

INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA EN AMÉRICA LATINA: EL CASO DEL ÁREA METROPOLITANA DE MONTEVIDEO

*Strategic Tools to the Metropolitan Coordination in Latin America:
The Case of the Metropolitan Area of Montevideo*

Ignacio VEGAS SANDOVAL  ivegsan@upo.es¹

Alejo GONZÁLEZ-ORGE  agonorg@upo.es¹

Adrián RODRÍGUEZ MIRANDA  adrian.rodriguez@fcea.edu.uy²

¹ Universidad Pablo de Olavide

² Universidad de la República del Uruguay

Envío: 2025-06-23

Aceptado: 2026-02-04

Publicación: 2026-04-27

RESUMEN: La gestión de áreas metropolitanas implica desafíos que demandan una gobernanza capaz de articular actores, niveles de gobierno y agendas sectoriales. En América Latina, y particularmente en Uruguay, persisten dificultades de coordinación interjurisdiccional. Este artículo analiza los planes estratégicos de los departamentos del área metropolitana de Montevideo desde un análisis documental, complementado con encuestas a responsables públicos. Los resultados muestran una consideración parcial e incipiente del enfoque metropolitano, aunque también revelan potencialidades para una gobernanza integrada.

Palabras clave: gobernanza metropolitana; instrumentos de política pública; área metropolitana de Montevideo; planes estratégicos.

ABSTRACT: The administration of metropolitan areas involves challenges that require enough governance capacity to coordinate actors, levels of government, and sectoral agendas. In Latin America, and particularly in Uruguay, difficulties in interjurisdictional coordination persist. This article analyzes the strategic plans of the departments of the Montevideo Metropolitan Area, based on a documentary analysis supplemented by surveys of public officials. Results show partial and incipient support of the metropolitan approach but also reveal potential for integrated governance.

Keywords: metropolitan governance, public policy instruments, Montevideo Metropolitan Area, Strategic plans.

I. INTRODUCCIÓN

La creciente concentración de la población en áreas urbanas constituye una tendencia global sostenida. Según datos del Banco Mundial, el 56 % de la población global reside en ciudades, y se estima que para 2050 esta proporción alcance casi el 70 %, duplicando la población urbana actual. Las áreas metropolitanas, en particular, mantienen un ritmo de crecimiento anual del 2,5 %, lo cual las constituye en espacios clave para el abordaje de los desafíos sociales, económicos y ambientales del desarrollo sostenible (CGLU, 2017). Por este motivo, las áreas metropolitanas se han posicionado en las últimas décadas como un ámbito central en los estudios de política urbana y gobernanza. En efecto, el crecimiento del espacio metropolitano ha llevado a que las formas tradicionales de organización político-administrativa se vean desbordadas ante una realidad urbana que trasciende los límites jurisdiccionales, generando redes de servicios y vínculos funcionales, entre otras dinámicas. Esta configuración converge en diversas formas de fragmentación entre jurisdicciones político-administrativas que se derivan de la propia complejidad de estas aglomeraciones (Navarrete, 2020).

El desfase entre la concentración urbana y las capacidades institucionales se traduce en una evidente descoordinación entre competencias, tareas y mecanismos de representación y decisión en las grandes ciudades (Subirats, 2017), lo que genera dificultades para el diseño de nuevos arreglos institucionales (Tomàs, 2015; Pascual Esteve, 2024). Por estos motivos, la literatura señala que las áreas metropolitanas tienden a ser vistas como espacios ingobernables, atravesados por relaciones económicas intensas y por un sentido de unidad territorial que contrasta con las estructuras político-administrativas del Estado (Magri, 2011).

La necesidad de diseñar nuevos esquemas capaces de articular los distintos niveles de gobierno emerge como una de las transformaciones más notorias de las pasadas décadas (Freigedo *et al.*, 2015). En este sentido, la Nueva Agenda Urbana (ONU-Hábitat, 2016) ofrece un marco conceptual para América Latina al proponer la coordinación multinivel, la descentralización efectiva y el uso de instrumentos estratégicos para abordar la complejidad metropolitana, en un contexto regional atravesado por fragmentación institucional, débil coordinación intergubernamental y fuertes asimetrías territoriales (Costa *et al.*, 2022). De hecho, la rigidez burocrática, las desigualdades de origen —que profundizan las brechas entre los municipios— y las restricciones financieras y administrativas ligadas a la dependencia de instancias superiores emergen como los principales retos que enfrenta el desarrollo sostenible de las metrópolis latinoamericanas (Navarrete, 2019). Si bien existen avances en la descentralización y la participación ciudadana expresados en diversos modelos institucionales, la gobernanza metropolitana sigue siendo débil, lo cual incrementa la urgencia de fortalecer la articulación intergubernamental y las capacidades institucionales como condiciones para una gobernanza eficaz (Grin *et al.*, 2017; Costa *et al.*, 2022).

La articulación intergubernamental resulta central para este artículo en el caso del área metropolitana de Montevideo (AMM). A partir de los años 2000 se llevaron a cabo importantes reformas institucionales, entre las que se destaca la creación formal del nivel municipal, lo que reconfiguró el mapa político-administrativo y habilitó nuevos arreglos institucionales.

La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible¹ otorgó mayores competencias a los gobiernos departamentales, especialmente en materia de regulación territorial y en la utilización de instrumentos de planificación, como los planes departamentales e interdepartamentales. No obstante, estas transformaciones no derivaron en un fortalecimiento efectivo de la gobernanza metropolitana. Por su parte, esta instauración del nivel municipal se apoyó en un diseño institucional débil, que limitó su capacidad de incidencia y coordinación en el sistema de planificación territorial (De Barbieri y Schelotto, 2015a). Finalmente, los gobiernos departamentales definen las competencias y los recursos del nivel municipal, concentrando así la posibilidad de impulsar estrategias que incorporen la escala metropolitana (De Barbieri y Schelotto, 2015b).

El objetivo de este artículo es identificar y analizar el enfoque metropolitano de los planes estratégicos de los departamentos que conforman el AMM, en tanto instrumentos de política pública que pueden actuar como vehículos de cooperación para la gobernanza metropolitana. Este trabajo basándose en los hallazgos de Magri (2011) y explora la persistencia de la hipótesis de que la creación de un marco normativo y jurídico nacional que contemple la escala metropolitana y la existencia de un contexto de paraguas institucional favorable no es suficiente para que se concrete una planificación a escala metropolitana ni para que se implemente efectivamente una coordinación intergubernamental. Esta investigación se desarrolla en un contexto marcado por nuevas políticas, experiencias de planificación y estrategias departamentales recientes y vigentes.

El artículo se estructura en varias secciones. Primero, se desarrolla el marco teórico centrado en la gobernanza metropolitana, sus dilemas y el papel de los planes estratégicos como instrumentos articuladores. Luego, se caracteriza el AMM y se revisan sus experiencias de planificación y coordinación, junto con el enfoque analítico y metodológico del estudio. Posteriormente, se presentan los resultados del análisis documental y de las entrevistas a responsables públicos, seguidos de las principales conclusiones.

