

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN DESARROLLO
Informe de Pasantía

Dimensión territorial e institucional del Área
Metropolitana de Montevideo:
un aporte desde los estudios del desarrollo

María Noel Blanco
Tutor: Luis Bértola

2020

ÍNDICE

ÍNDICE	1
INTRODUCCIÓN	2
PRESENTACIÓN DEL CONVENIO IDM - FCS	2
PRESENTACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LA PASANTÍA	4
Objetivo general	4
Objetivos específicos	4
FUNDAMENTACIÓN TEÓRICO METODOLÓGICA DESDE LOS ESTUDIOS DEL DESARROLLO	5
DESARROLLO Y TERRITORIALIDAD	5
BREVE INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE DESARROLLO LOCAL ENDÓGENO	6
Importancia de la dimensión territorial para el trabajo prospectivo y la planificación del desarrollo	8
CENTRALIZACIÓN, DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN	9
GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	10
Importancia de la articulación de actores para trabajar en un mismo territorio	12
DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN URUGUAY	13
MARCO NORMATIVO	15
Uruguay y los procesos de descentralización en los últimos años	15
Ley De Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible	15
Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas	16
Agenda Metropolitana	20
ANTECEDENTES	22
MONTEVIDEO DEL MAÑANA	22
PLAN ESTRATÉGICO CANARIO IV	23
ESTRATEGIA DE DESARROLLO 2050	23
INCORPORACIÓN DE LA DIMENSIÓN TERRITORIAL	24
ABORDAJE DE LA CUESTIÓN METROPOLITANA INSTITUCIONAL	29
APORTES DESDE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL	31
COYUNTURA NACIONAL	36
SISTEMATIZACIÓN DE TALLERES	38
Taller General I	38
Taller I: Integración Metropolitana	40
Taller General II	42
Taller II: Aspectos jurídico-políticos de la construcción metropolitana	43

PROPUESTA JURÍDICO INSTITUCIONAL PARA EL ÁREA METROPOLITANA DE MONTEVIDEO	45
REFLEXIONES FINALES	48
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	51
Sitios web	54

INTRODUCCIÓN

PRESENTACIÓN DEL CONVENIO IDM - FCS

El presente documento es el trabajo final de grado de la Licenciatura de Desarrollo de la Facultad de Ciencias Sociales - UdelaR. Corresponde al análisis de la pasantía realizada en la Asociación Pro Fundación para las Ciencias Sociales, enmarcado en la ampliación del convenio que mantuvo con la Intendencia de Montevideo (IM) en 2018.

Este convenio propone dar continuidad al realizado en 2018, por lo que los insumos de partida son:

“La realización por parte de la IM de un ciclo prospectivo en base a temas (centrales y transversales) definidos por el Gabinete Departamental, en el marco de Montevideo del Mañana (...) posibilitado a través del convenio mencionado, y por otra parte, la existencia de otros recientes esfuerzos de construcción de estrategias de desarrollo en base a estudios prospectivos, desarrollados por la Oficina de Planeamiento y presupuesto (...) a nivel nacional (ED2050), y por la Intendencia departamental de Canelones (Plan de Desarrollo Canario - PEC IV)”. (Contrato convenio)

De acuerdo al contrato entre las partes, el objetivo general que se propuso consistió en i) contribuir a la articulación de la planificación a mediano y largo plazo de Montevideo con la Estrategia Nacional y con otros ejercicios de planificación del área metropolitana ii) generar capacidades y competencias en los equipos técnicos y autoridades departamentales y municipales en torno a la planificación estratégica y a la articulación territorial e interinstitucional iii) generar un documento de memoria del Montevideo del Mañana, que sirva de insumo para la redacción de la Estrategia de Desarrollo Departamental para Montevideo 2050.

Mi participación en el proyecto fue como pasante de la Licenciatura de Desarrollo. Mi trabajo se concentró en el primer objetivo planteado. Particularmente, inició con el propósito de decodificar el proceso prospectivo realizado en el área metropolitana (en la Intendencia de Montevideo y de Canelones) y a nivel nacional (en la Oficina de Presupuesto y Planificación) desde la dimensión territorial. Posteriormente, se centró en el abordaje de la dimensión jurídico institucional del Área Metropolitana.

Por su parte, los objetivos específicos presentados en el convenio fueron los siguientes: i) realizar un análisis comparativo de las metodologías implementadas y de los contenidos en cada estudio y analizar sus complementariedades, compatibilidades e incompatibilidades ii) precisar qué rol asigna la ED2050 al desarrollo territorial regional y local y cómo se espera que tenga un lugar la interacción de los gobiernos departamentales iii) analizar la compatibilidad de los escenarios meta definidos en los tres planes elaborados iv) precisar qué aspectos del PEC IV y del MM demandan una profunda articulación con las políticas nacionales v) capacitar a funcionarios/as de los distintos organismos involucrados, con énfasis en la IM vi) elaborar una memoria metodológica del ciclo prospectivo de Montevideo del Mañana.

El plan de trabajo del proyecto consistió, en una primera parte, en la realización de un Taller General para discutir los aspectos metodológicos y compatibilidades generales de los escenarios y estrategias con el objetivo de generar insumos para la articulación estratégica multiescalar. Dicho taller tuvo lugar previamente a los talleres temáticos (nodos), y luego, se realizó una sesión posterior a los mismos. Los talleres temáticos fueron instancias donde se reunieron un conjunto limitado de representantes de las tres organizaciones involucradas y se discutieron temas específicos de particular relevancia para éstas. La primera instancia de talleres temáticos se repartió de la siguiente manera: Integración metropolitana, Género, Matriz productiva y Transformación social. Estos nodos se transformaron, luego de discusión en el Taller General II sobre la sobreposición de las temáticas y la importancia inexorable de los aspectos jurídicos y políticos en la discusión sobre el Área Metropolitana, en los siguientes nodos: Aspectos jurídico-políticos de la construcción metropolitana, las transformaciones sociales y de género, las transformaciones urbano-ambientales metropolitanas y Movilidad y matriz productiva.

PRESENTACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LA PASANTÍA

Objetivo general

- Colaborar con el equipo de facultad durante el transcurso del convenio, aportando una visión territorial al análisis y contribuir con el equipo del nodo Integración Metropolitana (a futuro nodo jurídico institucional).

Objetivos específicos

- Asistir al equipo de facultad en la formulación de informes previos a los talleres generales o reuniones de nodos (específicamente en lo que respecta a la dimensión territorial y el aspecto jurídico institucional de la integración metropolitana).
- Participar de las instancias de encuentro con los demás actores involucrados.
- Colaborar en la producción de la relatoría correspondiente a las reuniones en las que participo.

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICO METODOLÓGICA DESDE LOS ESTUDIOS DEL DESARROLLO

DESARROLLO Y TERRITORIALIDAD

De acuerdo a Rodríguez Miranda (2006) el territorio es

“un ámbito geográfico delimitado por un conjunto de relaciones sociales y económicas entre actores e instituciones, que poseen capacidades y conocimientos específicos, compartidos, propios y adquiridos, e interactúan a partir de una tradición, normas y valores comunes, sobre los cuales se codifican y decodifican todos los intercambios” (Rodríguez Miranda, 2006, p. 9)

Según el autor el territorio es por definición integral, trasciende su espacio físico, dado que habitado por el ser humano se vuelve un espacio político, económico, social, cultural y ambiental, en donde se expresa toda la complejidad de la vida humana en sociedad.

Las dimensiones simbólicas, culturales e institucionales del territorio han llevado a que algunos autores se planteen que incluso puede “existir una territorialidad sin territorio” o coexistir múltiples territorialidades en un sólo espacio (Haesbaert, 2004). Éste perfectamente podría ser el caso del Área Metropolitana de Montevideo, tema central del presente trabajo, ya que incluye en ella territorio “montevideano, canario y maragato” con sus particulares identidades formadas en base a la división espacial administrativa de los departamentos involucrados. Veremos más adelante que la construcción de la identidad metropolitana será uno de los desafíos que se deben enfrentar.

Distintos territorios producirán diferentes relaciones sociales y promoverán diversos, y muchas veces opuestos, estilos de desarrollo. No obstante, pueden compartir un mismo espacio geográfico que conforme dicha multiterritorialidad generando una puja entre sus modelos de desarrollo.

Entonces, desde el punto de vista del desarrollo, el territorio puede ser visto de dos maneras: en primera instancia, como un proceso donde prima la concertación y la

cooperación entre los actores involucrados o como procesos donde el conflicto es un elemento constante que debe ser gestionado para que el cambio ocurra. El estilo de desarrollo que predomine en un territorio dependerá entonces de los actores locales, o de los actores con incidencia en ese territorio, y del proceso de negociación entre ellos (Manual Problemas del Desarrollo 2020).

Según Lechner (2002) el profundo cambio cultural que ha sucedido en las sociedades globalizadas en las últimas décadas es uno de los problemas que debe enfrentar la acción para el desarrollo. Dada la impronta individualista que define los comportamientos de las personas los vínculos sociales y las identidades colectivas se han vuelto más débiles, haciendo difícil concebir un compromiso con la comunidad. Y, si consideramos que el desarrollo es el proceso colectivo que permite mejorar la calidad de vida de las personas, la construcción del “nosotros” se convierte en un compromiso ético necesario para poder alcanzar el objetivo.

BREVE INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE DESARROLLO LOCAL ENDÓGENO

Uruguay es miembro pleno de las Naciones Unidas, no sólo suscribe a la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 sino que realiza informes voluntarios anuales en los que reporta su avance en cuanto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Así mismo, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto realiza en conjunto con varias organizaciones (gubernamentales y no gubernamentales) actividades y planes de acción departamentales, que promueven la participación ciudadana y que se estructuran en base a los ODS.

Es por ello que considero pertinente utilizar la definición de desarrollo humano sostenible que se encuentra como base de la Agenda 2030: “el desarrollo sostenible como la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Naciones Unidas, s/f). Teniendo en cuenta que esta concepción de desarrollo está ligada a la noción de capacidades de Amartya Sen, es menester definir el desarrollo de acuerdo a este autor: “un proceso de expansión de las capacidades de que disfrutaban los individuos” (Sen, 1999).

Desde el año 1975 el Banco Mundial expuso la definición de desarrollo aplicada al ámbito espacial de Desarrollo Local, no obstante, recién a fines de 1980 se inicia a nivel

internacional un giro importante en materia de políticas de desarrollo que hasta ese entonces eran impuestas “de arriba a abajo” mediante políticas macroeconómicas globales, mayormente alejadas de las realidades locales. Se comienza entonces a adoptar políticas mixtas macro y micro económicas centradas en promover el protagonismo del desarrollo local, políticas “de abajo hacia arriba”.

La creación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) supone un punto de inflexión en esta tendencia mundial estableciendo dos principios esenciales: pensar en lo global y actuar localmente y fomentar la participación de las comunidades locales en los planes de desarrollo.

Se considera oportuno entonces, introducir el concepto de desarrollo local, para lo que retomaremos las ideas de Vázquez Barquero (1988) quien propone que el desarrollo local es un “...proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local (...) se pueden identificar 3 dimensiones: económica, sociocultural y político-administrativa”. En referencia a esta última dimensión plantea que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo. A partir de esta definición es posible identificar el aspecto multidimensional y complejo de los procesos de desarrollo local.

Por su parte, Albuquerque (2015) propone que el desarrollo local se trata de una aproximación territorial y no sólo sectorial o agregada, que promueve la construcción social del territorio, esto es, la creación de redes, instituciones y capital social para sustentar los acuerdos que necesita la estrategia local. En este sentido, se basa en el abandono de las actitudes pasivas, dependientes de las ayudas o subsidios; la movilización y participación de los actores territoriales; y la convicción del esfuerzo y decisión propios para concertar territorialmente las estrategias de desarrollo a seguir.

Desde la perspectiva de Barreiro (2000), se agrega al concepto de desarrollo local la importancia de su endogeneidad. Argumenta que, el desarrollo local tiene que ver con las acciones que son tomadas desde el territorio e incrementan la creación de valor y mejoran la calidad de vida de los habitantes de la localidad. Explica que esto no debe abordarse únicamente por la acción de las instituciones públicas, sino que “son el resultado de la multiplicidad de acciones del conjunto de actores (económicos, sociales, políticos, tecnológicos) que operan y toman decisiones en el territorio o, que sin estar localizados en el territorio, inciden en él”.

