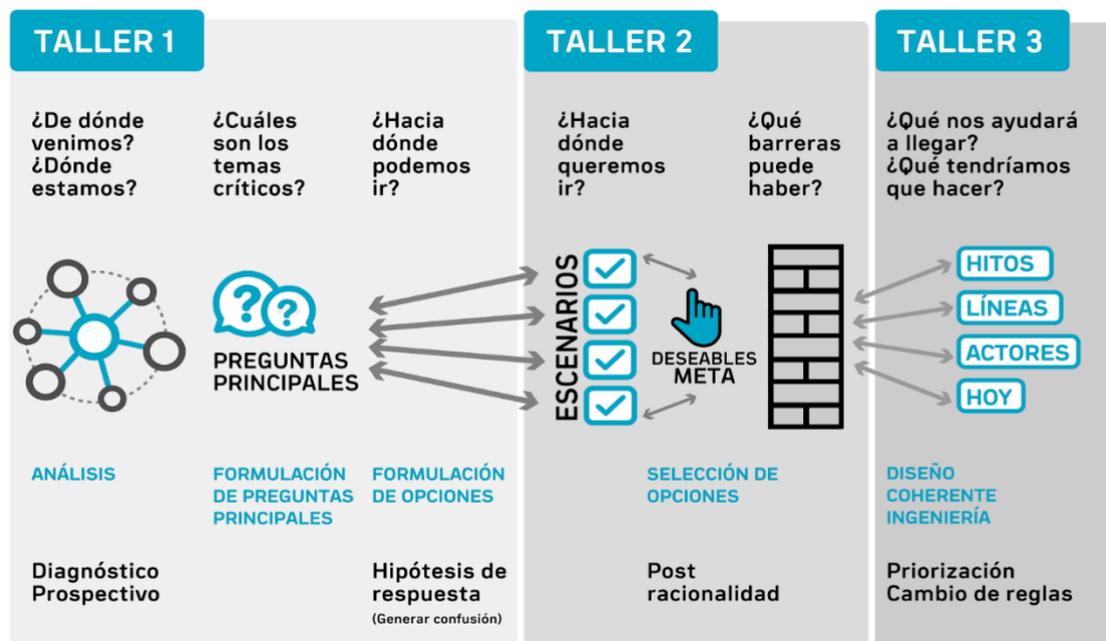


Autora: Florencia Álvarez

Introducción

El siguiente resumen detalla los componentes principales del primer taller prospectivo correspondiente al Proyecto Montevideo del Mañana coordinado por Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (en adelante, Equipo de FCS) y la Intendencia de Montevideo, específicamente enfocado al tema Integración Metropolitana.

Debido a que se trata de un proceso participativo, el proyecto consta de 3 talleres prospectivos que convoca a expertos e involucrados en la temática. A continuación, se presenta un breve resumen que permite explicar los objetivos de cada uno y su interconexión:



Desarrollado por Cecilia Alemany
Equipo Montevideo del Mañana, FCS/UdelAR

La siguiente relatoría se basa en la experiencia del Taller 1, éste busca analizar el Diagnóstico Prospectivo realizado por el Equipo de FCS, formular las preguntas de futuro principales y comenzar a formular opciones de respuesta (posibles opciones para la creación de escenarios). La consigna de este taller es responder ¿De dónde venimos? ¿Dónde estamos? ¿Cuáles son los temas críticos? ¿Hacia dónde podemos ir?

La jornada se compuso por 4 sesiones: la primera sesión tuvo la presentación del equipo, el documento diagnóstico y de los invitados, la segunda sesión abrió el debate sobre la presentación del diagnóstico prospectivo, la tercera sesión se desarrolló a través de charlas de café entorno a las preguntas de futuro, y, por último, la cuarta sesión fue sobre la identificación de respuestas e hipótesis posibles.

Sesión 1: Presentación del equipo, del diagnóstico y de los invitados

El equipo coordinador del tema Integración Metropolitana por la Facultad de Ciencias Sociales está compuesto por los expertos Martín Freigedo y Alejandro Milanesi y la ayudante Mayra

Fernández. Colabora quien escribe, Florencia Alvarez, como pasante hasta finalizada la etapa del Taller 01.¹

El diagnóstico prospectivo presentado por el Equipo de FCS tiene un abordaje institucional, donde el Área Metropolitana de Montevideo (AMM) es un espacio político en el cual conviven múltiples actores políticos y privados. La atención está en el diseño institucional, los actores, las políticas y las capacidades. El Área Metropolitana (AM) es considerada un espacio territorial con problemas transversales (residuos, transporte, ordenamiento territorial, etc.) en donde conviven múltiples jurisdicciones (nacional, departamental y municipal). Requiere esfuerzos importantes de coordinación y generación de espacios de gobernanza (formales e informales).²

Asistieron de diversas instituciones, siendo que se obtuvo el 47%³ de asistencia de los convocadas con un total de 19 invitados de diversas organizaciones e institucionales, distribuidos en 5 mesas para el trabajo de la sesión 3 y 4. En el Anexo se puede encontrar la lista completa identificando a la persona, institución y si asistió o confirmó asistencia.

Sesión 2: Comentarios, críticas y aportes al Diagnóstico Prospectivo

La sesión 2 tuvo la intervención de diversos actores siendo los comentarios iniciales resumidos a continuación, y luego, la identificación de comentario por actor.