II. DILEMAS DE LA GOBERNANZA Y RELEVANCIA DE LOS INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS

El concepto de gobernanza trasciende al conjunto de procesos y etapas del ciclo de las políticas públicas, articulando mecanismos de participación, coordinación y legitimación entre actores estatales y no estatales, y respondiendo a un paradigma de gestión que privilegia la cooperación multiactor y la integración entre el Estado y los actores sociales y económicos (Natera Peral, 2005). En el ámbito metropolitano, la gobernanza refiere a la coordinación entre instituciones, actores y grupos sociales para alcanzar objetivos colectivamente definidos en contextos marcados por la fragmentación territorial (Borraz y Le Galès, 2001).

Al abordar los desafíos que plantea la gobernanza metropolitana, emergen frecuentemente cuatro dilemas clásicos: la fragmentación institucional (i), que impide una coordinación eficaz entre múltiples actores, la debilidad de las competencias legales y administrativas

¹ Ley n.º 18308, Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008), la cual establece el marco regulador general y los principios del ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible en el Uruguay.

para intervenir en temas metropolitanos (ii), así como la limitada capacidad técnica, política y financiera (iii). Por último, la escasa representatividad de las estructuras de gobernanza (iv), que reduce la capacidad para canalizar las demandas de la ciudadanía y generar legitimidad social. Frente a estas tensiones, se propone generar arreglos institucionales que mejoren la coordinación, distribuyan competencias y fortalezcan los mecanismos de inclusión ciudadana (Gañán Sánchez, Merinero Rodríguez y Huete García, 2022).

Ante los desafíos de la gobernanza metropolitana, se han desarrollado diversos enfoques sobre la organización de estas aglomeraciones urbanas. La corriente de la reforma propone la fusión de municipios para reducir la fragmentación y mejorar la eficiencia, mientras que la perspectiva del Public Choice defiende la cooperación voluntaria entre gobiernos locales. En contraste, la corriente neorregionalista plantea mecanismos flexibles de coordinación, como la planificación estratégica o la creación de estructuras con competencias limitadas (Tomàs, 2018). Esta investigación, cuyo objeto es el AMM, se inscribe en el enfoque neorregionalista, al considerar inviable tanto la fusión municipal –por la dependencia funcional y financiera respecto de los gobiernos departamentales– como la unificación departamental, dada la estructura político-territorial del país. En este marco, el neorregionalismo ofrece una perspectiva pertinente para comprender y proyectar la capacidad estratégica del nivel departamental a través de mecanismos de cooperación y planificación.

Tomàs (2018) plantea, a su vez, la existencia de cuatro tipos de gobernanza metropolitana según su grado de institucionalización: gobiernos metropolitanos formalmente constituidos, agencias metropolitanas sectoriales, formas de coordinación vertical y cooperación voluntaria entre municipios. En este último tipo, en el que puede ubicarse el caso de Montevideo y su área metropolitana, la cooperación voluntaria entre departamentos constituye el eje central, y los instrumentos de planificación estratégica adquieren un rol clave no solo en la orientación del desarrollo territorial, sino también como mecanismos de gobernanza para articular intereses y actores (Tomàs, 2015; CGLU, 2017). Como señala Pinson (2011), la planificación ya no es solo una actividad formal que culmina en la validación administrativa y política de un plan, sino un proceso social continuo de movilización de actores y recursos. Así, se fomenta una gobernanza basada en la construcción y el mantenimiento de un sistema de actores (Pinson, 2011).

Por planes estratégicos se entienden los instrumentos que definen objetivos comunes para un territorio y articulan, en un plan de acción, un conjunto de medidas orientadas a alcanzarlos. Su formulación involucra a los principales actores urbanos y a la principal autoridad de gobierno del territorio, promoviendo procesos participativos y diagnósticos compartidos que buscan generar consenso en torno al plan y movilizar los recursos necesarios para su implementación (Pascual Esteve, 1999). Aunque inicialmente concebidos en el ámbito local, estos instrumentos han demostrado potencial en contextos metropolitanos, al facilitar una gestión integrada del territorio desde una lógica de cooperación voluntaria entre actores del segundo y/o tercer nivel de gobierno, la cual adquiere relevancia ante la falta de mecanismos de coordinación de orden superior. Su carácter flexible y no vinculante permite incorporar a actores relevantes que no siempre tienen representación formal, favoreciendo así acuerdos amplios y una visión de largo plazo (CGLU, 2017). No obstante, esta flexibilidad también puede traducirse en debilidades, como la falta de liderazgo político, la discontinuidad

de los procesos o la ausencia de cooperación con otros niveles del Estado, lo que puede derivar en la pérdida de legitimidad del plan. Por ello, el fortalecimiento institucional, la conducción efectiva de los procesos de planificación y la consolidación de la cooperación horizontal aparecen como condiciones indispensables para sostener este modelo (Freigedo *et al.*, 2015).

En contextos metropolitanos, la planificación estratégica adquiere complejidad y relevancia, al requerir la construcción de una visión compartida que oriente el desarrollo futuro de la metrópolis. En este marco, este artículo analiza el AMM como un caso representativo para examinar el papel de los instrumentos estratégicos en la gobernanza metropolitana. Su reciente expansión, la complejidad político-administrativa y su centralidad en la estructura nacional la convierten en una experiencia clave para evaluar los alcances y limitaciones de este enfoque.

III. EL ÁREA METROPOLITANA DE MONTEVIDEO

Montevideo ha desempeñado un papel estructurador en la dinámica demográfica del Uruguay. A pesar del poblamiento tardío del país, la organización territorial adquirió tempranamente un carácter urbano y macrocefálico (Klaczko y Rial, 1981). Hacia mediados del siglo XX, la capital ya concentraba cerca del 50 % de la población nacional. No obstante, la temprana transición demográfica uruguaya provocó que, mientras los países vecinos duplicaron o triplicaron su población entre 1960 y 2010, la Uruguay creció apenas un 25 %. Este estancamiento poblacional adoptó una dinámica particular en el AMM: mientras la población de la capital se mantuvo estable, Canelones y San José registraron crecimientos del 101 % y 36 %, respectivamente (Altmann-Macchio y Fernández-Cruz, 2021).

La expansión del AMM desde la década de 1960 se estructuró a partir de varios impulsos simultáneos, entre los que destacan la conversión de balnearios costeros de Canelones en zonas de residencia permanente, el crecimiento de antiguos poblados metropolitanos y el fortalecimiento del rol de las redes viales convergentes en la capital (rutas 1, 5, 8 e Interbalnearia) como ejes estructuradores del desarrollo urbano (Altmann-Macchio y Fernández-Cruz, 2021; Artigas *et al.*, 2002). Sin embargo, la escasa problematización del fenómeno metropolitano y su limitada gobernanza han generado debilidades institucionales y procesos de desplazamiento poblacional hacia las periferias, con efectos negativos sobre el desarrollo urbano y la cohesión social (Magri, 2011; Borrás, 2019; Couriel, 2010; Magri Díaz, 2014).

Con una población de 1.811.622 habitantes, el AMM concentra el 51,8 % de la población total del Uruguay, según datos del Censo 2023². De acuerdo con un informe de CIPPEC (Lanfranchi y Bidart, 2016), el AMM es la segunda que mayor porcentaje de la población nacional concentra en América Latina y el Caribe.