La endogeneidad del desarrollo local, según Boisier (1993), se manifiesta en cuatro planos que se cruzan entre sí: político, económico, tecnológico y cultural. El plano económico implica tener control sobre el proceso productivo y capacidad de apropiación y reinversión en el territorio de parte del excedente generado, de forma de dar sustento al desarrollo en el largo plazo. El plano tecnológico, por su parte, refiere a la capacidad interna de un territorio organizado para generar sus propios impulsos de cambio (innovaciones radicales o incrementales) que, sobre todas las cosas, sean capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema productivo favoreciendo su competitividad y capacidad de adaptación al cambio. El plano de la cultura implica una suerte de matriz generadora de identidad socioterritorial que, junto a los otros planos, va generando un escenario que es ocupado por una variedad de actores públicos y privados de cuya interacción surge la sinergia necesaria para generar el cambio estructural y el desarrollo. Y, por último, el plano político, refiere a la capacidad del territorio de tomar decisiones relevantes en relación con el modelo de desarrollo, lo que implica también capacidad de diseñar y ejecutar políticas, así como de negociar y concertar.

Importancia de la dimensión territorial para el trabajo prospectivo y la planificación del desarrollo

Para este punto me gustaría retomar el documento elaborado por la OPP, “Visión 2050: Tacuarembó en la Región Norte”, donde se identifican variables de gobernanza e institucionalidad que proponen transformarse en factores claves para pensar en un nuevo escenario regional hacia 2050.

En dicho documento, señalan que “los procesos de gobernanza e institucionalidad constituyen una de las bases claves para el análisis de prospectiva”. Allí mismo, retoman la definición de prospectiva de Cassigena Harper (2003) como

“el proceso que involucra períodos iterativos de reflexión abierta, trabajo en red, consulta y discusión, conduciendo a una visión conjunta y refinada de visiones de futuro y de estrategias comunes de los involucrados (...) esto es el descubrimiento de un espacio común para pensar en el futuro y la generación de aproximaciones estratégicas” (OPP, 2017, p.54).

Asimismo, destacan que la implementación de proyectos territoriales implica un proceder prospectivo y un enfoque estratégico y participativo. De acuerdo al documento, los actores sociales tienen la capacidad de generar cambios en las estructuras sociales, y la prospectiva constituye una herramienta fundamental para conseguirlo.

En este informe, la OPP plantea que la prospectiva territorial es una herramienta útil para enfrentar desafíos políticos e institucionales que deben enfrentar los territorios. En esta línea, la descentralización -proceso que ha tomado mucha importancia en Uruguay en los últimos años- conlleva la responsabilidad de tomar decisiones y definir una agenda y un futuro propio. Asimismo, requiere de cooperación entre los actores de un mismo territorio, que no necesariamente se reconocen como socios.

Pensar a largo plazo requiere de voluntad política para anticipar el futuro y planificar. En este sentido, la planificación es necesaria para una eficiente gestión pública. La planificación estratégica aparece como una herramienta sistemática de la gestión pública, que permite promover un ciclo virtuoso de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas brindando insumos para gobernar y actuar.

CENTRALIZACIÓN, DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

En base a la conceptualización realizada sobre desarrollo sostenible, local y endógeno, es que se considera necesario definir y diferenciar los términos centralización, desconcentración y descentralización, así como la importancia de cada uno de ellos en el proceso de desarrollo.

Oszlak y Serafinoff (s/f) en “Aportes y reflexiones para la agenda nacional de descentralización” plantean que la centralización fue un requisito para la constitución de los estados nacionalistas hacia finales del siglo XIX. En los países de América Latina, explican que fue un “componente funcional del presidencialismo que caracterizó a los más diferentes regímenes políticos”, pero que un siglo después, a mediados de la década de 1970, se colocó a la descentralización como un componente clave a partir del diseño de políticas neoliberales diseñadas como respuesta a la crisis del modelo de Estado de Bienestar.

Los autores definen la descentralización como una “transferencia de competencias que implica el triple traslado de autoridad, recursos y ámbitos de gestión”. Explican, que en los procesos de descentralización, el Estado nacional se desprende de sus responsabilidades ejecutoras y procura a la vez los recursos presupuestales a las nuevas autoridades responsables en el nivel departamental. Por su parte, Falletti (2006), concibe a la descentralización como un “proceso multidimensional que implica negociaciones políticas en torno al contenido e instrumentación de distinto tipos de medidas” (transferencias de

recursos, responsabilidades y autoridad a los gobiernos subnacionales). De acuerdo a la autora, la descentralización tiende, generalmente, a aumentar el poder de los funcionarios subnacionales. La transferencia de poder, que supone la descentralización, puede generarse a partir de tres tipos de medidas que serán ejecutadas desde el nivel central al subnacional: administrativa, fiscal y política. Qué medidas serán aplicadas y en qué orden, será consecuencia de los incentivos e intereses que mantengan los actores participantes del proceso. Así, los resultados del proceso de descentralización, de acuerdo a Falleti, son dependientes de las trayectorias previas de reforma, y éstas están determinadas, en gran parte, por el tipo de Estado que buscan reformar.

Por otra parte, Montecinos (2004) define a la descentralización como un medio para profundizar y perfeccionar la democracia, y fortalecer el desarrollo “desde abajo”. Plantea que ésta contribuye a la equidad ciudadana, a disminuir la estructura burocrática del Estado y hacer más eficiente la gestión pública. Mantiene la definición de Falleti, y la considera un proceso de transferencia de poder político, fiscal y administrativo desde el nivel central a los niveles subnacionales del gobierno. Agrega, a la definición anterior, que se trata de un proceso político que apela a una nueva forma de gobernar y propone un camino político más democrático y eficiente para la región.

En los procesos de desconcentración, en cambio, según Oszlak y Serafinoff (s/f), la responsabilidad está a cargo del organismo nacional aún cuando la ejecución se realiza desde el ámbito local, desde el segundo o tercer nivel de gobierno. En este sentido, la descentralización implica asumir costos mayores a los que implica continuar desempeñando funciones en forma desconcentrada.

GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Considerar la dimensión territorial en el proceso de desarrollo implica tener en cuenta la necesidad de procesos de descentralización del poder, así como explicitar al desarrollo como categoría política y no sólo económica. De este modo, supone explicitar también la capacidad de afectar los mecanismos de gobernabilidad y gobernanza, así como la necesidad de impulsar la creación nuevas formas de gobernanza.

De acuerdo a Zurbriggen (2011) la gobernanza “surge como un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y de mercado, caracterizado por un

mayor grado de cooperación entre los gobiernos y administraciones públicas y actores no gubernamentales en la hechura de las políticas públicas” (Zurbriggen, 2011, p.44). Es decir, constituye un proceso de elaboración de políticas, fundamentado en la colaboración, el consenso y la participación de distintos actores.

En esta línea, quisiera retomar a Evans, quien propone, desde la perspectiva del desarrollo humano y de capacidades, utilizar instituciones deliberativas, que consisten en construir discusión pública e intercambiar directamente en procesos de “gobernanza participativa empoderizada” (Evans, 2006). El autor propone de este modo ejercer una forma de gobernanza participativa y empoderizada.

Un aspecto que destaca Evans es la importancia de la democracia como instituciones de ciudadanía política. De acuerdo al autor, la democracia conduce al desarrollo, y no el desarrollo a la democracia, como se suelen argumentar quienes plantean que la base del desarrollo es el crecimiento económico. El camino propuesto por Evans es poco recorrido, a causa de la poca evidencia que explique el desarrollo como consecuencia de instituciones democráticas establecidas.

Según Evans (2006) el desarrollo implica “la mejora de las condiciones de los ciudadanos, mejora en la distribución”. Para ello, es necesario que los ciudadanos participen directamente en el proceso de toma de decisiones y no a través de representantes. A este mecanismo lo denomina democracia deliberativa. La eficacia de este proceso, según el autor, depende de que las decisiones que se tomen sean llevadas a la práctica. Asimismo, requiere que se sostengan niveles intensos de participación política por parte de los ciudadanos, y se superen tres problemas: las instituciones deliberativas deben ser “socialmente autosostenibles” (los ciudadanos deben estar dispuestos a invertir su tiempo y energía en la toma de decisiones), las instituciones deliberativas deben ser capaces de sobreponerse al “problema de la política económica” (oposición de actores con intereses personales que se apropien de poder en la estructura de toma de decisiones); y el “problema de crecimiento”, el proceso deliberativo no debe ser económicamente ineficiente. Asimismo, los problemas de desigualdad afectan la capacidad de los ciudadanos de participar deliberadamente.

Para justificar la importancia de las instituciones políticas participativas, Evans (2006) retoma el argumento de Sen (1999) sobre instituciones de tomas de decisiones políticas “profundamente democráticas”, argumenta que éstas “construidas en la discusión pública y el intercambio de ideas, información y opiniones ofrecen la única vía para definir

adecuadamente los objetivos deseables de desarrollo”. En palabras de Sen (1999a: 291), “los procesos de participación deben ser entendidos como partes constitutivas de los propios objetivos de desarrollo”.

Descentralización, desarrollo y democracia son aspectos claves para entender los procesos de desarrollo político en el territorio, y más aún, para contextualizar las dinámicas de participación ciudadana que se han implementado en el país.

Importancia de la articulación de actores para trabajar en un mismo territorio

De acuerdo a Albuquerque (2004) es necesario que la localidad cuente en alguna medida con elementos básicos para que un proceso de desarrollo local se inicie. Entre los elementos destaca los siguientes: movilización y participación de actores locales; actividad proactiva del gobierno local; existencia de equipos de liderazgo local; cooperación político-privada; elaboración de una estrategia territorial de desarrollo; fomento de microempresas y pymes y capacitación de recursos humanos; coordinación de programas e instrumentos de fomento; e institucionalidad para el desarrollo económico local.

El autor destaca que si bien todos los elementos son importantes, es imprescindible la movilización y participación de los actores locales, es decir, la construcción de capital social comunitario e identidad regional que pueda sostener cualquier iniciativa. Ambos deben ser contruidos localmente, por lo que la existencia de espacios de concertación y participación son claves en el proceso. Albuquerque adhiere a una visión de desarrollo territorial con centro en el consenso, es decir, considera que el territorio es capaz de definir un proyecto colectivo e implementar una estrategia común para implementar ese proyecto (Manual de Problemas del Desarrollo 2020).

De acuerdo a lo planteado, resulta imprescindible promover la participación y cooperación entre actores y organizaciones para construir sinergias territoriales. En esta línea, el entramado institucional local es clave para el proceso de negociación. Retomando las ideas de North (1990) podemos afirmar que las instituciones reducen las incertidumbres de la interacción humana, que se genera mayormente por la falta de información respecto a la conducta de los otros. Así, la generación de institucionalidad a nivel local permite bajar los costos de transacción y negociación, favoreciendo el intercambio y la cooperación en los procesos de desarrollo.

DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN URUGUAY

La normativa que regula el gobierno departamental en Uruguay es la Constitución de la República de 1967, con la reforma de 1997 (plebiscitada el 8 de diciembre de 1996) que introdujo diversas modificaciones en el funcionamiento de los gobiernos departamentales. La justificación de la reforma fue la apuesta al desarrollo local, y al no incorporar argumentos políticos, fue una visión funcional y economicista del instrumento (Magri, 2016).

En este sentido, Magri (2016) critica la falta de argumentos políticos de la reforma, ya que la Carta Magna no registró desde esta perspectiva la necesidad de un cambio en el diseño estatal que implementara en la descentralización una efectiva redistribución del poder político institucional, sino que consistió en un planteo adaptativo de eficacia estatal y local.

En esta línea, en su Artículo 262, la reforma expone que el “Gobierno y la Administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente” (Reforma Constitucional, 1996), las sedes serán en la capital de cada Departamento, y las funciones serán iniciadas sesenta días después de su elección. De acuerdo con este artículo, los gobiernos departamentales tienen a su cargo “el gobierno y la administración” de sus respectivos Departamentos.