Resumen de comentarios por tema

<p>La Agenda Metropolitana se reconoce como ámbito donde se avanzó</p> <p>Es necesario definir Área Metropolitana (AM) para trabajar a partir de ella</p> <p>Mencionar correctamente el objeto AM</p> <p>¿Cómo se conforma el AM?</p> <p>Definir AM desde su estructura y procesos</p> <p>No atarse a una definición territorial</p>	<p>DEFINICIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA</p>
<p>Existe débil construcción normativa a nivel metropolitano en diferentes ámbitos</p> <p>Existen avances en temas concretos con instrumentos específicos</p> <p>Existen distintos hitos del abordaje del AM (extractivas, Santa Lucía, directrices nacionales estratégicas, documentos, análisis, etc.)</p> <p>Es necesario ordenar y construir acuerdos</p> <p>¿Cómo gestionar? Referencia a Ley 18.093.</p> <p>Posibilidades de gestión: generar acuerdos, otra institucionalidad para el AM, otra institucionalidad para temas específicos o un espacio supradepartamental.</p> <p>Desafíos para los Municipios de abordar este tema.</p> <p>Dimensión de lo cotidiano</p> <p>Factor económico es esencial para el desarrollo del territorio</p>	<p>APORTES SOBRE LA GESTIÓN DEL AM</p>

¹ Por más información sobre los integrantes del equipo consultar Anexo

² Resumen de la presentación del Diagnóstico elaborado por Mayra Fernández, por más información del eje temático, dimensiones, variables y tendencias recurrir al Diagnóstico Prospectivo

³ Asistieron 17 personas de un total de 36 convocadas, siendo en total 19 por la presencia de 2 personas que no estaban en la lista inicial (por más información consultar Anexo)

Ver distribución de recursos	
Agenda Metropolitana como un ámbito interinstitucional, es decir, un programa de articulación.	AGENDA METROPOLITANA
Unir Plan Estratégico de Montevideo y Canelones Verbalizar de manera entendible.	SOBRE EL PROYECTO E INSUMOS GENERADOS

Comentarios identificados por actor:)

-Comenta que trabajó mucho tiempo en planificación en el enfoque metropolitano y le sorprendió la afirmación de que “no existe construcción normativa”, ya que hay una estrategia de desarrollo territorial para la región, es decir, considera que hay avances.

Hay otras experiencias más acotadas y específicas como la Gestión de Áreas Protegidas de Humedales de Santa Lucía que para innovar su gestión creará una fundación para la agilización administrativa.

Comenta que hay documentos importantes que reconocen un abordaje metropolitano, por ejemplo, el Plan de Ordenamiento Territorial.

-Critica el punto 1 de las ppt que resume el diagnóstico, donde se identifica una definición del área metropolitana (AM); la expansión hacia la periferia. Comenta el debate que surgió años anteriores en torno a definir AM o AMM en Agenda Metropolitana, donde ellos apuntaron a AM (el diagnóstico del equipo menciona AMM). Esa elección se basaba en su componente de descentralización, donde Montevideo es el componente principal, el punto de encuentro. El diagnóstico, en cambio, está definido desde una centralidad (Montevideo), incluso desde sus “creadores”.

Menciona el Programa Uruguay a toda costa, donde se dieron procesos y estructuras interrelaciones.

Finalmente, la definición del área está definida por el proceso de abordaje y recomienda no atarse a una definición, sino que tener en cuenta el carácter estructural – territorial.

Opina que no se ha desarrollado una normativa metropolitana y territorial.

-Comenta que al documento le falta profundidad para solucionar los límites normativos. En transporte, el Consorcio permite pasar a la normativa legal.

El factor económico es esencial para entender las asimetrías así como la distribución equitativa de los recursos centrales (presupuesto nacional).

Es necesario que se atienda el problema de las autonomías.

-No está de acuerdo con el enfoque y comenta los siguientes hitos: en 2005 se genera acuerdo político con diferentes visiones, en 2010 continúa presente en el presupuesto nacional y se comienzan a ver los resultados del período pasado, en 2011 se generan estrategias regionales metropolitanas.

No comenta sobre Agenda, sino del AM, por lo que sus ejemplos se refieren a cada temática. Por ejemplo, en el fortalecimiento de la normativa en bromatología, saneamiento y cambio climática.

Opina que la visión del documento es equivocada e insuficiente sobre Agenda Metropolitana.

Finalmente, comenta que no hay que generar una nueva institucionalidad, sino una articulación política.

-Comenta que la temática fue abordada de manera simplista. No acepta el concepto de construcción de metrópoli. Está en desacuerdo con la mirada del centro hacia la periferia del AM.

Su visión es que el AM es una construcción funcional del núcleo de ciudades y en conjunto funcionan como unidad.

Critica cuando se menciona “desplazamiento de la población”, ya que no es suficiente. Explica que no hay ciudades aisladas ya que se unen por cadenas productivas, logística, movilidad, etc.

Menciona algunos hitos: Directrices nacionales de Ordenamiento Territorial (OT) en actividades extractivas, y, el Programa Nacional Santa Lucía.

-Admite las diferencias ópticas. Le sorprende que se presente la necesidad de una normativa porque las iniciativas mencionadas anteriormente son regulaciones: es posible hacer gestión metropolitana sin la necesidad de una institucionalidad.

Propone la siguiente interrogante: la forma de gestión basada en acuerdos ¿es suficiente?

Cita la Ley Nro 18.093 donde ya existe la posibilidad de convenio entre organismos estatales.

Plantea dos escenarios: que todo siga igual (a través de acuerdos) o que se cree una nueva institucionalidad. Él propone la creación de un ente autónomo por la Ley 18.093 para no tener que recurrir a una reforma constitucional.

Por último, comenta que el documento plantea una cuestión válida: se debe definir si se quiere un ámbito institucional supradepartamental.

-Afirma que fue una presentación removedora, y que la reforma constitucional -respondiendo a Álvaro- es sustancial. El horizonte que plantea: acuerdos por sector.

Menciona que están por hacer 15 años de la creación de Agenda Metropolitana.

Sobre el concepto de AM, coincide que son fuerzas centrífugas, siendo importante el impacto.

-Lo que más le preocupa es que cuando se habla de AM no están presentes los municipios vecinos.

La problemática se centra en que no tienen territorio propio y la periferia se nutre de la migración de los asentamientos desde Montevideo. Ello genera problemas urbanos, delincuencia y salubridad. Criticó la falta de personas que viven en el día a día estos problemas.

Exigió más participación y compromiso de los municipios.

-Sobre la participación de los municipios presenta que los temas metropolitanos pueden brindar idea del diseño institucional. Es importante en la definición de la gestión metropolitana la presencia del tercer nivel de gobierno.

Comenta que ir a lo cotidiano es de *nuestras* preocupaciones.