² Disponible en <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/censos2023pvh>. Para este cálculo se tomó en consideración la población del departamento de Montevideo, del municipio de Ciudad de la Plata del departamento de San José y los municipios de: Pando, Paso Carrasco, Ciudad de la Costa, Salinas, Atlántida, Montes, Tala, Barros, Blancos, Suárez (Joaquín Suárez), Toledo, Sauce, Las Piedras, La Paz, Progreso, Empalme Olmos, Parque del Plata y Colonia Nicolich (actual Ciudad Liber Seregni), del departamento de Canelones. Magri (2011).

FIGURA I. ÁREA METROPOLITANA DE MONTEVIDEO. DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS QUE LA CONFORMAN



Fuente: elaboración propia a partir de Magri (2011).

Desde el punto de vista político-administrativo, el AMM se configura como un espacio complejo en el que confluyen el Gobierno Nacional, 3 gobiernos departamentales y 39 municipios: 8 en Montevideo, 30 en Canelones y 1 en San José (UdelaR, 2018).

Aunque en 2009 se estableció el tercer nivel de gobierno en Uruguay –municipal (Ley n.º 18.567)–, el segundo nivel –departamental– sigue siendo fundamental en la gobernanza metropolitana, al conservar competencias clave en ordenamiento territorial, transporte y gestión de residuos, así como la capacidad de descentralizar recursos y competencias hacia los municipios (Altmann-Macchio y Fernández-Cruz, 2021). En este sentido, se refuerza el protagonismo de los departamentos como el nivel de gobierno capaz de planificar e impulsar capacidades, competencias y presupuestos, entre otros elementos. Más allá de la primacía de los departamentos en el orden de sus competencias funcionales, la municipalización del país permanece como un proceso incompleto: mientras que los gobiernos departamentales

de Montevideo y Canelones avanzaron con la municipalización total de sus territorios, este proceso es aún incipiente en otros departamentos, como el de San José, que solo cuenta con cuatro municipios delimitados (Cardarello y Freigedo, 2016).

Por otro lado, si bien todos los departamentos poseen el mismo marco normativo e idénticas competencias y atribuciones legales, Goinheix y Freigedo (2021) señalan que hay disparidad en la capacidad de ejercicio efectivo de dicha autonomía, con marcadas diferencias en los casos de Montevideo y Canelones. De igual forma, queda en evidencia que los gobiernos departamentales concentran la autonomía real, efectiva y de incidencia en el territorio, lo que refuerza, a este nivel de gobierno, como actor clave y capaz de impulsar instrumentos de planificación estratégica con potencial de transformación en el territorio.

III.1. Antecedentes de planificación

El AMM ha atravesado diversas etapas y experiencias concretas de planificación conjunta. La preocupación por el diseño de instrumentos de carácter metropolitano se intensificó desde la década de 1970, sin traducirse en el desarrollo efectivo de instrumentos de planificación (Medina, 2017). Uno de los hitos más relevantes en esta trayectoria fue la elaboración del Libro Blanco sobre el área metropolitana: Montevideo-Canelones-San José, publicado en 2007 e impulsado por el Programa de Agenda Metropolitana de la Presidencia de la República, que presentó un diagnóstico integral del territorio metropolitano más allá de los límites jurisdiccionales tradicionales. Se logró, así, construir una lectura conjunta del área metropolitana, sentando las bases para una reflexión coordinada sobre su desarrollo. El Libro Blanco propuso una visión articulada del conglomerado urbano y señaló dificultades estructurales persistentes para la cooperación interinstitucional. Entre ellas, la dificultad para superar el localismo, la resistencia a asumir metas compartidas y la falta de coordinación entre organismos departamentales. En el plano institucional, se advertía una débil articulación entre los organismos responsables de la gestión del AMM, junto con la necesidad de impulsar proyectos comunes orientados a conformar un área metropolitana claramente delimitada e inclusiva, capaz de abordar de forma sostenida problemáticas compartidas como el transporte, la vivienda, el medio ambiente, la agricultura y el turismo (Martínez Guarino, 2007).

La Ley de Ordenamiento Territorial (2008) habilitó la elaboración de planes interdepartamentales, aunque sin resultados concretos. Posteriormente, en 2010, la formulación del documento «Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas» representó un avance en la cooperación metropolitana, al ser aprobado por los tres gobiernos departamentales y el Gobierno Nacional. Este acuerdo constituyó el primer instrumento formal de planificación metropolitana en el país y sentó las bases conceptuales y metodológicas para una gestión territorial concertada (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente *et al.*, 2011).

Aunque estas experiencias no lograron consolidarse institucionalmente ni sostenerse en el tiempo, representaron avances relevantes en la conformación de una perspectiva metropolitana. El AMM dispone así de antecedentes significativos en planificación estratégica desde comienzos del siglo XXI. Sin embargo, persiste una brecha entre el marco normativo vigente y su capacidad efectiva para promover una gobernanza metropolitana, sin que se

haya consolidado una institucionalidad específica para esta escala. En este sentido, el marco normativo se convierte en un factor ambivalente: por un lado, promueve la formalización de capacidades locales; pero, por otro, no genera mecanismos ni herramientas específicas para abordar la escala metropolitana. Como señalaba Magri (2011), el problema del diseño y provisión de políticas metropolitanas excede las capacidades de cada nivel de gobierno –local, departamental o nacional– por separado. La ausencia de una institucionalidad adecuada impide una respuesta eficaz y coordinada ante los desafíos comunes que enfrenta el AMM. Así, el propósito de esta investigación es analizar el estado de desarrollo del enfoque metropolitano en Uruguay, a través de la revisión de las experiencias de planificación metropolitana implementadas en las últimas décadas y del estudio de los planes estratégicos departamentales vigentes.

IV. MARCO ANALÍTICO Y METODOLÓGICO

Este trabajo tiene como propósito analizar los planes estratégicos de los departamentos que integran el AMM, en tanto instrumentos de política pública con potencial articulador de la cooperación interdepartamental orientada a la gobernanza metropolitana. El objetivo específico es examinar en qué medida las políticas, las iniciativas y las temáticas prioritarias incluidas en los planes estratégicos vigentes consideran la dimensión metropolitana. Para ello, se optó por analizar el contenido de las políticas públicas expresadas en los documentos, considerando que cada área de política se vincula de forma diferenciada con el hecho metropolitano, lo que justifica su examen específico.

Las áreas de política consideradas en este análisis se basan en la clasificación propuesta por la Nueva Agenda Urbana de ONU-Hábitat (2020), que distingue cuatro ejes fundamentales: Sostenibilidad Social, Económica, Ambiental y Espacial. Esta clasificación se adopta por su legitimidad y relevancia como documento rector en la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe (Bohigues *et al.*, 2023) y se define de la siguiente manera: (i) la Sostenibilidad Social, orientada a la construcción de ciudades inclusivas que promuevan la participación ciudadana, la diversidad cultural y la cohesión social; (ii) la Sostenibilidad Económica, que busca un crecimiento económico sostenido e inclusivo con generación de empleo; (iii) la Sostenibilidad Ambiental, centrada en la conservación de los ecosistemas, hábitats naturales y biodiversidad urbana; y (iv) la Sostenibilidad Espacial, vinculada a la planificación urbana, el acceso equitativo a infraestructuras y servicios y la promoción de ciudades compactas e integradas que eviten la fragmentación socioespacial. A partir de estos ejes, el análisis se orienta a identificar la existencia y la intensidad del enfoque metropolitano en cada una de las áreas de política abordadas por los documentos estratégicos.