En forma genérica, tienen competencia en ‘materia departamental’ y ‘materia local’, y concretamente, según lo previsto por el artículo 230, en temas tales como ‘servicios públicos confiados a su gestión y dirección’, ‘utilización o aprovechamiento de los bienes o servicios departamentales’, ‘obras públicas departamentales’. ‘El artículo 297, por su parte, trata de la materia tributaria y ‘la planificación de las políticas de descentralización’.

Entre las materias excluidas de competencia departamental se encuentran, entre otros: los servicios de seguridad pública, relaciones exteriores, y prestación de servicios de enseñanza pública.

A fines de la década de 1980 se acentúa la necesidad de reducir la centralización estatal, y Uruguay no queda exento, reflejándose en la reincorporación de la temática a la

Agenda pública. Asimismo, adquiere en esta época notoria participación los organismos internacionales de crédito quienes promovieron acciones que contribuyeran a la descentralización del Estado.

En el año 2010 se reglamentó la Ley de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana (Ley N° 18.567), que constituyó el tercer nivel de gobierno para el resto del país. Esta nueva forma de gobierno, según Magri (2016), planteó muchas interrogantes respecto al alcance de las capacidades gubernamentales de los municipios, que en julio de 2010 serían 81, en diversas ciudades y localidades de Uruguay.

Actualmente, la estructura de gobierno está compuesta de tres niveles: el nacional, el departamental y el municipal. En este último, el formato se distribuye en municipios y Juntas Locales (dependientes del gobierno departamental y cuyas autoridades son designadas directamente por el Intendente Departamental).

Entre los principios esenciales que destaca la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana se encuentran: preservar la unidad territorial y política, acercar la gestión del Estado a todos los habitantes, la transferencia de atribuciones, poderes y recursos a los Municipios en el proceso de descentralización, elección y representación proporcional, cooperación entre los Municipios y participación ciudadana.

Es preciso destacar la complejidad que supone el proceso de descentralización dado que es poco probable se produzca una transferencia total de funciones de un nivel de gobierno al otro. En esta línea, se considera conveniente identificar si las gestiones que en última instancia quedan a cargo de un nivel son alcanzadas por una decisión o una negociación entre partes. Sumado a esta idea, es menester retomar a Oszlak y Serafinoff (s/f), quienes plantean que dadas las modalidades actuales de gestión pública y el fenómeno de “transversalidad del Estado” es probable que intervengan paralelamente dos o más instancias gubernamentales (así como organizaciones sociales, empresas u organismos multilaterales) en una misma competencia. Es de esperar que este patrón se visualice en el diseño de las Directrices Departamentales y las Estrategias Regionales, las cuales a pesar de ser competencia “exclusiva” del Gobierno Departamental contaron con la intervención del MVOTMA y la sociedad civil para su elaboración.

MARCO NORMATIVO

Uruguay y los procesos de descentralización en los últimos años

Descentralización, desarrollo y democracia son aspectos claves para entender los procesos de desarrollo político en el territorio, y más aún, para contextualizar las dinámicas de participación ciudadana que se han implementado en el país. Entre los esfuerzos que se han realizado en este sentido, se destacan la Ley de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana (Ley N° 18.567), y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley N° 18.308) que proponen trabajar sobre las diferencias y especificidades de las regiones y microrregiones en Uruguay.

La participación ciudadana activa, enmarcada si se quiere en las instituciones democráticas deliberativas que propone Evans, son un camino y un objetivo de desarrollo en sí mismo, donde cobra prioridad que los ciudadanos sean capaces de tomar decisiones sobre los asuntos que les competen. Uruguay no es ajeno a esta idea y así lo demuestra en sus vínculos con Naciones Unidas y su trabajo constante hacia los ODS, que confirman su compromiso hacia la Agenda 2030.

Ley De Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

La Ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (en adelante LOT y DS) fue promulgada el 30 de junio de 2008 y propuso un nuevo contexto normativo que modifica las potestades para pensar el desarrollo. En este sentido, la forma y el contenido de la planificación y de la gestión del territorio nacional es delegada a los gobiernos departamentales en sus respectivas jurisdicciones. Esto no quiere decir que el gobierno central renuncia a sus cometidos esenciales sino que se convierten en una responsabilidad compartida. Según Altair Magri (2010) la ley constituye una herramienta innovadora a nivel institucional y de políticas públicas, y destaca sus efectos sobre los gobiernos subnacionales que pueden generar -de ser aplicada adecuadamente- un mejor marco de gobernabilidad.

La LOT y DS contribuye al proceso de descentralización del territorio, forma parte de un “proceso multidimensional” que implica negociaciones políticas en torno al contenido e instrumentación de distintos tipos de medidas (transferencias de recursos, responsabilidades y autoridad a los gobiernos subnacionales) (Falleti, 2006). Esto favorece a la gobernanza en

el territorio, y como tal propone gobernar y administrar en condiciones más firmes de democracia pluralista y competitiva (Aguilar Villanueva, 2006).

Entre los aspectos positivos de la LOT y DS se destaca la previsión de nuevos instrumentos de planificación territorial que guían el accionar de las distintas esferas del gobierno sobre el ordenamiento del territorio, presentados en el Título III de la ley. La planificación y ejecución se plantea a través de los siguientes instrumentos: Directrices Nacionales y Programas Nacionales (ámbito nacional), Estrategias Regionales (ámbito regional), Directrices Departamentales, Ordenanzas Departamentales y Planes Locales (ámbito departamental), Planes Interdepartamentales (ámbito interdepartamental) e Instrumentos Especiales. Para la elaboración de todos los instrumentos expuestos se “observarán los principios de información, participación, cooperación y coordinación entre las entidades públicas, sin perjuicio del respeto de la competencia atribuida a cada una de ellas”. (LOT y DS, Título 3, Cap. I).

No obstante el carácter positivo de la nueva normativa que propone la LOT y DS, otorgando nuevas capacidades a los gobiernos departamentales y agentes locales, se desconoce cómo ha sido el proceso por el que se llega a estos instrumentos, específicamente, cuál es el proceso de diseño de estas políticas/herramientas. En esta línea, se deben considerar los diversos actores, públicos o privados, que van a querer incidir en su diseño, así como el rol de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (en adelante DINOT) como rector de la política.

Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas

Los actores que participaron en la formulación de las estrategias fueron: la Intendencia de Canelones, Intendencia de Montevideo, Intendencia de San José y el Poder Ejecutivo (representado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente). Este proceso fue financiado por la Junta de Andalucía.

Las bases fueron elaboradas entre Julio y Diciembre de 2009 y participaron: la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, representada por el Ing. Agr. Manuel Chabalgoity (Director Nacional de Ordenamiento Territorial); la Intendencia de Canelones, representada por el Arq. Andrés Ridao (Director General de Planificación Territorial y Acondicionamiento Urbano); la Intendencia de Montevideo, representada por el Arq. Salvador Schelotto (Director General del Departamento de Planificación); la Intendencia de

San José, representada por la Arq. Silvia Lorente (Directora de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente); y el Programa Agenda Metropolitana, representada por la Arq. Sumila Detomasi. Asimismo, participaron como invitados representantes de Alur, Conalog, Dinama, Dinamige, MGAP y MIEM.

El objetivo principal del documento radica en “sentar las bases conceptuales y metodológicas para nuevas modalidades de relacionamiento interinstitucional, para la gestión compartida y concertada de la compleja y desafiante realidad del territorio metropolitano”. De ser una base sólida, la construida en la estrategia, sería un sustento fundamental para el trabajo de coordinación entre los departamentos integrantes del área metropolitana que se propone el convenio. No obstante, de acuerdo con la información recabada en las distintas instancias de reunión y discusión entre los actores, se torna evidente que las modalidades de relacionamiento interinstitucional para la gestión compartida del territorio metropolitano no son eficientes. De hecho, esta es la principal razón por la que los “aspectos jurídico-políticos de la construcción metropolitana” se incorporaron a la discusión como un nodo aparte.

Es a partir de estas Estrategias de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas que finalmente se promueve la construcción de una identidad metropolitana que no terminaba de ser reconocida por los responsables públicos.

De acuerdo con el documento base de la Estrategia, la coordinación interinstitucional refiere al trabajo conjunto del equipo de técnicos de las intendencias, de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial y del Programa Agenda Metropolitana. Asimismo, se realizaron coordinaciones con organismos sectoriales, entes y servicios del Estado que llevan adelante políticas con incidencia territorial en el Área Metropolitana.

Como se menciona en el Libro Blanco del Área Metropolitana, la “Región Metropolitana” se ha definido como un ámbito metropolitano más extenso, aunque también correspondiente a la jurisdicción del departamento de Montevideo en forma total, extensos territorios de los departamentos de Canelones y San José y el sur del departamento de Florida. No obstante, la referencia geográfica no coincide con la delimitación político-institucional y que en algunos casos puede llegar a involucrar territorios de otros departamentos, por ejemplo, Florida y Maldonado. En este sentido, las disposiciones de las Estrategias Metropolitanas tienen vigencia en el ámbito de los límites jurisdiccionales departamentales.

Según el documento base,

“la redacción de las Estrategias Metropolitanas, según lo establecido en la ley, no requiere una nueva institucionalidad propiamente metropolitana. No obstante, se aspira al fortalecimiento de las institucionalidades existentes. A partir de los acuerdos que posibilita la ley y del alcance y la profundidad de estos se construirá el fortalecimiento institucional que requiere el artículo 12° literal d) y una futura y eventual nueva institucionalidad metropolitana en materia de ordenamiento territorial”. (MVOTMA, 2010, p.17)

Se plantea en esta línea, el antecedente de los acuerdos alcanzados por el Programa Agenda Metropolitana, los cuales muestran un camino posible de consolidación institucional metropolitana, que impulse las acciones y la gestión.

En cuanto a la redacción de las Estrategias Metropolitanas, se adopta el horizonte temporal de 2030 para posibilitar el análisis prospectivo o construcción de escenarios en un área extensa y compleja. Además, se considera necesario otorgar plazos adecuados para la elaboración y aprobación concertada y articulada de los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial establecidos en la ley.

En lo que respecta a los objetivos de la Estrategia, se establecen los siguientes, de mediano y largo plazo, para el ordenamiento territorial y el desarrollo sustentable y sostenible del Área Metropolitana:

1. “Posicionar el Área Metropolitana en el sistema de ciudades del Cono Sur, a partir del reconocimiento de su papel destacado en la Región Litoral Sur del territorio nacional y sus relaciones con los otros centros urbanos componentes del sistema de ciudades del país.
2. Promover la localización ordenada de actividades productivas (agropecuarias, industriales, logísticas y turísticas), en condiciones de compatibilidad con los otros usos del territorio, potenciando las infraestructuras y equipamientos instalados y asegurando la sustentabilidad ambiental.
3. Propender a la integración social y al fortalecimiento de las centralidades metropolitanas y locales. Dotar las centralidades de equipamientos de uso colectivo. Planificar la realización de nuevos espacios públicos, mejorar la calidad de los existentes y la accesibilidad a ellos.
4. Adoptar medidas tendientes a consolidar, completar y densificar las áreas urbanizadas. Establecer límites a su expansión insostenible. Fomentar el mejor aprovechamiento de las capacidades e infraestructuras instaladas.
5. Promover la construcción de una identidad metropolitana y el reconocimiento de las diversidades y singularidades en la conformación urbano-territorial.
6. Fortalecer la puesta en valor de los paisajes naturales y culturales relevantes.” (MVOTMA, 2010, p. 29)

Por su parte, la planificación de servicios e infraestructuras territoriales buscarán, a través de la estrategia, promover:

1. “La definición de criterios e indicadores para la evaluación coordinada de proyectos y obras de grandes equipamientos de escala metropolitana, en el marco de sus relaciones con el sistema urbano y territorial nacional.
2. La estructuración de un sistema de espacios públicos metropolitanos, dotados de infraestructuras, equipamientos y servicios adecuados para alcanzar la integración territorial y la inclusión social.
3. La coordinación e integración de los sistemas de saneamiento en las áreas urbanizadas contiguas.
4. La formulación de un sistema integral de tratamiento de los residuos sólidos desde su generación hasta su disposición final.
5. La definición de una estructura vial jerarquizada para el transporte de cargas, vinculante entre las rutas nacionales, vías departamentales y los principales nodos y equipamientos.
6. El desarrollo de un sistema de transporte público metropolitano, de carácter integral y multimodal” (MVOTMA, 2010, p. 53)

En cuanto a las propuestas de desarrollo regional y fortalecimiento institucional, que proponen las Estrategias Metropolitanas promoverán:

- a) “El fortalecimiento institucional para propender al equilibrio de las capacidades de planificación, gestión, evaluación y control de las instituciones involucradas.
- b) La puesta en común de protocolos y procedimientos de evaluación de proyectos y programas de iniciativa pública o privada, con impacto en el Área Metropolitana.
- c) La disponibilidad de herramientas de información geográfica y bases de datos compartidas entre las instituciones involucradas.” (MVOTMA, 2010, p. 54)

Agenda Metropolitana

La Agenda Metropolitana se integra en las definiciones previstas por las Estrategias Regionales para el Área Metropolitana, para el fortalecimiento institucional y la descentralización, definidas en el artículo 9 del Decreto 26 del 18/08/2011.