Critica el final de la pregunta 1 donde se hace énfasis “en Montevideo” y plantea qué pasa con Canelones y la planificación basada en prospectiva que también está generando (como respuesta el equipo de coordinación le comenta que se tendrá un proceso de sinergia al final debido a que se utiliza una metodología diferente).

-Sobre lo mencionado de promover la participación ciudadana, sugiere no alejarnos de la realidad: hay que saber de los temas para crear esos espacios.

Sugiere modificar el lenguaje de expertos -en general- para el entendimiento de todos.

Sesión 3: Charlas de café sobre las preguntas de futuro

A continuación, se describirá la pregunta original y su transformación en cada mesa, dada por la participación de 3 grupos diferentes de personas que recorrían el salón cada 10 minutos para comentarlas.

La información que se encontrará es la pregunta original, los comentarios que obtuvo y su final transformación, incluida la conformación de la mesa original, sus cambios por inasistencias, y moderadores a cargo. El número de mesa esta relacionado a la pregunta que responderán en la Sesión 4. También se presentan las variables asociadas a las preguntas, definido por el Equipo de FCS, y el respectivo cambio al transformarse la pregunta.

PREGUNTA 1: ¿Cuáles son los desafíos y asuntos claves que deben abordarse interinstitucionalmente para pensar en el desarrollo e integración metropolitana en Montevideo?

Principales comentarios, críticas y aportes:

A favor de la pregunta, se la consideró clara y relevante.

En general, todos comentaron el enfoque de la pregunta, siendo causa de crítica y determinando que tiene por hipótesis una mirada desde Montevideo. También se observó que los flujos muchas veces escapan de lo territorial teniendo relaciones con otras metrópolis, lo cual no se tenía en cuenta dentro de la pregunta. Al preguntar por “asuntos” no introduce problemas interconectados para la redefinición de problemas. Finalmente, al elegir un abordaje interinstitucional, hay quienes observan que no comprende a actores que no estén institucionalizados.

NUEVA PREGUNTA: *¿Cuáles son los desafíos clave que Montevideo debe abordar interinstitucionalmente para pensar en el desarrollo e integración metropolitana?*

Variables: Tema metropolitanos (Transporte, Ordenamiento Territorial y Recolección de Residuos).

Los expertos del equipo de FCS decidieron priorizar tres temas metropolitanos -principales- para facilitar la tarea en la Sesión 4.

Participantes: Los asistentes en la Mesa 1 fueron María Teresa Jorge (representante de la Sociedad de Arquitectos) y Guillermo Scarlatto (representante del Sistema Nacional de Áreas Protegidas), siendo que se agregó una participante no incluida en la lista inicial representando al Consorcio Metropolitano de Transporte (MTOP), Carina Dimateo.

Moderadora: Florencia Alvarez.

PREGUNTA 2: ¿Cuáles formatos de gestión y decisión de los asuntos metropolitanos serían deseables hacia el futuro?

Principales comentarios, críticas o aportes:

Se identifica como una pregunta relevante y pertinente. Sus principales problemas son de formulación:

Uno de los grupos colocó el énfasis en los asuntos y problemas, y no en los formatos de gestión o decisión debido a que éstos son subsidiarios o específicos a los problemas y es donde evolucionan a formatos más estables. Otro de los grupos definió que en realidad los “formatos” en plural habilita la posibilidad de que haya diversos formatos a los diversos problemas en el proceso de construcción de formatos. Finalmente, el último grupo decidió incluir a los “formatos” las “estructuras de gestión”.

NUEVA PREGUNTA: *¿Cuáles son los formatos o estructuras de gestión y decisión posibles para los asuntos metropolitanos a futuro?*

Variabes: Resoluciones en conjunto, Canales de interacción y Formatos de decisión

De las variables originales, finalmente solo se tuvieron en cuenta los Canales de Interacción y Formatos de decisión para la Sesión 4.

Integrantes: Los asistentes en la Mesa 2 fueron José Raul Rodríguez (representante de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Uruguay Integra e Instituto de Ciencia Política), Francisco Fleitas (Alcalde de Montevideo), Marcelo Fernández (representante del Consorcio metropolitano de transporte) y Verónica Pastore (representante de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial).

Moderador: Reto Bertoni.

PREGUNTA 3: *¿Qué estructuras de gobierno metropolitano son posibles?*

(ESTA PREGUNTA TIENE DOS MESAS)

Principales comentarios, críticas y aportes:

Mesa 3 – En primer momento se modificó la palabra “estructura” ya que por consenso la palabra no era la más adecuada: la suplanta “modalidad”. Luego se cambiaron diferentes factores de la pregunta, sin basarse en el primer cambio, quedando: *¿Qué estructuras de gobierno metropolitano se adecuan mejor para las distintas etapas en la construcción del AM?* Finalmente, el último grupo mantuvo la pregunta original con el primer cambio, agregando énfasis en la necesidad en vez de en la posibilidad.

Mesa 5 – La pregunta se identifica posible como limitante. En principio se cambió la “estructura” por los “espacios”, en el segundo y tercer grupo se plantea si son necesarias las estructuras o espacios. Algunos comentarios pertinentes: se genera discrepancia con la necesidad de tener un gobierno; primero se debería definir que tiene que existir un gobierno; se generan discusiones sobre estructura / gestión (por mayoría queda estructura); y surge el tema de la participación.

NUEVA PREGUNTA:

Mesa 3 – *¿Qué modalidades de gobernanza metropolitana son necesarias?*

Mesa 5 – *¿Cuáles serían las estructuras de gobierno metropolitano posibles?*

Variabes: Leyes y decretos y Político – electoral

Mesa 3 – Se mantuvieron las variables originales y se agregaron los Recursos financieros como nueva variable asociada a la pregunta.

Mesa 5 – Solo se tuvieron en cuenta las Leyes y decretos y se agregó la Cultura y educación como nueva variable asociada a la pregunta para la Sesión 4.

Participantes: Los asistentes de la Mesa 3 fueron Virginia Varela (representante Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Diego Luján (representante de Instituto de Ciencia Política), Álvaro Richino (representante de Facultad de Derecho y por Intendencia de Montevideo siendo asesor de la secretaría general) y Fernanda Villalba (representante de Ordenamiento Territorial de la Intendencia de Montevideo).