La propuesta metodológica es cualitativa y se estructura en torno a dos instrumentos de análisis y recolección de información. En primer lugar, un análisis documental de los planes vigentes de los departamentos que integran el AMM. Para ello, se aplica la técnica de análisis de contenido, concebida como un procedimiento que permite describir el contenido manifiesto de una comunicación mediante criterios de objetividad –a través de reglas explícitas– y de sistematización –aplicando dichas reglas de manera consistente a todas las unidades de análisis– (Berelson, 1952). En segundo lugar, se realizaron entrevistas grupales a equipos

técnicos y responsables de la planificación en los gobiernos departamentales, con el propósito de contextualizar y profundizar el análisis de los planes. Posteriormente, se desarrolló una segunda ronda de entrevistas semiestructuradas detalladas en el Anexo, para organizar y validar los hallazgos, contrastándolos con los resultados del análisis de contenido. Las entrevistas se realizaron en el marco de reuniones que facilitaron el acceso a los documentos analizados, a partir de convenios y colaboraciones previas entre la Universidad de la República (Uruguay) y los gobiernos departamentales. Los documentos estratégicos analizados se presentan en la siguiente tabla:

TABLA I. DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS DEPARTAMENTALES VIGENTES DEL AMM

DEPARTAMENTO DEL AMM	DOCUMENTO ESTRATÉGICO VIGENTE	AÑO	REFERENCIA
Canelones	IV Plan Estratégico Canario. Futuros Canarios 2040	2019	PEC IV
Montevideo	Proyecto Montevideo 2030. Plan Estratégico Montevideo 2030	2015	MVD 2030
San José	Hoja de ruta para la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Departamento de San José.	2020	Hoja de ruta ODS. San José

Fuente: elaboración propia.

Las fuentes de información en este estudio son los documentos de planificación estratégica vigentes correspondientes a los departamentos que integran el AMM, detallados en la [Tabla I](#). Las unidades de observación son las políticas incluidas en dichos documentos, organizadas según los cuatro ejes temáticos establecidos por la Nueva Agenda Urbana.

Para garantizar la objetividad del análisis, se aplicó una herramienta de codificación uniforme a todos los documentos, diseñada para evaluar el grado de presencia e injerencia de la dimensión metropolitana ([Tabla II](#)) ([Huete-García et al., 2024](#)). Esta herramienta permite identificar tanto la existencia como la intensidad del enfoque metropolitano en cada una de las áreas de política analizadas; esto no implica la mera mención del fenómeno, sino la integración y la consideración del propio enfoque, lo que posibilita abordar dos dimensiones clave en cada documento: la incorporación explícita e integral del enfoque metropolitano y su transversalidad a lo largo de los distintos ejes de política considerados. En el siguiente apartado se proporciona un análisis exhaustivo de los documentos referidos.

TABLA II. SISTEMA DE CODIFICACIÓN BASADO EN PRESENCIA E INTENSIDAD

PESO DEL TEMA	DESCRIPCIÓN	VALOR	EJEMPLO DE CODIFICACIÓN
Ausente	Ausencia del tema en el documento	0 (0 %)	-
Poco presente	El tema es apenas referido en el documento	1 (33 %)	«Montevideo de la Convivencia/Estrategias: Igualar las condiciones de acceso a las centralidades y la movilidad desde cada zona del área metropolitana». Sostenibilidad Social (MVD 2030, p. 19)
Presente	Se hace una referencia explícita al tema, pero de carácter general	2 (66 %)	«El departamento acompaña la construcción de un nuevo territorio metropolitano con alta conectividad y ecosostenible. Se encuentra posicionado en un escenario metropolitano fortalecido y orientado hacia el desarrollo integrado de carácter nacional, regional e internacional». Sostenibilidad Ambiental (PEC IV, p. 70)
Muy presente	Se hace referencia explícita al tema, desde un enfoque integrado y destacado en el documento	3 (100 %)	Montevideo Sustentable: «Los principales conflictos ambientales que hoy enfrenta Montevideo y su área metropolitana están directamente relacionados con las actividades humanas: Matriz energética escasamente diversificada y dependiente de los combustibles fósiles; Pérdida de biodiversidad; Contaminación de recursos hídricos; Pérdida y degradación de suelos agrícolas y forestales [...] Se debe desarrollar una estrategia de largo plazo que incorpore consideraciones sociales y económicas en el abordaje de esta problemática (gestión de residuos), así como una atención particularizada a cada una de las etapas del circuito, [...] todo ello abordado desde una perspectiva regional o metropolitana». Sostenibilidad Ambiental (MVD 2030, pp. 28-31)

Fuente: elaboración propia.

V. ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS DEPARTAMENTALES

V.1. *Departamento de Canelones*

El departamento de Canelones cuenta desde 2005 con una trayectoria continua en materia de planificación territorial. En 2007, se presentó el Primer Avance del Plan Estratégico Canario (PEC), un proceso de reflexión estratégica destinado a mejorar la gestión, ordenar el territorio y desarrollar el departamento. A partir de esa base, se realizaron actualizaciones en 2010, 2014 y 2019, con el cuarto avance titulado *Futuros Canarios, Canelones 2040*. Esta última edición proyecta escenarios para 2040, enriquecidos por la participación ciudadana, la revisión de las líneas estratégicas y la formulación de una agenda estratégica alineada con la gestión del Gobierno de Canelones y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) promovidos por Naciones Unidas.

Este trabajo se centra en el análisis del Cuarto Avance del PEC (*Intendencia de Canelones, 2019*), documento estratégico vigente del departamento, en el que la presencia y la relevancia del enfoque metropolitano varían considerablemente según el área de política. En el área de sostenibilidad espacial, el enfoque metropolitano es central, destacándose la mejora de la coordinación y la conectividad del sistema de transporte metropolitano como un elemento clave para garantizar que todos los habitantes del departamento tengan acceso inclusivo a bienes y servicios.

En el ámbito de la sostenibilidad económica, también se observa un enfoque metropolitano claro. El plan refleja tanto las oportunidades como los desafíos derivados de la expansión de la industria logística, especialmente debido a su proximidad a Montevideo y a infraestructuras clave como el aeropuerto de Carrasco, destacando la necesidad de una coexistencia armónica entre los tejidos productivos tradicionales y las nuevas industrias, así como la construcción de cadenas de valor que promuevan empleo de calidad para la población.

En contraste, las áreas de sostenibilidad social y ambiental presentan una incorporación limitada del enfoque metropolitano. Si bien se menciona la importancia de la coordinación, no se profundiza en los desafíos específicos de escala metropolitana, particularmente en el área social, donde, pese al énfasis en la participación, el enfoque metropolitano tiene una presencia marginal en las reflexiones sobre la gobernanza territorial.

V.2. *Departamento de Montevideo*

La planificación estratégica en Montevideo cuenta con una trayectoria consolidada iniciada en la década de 1990, con el Plan Estratégico para el Desarrollo de Montevideo (1994) y los Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal (PLAEDEZ) de 1999. En 2010 comenzó una nueva etapa con las bases del Plan Estratégico de Montevideo 2030 (MVD 2030), elaborado junto con la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial y presentado en 2015.