En Julio del año 2005 el entonces Presidente Vázquez determinó la creación del Programa Agenda Metropolitana de Montevideo (AM) en la órbita de la Presidencia de la República. Los intendentes de Montevideo, Canelones y San José suscribieron al programa

que consagró la Agenda Metropolitana, con el apoyo de la Presidencia de la República, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Se trata de un programa

Interinstitucional para avanzar en el desarrollo local sustentable, en forma articulada e integral; promover la gestión sinérgica de recursos humanos y materiales en el Área Metropolitana y su proyección regional; y propiciar una relación fluida y proactiva entre los organismos públicos nacionales, departamentales y locales, con la Universidad de la República, con organizaciones no gubernamentales y demás organizaciones de la sociedad. (Resolución N° 2324/08)

Es un programa sin antecedentes. Tiene un órgano de dirección, la Junta Directiva, integrada por los tres intendentes y un equipo de coordinación ejecutiva, compuesto por un representante de cada departamento y un coordinador general. No obstante, quienes deciden los niveles de participación en las diferentes instancias son las autoridades departamentales, los directores municipales y ministeriales (Libro Blanco del Área Metropolitana).

La financiación del Programa AM estuvo a cargo del PNUD hasta 2007 gozando de un amplio margen de autonomía política radicada en los Intendentes. Posteriormente, entre 2008 y 2009, quedó en la órbita política de la OPP y fue financiada con fondos a cargo del BID, aunque esto no supuso controles sobre su actividad.

Según Magri los propósitos de gestión en la gobernanza de la Agenda son: la coordinación institucional y socio-institucional en perspectiva regional (no opera sobre límites político jurisdiccionales); las condiciones de la gestión son el arbitraje supra gubernamental para gestionar las interdependencias, y el marco legal de la gestión es informal, dado por ámbitos ad hoc, instaurados en cada tema de política. Los acuerdos son voluntarios y sujetos a la voluntad política de los jerarcas departamentales.

ANTECEDENTES

MONTEVIDEO DEL MAÑANA

Montevideo del Mañana es un proyecto que inicia en el año 2018 la Intendencia de Montevideo para avanzar en la construcción de una estrategia colectiva, donde Montevideo “se proyecta a la región y al mundo como una capital, en un entorno metropolitano y en sintonía con un proyecto nacional, en base a un modelo de desarrollo humano, resiliente, dinámico, creativo, participativo, igualitario y ambientalmente sustentable” (Web IM).

Esta propuesta es impulsada por el Gabinete Departamental, con representantes de todos los departamentos de la Intendencia. La coordinación es realizada por el Departamento de Planificación. El consejo consultivo está presidido por el Intendente de Montevideo e integrado por representantes de la Junta Departamental y Municipios de Montevideo; la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; Rectorado de la Universidad de la República; Cámaras empresariales; PIT-CNT; Defensoría de la vecina y el vecino.

Esta nueva etapa de planificación supone ampliar el horizonte de la Visión de Montevideo a largo plazo y revisar los desafíos que enfrenta a futuro. De acuerdo a la página web de la Intendencia, el pilar del proyecto consta de un análisis prospectivo con participación ciudadana que habilite una formulación colectiva de la Visión de Futuro para Montevideo y del Plan de Desarrollo para el mediano plazo.

En esta línea, se propone desarrollar durante los años 2018 y 2019 una serie de actividades para elaborar un Plan de Desarrollo de Montevideo, entre ellas, la realización de un “Ciclo prospectivo”. Este proceso fue llevado a cabo entre una variedad de partes interesadas en temas específicos que fueron propuestos para debatir. Se seleccionaron siete temas que representan los potenciales desafíos a enfrentar por toda la sociedad, y que permite debatir aspectos concretos para formular las bases del plan mencionado. Los temas fueron los siguientes: integración metropolitana; bahía de Montevideo, puerta abierta a la región; transformación de la matriz productiva; transformación cultural y participación; hábitat, integración socioterritorial y derecho a la ciudad; gestión integral de residuos; conectividad, movilidad sostenible.

Entre los antecedentes más destacados a nivel de planificación en la Intendencia de Montevideo se encuentran, el Plan Estratégico para el desarrollo elaborado en 1994, los

Planes Estratégicos de desarrollo zonal realizados entre los años 2000 y 2015, y el Plan Estratégico MVD2030 que tuvo lugar en 2015.

PLAN ESTRATÉGICO CANARIO IV

El cuarto avance del Plan Estratégico Canario, titulado “Futuros Canarios, Canelones 2040”, fue publicado en el año 2019. De acuerdo con la web de la Intendencia de Canelones, este documento propone establecer los lineamientos que permitan mejorar la gestión, ordenar el territorio, desarrollar el departamento de forma sustentable, además de posicionar en perspectiva lo que son y representan a los demás.

Esta publicación fue elaborada por el equipo de Planificación Estratégica perteneciente a la Secretaría de Planificación de la Intendencia de Canelones, al igual que en los tres avances anteriores. Este cuarto avance, recoge insumos recopilados de diversas instancias participativas que nutren el trabajo, buscando sistematizarlas, incorporando el acumulado de experiencias hasta el momento.

En esta línea, se presenta la construcción de escenarios prospectivos con visión 2040 enmarcado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se incorpora la metodología prospectiva como herramienta para mirar hacia el futuro y generar los mecanismos para alcanzarlo.

A partir del trabajo metodológico descrito, se obtuvo una nueva visión que permitió redefinir las líneas estratégicas marco para la elaboración de la agenda estratégica, con temáticas prioritarias para Canelones. En este sentido, se elaboraron escenarios deseados a nivel sociocultural, económico productivo, territorial ambiental y político institucional. Asimismo, las líneas estratégicas 2040 que se establecieron fueron: Canelones inclusivo y equitativo; sostenible y productivo; integrado y articulado; y democrático y participativo.

ESTRATEGIA DE DESARROLLO 2050

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto trabaja desde el año 2015 bajo el lema “el futuro en desarrollo” realizando proyecciones a largo plazo, desde la metodología prospectiva, anticipando riesgos y oportunidades para diseñar políticas que acompañen los escenarios deseados que se establecen.

La estrategia, presentada en 2019, retoma varios estudios prospectivos en diversas áreas, en los que intervinieron la mayoría de los ministerios y agencias del gobierno, así como múltiples organizaciones sociales de la sociedad civil, de la academia, organismos internacionales, representantes de trabajadores y cámaras empresariales.

A partir de las mega tendencias presentadas en la publicación, y de los diversos estudios realizados, se plantean tres ejes estratégicos -fuertemente interconectados- en la estrategia: transformación productiva sostenible, transformación social y transformación de las relaciones de género.

INCORPORACIÓN DE LA DIMENSIÓN TERRITORIAL

A partir de un breve análisis cualitativo sobre los documentos: **Aportes para una Estrategia de Desarrollo 2050** (de la OPP), **Montevideo del Mañana** (Intendencia de Montevideo) y el **Plan Estratégico Canario: Canelones 2040** (Intendencia de Canelones), se identificaron distintos niveles de territorialización de las estrategias planteadas en cada uno de ellos.

En la **Estrategia de Desarrollo 2050**, se destaca la importancia del territorio y se definen cuatro dimensiones básicas para un escenario deseable desde la perspectiva del desarrollo sostenible: el ámbito económico, social, ambiental y cultural, todos ellas, con fuerte impronta territorial que permita incorporar las especificidades que imponen a dichas dimensiones los constructos socioterritoriales.

Se plantea una estrategia de desarrollo asentada sobre tres ejes estratégicos fuertemente interconectados entre sí: transformación productiva sostenible, transformación social y transformación de las relaciones de género. Y aunque en el documento final, **Aportes para una Estrategia de Desarrollo 2050**, no se evidencia una elaboración explícita sobre la territorialización de los ejes, en el documento **Visión 2050: Tacuarembó en la Región Norte**, se identifican variables de gobernanza e institucionalidad que proponen transformarse en factores claves para pensar en un nuevo escenario regional hacia 2050. Asimismo, en dicho documento se destaca que la implementación de proyectos territoriales implica un proceder prospectivo y un enfoque estratégico y participativo. En este sentido, se asigna a los actores sociales la capacidad de generar cambios en las

estructuras sociales; la prospectiva, de acuerdo con el documento, constituye una herramienta fundamental para conseguirlo.

Durante la descripción del eje Transformación Productiva Sostenible, se destaca la importancia de Montevideo y el Área Metropolitana (AM) respecto a las cadenas Cárnica, Sojera, Forestación y Lechería. En este aspecto, se indica que conocer las singularidades de dicho territorio -además de su rol en la cadenas productivas- es necesario para planificar y generar políticas eficientes. La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, y particularmente las Directrices Departamentales, parecen ser una herramienta funcional a la generación de estrategias territoriales, identificación de áreas de usos preferentes, elaboración de acciones de coordinación y cooperación, entre otros.

Por su parte, durante el abordaje de los ejes transformación social y transformación de las relaciones de género también se menciona, brevemente, la necesidad de una perspectiva territorial, haciendo hincapié en que las aptitudes y capacidades de los territorios -y su interacción- son requeridas para asegurar la equidad y la igualdad de oportunidades, más allá de la región donde se viva.

El trabajo elaborado en el marco de Montevideo del Mañana (MM) propone cuatro ejes estructurantes para la estrategia de desarrollo: el territorio, la cultura; la gobernanza; y la transformación productiva. La primera diferencia con respecto a la Estrategia de Desarrollo 2050 es la incorporación del territorio como eje estructural. En el Informe final de MM se destaca la trascendencia de la dimensión territorial, que “apareció con toda la complejidad de pensar en muchos Montevideo”, considerando de este modo:

“la diversidad y fragmentación de sus barrios; la indisimulable realidad del área metropolitana que trasciende los espacios departamentales constituyendo un espacio de facto integrado y con fuertes desajustes institucionales; la complejidad que presenta la bahía, incrustada en la ciudad, cortandola con sus vínculos hacia el interior y el exterior, condicionando los espacios urbanos y su integración”. (MM, p. 76)

Los escenarios deseables que fueron construidos a partir del proceso prospectivo de MM comprenden todos cambios importantes en la configuración y articulación del territorio. Asimismo, en todas las áreas que se estudiaron se presentaron propuestas alternativas a nivel institucional: una nueva institucionalidad metropolitana supra-departamental, un consorcio metropolitano de transporte, una autoridad que gobierne políticas en la bahía, nuevas estructuras de gestión y participación ciudadana en barrios, instrumentos

adecuados para la economía circular, coordinación de políticas de uso del suelo para vivienda, logística y producción y de construcción de hábitat urbano, entre otros.

Se plantea que el Montevideo del Mañana debe concebirse y desplegarse en escenarios territoriales y de población múltiples, lo cual complejiza la necesidad de un cambio cultural (aspecto que es reconocido como necesario en el documento en el proceso de construcción de los escenarios meta).