Moderadora: Mayra Fernández

Mesa 5

Participantes: Los asistentes de la Mesa 5 fueron Andrés Ridaó (representante de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo), Diego Guadalupe (representante de San José en Agenda

Metropolitana), Juan Hernández (representante de la Facultad de Ciencias – Geografía) y Ricardo Mazzini (sustituyendo al Alcalde de Las Piedras).

Moderador: Martín Freigedo.

PREGUNTA 4: ¿Cuáles son las capacidades técnicas y los recursos a desarrollar para abordar los asuntos metropolitanos de forma más efectiva? ¿cómo?

Principales comentarios, críticas y aportes:

Se definió como relevante.

Se agregaron diversos elementos a la pregunta original como lo fueron las capacidades políticas (a las técnicas), los saberes -conocimiento tácitos- (a las capacidades), la eficiencia (a lo efectivo). Se discutió sobre las capacidades: sí son de los actores o del sistema. Se dejó pendiente considerar dentro de la pregunta los valores, los cuales a priori no estarían incluidos.

NUEVA PREGUNTA: *¿Cuáles son las capacidades/saberes y los recursos a desarrollar para abordar los asuntos metropolitanos de forma efectiva y eficiente?*

Variables: Recursos humanos, Recursos financieros, Sistemas de información y Organización

En la Sesión 4 fueron incluidas las Capacidades, mientras que el resto se mantuvo.

Participantes: Los asistentes de la Mesa 4 fueron Paul Moizo (Consultor en residuos en América Latina), Gustavo Sensión (representante de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto) y Juan Francisco Vespa (representante de Movilidad de la Intendencia de Montevideo) quién no estaba incluido en la lista inicial.

La mesa 1 y 4 fueron las menos concurridas con 3 participantes cada una.

Moderador: Alejandro Milanesi.

Sesión 4: Matrices de respuestas posibles

A continuación, se desarrollarán los resultados obtenidos de la matriz de respuestas posibles a cada pregunta de futuro. En primer lugar, se podrá observar la nueva pregunta (que surge de la Sesión 3) en base a la cual se trabajó, segundo, los resultados textuales de la matriz⁴, y finalmente, comentarios que se disponen de las grabaciones de cada mesa.

La matriz se compone por una columna de variables estratégicas relacionadas a la pregunta de futuro, y, columnas donde se identificará una respuesta posible según las siguientes categorías⁵:

- 1- Todo sigue igual: Sí el futuro fuera como hoy ¿cómo se describiría?
- 2- Retroceso: Reversión de la tendencia
- 3- Avance tendencial: No son modas, sino tendencias a largo plazo
- 4- Salto cualitativo: Mejora importante de la tendencia
- 5- Cambio radical: Ruptura o disrupción en cómo conocemos hoy a esa variable

A cada participante y moderador se le entregó la siguiente tabla para guiar el relleno del mantel de cada mesa en función de las categorías recién mencionadas:

⁴ Se podrá apreciar que no todos los grupos completaron la matriz completa por falta de tiempo. Mínimo se solicitaba completar todo el proceso para una variable y sí el grupo se había adaptado a la metodología, las siguientes variables podían responderse a partir en el salto cualitativo.

⁵ Resumen de pauta elaborada por Cecilia Alemany

Orden de trabajo sugerido	Retroceso (2)	Todo sigue igual (1)	Avance tendencial (3)	Salto cualitativo (4)	Cambio radical 1 (ruptura de tendencia 1) (5)	Cambio radical 2 (ruptura de tendencia 2) (6)
Variable Estratégica	<p>Este es el retroceso de la variable estratégica en cada caso y su tendencia, no es necesariamente algo negativo per se. No es malo o bueno es una reversión de la tendencia, si estaba en aumento, disminuye, etc.</p> <p>¿Cómo describirían un retroceso de la tendencia de esta variable en relación a esta pregunta?</p> <p>¿Qué podemos poner que nos permita entender cómo sería un retroceso?</p> <p><i>Una vez que tengamos algo escrito:</i></p> <p>¿Esto la describe o tendríamos que agregar algún elemento más que sea relevante para entender cómo sería un retroceso?</p>	<p>Si el futuro fuera como hoy, ¿cómo lo describiríamos en esta variable?</p> <p>¿Qué les sugeriría que sigue todo igual en esta variable en torno a esta pregunta?</p> <p>¿Qué pondrían para contestar esta pregunta desde la perspectiva de esta variable si nada cambia?</p> <p><i>Una vez que tengamos algo escrito:</i></p> <p>¿Esto la describe o tendríamos que agregar algún elemento más que sea relevante para ustedes? ¿Algo más?</p>	<p>¿Cómo describirían la tendencia actual de esta variable proyectándola a futuro?</p> <p><i>Una vez que tengamos algo escrito:</i></p> <p>¿Esto la describe o tendríamos que agregar algún elemento más que sea relevante para ustedes?</p> <p>¿Qué más podríamos decir para describir el avance tendencial?</p> <p>¿Qué diferencia esta columna de la anterior, habrá que agregar algo para que se diferencien y no se confundan?</p>	<p>¿Cuál sería un salto importante de la tendencia, es decir que diera un salto cualitativo en relación a lo que esperamos hoy quienes estamos en la mesa?</p> <p>¿Cómo describiríamos ese salto importante de la tendencia que superaría nuestras expectativas de continuidad de la tendencia?</p> <p><i>Una vez que tengamos algo escrito:</i></p> <p>¿Qué diferencia esta columna de la anterior, habrá que agregar algo más o cambiar algo para que se diferencien y no se confundan?</p> <p>¿Esto la describe o tendríamos que agregar algún elemento más que sea relevante para ustedes?</p>	<p>¿Cómo describirían un cambio radical, que implique una ruptura o una disrupción en cómo la conocemos hoy a esta variable en relación a esta pregunta?</p> <p>¿Qué podría pasar para que esta variable se comporte de una manera totalmente diferente en el futuro en relación a esta pregunta?</p> <p>¿Cómo describiríamos ese cambio radical y su relación con la pregunta?</p> <p>¿Tenemos algún indicio que sugiera que esto pasa en algún otro ámbito o país que valga la pena anotar aquí?</p> <p><i>Una vez que tengamos algo escrito:</i></p> <p>¿Esto la describe o tendríamos que agregar algún elemento más que sea relevante para ustedes?</p>	<p>¿Cómo describirían otro cambio radical diferente al anterior, que implique una ruptura o una disrupción en cómo la conocemos hoy a esta variable en relación a esta pregunta?</p> <p>¿Qué podría pasar para que esta variable se comporte de una manera totalmente diferente en el futuro en relación a esta pregunta?</p> <p>¿Cómo describiríamos ese otro cambio radical y su relación con la pregunta?</p> <p>¿Tenemos algún indicio que sugiera que esto pasa en algún otro ámbito o país que valga la pena anotar aquí?</p> <p><i>Una vez que tengamos algo escrito:</i></p> <p>¿Esto la describe o tendríamos que agregar algún elemento más que sea relevante para ustedes?</p> <p>¿Qué diferencia esta columna de la anterior, habrá que agregar algo más o cambiar algo para que se diferencien y no se confundan?</p>