En el Plan MVD 2030 el enfoque metropolitano está presente, pero, al igual que en Canelones, su intensidad varía significativamente entre las distintas áreas de política. El área donde más se destaca la consideración de los desafíos metropolitanos es la sostenibilidad ambiental. Las referencias se enfocan principalmente en dos aspectos: los residuos y las cuencas

hídricas. En relación con los residuos, se enfatiza el impacto ambiental negativo derivado de la gestión inadecuada de los recursos generados por actividades agrícolas, industriales y de consumo, y se subraya la necesidad de abordar soluciones a nivel metropolitano. Respecto a los recursos hídricos, el plan propone considerar la cuenca hidrográfica como unidad de gestión (*Intendencia de Montevideo, 2015*), lo cual se reconoce como un aspecto clave dado el carácter limítrofe entre los departamentos del AMM de múltiples cursos de agua como el río Santa Lucía y los arroyos Carrasco y Las Piedras, entre otros. La relevancia del enfoque metropolitano en la sostenibilidad ambiental está vinculada al vaciamiento de las áreas céntricas de Montevideo y la expansión informal de sus periferias urbanas.

En efecto, el problema de la expansión metropolitana también se aborda en las áreas de sostenibilidad social y sostenibilidad espacial, aunque con menor énfasis que en el área ambiental. En el ámbito de la sostenibilidad social, el plan resalta la importancia de garantizar el acceso equitativo a las centralidades desde todas las zonas del AMM. El acceso a estas centralidades —y la creación de nuevas— es crucial para el plan, y está vinculado al principal tema metropolitano en el área de sostenibilidad espacial: el transporte público. El plan destaca los crecientes desafíos que enfrenta un sistema de transporte con menor demanda cuantitativa, pero cada vez más exigido en términos de distancias y recorridos (*Intendencia de Montevideo, 2015*). Además, en el ámbito espacial, se mencionan las Estrategias Regionales Metropolitanas como uno de los instrumentos de planificación más relevantes para el departamento; iniciativa que finalmente no se tradujo en una cooperación efectiva y continuada entre departamentos.

Finalmente, es destacable la ausencia de referencias explícitas a la dimensión metropolitana en el área de sostenibilidad económica, donde los desafíos se plantean en clave nacional, regional y global, sin que el AMM sea considerada como un área de intervención clave en esta dimensión.

V.3. Departamento de San José

Solo uno de los municipios del departamento de San José, Ciudad del Plata, forma parte del AMM, y es el de menor población metropolitana. En materia de planificación estratégica, aunque San José no ha desarrollado un plan específico, ha implementado diversas iniciativas estratégicas sectoriales, presupuestos y programas quinquenales, tales como el Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Ciudad del Plata y Área de Influencia (2015), el Presupuesto Quinquenal 2021-2025 y su Informe de Rendición de Cuentas 2023. Además, el departamento elaboró un informe sobre la localización de los ODS (*Intendencia de San José, 2020*), considerado como insumo para el presente análisis.

En este documento, el enfoque metropolitano aparece en las cuatro áreas observadas. No obstante, en los ámbitos de sostenibilidad ambiental y sostenibilidad espacial, su incorporación se limita a menciones generales sobre la importancia de integrar esta escala en la gestión.

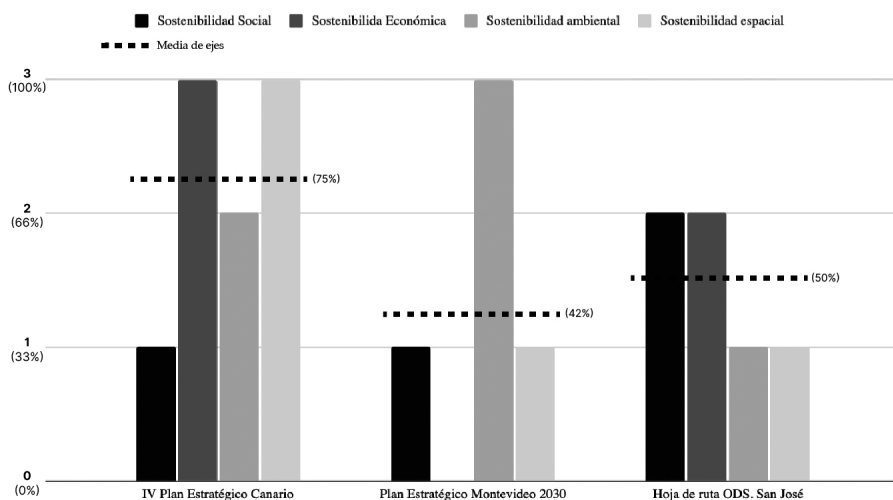
En las áreas de sostenibilidad económica y sostenibilidad social, la dimensión metropolitana aparece como un factor clave para definir los desafíos del departamento. En términos económicos, se destaca que la influencia metropolitana genera desequilibrios territoriales,

presionando hacia la concentración de empleos en el eje de la ruta 1, principal acceso a Montevideo. Este fenómeno no solo impacta en la conectividad y el desarrollo territorial, sino que también tiene repercusiones en la sostenibilidad social. En efecto, en esta área se destaca como una de las principales problemáticas el débil arraigo de parte de sus habitantes, quienes poseen dinámicas socioeconómicas más vinculadas al área metropolitana que al departamento. La fragmentación identitaria derivada de este fenómeno socioterritorial es señalada como un obstáculo para la participación ciudadana.

Puede afirmarse, por lo tanto, que, en el documento de planificación estratégica del departamento de San José, la condición metropolitana emerge bajo la forma de un obstáculo para el desarrollo territorial del departamento, que genera fragmentación identitaria entre sus pobladores y desequilibrios en la localización del empleo y del transporte.

FIGURA II. MATRIZ DE INSTRUMENTOS DEPARTAMENTALES SEGÚN ENFOQUE METROPOLITANO DE LOS EJES DE POLÍTICA PÚBLICA

Matriz de resultados. Instrumentos estratégicos departamentales del AMM según la consideración metropolitana de los ejes de política pública.



Fuente: elaboración propia.

VI. RESULTADOS

El análisis conjunto de los planes departamentales y de las entrevistas realizadas a responsables de planificación de Montevideo, Canelones y San José permite identificar cómo la dimensión metropolitana se incorpora en los instrumentos estratégicos y en el diseño de políticas públicas del AMM. La investigación confirma que la presencia del componente

metropolitano varía significativamente entre departamentos, con mayor intensidad en Canelones y menor en Montevideo. Asimismo, aunque los instrumentos vigentes contienen referencias al AMM, estas son parciales y desiguales entre sectores, sin consolidar un enfoque metropolitano transversal. Esta situación se vincula con dilemas estructurales de la gobernanza metropolitana, como la fragmentación institucional, la debilidad de las competencias para intervenir en asuntos metropolitanos, las limitadas capacidades técnicas y financieras y la escasa relativa representatividad de las estructuras de coordinación existentes, evidenciando la distancia entre el reconocimiento discursivo del fenómeno metropolitano y su incorporación efectiva en la planificación.