Por su parte, las directrices departamentales de Montevideo (IDM, 2012) ponen énfasis en detectar carencias, principalmente, en las conectividades transversales a los tradicionales ejes radiales, por ejemplo, en la vinculación entre periferias, y en el desarrollo consistente del transporte multimodal, centrándose fundamentalmente en el transporte motorizado e individual. Posicionándose, al igual que en la Estrategia de Desarrollo 2050, como una herramienta relevante para trabajar, transversalmente a los ejes elegidos, desde una perspectiva territorial.

El documento que surge a partir del ciclo prospectivo desarrollado por Montevideo del Mañana es denominado “aportes al plan de desarrollo”. El proceso prospectivo realizado en el departamento de Montevideo es por definición un proceso territorial, ya que considera en sus dimensiones y estrategias las particularidades y diferencias que componen a Montevideo. Aunque en los hechos el proceso de reflexión y participación se llevó adelante desde la centralidad del departamento y no en un proceso de trabajo directo en las zonas suburbanas o rurales de Montevideo.

La etapa siguiente de este ejercicio prospectivo y de identificación de ejes, lineamientos e iniciativas estratégicas sería en teoría la elaboración del “Plan de Desarrollo” donde articulado con la “Estrategia de Desarrollo 2050” se debería responder “¿qué departamento para qué país?”. En este sentido, el trabajo realizado en MM complementa a los Aportes para la Estrategia de Desarrollo 2050 que tienen un enfoque macro territorial, aportando la territorialización a la dimensión capitalina.

El trabajo prospectivo del Plan Estratégico Canario (PEC), por su parte, pone el centro -en su primer informe de avance- en la necesidad de una nueva institucionalidad canaria (participación, descentralización y eficacia). Este aspecto es similar al abordado por MM.

En el mismo informe, propone una visión integral del desarrollo sustentable, donde la gobernabilidad y las interrelaciones a la hora de tomar decisiones adquieren un rol clave a la hora de planificar sobre el desarrollo considerando el territorio.

Con respecto a la integración metropolitana, las variables relevantes se agrupan en: desarrollo productivo, desarrollo territorial y desarrollo ambiental. Asimismo, se señala que el papel de Canelones en el área metropolitana consiste en la construcción de identidades económico territoriales, así como en fortalecer identidades e interacciones culturales canarias. Se promueve un ordenamiento territorial participativo, como proceso positivo para resolver conflictos; escenario de espacios sociales diversos: mantenimiento de la calidad y contacto humano a pesar de las tecnologías; participación en la construcción, definición y uso de los espacios públicos.

Frente a la pregunta de cómo se logra la participación e involucramiento de la mayor cantidad de actores, el PEC propone Foros Temáticos y Microrregionales, pensados como ámbitos de encuentro, discusión, acuerdo y trabajo, que posibiliten la participación de la mayor cantidad de actores posibles. Los temas que se trabajen en dichos foros constituirán una agenda. De acuerdo al PEC, la piedra angular de la nueva institucionalidad está en el territorio, lo que implica un fuerte énfasis en las instituciones territoriales, que modifica el tradicional predominio de las estructuras sectoriales. El espacio de gestión microrregional se concibe como un ámbito para sumar y superar la fragmentación.

Si bien en el documento del PEC no se incorpora explícitamente la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible como herramienta para el desarrollo territorial, sí se menciona reiteradas veces la necesidad de planificar el ordenamiento del territorio de modo participativo.

El documento del PEC plantea la necesidad de construir un nuevo territorio metropolitano, con alta conectividad y economía sostenible, lo cual se lograría a través de un proceso de planificación, coordinación financiera y de gestión. Además, el fomento de la construcción de identidades económico territoriales (con el objetivo de reducir la fragmentación y aumentar las capacidades del territorio para resolver y gestionar sus conflictos) se presenta como clave. Al igual que en los documentos Estrategia de Desarrollo 2050 y Montevideo del Mañana, se plantea el cambio cultural como un aspecto necesario para desarrollar las estrategias planteadas y llevar a cabo el plan de desarrollo, en este caso departamental, con foco en el área metropolitana.

Del mismo modo que el documento elaborado por MM, el PEC se complementa eficazmente con la Estrategia de Desarrollo 2050, aportando la visión territorial que requieren la implementación de las estrategias en territorios particulares. Por su parte, aunque los documentos de MM y el PEC destacan la importancia del Área Metropolitana, y en algunos aspectos con ideas similares, parecería necesaria la elaboración conjunta de un plan de desarrollo regional (metropolitano) que identifique los múltiples escenarios territoriales y actores para implementar efectivamente las estrategias planteadas. En este aspecto, la Estrategia de Desarrollo 2050, y el trabajo realizado sobre la región norte “Tacuarembó 2050”, constituyen aportes claves para el objetivo planteado.

Se desprende de esta breve descripción que los tres procesos prospectivos se posicionan en el centro de la discusión -en mayor o menor medida- a la matriz productiva, la transformación social y cultural y las relaciones de género. Del mismo modo, la integración metropolitana cobra un rol fundamental en las estrategias departamentales de Montevideo y Canelones, y en la caracterización que se realiza en la Estrategia Nacional sobre las dimensiones antes mencionadas. Por ejemplo, el rol del AM en las cadenas productivas, como se mencionó anteriormente.

Aportes para la reflexión en Taller General I

La siguiente reflexión fue elaborada para compartir en el Taller General I y promover la discusión sobre la importancia de la dimensión territorial en la gestión metropolitana.

Se comparte en todos los documentos la importancia de la dimensión territorial a la hora de generar planes de desarrollo que se adecuen a las distintas características y realidades de las regiones y microrregiones. El Área Metropolitana tiene la peculiaridad de contener a múltiples realidades y características, pero también diferentes soportes institucionales que deben interrelacionarse para planificar sobre la región.

En el espíritu de compartir lecciones aprendidas sobre el trabajo realizado en cada una de las instancias:

¿Qué aprendimos en cada proceso prospectivo sobre cómo se incorpora el territorio? ¿Cuáles son las dificultades que esto implicó?

En cuanto al abordaje prospectivo a nivel nacional que por definición requiere de una visión macro del territorio:

¿se podría haber trabajado más en profundidad en subregiones o en torno a desafíos que afectan de forma diferenciada a diferentes regiones del país en la medida que algunas regiones habían intentado procesos de planificación estratégica y prospectiva conjunta en el pasado reciente?

¿cuáles fueron los énfasis de algunas subregiones del territorio que se miraron desde el proceso prospectivo de la OPP? ¿esos énfasis son relevantes o útiles para la reflexión de una potencial dimensión de la planificación a nivel metropolitano?

La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, ¿es una opción válida de coordinación y planificación a nivel regional (estrategia regional) e interdepartamental (planes interdepartamentales) con las herramientas que propone?

¿Existe diálogo y trabajo articulado, entre las Direcciones de Desarrollo de las Intendencias implicadas, sobre los temas y las problemáticas comunes al Área Metropolitana? ¿Ya se han creado intentos organizados, comisiones o trabajo en red entre dichas direcciones? Si sí, ¿cuáles han sido los avances, o dificultades? Si no, ¿por qué no se ha avanzado en ese sentido?

Frente a las diferentes percepciones en cuanto al abordaje territorial, ¿Cómo combinar la participación política institucional multi-escalar con la visión de participación ciudadana institucionalizada y de participación efectiva de la sociedad civil organizada que proponen los documentos?

ABORDAJE DE LA CUESTIÓN METROPOLITANA INSTITUCIONAL

De acuerdo con la Estrategia de Desarrollo 2050 lo político institucional (entre otras dimensiones) tiene un anclaje territorial que incide decisivamente en la posibilidad de generación de valor de un anclaje espacial. De este modo, se incorpora dentro de los lineamientos estratégicos la gobernanza. De acuerdo al documento, la gobernanza requiere de capacitación y profesionalización de gestores locales; desarrollo de instrumentos de planificación integral que permita construir agendas comunes que vinculen los ámbitos locales y nacionales; ámbitos de gestión público privada institucionalizados; ámbitos de coordinación interinstitucional a nivel público que diseñen y ejecuten políticas públicas

integradas en las localidades; ámbitos de coordinación privados profesionalizados que acompañen la planificación estratégica del sector.

Por su parte, en el documento del PEC, se visualiza en el escenario deseado un territorio con “identidad”, lo que implica la existencia de espacios y ámbitos de participación multinivel, con capacidad de propuesta, definición y ejecución. En este escenario se produce complementariedad de competencias, recursos, organización y estructura entre esos niveles, y se incorporan nuevas leyes que profundizan la descentralización y nuevos instrumentos de participación ciudadana.

La coordinación metropolitana para la ejecución de políticas públicas, programas socioculturales y obras de infraestructura es otro aspecto clave del escenario, que implica un proceso de planificación, coordinación financiera y de gestión.

En cuanto al abordaje de la dimensión institucional en el documento de MM, se observa que no hay área que se haya estudiado que no haya generado propuestas alternativas de construcción institucional. Entre ellas: una institucionalidad metropolitana supra-departamental y un consorcio metropolitano de transporte.

El escenario deseado del MM se caracteriza por una construcción normativa en clave metropolitana y de canales de interacción que favorecen la integración y la elaboración de políticas. Existe una normativa que permite normalizar la gestión, en el sentido de que la misma conforma un plan/es de gestión metropolitano.

En el documento de MM también se menciona la necesidad de incorporar a las organizaciones de la sociedad civil y a la propia ciudadanía en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas y -en particular- en la selección de los instrumentos idóneos para alcanzar los objetivos. Esta nueva forma de gobernar obliga a pensar en redes de interacción y mecanismos innovadores de participación de los distintos actores.

APORTES DESDE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

De acuerdo con Eduardo Rojas (2005) es posible decir que en el siglo XX la población de América Latina dejó de vivir mayoritariamente en el campo y comenzó a hacerlo en ciudades. El autor plantea que mientras en el año 1900 una de cada cuatro personas vivía en centros urbanos (de dos mil habitantes o más), a principios del siglo XX esta cifra se incrementó a tres cuartos de la población. Siguiendo esta lógica es que se espera para el año 2025 que el 80% de la población se encuentre en centros urbanos, teniendo en cuenta que concentrarse en ciudades mejora las posibilidades de crecimiento personal y mejora la calidad de vida de las personas.

Otros aspectos que destaca Rojas (2005) sobre cómo cambiaron las ciudades y los centros urbanos en comparación al siglo pasado son los siguientes: a principio del siglo XX los centros urbanos se caracterizaban por ser ciudades privadas, sede generalmente del gobierno nacional y de los principales servicios destinados a las actividades productivas. Por su parte, a fines del siglo XX la estructura se transformó en mucho más compleja. Según Rojas en ese entonces “la mayor parte de las aglomeraciones urbanas ocupa territorios que superan el ámbito jurisdiccional de una autoridad local” (Rojas, 2005, p. 36), este aspecto es relevante aún hoy en la cuestión metropolitana. De hecho, y tal como menciona más adelante en su publicación el autor, gran parte de la complejidad se encuentra en la provisión de servicios en áreas metropolitanas, que incluye mayores problemas fiscales y de gobernabilidad. En palabras de Rojas:

“La expansión de las áreas metropolitanas hacia territorios que se encuentran bajo la jurisdicción de muchas autoridades locales conduce a un creciente desajuste entre el ámbito de competencia de los órganos electos y el ámbito territorial, afectado por las decisiones de inversión y prestación de servicios” (Rojas, 2005, p. 47)

Esta cuestión está presente, como se menciona en el documento, en todas las regiones metropolitanas de América Latina, y se ha abordado de distintas maneras por los diferentes países.