Pregunta 1: ¿Cuáles son los desafíos clave que Montevideo debe abordar interinstitucionalmente para pensar en el desarrollo e integración metropolitana?

Moderadora Mesa 1: Florencia Álvarez

Retroceso	Todo sigue igual	Avance tendencial	Salto cualitativo	Cambio Radical	Cambio Radical
Variable estratégica: TEMAS METROPOLITANO (Transporte)					
Se agrava la inequidad territorial	Insuficiente Ineficiente Impacto negativo	Los cambios no son suficientes para atender los problemas de la población	Se deben generar políticas que trasciendan al gobierno de turno Mejoría en los servicios	Gestión centralizada (por ejemplo, una línea única) siempre en hora y niveles óptimos de coordinación	Movilidad integral donde se puedan combinar diferentes medios de transporte
Variable estratégica: TEMAS METROPOLITANO (Recolección de residuos)					
			Gestión integral de residuos (generación, transporte y tratamiento)	Prohibir la generación de residuos (énfasis en plástico no reutilizable)	Institución que gestiona el compost u otros a cambio de incentivos
Variable estratégica: TEMAS METROPOLITANO (Ordenamiento Territorial)					

--	--	--	--	--	--

La Mesa 1 tenía solo una variable estratégica identificada que se desagregó en 3 de los principales ejes temáticos que identificó el diagnóstico: transporte, recolección de residuos y ordenamiento territorial. Finalmente, solo los primeros dos fueron profundizados en la práctica.

Sobre el tema transporte, si todo sigue igual se identifica un impacto negativo producto de la insuficiencia e ineficiencia del servicio de transporte de pasajeros (sub tema que primó en la mesa). Un retroceso estaría dado por un agravamiento de la equidad territorial, y el avance de la tendencia se definió por cambios en la estructura que no serían suficientes para resolver los problemas de los ciudadanos. La mejoría de los servicios, así como normativas que trasciendan las coyunturas políticas, serían los saltos cualitativos necesarios. Ante los cambios radicales, se propuso la experiencia de un país que cambió a un servicio único donde no hay competencias de líneas, empresas, tarifas, etc. Básicamente sería transformar la oferta de servicios, generando un funcionamiento óptimo y coordinación efectiva. Otra ruptura que se propuso fue la de combinar diferentes medios de transporte, mejorando el acceso a medios que puedan fusionarse (por ejemplo, que se incentive el uso de las bicicletas plegables con espacio en ómnibus para transportarlas).

La recolección de residuos trajo consigo diversas discusiones sobre hacia donde tendemos, siendo bastante ineficiente el sistema actual, se propuso un salto cualitativo orientado a una gestión integral desde la generación de residuos, la logística de transporte y su posterior tratamiento. Un cambio radical sería prohibir la generación de residuos eliminando el problema de recolección desde una perspectiva que requiere cambiar los medios de producción, consumo y desechos. Por otro lado, se propuso una ruptura que alentara a las personas a reciclar y generar compost, a través de una organización que centralice los desechos a cambio de incentivos (impuestos, por ejemplo). Las rupturas buscaron atacar el problema desde los domicilios que apoyados en la planificación de la administración central (como la institución que trate el compost, propuesta en el segundo cambio radical).

Pregunta 2: ¿Cuáles son los formatos o estructuras de gestión y decisión posibles para los asuntos metropolitanos a futuro?

Moderador Mesa 2: Reto Bertoni

Retroceso	Todo sigue igual	Avance tendencial	Salto cualitativo	Cambio Radical	Cambio Radical
Variable estratégica: CANALES DE INTERACCIÓN					
Particularismo Desregulación Chacrismo	“Obsolescencia programada”	Construcciones inestables	Consolidación del proceso acumulativo “Acuerdos de políticas”	Reforma constitucional “Regionalización”	
Variable estratégica: FORMATOS DE DECISIÓN					
				Institucionalidad supradepartamental para la toma de	

				decisión en lo metropolitano	
--	--	--	--	------------------------------	--

La Mesa 2 comenzó a formular las respuestas con la variable Canales de Interacción, siendo que sí todo sigue igual, nunca se lograría tener al AM como una unidad. Se convertiría en un factor obsoleto; “obsolescencia programada”. El retroceso sería dado si no hay un formato de interacción, una situación pre Agenda Metropolitana donde se cortarían los canales existentes bajo un repliegue del Estado, desregularización y una lógica chacrista (cada uno resuelve sus problemas como puede). El avance de la tendencia, pensando en la inercia a la que avanza el sistema, es un espacio de construcciones y equilibrios inestables.

Ante la discusión de si la institucionalidad es un cambio radical o un salto cualitativo, se determinó que, los canales de interacción se verían modificados de manera cualitativa con acuerdos y convicciones políticas, sin la necesidad de un cambio normativo, ya que se puede construir en las condiciones actuales por acuerdos de políticas. El cambio radical sería a través de la reforma constitucional, siendo necesaria una reconsideración de los límites departamentales administrativos, dejando de ser tal porque hay un interés social que permite ese cambio. Se elimina la idea de Departamento.