Desde el análisis documental se observa que la sostenibilidad ambiental es el eje que muestra mayor claridad en su enfoque metropolitano. En relación a este eje, elementos como las cuencas hídricas, la problemática de residuos y la protección de la biodiversidad aparecen como aspectos donde los tres departamentos reconocen explícitamente la necesidad de actuar más allá de sus fronteras administrativas. Esta coincidencia se ve reforzada con las opiniones expresadas en las entrevistas realizadas, donde los técnicos destacan que «estos problemas no se pueden resolver solo desde la escala local; hace falta una coordinación mucho más sólida entre municipios, departamentos y otras administraciones» (Responsable de Planificación 1, comunicación personal, julio de 2025). Sin embargo, este consenso convive con una debilidad de competencias legales para intervenir a escala metropolitana, lo que limita la capacidad de los departamentos para diseñar o impulsar políticas ambientales conjuntas. Tal como advirtieron otros entrevistados, la legislación permite ciertos mecanismos de articulación –como los planes interdepartamentales–, pero la ausencia de estructuras estables de gobernanza y la limitada capacidad técnica reducen su utilización efectiva.

Un patrón similar, aunque menos consolidado, se observa en el eje de sostenibilidad espacial, vinculado al transporte y al ordenamiento territorial. Los documentos estratégicos identifican la movilidad como un desafío compartido, destacando los efectos de la expansión urbana del AMM y las dificultades de conectividad entre distintas zonas. Las entrevistas realizadas indican que la movilidad es percibida como el principal problema metropolitano: «La movilidad es fundamental, no solo porque afecta a la vida cotidiana de las mayorías, sino también porque genera una dependencia funcional muy fuerte entre los departamentos» (Responsable de Planificación 1, comunicación personal, julio de 2025). No obstante, la fragmentación institucional persiste como un obstáculo central, ya que ningún gobierno departamental cuenta con competencias plenas ni existe una autoridad que articule la planificación sectorial, lo que mantiene respuestas parciales y escasamente coordinadas.

En contraste, los ejes de sostenibilidad social y económica presentan una incorporación más tenue de la perspectiva metropolitana. La dimensión social aparece mencionada en todos los instrumentos, aunque en dos de ellos se limita a una referencia general sin mayor desarrollo conceptual, siendo San José la excepción al destacar los efectos de la metropolización sobre la identidad local y la participación social. Al mismo tiempo, las personas entrevistadas coinciden en que la desigualdad socioterritorial es un problema transversal del AMM, pero también señalan que la falta de capacidades técnicas y financieras dificulta la implementación de estrategias interdepartamentales, lo que se traduce en una débil articulación entre políticas sociales fragmentadas y ancladas en la lógica departamental.

El tratamiento de la sostenibilidad económica evidencia aún con mayor claridad las asimetrías del AMM. Mientras Montevideo se proyecta como núcleo logístico y económico, Canelones y San José identifican tanto oportunidades como tensiones derivadas de su inserción metropolitana, particularmente en materia de empleo y en lo relativo al uso del suelo. Los documentos advierten de la concentración del empleo en la capital, la falta de ofertas laborales de calidad para la población local en sus propios departamentos y los impactos territoriales de sectores como la logística en el tejido económico preexistente. Los entrevistados profundizan estas preocupaciones, resaltando que «Influir en las dinámicas económicas metropolitanas es muy complicado con las competencias actuales porque la institucionalidad existente no facilita una mirada conjunta ni una estrategia común» (Responsable de Planificación 3, comunicación personal, julio de 2025). En este terreno, los dilemas de gobernanza se manifiestan de forma particular: la fragmentación institucional reproduce desigualdades en la toma de decisiones y debilita la posibilidad de construir un modelo de desarrollo metropolitano conjunto y equilibrado.

Al indagar sobre los principales retos departamentales, las personas entrevistadas mostraron coincidencias claras: la movilidad, la desigualdad territorial y la vivienda requieren respuestas de escala metropolitana. Estos hallazgos dialogan con el análisis de los documentos, que enfatizan las dificultades asociadas a la expansión urbana, el acceso diferencial a servicios y el desequilibrio económico entre territorios. Sin embargo, la ausencia de una institucionalidad metropolitana con competencias definidas —señalada reiteradamente por los actores— dificulta cualquier abordaje conjunto. Las personas entrevistadas subrayan que, aunque la ley habilita la elaboración de planes interdepartamentales, estos no se desarrollan por la falta de incentivos políticos, recursos técnicos y mecanismos representativos de gobernanza. La fragmentación institucional y la debilidad de las estructuras de coordinación terminan reproduciendo una gestión basada en esfuerzos aislados, aun cuando los problemas identificados son compartidos.

Más allá de las diferencias sectoriales, la integración de los resultados evidencia que el enfoque metropolitano existe en los documentos estratégicos y es reconocido por los responsables de planificación, pero no ha logrado consolidarse como un componente estructural de la gestión departamental. Las personas entrevistadas reconocieron su presencia en los planes en un nivel intermedio y señalaron que en la práctica cotidiana su consideración es baja o muy baja. Este desfase entre formulación y acción sugiere que la inclusión del enfoque metropolitano sigue siendo más declarativa que operativa, producto en gran medida de la falta de capacidades institucionales para sostener prácticas de coordinación en el tiempo.

Finalmente, los propios actores plantearon posibles innovaciones institucionales que podrían mejorar la gobernanza del AMM. Entre ellas, destaca la idea de crear agencias metropolitanas sectoriales —particularmente en movilidad o vivienda— como una vía para avanzar hacia una coordinación más efectiva sin requerir una reforma integral del sistema político-administrativo. Esta propuesta refleja una comprensión de las limitaciones actuales, al mismo tiempo que evidencia una disposición a explorar mecanismos que permitan dotar al AMM de una institucionalidad que hoy se percibe insuficiente.

VII. CONCLUSIONES

Las áreas metropolitanas en América Latina evidencian la necesidad de desarrollar instrumentos que viabilicen la gobernanza metropolitana (Costa *et al.*, 2022) y el caso uruguayo no constituye una excepción.

La organización político-administrativa, los instrumentos estratégicos y la diversidad de actores del AMM conforman un escenario dinámico y complejo. La evolución de la planificación estratégica y la incorporación del tercer nivel de gobierno han planteado nuevos desafíos en materia de competencias, capacidades y articulación territorial. Aunque la reforma constitucional de 1996 y la Ley de Ordenamiento Territorial de 2008 ampliaron el protagonismo de los actores subnacionales, estas transformaciones no se tradujeron en cambios sustantivos en la gobernanza metropolitana. A pesar de la existencia de un auge en la reflexión sobre este fenómeno en las últimas décadas, estas transformaciones no han provocado cambios sustanciales en el impulso de la gobernanza metropolitana, que sigue anclada en la coordinación informal entre departamentos.

Los resultados del análisis revelan que el enfoque metropolitano está presente, aunque de forma general, en los planes departamentales, pero con variaciones significativas en cada departamento. Estas diferencias están relacionadas tanto con las características de sus territorios como con su grado de vinculación y proyección dentro del AMM. Sin embargo, la consideración del fenómeno metropolitano en los planes sigue siendo limitada. Este resultado, contrasta con la visión de los equipos técnicos, en donde se reconoce la necesidad de abordar determinados temas desde una perspectiva integral y metropolitana. La sostenibilidad ambiental concentra el mayor consenso respecto a esta necesidad, aunque su implementación se ve limitada por debilidad de competencias y falta de espacios de articulación. Por otra parte, la movilidad emerge como el principal problema metropolitano, pero la fragmentación institucional restringe respuestas integrales. En contraste, las dimensiones social y económica incorporan en menor medida la perspectiva metropolitana, reproduciendo lógicas departamentales que dificultan el abordaje de las desigualdades socioterritoriales, sobre todo en San José y Canelones.