En lo que respecta a los aspectos necesarios para un buen gobierno local, Rojas (2005) plantea que son necesarios: un sistema de reglas e incentivos bien diseñado; un sistema de relaciones intergubernamentales, que definan las responsabilidades y los

recursos disponibles para cada nivel de gobierno; una buena estructura de gobierno local que determine el grado de participación de la comunidad en las decisiones así como control sobre los mandatarios; capacidad institucional de los gobiernos locales que desempeñan las funciones que le son asignadas; y mecanismos de financiación de las actividades e inversiones de los gobiernos locales. Esto es aún más difícil en las áreas metropolitanas, ya que

en ellas, las transformaciones tienen que ocurrir no sólo en los gobiernos locales con jurisdicción sobre el territorio de la aglomeración, sino que además en los mecanismos institucionales, procedimientos y programas, que permitan coordinar de forma efectiva las actuaciones de las distintas jurisdicciones involucradas en la zona en cuestión (Rojas, 2005, p. 53)

Por su parte, Jeroen Klink (2005) centra su trabajo en las perspectivas recientes sobre la organización metropolitana, en este sentido, desarrolla un debate teórico sobre gobernabilidad metropolitana donde retoma algunos antecedentes internacionales: Estados Unidos y Europa. Su principal objetivo es tratar la consolidación versus la fragmentación metropolitana, sus pros y contras.

Con respecto a la fragmentación metropolitana, aporta desde la teoría de la elección social, que estructuras más pequeñas para la gobernabilidad metropolitana resultan más eficaces porque estimulan la competencia entre los territorios locales. Este mecanismo obligaría a los gobiernos a ofrecer mejores impuestos y servicios, y de este modo, satisfacer de mejor manera las preferencias de las comunidades y sus ciudadanos. Desde esta perspectiva, una estructura urbana consolidada generaría mayores costos asociados a las grandes estructuras burocráticas.

Por su parte, quienes promueven estructuras metropolitanas más consolidadas plantean que éstas resultan más eficientes en las economías de escala, a causa de la reducción de los efectos secundarios territoriales. Destacan además que la fragmentación no sería intrínsecamente equitativa, dado que las comunidades con bajos ingresos necesitan tasas de impuestos más altas para financiar los mismos paquetes de servicios, esto los posiciona en desventaja a la hora de atraer recursos humanos y de capital. En esta línea, cabe mencionar que la teoría de la elección social manifiesta que no es estrictamente necesario crear autoridades metropolitanas para obtener economías de escala, sino que se pueden realizar contratos de servicios informales, acuerdos intermunicipales, etc.

Otra clasificación que considero pertinente mencionar es la que realiza Christian

Lefèvre (1999) sobre modelos de gobernabilidad metropolitana, los cuales divide en dos categorías aquellos que operan a través de la construcción institucional y los que lo hacen a través de la cooperación. Destaca el autor que estas categorías no son excluyentes entre sí, sino que incluso se pueden encontrar ambas dentro de una misma área metropolitana.

En cuanto a la gobernabilidad metropolitana a través de la construcción institucional, Lefèvre (1999) plantea que se ha logrado mediante arreglos “supramunicipales” e intermunicipales. El primero conlleva la creación de un nuevo escalón gubernamental, mientras que el segundo supone una nueva institución que dependa de las unidades de gobierno existentes. Por su parte, Sharpe (1995) establece entre las características más significativas del modelo de gobierno metropolitano la siguientes:

- “Legitimidad política de la autoridad metropolitana mediante elecciones directas.
 - Territorio jurisdiccional que iguala más o menos al territorio funcional de la metrópoli.
 - Recursos financieros propios, principalmente a través de su propia fiscalidad.
 - Responsabilidad y competencias relevantes.
 - Dotación de personal adecuado para elaborar y ejecutar políticas y acciones relevantes”
- (Lefèvre, 1999, p. 201)

Con respecto a la cooperación de autoridades conjuntas intermunicipales, Lefèvre (1999) manifiesta que se trata de un acuerdo voluntario u obligatorio entre las municipalidades del área metropolitana. Existen tres categorías de acuerdos que presenta el autor:

- a. Autoridades conjuntas intermunicipales con sentido metropolitano (categoría más completa y limitativa para las municipalidades o cualquier otra unidad de gobierno involucrada. Constan de los elementos del gobierno metropolitano pero adolecen de legitimidad política).
- b. Autoridades conjuntas intermunicipales “infra metropolitanas” (la cooperación intermunicipal se da únicamente en una porción del área metropolitana y varía en lo que refiere a las funciones delegadas a la autoridad conjunta, su financiación, etc.).
- c. Autoridades conjuntas intermunicipales “monosectoriales” (potencialmente hacia “plurisectoriales”).

La categoría que contempla los modelos de gobernabilidad no institucional es clasificada por Lafèvre en dos, la primera, relacionada con la coordinación de estructuras existentes, y la segunda, refiere a acuerdos formalizados.

Cuadro 1. Modos institucionales de gobernabilidad metropolitana (Lefèvre, 1999)

Tipos de ordenamientos metropolitanos	Territorio iguala área metropolitana	Recursos propios	Multipropósito	Grado de legitimidad política	Ejemplos
Modelo gobierno metropolitano	SÍ	SÍ	SÍ	DIRECTO	GLC
Autoridades intermunicipales	SÍ	SÍ	SÍ	INDIRECTO	C.U. and C.A. francesas CMM
Autoridades metropolitanas monosectoriales	SÍ SÍ	NO NO Algunas veces	SÍ NO NO	INDIRECTO INDIRECTO Directo o indirecto	Federaciones de tránsito alemanas Distritos especiales EE.UU.
Autoridades inframunicipales	NO	NO	SÍ	INDIRECTO	ASNM ABC

De acuerdo con los ejemplos que maneja Lefèvre en su publicación, principalmente de Europa y Norteamérica, identifica algunos obstáculos y fracasos que es menester mencionar para tomar como lecciones aprendidas. Entre los mencionados, se destacan cuatro: i) los modos de gobernabilidad institucional fueron generalmente impuestos a los mandos locales, ii) los gobiernos y convenios metropolitanos son, a menudo, ambiguos, iii) muy frecuentemente, la administración urbana depende en exceso de la fuerza jurídica y política de las municipalidades, y iv) las áreas metropolitanas carecen de legitimidad política (p. 215). Destaca entre los obstáculos que incluso las formas más integradas de gobierno metropolitano que se han implementado, por ejemplo las *communautés urbaines* de Francia, no tienen la capacidad jurídica y política para sancionar y ejecutar sus propias políticas. Esto se debe principalmente a que algunos escalones gubernamentales se han negado a transferir determinadas funciones metropolitanas. Esto sucede en París y Londres donde el Estado continúa controlando áreas importantes de política y prestación de servicios, por ejemplo, el transporte público y el desarrollo económico.

Otro aspecto que obstaculiza la gobernabilidad metropolitana es la falta de recursos financieros o la falta de libertad para gastarlos cuando existen. A menudo los municipios se encuentran reacios a transferir recursos financieros a las autoridades conjuntas y prefieren

mantener el control sobre los mismos. Esto es particularmente acentuado cuando el territorio jurisdiccional de los ordenamientos metropolitanos no corresponde con el área funcional.

COYUNTURA NACIONAL

Es menester realizar un apartado sobre la coyuntura nacional en la que se realiza este proyecto y que inexorablemente lo condiciona y hasta en algunos puntos transforma.

En octubre de 2019 comienza el ciclo de talleres. A fines del mismo mes se realiza la primera vuelta de las elecciones presidenciales de Uruguay, resultado que genera una segunda vuelta en noviembre del mismo año y que da como ganador y futuro presidente a Luis Lacalle Pou, presidenciable por el Partido Nacional. Este hecho no es menor, genera un cambio de partido en el gobierno nacional, dejando el poder el partido Frente Amplio, luego de 15 años de gobierno ininterrumpido, para asumir otro partido. Las lógicas y relaciones entre los gobiernos departamentales y el nivel nacional se verían inevitablemente modificadas y la incertidumbre crecía dentro de las intendencias de Montevideo y Canelones (principales involucrados del proyecto).

A su vez, el partido de gobierno de las intendencias de Montevideo y Canelones era en ese momento del Frente Amplio, y de acuerdo con el escrutinio realizado en la primera y segunda vuelta de las elecciones nacionales, este no parecía ser un aspecto que fuera cambiar en el futuro cercano. En este sentido, la planificación se ve gravemente condicionada. Ninguno de los trabajos prospectivos planteó en su propuesta un escenario donde el gobierno nacional cambiara de partido y las lógicas de negociación -sobre todo en materia de recursos- se modificaran de forma tan considerable. Las prioridades y lineamientos estratégicos de ambos gobiernos serían diferentes y esto implicaría nuevos desafíos.

Es oportuno mencionar que tradicionalmente existe un fuerte anclaje de los partidos políticos en la estructura del aparato estatal, el cual se encuentra basado en “un sistema de compromisos, controles mutuos y el reparto de cargos político-burocráticos” (Oszlak y Serafinoff: p.19). Oszlak y Serafinoff destacan que los partidos y sus élites nacionales han desempeñado históricamente un rol preponderante en la transferencia de responsabilidades, atribuciones y recursos desde el gobierno central al nivel subnacional. Esto constituye un cambio radical en cómo podrían gestionarse las transferencias en el presente período de gobierno.

Es así que, con el resultado de las elecciones presidenciales a la vista, la preocupación por la institucionalidad del Área Metropolitana, así como la necesidad de

recaudar fondos extra a las transferencias del gobierno central, cobraron una mayor importancia. Esto se vio reflejado en una reestructuración de los talleres de nodos, integrando a los “aspectos jurídico-políticos de la construcción metropolitana” como un nuevo nodo.

SISTEMATIZACIÓN DE TALLERES

A continuación se presenta una breve sistematización de las instancias de talleres en las que participé. Esta sección forma parte del documento final elaborado por el equipo de Ciencias Sociales.

Taller General I

Fecha: 13 de noviembre de 2019

Lugar: Intendencia de Montevideo

Participantes:

- Silvana Maubrigades (FCS)
- Luis Bértola (FCS)
- Reto Bertoni (FCS)
- Gustavo Bitencourt (FCS)
- Noel Blanco (Pasante FCS)
- Gonzalo Márquez (Transporte - IM)
- Pablo Guido (Des. Ambiental - IM)
- Beatriz Vellano (Planificación - IM)
- Andrés Coitiño (DP- OPP)
- Hernan Cabrera (DP- OPP)
- Analía Mariño (DP- OPP)
- Sebastián Martínez (IC)
- Florencia Machado (PE- IC)
- Luciana Cabrera (PE- IC)
- Vanessa Pérez (IC)
- Laura Monzo (IC)

Insumos:

- Un documento en el que se comparan los métodos prospectivos y de planificación de las tres experiencias.

- Un documento en el que se comparan las estrategias definidas en las tres experiencias

Estructura:

Introducción general al proyecto

Primer bloque: se discute el documento de los métodos prospectivos y enfoques de planificación.

Segundo bloque: se discute el documento de las estrategias.

Objetivo: Poner en común la información y compartir un primer análisis conceptual de los métodos y estrategias definidas.

Como taller de apertura de este proyecto de sistematización de los tres estudios prospectivos, se llevó a cabo el “Taller general I” en donde se presentó la idea general del proyecto, la pauta de trabajo en torno a estos tres estudios prospectivos (ED2050, MM y PEC IV), la modalidad y plazos para ello. Se mencionaron, también, las cuatro áreas específicas de trabajo para el proyecto en cuestión:

1. Nodo de matriz productiva
2. Nodo de transformaciones sociales
3. Nodo de políticas de género
4. Nodo de integración metropolitana

En este primer taller general se trataron específicamente los siguientes puntos:

- las diferentes metodologías utilizadas por los tres estudios;
- los contenidos definidos, es decir, los diagnósticos, escenarios deseados y estrategias;
- la forma en que es abordada la cuestión del territorio

A este respecto, se reconoce, en una primera instancia como factor relevante a tener en cuenta, la diferencia en cuanto a los campos de competencia de las tres instituciones involucradas, dado que la OPP responde a una lógica de competencia y capacidades referentes a la administración central, mientras que las intendencias de Montevideo y Canelones lo hacen referentes a la administración departamental. Esto hizo que este

ejercicio buscara indagar acerca de las complementariedades y sinergias que puedan surgir de estos estudios.