En lo que refiere a la siguiente variable, los Formatos de decisión, desde lo que surgió del debate anterior, donde se genera una reforma institucional, los temas metropolitanos serían competencia de un gobierno supradepartamental. Así se reconocería al AM como una región.

Pregunta 3 (Mesa 3): ¿Qué modalidad de gobernanza metropolitana son necesarias?

Moderadora Mesa 3: Mayra Fernández

Retroceso	Todo sigue igual	Avance tendencial	Salto cualitativo	Cambio Radical	Cambio Radical
Variable estratégica: FORMATOS DE DECISIÓN					
Falta de coordinación y acuerdos	Acuerdos temáticos	Acuerdos temáticos más variados y más cantidad	Autoridad metropolitana con competencias específicas propias	Nuevo nivel de gobierno por regiones	Participación ciudadana directa digital
Variable estratégica: RECURSOS FINANCIEROS					
Puja distributiva Asignación aleatoria	Acuerdos temáticos por presupuesto	Compromisos presupuestales definidos	Asignación de presupuesto propio	Generación de recursos propios	Fondos voluntarios ciudadanos Restricción presupuestaria tal que se fragmenta el AM perdiendo gobernanza
Variable estratégica: LEYES Y DECRETOS					

Falta de acuerdos	Acuerdos específicos	Planes interdepartamentales	Marco legal para el AM Ajuste del régimen municipal	Cambio institucional en dirección de la regionalización	Derogación de la Ley de municipios
-------------------	----------------------	-----------------------------	--	---	------------------------------------

Dada la nueva pregunta, se repensaron las variables estratégicas asociadas, priorizando las tres identificadas en la matriz. Sobre la variable Formatos de decisión, en relación a los comentarios iniciales (de la Sesión 2), se identifica el hoy como un espacio donde solo hay acuerdos temáticos. El retroceso de la tendencia es dado por la disminución de la coordinación y los acuerdos, cuando el avance tendencial es definido por más cantidad y variedad de acuerdos temáticos. El salto cualitativo sería dado por una autoridad metropolitana con competencias específicas, lo cual no requiere un nuevo nivel de gobierno, a diferencia de la propuesta para uno de los cambios radicales.

Los cambios radicales son: un nuevo gobierno por regiones (apuntando a la centralización), y, la posibilidad de generar participación ciudadana directa por medios digitales (contraria a la ruptura anterior, apuntando a la desagregación). En este último ejemplo no es necesaria la gobernanza ya que se podría decidir a través de escrutinio.

En lo que refiere a los Recursos Financieros, en la misma línea de la variable anterior -y la que sigue- sí todo sigue igual se siguen dando acuerdos específicos o temáticos por presupuesto. El retroceso sería representado por una puja distributiva donde los recursos limitados no cubren todos los proyectos planteados; la gobernanza depende de quién se impone por la obtención de los recursos. La tendencia avanza hacia compromisos presupuestales definidos, por lo cual se definen de antemano los recursos para los temas metropolitanos. Sería el caso en el que Agenda metropolitana se fortaleciera con el fin de ordenar el gasto o conseguir recursos para temáticas claves del AM, siendo un escenario donde se cuenta con más recursos financieros. El salto cualitativo estaría dado por la asignación de presupuesto propio, creando un cambio radical sí quien gestione esta AM genere sus propios recursos (el salto cualitativo a diferencia de este se trata de la redistribución de recursos).

A la hora de proponer cambios radicales, el grupo tuvo varias ideas planteadas por diferentes contextos: sí es necesario un recorte del presupuesto, cada uno se lleva lo que puede; sí hay participación ciudadana democrática directa, y a su vez, la gente genera el propio presupuesto de su bolsillo, en un contexto de extrema fragmentación, la asignación o redistribución de los recursos no tendría regulación (como un anarquismo o apuntando a la buena voluntad de las personas); en un contexto de restricción, donde se debería desfinanciar, se retrocede a una fragmentación del AM, perdiendo la gobernanza (no hay más coordinación).

En cuanto a las Leyes y Decretos, recorren el camino opuesto comentando sobre rupturas a la tendencia: el cambio institucional y derogación de la Ley de municipios. El salto cualitativo sería dado por regulación propia para el AM, siendo un marco legal propio, así como una revisión/ajuste de la Ley de municipios (basado en la heterogeneidad de la aplicación de la Ley y la adaptación de los entornos a la misma). El grupo pensó la matriz hacia abajo para facilitar la presentación de escenarios, por ejemplo, sí el cambio radical en formatos de decisión es un nuevo nivel de gobierno por regiones, entonces en cuanto a los recursos financieros ese nuevo nivel generaría recursos propios.

Pregunta 3 (Mesa 5): ¿Cuáles serían las estructuras de gobierno metropolitano posibles?

Moderador Mesa 5: Martín Freigedo

Retroceso	Todo sigue igual	Avance tendencial	Salto cualitativo	Cambio Radical	Cambio Radical
Variable estratégica: LEYES y DECRETOS					
Derogación de todo lo normativo que se ha alcanzado	Normativas insuficientes que reconocen el espacio metropolitano	Confirmación de la normativa sectorial, pero sin coordinación efectiva	Coordinación normativa para resolver los asuntos de manera integral	Dictadura que cree un gobierno metropolitano o regional	Cambio institucional que genere un nuevo nivel de gobierno con autoridades electas
Variable estratégica: CULTURA Y EDUCACIÓN					
Conflicto territorial sobre los asuntos metropolitanos	No existió ni existe reconocimiento ciudadano sobre la dimensión metropolitana	Se mantiene la situación de partida	Concertación local/territorial sobre algunos temas y consolidación de redes	Sentido de pertenencia e identificación que generen a necesidad de un gobierno metropolitano	Fragmentación e individualización que no genere la necesidad de un gobierno

El grupo comienza discutiendo las variables podrían incluirse ante la nueva pregunta. Se define tratar las Leyes y Decretos y la Educación y Cultura, aunque también estuvieron sobre la mesa los Recursos financieros y las Capacidades Técnicas. Sobre esta última, se definió por algunos que no es una variable estratégica para pensar una estructura de gobierno, pero sí lo pueden ser los recursos financieros (aunque finalmente no fue incluida en la práctica) siendo necesarios para llevar adelante los proyectos. Por otro lado, otros actores de la mesa vuelven a las capacidades técnicas, porque las mismas depende del modelo de gobernanza (dicen que, en algunos las capacidades de negociación son claves). No hubo un consenso determinado.