En conjunto, los resultados evidencian un desfase entre el reconocimiento del fenómeno metropolitano y su traducción en políticas efectivas. Se evidencian, así, limitaciones en la capacidad de articulación política, reconocidas por los responsables y reflejadas en la debilidad de los instrumentos de planificación estratégica para promover políticas y acciones con enfoque metropolitano.

De este modo, los hallazgos sugieren que, aunque los planes departamentales contienen referencias al enfoque metropolitano, estas no han dado lugar a un cambio sustancial en la gobernanza del AMM. La falta de entes formalizados de coordinación metropolitana y la debilidad en la cooperación interdepartamental dificultan la implementación de políticas públicas integradas y eficaces. Esta consideración fue destacada por los entrevistados al referirse a las formas institucionales más adecuadas para una gestión integral, en particular, la importancia de la cooperación interdepartamental y con el Estado nacional. En cuanto a las formas posibles de innovar en nuevos instrumentos, lo que se percibe como de mayor viabilidad es el avance hacia la creación de agencias metropolitanas de carácter sectorial.

A partir de estos hallazgos, se confirma la vigencia de la hipótesis planteada por Magri (2011), según la cual la existencia de un marco normativo y jurídico resulta insuficiente para impulsar instrumentos efectivos de planificación metropolitana. Se evidencia, además, la ausencia de incentivos desde el Estado central que promuevan la cooperación interdepartamental, como el acceso preferente a recursos o la articulación con políticas regionales, lo que subraya la necesidad de una estructura institucional metropolitana.

Vale aclarar que el análisis, basado en la revisión de planes y en entrevistas a responsables departamentales, presenta algunas limitaciones vinculadas a los instrumentos metodológicos empleados y al recorte del objeto de estudio. En particular, los resultados deben interpretarse con cautela al considerar su proyección a otros contextos latinoamericanos, dado el carácter específico del caso analizado. Asimismo, el estudio tiene un alcance acotado respecto de otros actores e iniciativas que inciden en la gobernanza del AMM. De igual forma, los hallazgos permiten identificar áreas de interés para futuras investigaciones, especialmente en torno a los efectos de la escasa articulación en ámbitos como el desarrollo económico y la calidad de vida urbana, así como en problemáticas comunes de movilidad y vivienda.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Altmann-Macchio, L. y Fernández-Cruz, M. V. (2021). Sistema urbano metropolitano de Montevideo: hacia una definición funcional a partir de movilidad por motivos laborales. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 53(210). <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.210.09>
- Artigas, A., Chabalgoity, M., García, A., Medina, M. y Trinchitella, J. (2002). Transformaciones socio-territoriales del área metropolitana de Montevideo. *EURE* (Santiago), 28(85). <https://doi.org/10.4067/S0250-71612002008500008>
- Berelson, B. (1952). *Content analysis in communication research*. Free Press.
- Bohigues, A., Gañán Sánchez, E. y Huete García, M. Á. (2023). Las agendas urbanas como instrumento de implementación de la Agenda 2030. Propuesta de análisis para América Latina y Europa. *Revista de Estudios Políticos*, (200), 157-186. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.200.06>
- Borrás, V. (2019). Cambios y continuidades en la configuración socioespacial de Montevideo y el área metropolitana: una mirada longitudinal 1996-2016. En S. Aguiar, V. Borrás, P. Cruz, L. Fernández Gabard y M. Pérez Sánchez (Eds.), *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad* (pp. 45-73). IM-FES-FCS (Udelar).
- Borraz, O. y Le Galés, P. (2001). Gouvernement et gouvernance des villes. En J. P. Leresche (Ed.), *Gouvernance urbaine et action publique en Suisse* (pp. 343-367). Pédone.
- Cardarello, A. y Freigedo, M. (2016). El escenario subnacional en transformación. Las reformas institucionales y su impacto en la configuración del mapa político local en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(1), 157-181. Disponible en: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2016000100004
- CGLU. (2017). *La Agenda de las metrópolis, las ciudades intermedias y los territorios. GOLD IV. GOLD-Cuarto Informe Mundial sobre la descentralización y la democracia local*. Disponible en: https://www.uclg.org/sites/default/files/gold_esp-web.pdf
- Costa, M. A., Lui, L. y Tavares, S. R. (Eds.). (2022). *Gobernanza metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada*. CEPAL-IPEA. <https://doi.org/10.38116/978-65-5635-022-6>
- Couriel, J. (2010). *De cercanías a lejanías: fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo*. Trilce.

- De Barbieri, M. y Schelotto, S. (Coord.). (2015a). *Municipios de primera generación en Uruguay: desigualdad territorial, gestión local y acceso a servicios*. Ediciones Universitarias.
- De Barbieri, M. y Schelotto, S. (2015b). Municipios del Uruguay: desarrollo y proyecto de territorio. *Estudios del Hábitat*, 13(2), 110-124. Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/Habitat/article/view/1182>
- Freigedo, M., Fuentes, G. y Milanese, A. (2015). Capacidades estatales y regulación en asociaciones público-privadas: desafíos para las nuevas estrategias de desarrollo. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (63), 65-98. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357542721003>
- Gañán Sánchez, E., Merinero Rodríguez, R. y Huete García, M. Á. (2022). Cuatro dilemas y un obstáculo a la gobernanza metropolitana: respuestas desde la planificación estratégica urbana. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (93). <https://doi.org/10.21138/bage.3209>
- Goinheix, S. y Freigedo, M. (2021). Sub-national Local Autonomy Index in Uruguay. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (23), 35-61. <https://doi.org/10.32457/riem.v23i1.517>
- Grin, E. J., Hernández-Bonivento, J. y Abrucio, F. (2017). *El gobierno de las grandes ciudades: Gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina*. CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Universidad Autónoma de Chile.
- Huete García, M. Á., Merinero Rodríguez, R. y Pradel Miquel, M. (2024). Urban agendas around the world: A case of policy transfer? An analysis proposal. *Journal of Urban Affairs*, 9(47), 1-23. <https://doi.org/10.1080/07352166.2024.2320899>
- Intendencia de Canelones. (2019). *Plan Estratégico Canario. Cuarto avance. Futuros Canarios Canelones 2040*.
- Intendencia de Montevideo. (2015). *MVD 2030: Plan Estratégico de Montevideo*.
- Intendencia de San José. (2020). *Hoja de ruta para la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*.
- Klaczko, K. y Rial, J. (1981). *Uruguay, país urbano*. Banda Oriental.
- Lanfranchi, G. y Bidart, M. (2016). Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe. *Documento de Trabajo*, n.º 151. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1069.pdf>
- Magri, A. (2011). *Gobernabilidad y gobernanza, dilemas para el desarrollo político en las áreas metropolitanas. Estudio de caso del Programa Agenda Metropolitana de Montevideo*. Facultad de Ciencias Sociales – Udelar. Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/8031>
- Magri Díaz, A. J. (2014). Los barrios populares y el desarrollo de la ciudad: Montevideo y su área metropolitana. *América Latina Hoy*, 68, 95-118. <https://doi.org/10.14201/alh20146895118>
- Martínez Guarino, R. (2007). Libro blanco del área metropolitana: Canelones, Montevideo, San José. Presidencia de la República, Intendencia de Canelones, Intendencia de Montevideo, Intendencia de San José. Montevideo: Agenda Metropolitana. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/386641249/El-Libro-Blanco-Del-Area-Metropolitana>
- Medina, M. (2017). Montevideo y su área metropolitana: estructuración territorial y contexto planificador. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (13), 65-88. Disponible en: <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/108617>
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Intendencia Departamental de Canelones, Intendencia Departamental de Montevideo, Intendencia Departamental de San José y Junta de Andalucía. (2011). *Estrategias regionales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible metropolitanas*. Disponible en: <https://repositorio.mvot.gub.uy/items/ed89b965-8c9e-40e2-9a15-03c348b0d5a1>
- Natera Peral, A. (2005). La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (33-34), 53-65. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi33-34.391>
- Navarrete Ulloa, C. A. (Ed.). (2019). Modelos y políticas públicas de la gobernanza metropolitana. El Colegio de Jalisco, IERMB, Red Gobernanza Metropolitana.