Taller I: Integración Metropolitana

Fecha: 12 de diciembre de 2019

Lugar: Facultad de Ciencias Sociales

Participación:

- Silvana Maubrigades (FCS)
- Luis Bértola (FCS)
- Reto Bertoni (FCS)
- Juan Seoane (Pasante FCS)
- Noel Blanco (Pasante FCS)
- Laura González (DP - IM)
- Roberto Elizalde (IM- MM)
- Patricia Roland (IM)
- Carolina Gorriarán (Pasante - IM)
- Pía (DP- OPP)
- Hernan Cabrera (DP- OPP)
- Florencia Machado (PE- IC)
- Marcelo Metediera (Movilidad - IC)
- Isabel (Vivienda - IC)
- Manuel Posadas (Rural - IC)

Contenido

La jornada se organizó de la siguiente manera: una breve introducción sobre el objetivo del taller y las temáticas particulares que se abordaron: institucionalización del Área Metropolitana, Vivienda (precarización urbana y habitacional), Cuencas (saneamiento-recolección de basura), Vialidad, Movilidad y lo rural (producción familiar).

Se presentaron preguntas disparadoras para cada uno de los seis temas y se dio lugar a una ronda de primeras impresiones y reflexiones por parte de los participantes.

En primera instancia se puso sobre la mesa la existencia de la Agenda Metropolitana como marco ya existente donde se podrían abordar algunas temáticas. Se plantea que la Agenda ha permitido lograr acuerdos normativos y técnicos concretos pero que no se han podido ejecutar por falta de fondos monetarios, ya que no hay un marco jurídico que le permita gestionarlos. Existen programas exitosos que se gestaron en el marco de la Agenda, como el programa STM 2.0, y después se derivó al Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

Se manifiesta que existen instancias para planificar, pero no para implementar o llevar a cabo programas. Se realizan lineamientos estratégicos, pero después quedan en manos de alguna de las intendencias o de los ministerios. La falta o no de un nuevo marco institucional que contemple el Área Metropolitana fue uno de los temas que más se discutió en la reunión.

Entre las opciones de nuevos (o no) marcos institucionales se mencionaron: modelos como el de Rosario, Brasil o España: una figura metropolitana. Empresa pública que funciona con derecho privado. Sin embargo, se mencionó la poca viabilidad, dada la coyuntura actual, para llevarse a cabo.

Avanzar progresivamente en las coordinaciones a partir de las herramientas y vías ya existentes. Aprovechar al máximo los recursos que ya se tienen a disposición. Se alerta que este aspecto requiere de continuar pensando el Área Metropolitana como uno u otro departamento, y no como un “nosotros” (con los conflictos de intereses que esto implica).

Mejorar la coordinación y visión de política pública antes de pensar en una nueva institucionalidad jurídica. Generar las bases primero. Dado que hay intereses que ninguno de los departamentos quiere dejar de lado, quizás hay áreas o enclaves donde se pueden proponer acuerdos mínimos

Se plantea un ejemplo de intento de gestión conjunta entre Canelones y Montevideo, específicamente en el Área Metropolitana con fondos del exterior, que se vio obstaculizada por las fronteras jurídicas entre ambos departamentos y terminó sobrecargando a las divisiones de uno de los departamentos.

Asimismo, se plantea la discusión sobre la existencia o no de una identidad metropolitana. ¿cuán arraigada está en la población?

Taller General II

Fecha: 18 de diciembre de 2019

Lugar: Anexo de la Intendencia de Montevideo (Soriano 1426, Montevideo).

Participación:

- Luis Bértola (FCS)
- Gustavo Bittencourt (FCS)
- Silvana Maubrigades (FCS)
- Florencia Funti (Pasante FCS)
- Juan Seoane (Pasante FCS)
- Laura González (Planificación-IM)
- Pablo Guido (Saneamiento-IM)
- Roberto Elissalde (Planificación-IM)
- Carolina Gorriarán (Pasante IM)
- Laura Monzo (IC)
- Luciana Cabrera (PE-IC)
- Sebastián Martínez (Planificación-IC)
- Florencia Machado (PE-IC)
- Vanessa Pérez (PE-IC)
- Pablo Leyes (PE-IC)
- Andrés Coitiño (Planificación-OPP)

Contenido:

En el presente taller, se dispuso un nuevo ordenamiento de los nodos, reformulando los ya existentes y añadiendo nuevos puntos de interés. Entre ello, ha de destacarse que, por motivos de estudio y vinculación, el nodo de género debería de continuar junto al de transformación social. Por lo que se restablecieron los nodos de la siguiente forma:

- Nodo institucional: Aspectos jurídico-políticos de la construcción metropolitana
- Nodo de las transformaciones sociales y de género
- Nodo de las transformaciones urbano-ambientales metropolitanas
- Nodo de movilidad y matriz productiva

De aquí en más, también se decidió priorizar los estudios prospectivos de las intendencias, sin dejar de considerar la ED2050, pero, dado el contexto político actual, se focalizó en las administraciones departamentales. Además, de que dada la identificación del AM, se transversalizó esta visión para los diferentes nodos, resaltando así su importancia y la gestión de la misma.

Taller II: Aspectos jurídico-políticos de la construcción metropolitana

Fecha: 18 de febrero de 2020

Lugar: Intendencia de Canelones

Participantes:

- Silvana Maubrigades (Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales - FCS)
- Luis Bértola (Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales - FCS)
- Reto Bertoni (Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales - FCS)
- Gustavo Bitencurt (Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales - FCS)
- Noel Blanco (Pasante FCS)
- Laura González (DP - IM)
- Roberto Elizalde (IM- MM)
- Oscar Caputti (AM-IM)
- Richard Delgado (Movilidad -IM)
- Carolina Gorriarán (Pasante - IM)
- Florencia Machado (PE- IC)
- Vanesa Perez (PE- IC)
- Silvia Santa Cruz (Comunicación - IC)
- Andrés Coitiño (DP- OPP)
- Hernan Cabrera (DP- OPP)

Se presentó un avance del documento Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo del Área Metropolitana, elaborado por el equipo de FCS para recapitular toda la información e inquietudes que habían surgido en los encuentros previos.

Contenido:

Se parte de que los Servicios Metropolitanos de Excelencia requieren una nueva Institucionalidad de servicios metropolitanos, Instrumentos innovadores de financiamiento de la gestión metropolitana, un Centro de Formación y Planeamiento Metropolitano, Sistemas de información y automatización de la gestión. Entonces, se propone el fortalecimiento de la actual institucionalidad a través de las siguientes líneas de acción: Grupo de Trabajo inter-intendencias, OPP y Agenda Metropolitana para el diseño de la institucionalidad en temáticas específicas; instalación del debate público, diagnóstico de los problemas de fragmentación en los servicios metropolitanos, estudio sobre normalización de tarifas, regulaciones y servicios, alternativas de construcción jurídica, financiera y técnica, alternativas de modificación de la constitución; diseño de nueva institucionalidad metropolitana; implementación de nueva institucionalidad.

Se propone además generar instrumentos innovadores de financiamiento de la gestión metropolitana, a través del estudio y diseño de instrumentos alternativos de recaudación de tributos; del diseño de nuevas herramientas/soluciones de financiamiento (Banco Metropolitano de Desarrollo, Fideicomiso, emisiones, PPP); implementación de mecanismo innovador de financiamiento (crowd-funding público); entre otras estrategias.

Otra propuesta planteada es la creación de un Centro de Formación y Planeamiento Metropolitano. Se propone desarrollar capacidades entre los recursos humanos destinadas a la planificación y gestión de las políticas metropolitanas a partir de procesos sostenidos de formación y la coordinación con otros centros. Se trata de un espacio que combina formación, pero también funciona como “think tank” para la solución de asuntos metropolitanos.

Mejora e integración de sistemas de información y que la Nueva Gobernanza metropolitana se concrete a través del Gobierno Abierto Metropolitano fueron también iniciativas planteadas para desarrollar el Área Metropolitana desde una postura jurídico institucional que habilite el desarrollo de otras áreas.

En la reunión se discutió cada uno de estos aspectos y se planteó especial importancia en las iniciativas que proponen generar una nueva institucionalidad metropolitana y los instrumentos innovadores de financiamiento de la gestión metropolitana. No hubo unanimidad en cuanto a la necesidad o no de un Centro de Formación y Planeamiento Metropolitano. No se cuestionó los beneficios que esta iniciativa podría acarrear pero sí la falta o no de urgencia en crearla.

PROPUESTA JURÍDICO INSTITUCIONAL PARA EL ÁREA METROPOLITANA DE MONTEVIDEO

Como resultado de las instancias de participación y discusión entre los actores involucrados en el convenio, se considera que es necesario generar una nueva institucionalidad metropolitana, cuyos objetivos estratégicos serán “reducir las brechas de implementación de los servicios, evitar la fragmentación y superposición de competencias, abordar integralmente los problemas, estandarizar los criterios de las regulaciones y precios (ejemplo: calidad del agua y el aire)” (Documento final FCS).

Se espera que haya un fortalecimiento de la actual institucionalidad, incorporar a la agenda pública y de gobierno las temáticas metropolitanas, generar cambios que habiliten nuevas formas institucionales para la gestión del territorio, y consolidar políticas metropolitanas a largo plazo.

Se proponen como líneas de acción, como se mencionó en el punto anterior, generar un grupo de Trabajo inter-intendencias, OPP y Agenda Metropolitana para el diseño de la institucionalidad en temáticas específicas; instalación del debate público, diagnóstico de los problemas de fragmentación en los servicios metropolitanos, estudio sobre normalización de tarifas, regulaciones y servicios, alternativas de construcción jurídica, financiera y técnica, alternativas de modificación de la constitución; diseño de nueva institucionalidad metropolitana; implementación de nueva institucionalidad.

Con respecto a la generación de políticas metropolitanas en el contexto político actual se propone tomar en consideración el marco jurídico general existente. En este sentido, el artículo 262 de la Constitución y la Ley 18308, habilitan a que los Gobiernos Departamentales puedan tomar iniciativas en acuerdo con otros pares, con el Gobierno Nacional y con los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados para resolver problemas de su incumbencia. Existen de este modo formas jurídicas a las que recurrir para abordar problemáticas específicas sobre el Área Metropolitana. Un ejemplo de éstas son los consorcios creados entre las partes, las personas jurídicas públicas no estatales, los órganos desconcentrados del Poder Ejecutivo, órganos desconcentrados (que siguen bajo la égida del Poder Ejecutivo), entes descentralizados por servicios, la creación de órganos

delegatorios de atribuciones, o la creación de un organismo al que se atribuye un cometido nacional.

Todas las formas planteadas suponen diferentes formas de compartir las atribuciones y competencias entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales, de hecho, muchas suponen ceder atribuciones del nivel de gobierno local al central. Más allá de los pros y contras de cada una de las formas alternativas, en la mayoría de los casos existen conflictos de competencias que deben resolverse con acuerdos sustantivos entre las partes.

Es menester destacar que,

más allá de que puedan existir mecanismos para enfocar una nueva institucionalidad en esferas específicas, el problema del marco jurídico-político general seguirá planteado, porque las políticas metropolitanas no deberían ser la sumatoria de un conjunto de políticas sectoriales, que evolucionen de manera independiente y con sus propias inercias, y que puedan generar trayectorias no solamente autónomas, sino incluso contrapuestas (Documento final FCS).

Por ello, es clave mantener de manera centralizada la discusión sobre las formas del proceso de decisión en los temas metropolitanos, así como contribuir a la generación de identidad metropolitana en la región.

En suma, las distintas medidas a impulsar, propuestas por el documento final de FCS, serían:

1. Promover la creación de nueva institucionalidad metropolitana, para atender problemas específicos, como transporte, residuos, saneamiento, gestión ambiental, clusters productivos, etc. Esta institucionalidad tiene que tener autonomía de gestión y capacidad financiera, pudiendo recurrir a diferentes formas innovadoras de financiación. Un escenario posible es que esas nuevas institucionalidades se puedan ir sumando hacia una única, que tenga competencia en diversas áreas y las pueda armonizar.
2. La creación de un ámbito metropolitano de elaboración y planificación estratégica, con fuerte participación de las Divisiones de Planificación de las diferentes intendencias, y del Gobierno Nacional en tanto corresponda, a los efectos de contribuir a la definición de líneas específicas de acción estratégica conjunta para el Área Metropolitana. Uno de los temas centrales a ser abordado en este ámbito es el estudio de las propias alternativas de construcción jurídico-política del Área Metropolitana. Otra de las actividades centrales de

este centro debe ser la articulación de los sistemas de información departamentales y la gestión conjunta de un sistema de información metropolitano. Igualmente, este centro deberá abordar la formación de los funcionarios y gestores en torno a la temática de la construcción y gestión metropolitana. Este centro deberá tener un presupuesto propio y deberá contar con el compromiso de los presupuestos departamentales para la puesta en práctica de las políticas definidas. Un desarrollo posible es que este centro se vaya convirtiendo en la nueva figura metropolitana que dirija las distintas iniciativas específicas.