Sobre la variable Leyes y Decretos, sí todo sigue igual se definió que hay acuerdos y normativas incipientes que reconocen el espacio metropolitano en situaciones aisladas. Un retroceso en la variable actual sería la derogación de la normativa vigente. El espacio metropolitano dejaría de reconocerse en la normativa. En cambio, el avance de la tendencia es el aumento de normativas sin instrumentación ni coordinación coherente (aumentando los intentos de coordinación). La tendencia es seguir creando normativa por sectores (haciendo referencia a los ejemplos de Extracción y otros sectores mencionados en los comentarios iniciales).

El salto cualitativo es identificado como sí siguieran las mismas leyes, pero coordinadas, brindando una coherencia del sistema normativo y una consolidación de las leyes. En principio fue identificado como el avance de la tendencia, pero se generó consenso de que es un salto cualitativo ya que la tendencia es que no haya una coordinación efectiva (debido a que se intenta coordinar sin éxito, como las Comisiones de Cuencas y el caso de Santa Lucía donde reúne diversas intendencias). Específicamente sobre el salto cualitativo, debería darse sobre una coordinación normativa para resolver los asuntos de manera integral. Evitaría, por ejemplo, lo que sucede con la Ley de OT, donde hay un problema de coordinación a la hora de instrumentarla ya que por más que sea una Ley hay una serie de normativas en paralelo que le

impide actuar. Debería de evaluarse cuando se pongan en funcionamiento las estrategias metropolitanas, que, a la hora de la gestión, no empiecen a chocar con las normativas sectoriales: por ello es necesaria la coordinación normativa.

Cambios radicales: a favor de un gobierno metropolitano a través de una dictadura (como en su momento en la dictadura se pensó la regionalización), y, un cambio institucional que genere un nuevo nivel de gobierno con autoridades electas (como una contraparte democrática a la ruptura anterior).

Sobre la variable Cultura y Educación, se profundiza específicamente en la cultura (siendo objeto de discusión la apropiación de los asuntos metropolitanos por la ciudadanía). Si todo sigue igual, no existiría reconocimiento sobre la dimensión (término en debate. ¿son asuntos, problemas, espacio, dimensión?) metropolitanos, siendo debatida la conciencia metropolitana, la presentación de problemas desde la ciudadanía y el fomento de la organización entre ciudadanos.

El avance tendencial sería manteniendo la situación partida. El salto cualitativo se da en la concertación local (pensando en que determinadas personas de un departamento comparten un problema con otras personas de diferente territorio: fomentando su sinergia- Arroyo Carrasco, Tablados en Las Piedras, etc.-), se une la gente de un lado y de otro. Los cambios radicales son: la mayoría de los ciudadanos que residen en territorio metropolitano demanden un gobierno metropolitano, generando pertenencia e identificación desde la población a un gobierno metropolitano que provoque la necesidad del mismo. Y del lado opuesto, la fragmentación e individualización por la necesidad de un gobierno.

Debido a la existencia de dos mesas para la misma pregunta se notan cambios entre una y otra: desde las variables relacionadas a la pregunta hasta los tipos de respuesta obtenidos en las variables en común.

Pregunta 4: ¿Cuáles son las capacidades/saberes y los recursos a desarrollar para abordar los asuntos metropolitanos de forma efectiva y eficiente?

Moderador Mesa 4: Alejandro Milanesi

Retroceso	Todo sigue igual	Avance tendencial	Salto cualitativo	Cambio Radical	Cambio Radical
Variable estratégica: CAPACIDADES					
Desaparición de Agenda Metropolitana Pérdida memoria institucional No se renueva el conocimiento	Vulnerabilidad institucional	Fortalecimiento institucional Asignación de recursos	Institucionalización de espacios Ley que reconozca el AM Inversión	(Positivo) Regionalización AM	(Negativo) Fragmentación
Variable estratégica: RECURSOS (financieros, humanos)					

Eliminación del presupuesto para AM	Dependencia de la coyuntura política	Incorporación de recursos propios	Incorporación de recursos propios	Unidad de gestión metropolitana	Desigualdad de recursos entre gobiernos departamentales
Variable estratégica: SISTEMAS DE INFORMACIÓN					
			Desarrollo de sistemas de información	Con recursos propios	

La Mesa 5 en particular contaba con pocos participantes a la hora de hacer la matriz, siendo que no se trataron todas las variables relacionadas, pero por momentos se identificaron respuestas que relacionaban más de una (por ello se identifican señalizaciones dentro de la matriz). Principalmente se comentó sobre las Capacidades y Recursos, con algunas referencias a los Sistemas de información, siendo Agenda Metropolitana (Agenda, en adelante) central para responder.

Sobre la variable Capacidades, se define el retroceso como una situación sin renovación donde se pierde la memoria institucional y con ella la información. Es un momento en el cual Agenda desaparecería. En el grupo se produce un debate sobre si Agenda es una experiencia única o concreta del AM ó si existen otros acuerdos. A favor de lo primero, dicen que siempre existieron esos acuerdos, y que por ejemplo, se pueden hacer acuerdos de Intendencias sobre los Humedales de Santa Lucía y no ser un encare metropolitano.

El avance tendencial de las capacidades sería una transformación de Agenda o Agenda sin un cambio de estructura con fortalecimiento institucional y con asignación de recursos. Si todo sigue igual, Agenda continuaría sin fuerza, como un acuerdo político sujeto al vaivén. Depende, entonces, de la coyuntura política.

El salto cualitativo puede darse con una estructura mayor a la de Agenda, con una institucionalidad del espacio metropolitano a través de una Ley, inversión en recursos y sistemas de información. Los cambios radicales fueron identificados como positivos (la creación de un Departamento o región sur/metropolitana) y negativos (fragmentación).