- Navarrete Ulloa, C. A. (2020). Gobernanza metropolitana: perspectivas desde la Nueva Agenda Urbana. *Deliberativa. Revista de Estudios Metropolitanos en Gobernanza*, 2, 2-39. <https://doi.org/10.5281/zenodo.6897288>
- ONU Hábitat. (2020). *La Nueva Agenda Urbana Ilustrada*. Disponible en: <https://unhabitat.org/es/the-new-urban-agenda-illustrated>
- Pascual Esteve, J. M. (1999). *La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Diputación de Barcelona.
- Pascual Esteve, J. M. (Coord.) (2024). *Gobernanza sin gobierno. La gestión de las áreas urbanas y metropolitanas funcionales*. (Documento AERYC, n.º 7). Asociación África-América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC).
- Pinson, G. (2011). *Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas: gobernar la ciudad por proyecto*. Publicacions de la Universitat de Valencia.
- Subirats, J. (2017). ¿Gobierno metropolitano? Ventajas e inconvenientes de la centralización y la descentralización en la esfera metropolitana de Gobierno. En *XXII Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública*, 14-17/11/2017. Madrid.
- Tomàs, M. (2015). *La gobernanza metropolitana en Europa: modelos y retos*. Área metropolitana de Barcelona.
- Tomàs, M. (2018). Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 20, 53-64. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10489>
- UdelaR. (2018). *Montevideo del mañana. Diagnóstico prospectivo revisado*. Tema 1: *Integración Metropolitana-Gobernanza*. Disponible en: <https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/diagnostico-revisadotema1.pdf>

IX. ANEXO

IX.1. Entrevista semiestructurada a responsables de los documentos estratégicos departamentales/ Área metropolitana de Montevideo

Tal como se señala en el artículo, en el marco de esta investigación se llevaron a cabo dos rondas de entrevistas con responsables vinculados a los documentos analizados. En una primera etapa se realizaron entrevistas grupales con directores y equipos técnicos, lo que permitió un primer acercamiento al proceso de planificación, así como el acceso detallado a los documentos y a una visión general de su elaboración y alcance. En una segunda etapa se aplicaron entrevistas semiestructuradas a los 3 responsables directos de dichos documentos, siguiendo el guión que se presenta a continuación. Esta segunda ronda tuvo como objetivo profundizar, organizar y validar los hallazgos preliminares, contrastándolos con los resultados del análisis de contenido realizado.

En tal sentido, se hace constar que las entrevistas se realizaron con el consentimiento informado de todas las personas participantes, contando esta investigación con la autorización expresa para el uso de la información aportada. A continuación, se presenta el detalle del conjunto de personas entrevistadas:

- Departamento de Canelones: directores y equipo técnico (5 personas). Centro de Estudios Estratégicos Canario-Gobierno Departamental de Canelones.

- Departamento de San José: directores y equipo técnico (3 personas). Departamento de Estadística y Desarrollo y Escuela de Gobernanza-Gobierno Departamental de San José.
- Departamento de Montevideo: gerentes y equipo técnico (4 personas). Equipo de coordinación del Plan Estratégico de Montevideo MVD 2030-Gobierno Departamental de Montevideo.

IX.2. *Guion*

La presente entrevista forma parte de una investigación académica sobre el componente metropolitano en los planes y documentos estratégicos de los departamentos del área metropolitana de Montevideo. Su objetivo principal es actualizar el estado de situación de los instrumentos públicos con incidencia metropolitana, relevar el grado de incorporación del enfoque metropolitano en la planificación departamental e indagar en el potencial de los instrumentos estratégicos de política pública para enfrentar los desafíos de la gobernanza metropolitana.

TABLA A1. INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS ANALIZADOS

DEPARTAMENTO DEL AMM	INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	AÑO	REFERENCIA
Canelones	IV Plan Estratégico Canario. Futuros Canarios 2040	2019	PEC IV
Montevideo	Proyecto Montevideo 2030. Plan Estratégico Montevideo 2030	2015	MVD 2030
San José	Hoja de ruta para la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Departamento de San José.	2020	Hoja de ruta ODS. San José

Fuente: elaboración propia.

IX.2.1. Preguntas

1. En una escala de 0 a 3, ¿cómo calificaría el grado de incorporación del enfoque metropolitano en el Plan Estratégico Canario IV?

- 0- No está considerado
- 1- Tiene una escasa presencia
- 2- Se encuentra presente en términos generales
- 3- Se encuentra presente y ocupa un lugar destacado

2. Independientemente del instrumento de planificación analizado, ¿cómo evalúa la incorporación del enfoque metropolitano en la gestión departamental y en la política general de la Intendencia, particularmente en lo referido a la planificación estratégica y al diseño/ implementación de políticas públicas?

- 0- No está considerado
- 1- Tiene una escasa presencia
- 2- Se encuentra presente en términos generales
- 3- Se encuentra presente y ocupa un lugar destacado

3. Adicionalmente, más allá de los planes mencionados, ¿conoce otros instrumentos de política pública o de planificación estratégica que haya implementado el departamento?

4. ¿Cuáles diría que son los principales retos que afronta el departamento? (por ejemplo: desarrollo económico, políticas sociales, vivienda, seguridad, transporte, medioambiente, etc.). Identifique al menos 5.

5. En una escala de 0 a 3 ¿en qué medida cree que estos retos a los que se enfrenta el departamento deberían abordarse a través de la colaboración con los otros departamentos del área metropolitana?

- 0- No está considerado
- 1- Tiene una escasa presencia
- 2- Se encuentra presente en términos generales
- 3- Se encuentra presente y ocupa un lugar destacado

TABLA A2. CUADRO DE RESPUESTAS, PREGUNTA 4 Y 5

RETOS	0	1	2	3

Fuente: elaboración propia.

6. ¿Cuáles considera que son los principales retos que afronta el área metropolitana? (Desarrollo económico, de políticas sociales, vivienda, seguridad, transporte, medioambiente, etc.). Identifique al menos 5

7. Para afrontar los retos señalados para el área metropolitana, ¿qué fórmulas institucionales cree que serían las más adecuadas? MARCAR LA O LAS QUE CORRESPONDAN:

Gobierno metropolitano	
Agencia metropolitana sectorial	
Cooperación entre GD y Gobierno Nacional (Coordinación vertical a partir de un ámbito de gobierno ya existente)	
Cooperación voluntaria entre GD	

Fuente: elaboración propia.