3. La definición de un conjunto de iniciativas concretas, a ser impulsadas conjuntamente por las Intendencias Departamentales en los próximos años, y que deberán ser incorporadas a los presupuestos quinquenales de cada institución.

REFLEXIONES FINALES

Los principales problemas del Área Metropolitana están dados por la ausencia de coordinación en la gestión. De acuerdo al documento de Montevideo del Mañana, los problemas presentes en el escenario actual son: fragmentación institucional, recursos financieros limitados, lógicas de gestión autónomas, actores con potencial poder de veto y baja consciencia metropolitana. En el presente trabajo se propuso exponer la necesidad de generar una buena coordinación en la gestión del Área Metropolitana y las dificultades que esto conlleva.

La primera dificultad que percibí fue la de concentrar a todos los actores involucrados. Ante la invitación de la Intendencia de Montevideo a la Intendencia de San José de participar en este proceso de articulación y sentada de bases sobre el Área Metropolitana no hubo respuestas, por lo que el departamento de San José no fue representado en ninguna instancia de este proyecto. Aunque pueden haber muchas razones que justifiquen su ausencia, pudiendo imaginar que se debe a diferencias políticas y/o en el modelo de desarrollo a plantear -o bien falta de interés o de necesidad de gestionar problemas que podrían ser comunes- lo cierto es que en lo que respecta a el involucramiento del departamento de San José en este proceso hay un gran vacío. En este sentido, se mencionó en reiteradas ocasiones que la invitación había sido enviada y no se había recibido respuesta. Sin embargo, también se mencionó y coincidió en que la Intendencia de San José no había presentado obstáculos las veces que se quiso coordinar acciones en conjunto, particularmente con el municipio de Ciudad del Plata.

Otro desafío inmediato fue la articulación de la Estrategia de Desarrollo 2050 que tiene por definición una perspectiva nacional y más general, con los trabajos prospectivos departamentales de Montevideo y Canelones que tienen un abordaje territorial mucho más preciso. En este sentido, se buscaba identificar un posible proceso de desarrollo metropolitano en clave país. Este punto se tornó aún más difícil cuando en noviembre de 2019 gana la presidencia el candidato del Partido Nacional, despertando una gran incertidumbre entre los involucrados sobre cuál sería la visión de desarrollo que este nuevo gobierno iba a implementar y dónde se posiciona allí la gestión del Área Metropolitana. Inmediatamente cobra más relevancia el aspecto jurídico e institucional del Área

Metropolitana, que como se señaló en este trabajo es inexistente pero necesario para una buena gestión de la región.

La posibilidad de realizar un cambio constitucional que genere un nuevo nivel de gobierno supradepartamental se ve aún más alejada y se comienzan a manejar otras opciones. La formación de consorcios, como se realiza en el sector transporte, es una de las opciones que cobró mayor viabilidad al hacer posible abordar problemáticas específicas sobre el Área Metropolitana. No obstante, es imperativo no perder de vista la necesidad de discutir las problemáticas de la región de forma generalizada, así como contribuir a la generación de la identidad metropolitana.

Es en este sentido que considero importante incluir en esta reflexión la importancia de la participación ciudadana en el proceso de desarrollo del Área Metropolitana, como parte clave del proceso de desarrollo local y endógeno que requiere una estrategia regional. La construcción de la identidad metropolitana es un aspecto fundamental que no debe pasar desapercibido. Debe tenerse en cuenta, además, que internacionalmente existen ejemplos en los que se intentó realizar una institucionalidad metropolitana y no fue legitimada por la ciudadanía por falta de sentido de pertenencia.

Otro aspecto sobre el cual quisiera reflexionar es que, como se expresó en este documento, el trabajo prospectivo de Montevideo del Mañana incluye en su análisis como escenario meta la “Coordinación metropolitana”, caracterizado por una construcción normativa en clave metropolitana, con canales de interacción que favorezcan la integración y elaboración de políticas. Este escenario incluye la consolidación de una nueva institucionalidad de gestión que implique desde una unidad central integral a unidades o áreas de trabajo con enfoques metropolitanos específicos, pudiendo transformarse en agencias de gestión sectorial. Si bien la importancia de este punto fue desestimada por algunos actores de la Intendencia de Montevideo, existen sectores dentro de la organización (como lo es el sector de movilidad) que están poniendo el foco justamente en este punto: la autoridad metropolitana. Asimismo, la temática formó parte de la primera división de nodos, en la que participó junto a los tres ejes estratégicos propuestos por la Oficina de Planificación y Presupuesto. Y a lo largo del proyecto se destacó en reiteradas ocasiones -y por muchos de los actores involucrados- la necesidad de pensar el aspecto jurídico institucional del Área Metropolitana, por lo que el trabajo realizado por el equipo de FCS sobre Coordinación Metropolitana fue un insumo clave para el producto final.

En lo que respecta a la experiencia de la pasantía, como primer acercamiento profesional a la materia, considero que fue sumamente enriquecedora a nivel profesional y personal. Esta instancia me permitió abordar cuestiones del desarrollo territorial, adquiridas durante el transcurso de la carrera, y transmitir mis conocimientos e inquietudes a actores claves en la toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas. Particularmente, durante el Taller General I se me brindó un espacio en el que pude exponer a los presentes las características territoriales que habían sido consideradas en las instancias prospectivas de cada organización, así como destacar la importancia de este abordaje para planificar el desarrollo de la sociedad. Pude conocer de primera mano las inquietudes de los profesionales que trabajan diariamente en la generación de políticas públicas y cómo incide su visión sobre el desarrollo en el proceso.

Por último, quisiera destacar el rol que tuvo mi tutor de pasantía, y el resto del equipo de profesionales de FCS, quienes han sido muy generosos a lo largo del proceso, compartiendo sus conocimientos y brindando su apoyo y respaldo en cada tarea realizada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva (1993) **Problemas públicos y agenda de gobierno**. Editorial: Miguel Ángel Porrua. México.
- Aguilar Villanueva (2006) **Gobernanza y gestión pública**.
- Alburquerque, F. (2004). "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina". **Revista de la CEPAL, n.º 82, abril de 2004**
- Arocena, J. (1997). "Lo global y lo local en la transición contemporánea". **Cuadernos del CLAEH, 78-79**, Montevideo, [on line] disponible en [www.bibliotecajb.org/.../4.%20Cuadernos %20CLAEH %20Nº78-79-Arocena.doc](http://www.bibliotecajb.org/.../4.%20Cuadernos%20CLAEH%20Nº78-79-Arocena.doc)
- Arocena, J. (2001). "Globalización, integración y desarrollo local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual". En Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), **Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local**, Rosario: editorial Homo Sapiens.
- Alburquerque, F. (2015) "El enfoque del desarrollo económico territorial", en Costamagna y Pérez Rossi. **Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial. Los aprendizajes de ConectaDEL, FOMIN-BID y ConectaDEL, Bs. As.**
- Barreiro, F. (2000). "Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local". **[on line] Disponible en: www.redel.cl/documentos/barreiroindex.html**
- Beder, F. et al. (2020) **Manual Problemas del Desarrollo**. Facultad de Ciencias Sociales.
- Boisier, S. (1993), "Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿Utopía o necesidad?", en **Ambiente y Desarrollo**, Vol. IX-2, CIPMA, Santiago de Chile
- Coller, X. (2005) **Estudio de casos. Cuadernos metodológicos: CIS**
- DINOT (2013) **5 años de la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible**.
- Evans, P. (2006) Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal.

- Faletti, T. (2006) "Una Teoría Secuencial De La Descentralización: Argentina Y Colombia en Perspectiva Comparada". **Desarrollo Económico, Vol. 46, No. 183** (Oct. - Dec., 2006)
- Fernandes, B. (2009) "Territorio, teoría y política". *[on line] Disponible en: <http://www.modulosocioterritorial.files.wordpress.com/2009/08/1bernardo.pdf>*
- Haesbaert, R. (2004). **El mito de la desterritorialización. Del «fin de los territorios» a la multiterritorialidad.** Ciudad de México: Siglo XXI
- Jordana, J. (2001): Art. "Relaciones Intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional" **Doc. Trabajo I-22UE, Proyecto INDES-UE**, Washington DC, 2001. www.eclac.org
- Editorial Agenda Metropolitana (2007) **Libro Blanco del Área Metropolitana**
- Lefevre, C. (1999) "Establecimiento de Gobiernos Metropolitanos en Europa: 1960-2000. Desde la legitimación funcional a la política". **Ponencia dictada en el Foro Internacional sobre metropolización Santa Cruz, Bolivia.**
- Magri, A, et al (2010) **Construyendo gobernanza: presente y desafíos para el Área Metropolitana de Montevideo.** Publicación CSIC del Proyecto I&D.
- Magri, A. (.). **Gobernabilidad y gobernanza, dilemas para el desarrollo político en las áreas metropolitanas. Estudio de caso del Programa Agenda Metropolitana de Montevideo.** Tesis de doctorado. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales.
- Montecinos, E. (2004) **Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática, VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas**, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Guatemala.
- Montenegro, J. (2008). "Los límites del consenso: la propuesta de desarrollo territorial rural en América Latina". En Fernandes, Bernardo Mançano. (Org.). **Campesinado y Agronegocios en América Latina.** Buenos Aires: CLACSO-ASDI.

- MVOTMA (2009) **Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible n°18.308. Desafíos y oportunidades de la LOT para los Gobiernos Departamentales.** Presidencia República, MVOTMA, AECI, CI. 2009, Montevideo
- NIEDT – Magri, A., Abrahan, M., Ogues, L. (coordinadoras). (2014). **Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local. La Paloma y Nueva Palmira frente a propuestas de inversión.** Montevideo: Espacio Interdisciplinario.
- North, D. (1990). **Institutions, Institutional Change and Economic Performance.** New York: Cambridge University Press
- PMI (2013) **Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos** (guía del PMBOK®) - Quinta edición. Newtown Square, Pensilvania
- Pinto, A. (1986). “Estilos de desarrollo: origen, naturaleza y esquema conceptual”. En E. Faletto, & G. Martner. **Repensar el futuro: estilos de desarrollo.** Caracas: Nueva Sociedad
- Rodríguez Miranda, A. (2006). **Desarrollo Económico Territorial Endógeno. Teoría y Aplicación al caso uruguayo.** DT 02/06 del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República
- Rojas, E. et al (2005) **Gobernar las metrópolis.** Banco Interamericano de Desarrollo. Wahington DC.
- Subirats, J. Knoepfel, C. Larrue, C. Varone, F. (2008) **Análisis y gestión de políticas públicas.** Editorial Ariel. Barcelona.
- Uruguay Integra (s/f) **Aportes y reflexiones para la agenda nacional de descentralización.**
- Vázquez-Barquero, A., Madoery, O. (eds.). (2001). **Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local.** Rosario: editorial Homo Sapiens
- Vázquez Barquero, A. (2005). **Las nuevas fuerzas del desarrollo.** Antoni Bosch. Madrid.
- Zubriggen, C. (2016) “Politeia: construyendo un nuevo espacio público”, en **Análisis de Políticas Públicas: perspectivas pragmáticas, interpretativas, de redes y de**

innovación pública. Universidad Nacional de Colombia. Fondo de Cultura Económica. México.

- Zubriggen, C. (2011) **Gobernanza: una mirada desde América Latina.** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Distrito Federal, México.

Sitios web

<https://www.opp.gub.uy/>

<https://montevideo.gub.uy/>

<https://www.imcanelones.gub.uy/es>