Sobre la variable Recursos, que comprende los financieros y humanos, también se hizo referencia a Agenda, donde se identifica el retroceso como la eliminación de los recursos en el presupuesto nacional, y como avance tendencial (que lleva al salto cualitativo) obtener recursos propios.

Si todo sigue igual, con 1 coordinador de Agenda y 3 representantes por Intendencia dependiendo de la coyuntura política, continuaría “navengando” y siendo algo testimonial. El cambio radical negativo identificado fue: el gobierno nacional pasa a darle recursos a la nueva unidad de gestión metropolitana (la ruptura positiva), y deja de asignar recursos a las Intendencias, las cuales terminan solo con recursos propios de patentes y contribución. Habría, por lo tanto, una mayor desigualdad de recursos.

Sobre los sistemas de información, y en relación a lo último, un salto cualitativo sería compartir estos sistemas, siendo un cambio radical que el AM lo haga con recursos propios.

Anexo

1- Lista de confirmados para Taller 01

INSTITUCIÓN	PERSONA	ASISTENCIA
Agenda metropolitana - IM CANELONES	Luis Garrido	No
Agenda metropolitana - IM MVD	Oscar Caputi	No
PNUD	Virginia Varela	Si
Intendencia de Canelones	Sergio Ashfield	No
OPP	María De Barbieri	Si
OPP/ ICP - Uruguay Integra	José Raúl Rodríguez	Si
FCE	Adrián Rodríguez	No
ICP-UDELAR	Diego Luján	Si
IDM-FDER	Alberto Quintela	No
FACDER derecho ambiental- IM asesor sec.gral	Álvaro Richino	Si
Alcalde MVD	Francisco Fleitas	Si
Sociedad de arquitectos	María Teresa Jorge	Si
Consortio metropolitano transporte (creado por IM)	Marcelo Fernández	Si
ITU-UDELAR – FADU	Mercedes Medina	No
FADU	Andrés Ridao	Si
Agenda metropolitana SAN JOSE	Diego Guadalupe	Si
ANDE desarrollo territorial-UDELAR	Diego García	No
Alcalde Paso Carrasco	Luis Martínez	No
Alcalde Las Piedras	Gustavo González (Ricardo Mazzini)	Si
DINOT	Verónica Pastore	Si
DINAMA	Pablo Mateo	No
SNAP	Guillermo Scarlatto	Si
Consultor /residuos en américa latina y fue representante de Canelones en Agenda Metropolitana	Paul Moizo	Si
FCIEN - geografía	Juan Hernández	Si
CIRE	Margarita Percovich	No
I CANELONES – TRANSPORTE	Marcelo Metediera	No
OPP- agenda metropolitana	Gustavo Sención	Si
IM. ORDENAMIENTO TERRITORIAL	Fernanda Villalba	Si
IM MOVILIDAD	Juan Francisco Vespa	Si *
Consortio metropolitano transporte (creado por IM)	Carina Dimateo	Si *

2- Lista de convocados que no confirmaron asistencia al Taller 01

INSTITUCIÓN	PERSONA	ESTADO
Intendencia de San José	Ana Bentaberri	Sin confirmar
ICP-UDELAR	Altair Magri	Sin confirmar
Alcalde La Paz	Bruno Fernández	Sin confirmar
MTOP	Felipe Martín	Sin confirmar
Edil MVD	Mariano Arana	Sin confirmar
ICANELNES- AMBIENTAL	Leonardo Herou	Sin confirmar
Alcalde Colonia Nicolich	Ruben Moreno	Sin confirmar
Alcaldesa Ciudad del Plata	Laura Colombo	Sin confirmar **

*Asisten sin formar parte de la lista de invitados original

** No tiene interés de participar en el Proyecto

3- Descripción del Equipo de FCS (Tema 1)

Martín Freigedo es Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO-México), Máster en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana (México) y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República (Uruguay).

Es docente e Investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR. Miembro responsable del Núcleo Interdisciplinario de Desarrollo Territorial (UDELAR). Docente en diversos cursos de grado y posgrado sobre Estado, Políticas Públicas y Política Sub Nacional.

Se ha especializado en las temáticas de gestión de gobiernos subnacionales y participación ciudadana. En ese marco, se desempeña como investigador y ha sido consultor para organismos nacionales e internacionales en diversos temas de políticas públicas, con énfasis en asuntos de desarrollo territorial, participación ciudadana y gobiernos locales. Tiene publicado más de 20 artículos publicados en capítulos de libro y revistas especialidades sobre estos temas.

Alejandro Milanesi es candidato a Doctor en Ciencia Política por la Universidad de la República. Máster en Políticas Públicas por la *Victoria University of Wellington* (Nueva Zelanda) y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República (Uruguay)

Es docente del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República) en las Licenciaturas de Ciencias Política y Desarrollo, en cursos de Gestión Pública y Políticas Públicas. Se ha especializado en las temáticas de reforma del Estado y gestión pública.

Ha trabajado en el sector público y ha sido consultor para instituciones nacionales en Uruguay y el extranjero así como para organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. En ese marco, se ha especializado en los aspectos de gestión por resultados, planificación estratégica y análisis organizacional.

Mayra Fernández es reciente egresada de la Licenciatura en Desarrollo. Actualmente trabaja en CIEDUR (Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay) donde realizó su pasantía de egreso.

Su área de trabajo principal es en género, en la cual ha trabajado con la corresponsabilidad en los cuidados, y actualmente forma parte de dos proyectos: uno sobre vivienda y otro sobre sectores productivos. Además, forma parte de una Cooperativa de trabajo llamada Rampita, en la cual desarrollan una aplicación (app) sobre accesibilidad para personas con discapacidad motriz, auditiva y visual. Actualmente es la vicepresidenta de la AULED (Asociación de Licenciados en Desarrollo).

Florencia Alvarez es estudiante de la Licenciatura en Desarrollo. Desarrolla actualmente su monografía de grado con un estudio de los procesos de desarrollo local y capacidades institucionales de los gobiernos locales y participa en el presente Proyecto como parte del Trabajo Final de la Licenciatura.

Relatoría elaborada por Florencia Alvarez (Pasante – Equipo de FCS)