



Observatorio  
Metropolitano  
de Montevideo

# GOBERNANZA METROPOLITANA EN MONTEVIDEO: HACIA UNA NUEVA GENERACIÓN DE ACUERDOS INTERJURIDICIONALES

---

Documento preparado por el Observatorio Metropolitano del Centro de Estudios para el Desarrollo. Dirección: Leonardo Altmann



Este es un proyecto del Centro de Estudios para el Desarrollo,  
que es posible gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer

El Observatorio Metropolitano del Centro de Estudios para el Desarrollo presenta este informe en el cual abordamos aspectos de la gobernanza del Montevideo metropolitano. Los ámbitos metropolitanos, territorios de funcionamiento integrado que trascienden divisiones administrativas requieren, para articular políticas, de un fuerte entramado institucional donde convergen actores con competencias y escalas de actuación variadas. En este aporte a la problematización de la gobernanza metropolitana para el caso de Montevideo, consideramos tres aspectos convergentes: la definición del territorio metropolitano, la coordinación interjurisdiccional, y el papel de organismos sectoriales con implicancia en el territorio. Finalmente planteamos algunos elementos que creemos significativos para estructurar el debate sobre la coordinación metropolitana uruguaya.

**1**

**Introducción**

La discusión sobre gobernanza metropolitana ha atravesado la historia de la urbanización moderna. El crecimiento de las grandes ciudades y sus procesos de conurbación y metropolización ha dado lugar a ámbitos que mantienen su contigüidad física, socio-cultural y funcional, superando divisiones político-administrativas, poniendo en tensión las competencias y recursos de diferentes jurisdicciones y niveles de gobierno. El desarrollo de la movilidad motorizada (ferrocarriles y luego automóviles) estructuró este pasaje de la suburbanización a la metropolización en que los corredores viales han sido vectores de urbanización. Este proceso ha complejizado la gestión territorial al involucrar diferentes entidades administrativas, siendo recurrentes los aspectos como coordinación de obras de infraestructura o sistemas de transporte, el debate sobre ámbitos de residencia y pago de impuestos, de trabajo y consumo, o participación política («voto donde duermo, no donde trabajo o consumo») o las estrategias para revertir procesos de segregación socio-territorial.

Por otra parte, en tanto dinámicas sociales, los territorios se han transformado y en la ciudad occidental y latinoamericana en particular, la antigua periferia impulsada por el sueño suburbano de la baja densidad de vivienda y el automóvil, ha dado lugar a procesos donde enclaves auto segregados de altos ingresos conviven con los de precariedad urbano-habitacional concentrada, emprendimientos logísticos y resabios de la vieja producción hortifrutícola de proximidad, en conformaciones que han sido llamadas “periurbanas”.

Montevideo ha visto transitar en las últimas décadas, procesos institucionales que reconocieron gradual e insuficientemente su dimensión metropolitana, mientras los tres departamentos (Montevideo, Canelones y San José) y el gobierno nacional, respondían a diferentes velocidades a ella. En tanto, la descentralización administrativa, la creciente influencia de la participación ciudadana en la gestión urbana, el ordenamiento territorial, han signado una trayectoria donde han incidido procesos locales, nacionales y globales; al tiempo que convergen la cuestión escalar y la gobernanza.

Lanfranchi & Bidart (2016) destacan que los principales sectores que han sido objeto de coordinación en Áreas metropolitanas de al menos un millón de habitantes en América Latina y el Caribe son: la planificación urbana, agua y saneamiento, transporte, gestión de residuos, manejos de cuenca, desarrollo económico y otros. A su vez, y considerando las funciones desarrolladas por los entes metropolitanos, las acciones de control, gestión, ejecutar obra, promoción, planificación, coordinación y monitoreo, estructuran la gobernanza metropolitana.

La gobernanza metropolitana puede ser clasificada según diferentes niveles de institucionalización: desde los gobiernos metropolitanos (con autoridades electas -directa o indirectamente-, capacidades y recursos propios), pasando por agencias sectoriales metropolitanas, acuerdos de coordinación entre distintos niveles de gobierno o acuerdos de cooperación voluntaria entre entidades de tercer nivel de gobierno (Tomas, 2018; Lefevre, 2005).

Es decir, la concreción de variados arreglos institucionales para reducir la fragmentación para la acción y gestión de territorios que funcionan de manera integrada, es un desafío que exige también adaptabilidad y flexibilidad en los acuerdos; ya que el propio andamiaje institucional metropolitano puede transformarse en una barrera de gobernabilidad al aparecer otro actor o un nivel intermedio de gobierno que compita por fondos y recursos con los niveles subnacionales y locales.

**Tabla1 : Una interpretación del funcionamiento de la gobernanza metropolitana a partir de la experiencia latinoamericana contemporánea.**

<b>GOBERNANZA METROPOLITANA</b>	<b>Competencias</b>		<b>Recursos</b>	<b>Institucionalidad</b>	<b>Territorio</b>
<b>Definición</b>	Acciones: Refiere a acciones de diseño, implementación y seguimiento de políticas	Sectores: Temáticas cuyas dinámicas territoriales trascienden divisiones administrativas	Origen y flujo de recursos entre niveles de gobierno	Marco jurídico	Ámbito territorial correspondiente con una subdivisión administrativa
<b>Dimensiones</b>	Ejecución, coordinación gestión, planificación, monitoreo	Agua y sanamiento, Cuencas, Desarrollo Económico, Espacio Público, Residuos, Gestión del Riesgo, Salud, Seguridad, Ordenamiento territorial Desarrollo urbano, Transporte, Vivienda, Educación	En qué nivel se generan y cómo se dan las transferencias: ejemplo: del nivel nacional a subnacional y local, entre subnacionales, entre locales	Leyes y decretos, acuerddos de cooperación, otros arreglos institucionales. Creación de entes o agencias metropolitanas	Identificación y delimitación territorial metropolitana

Fuente: Elaboración propia a partir de Lanfranchi & Bidart (2016), Subirats (2018) y Tomás (2018)

De manera esquemática, podemos referirnos a una gobernanza metropolitana estructurada por competencias (acciones respecto a las políticas) y sectores de actuación, los recursos (financiamiento y flujo de los mismos), marcos institucionales y jurídicos de actuación y el territorio (su definición en términos geográficos a partir de subdivisiones administrativas).

En la proyección al caso uruguayo, el país cuenta con una sola región metropolitana, en torno a Montevideo, por lo que la normativa respectiva refiere solo a ella, aun cuando puede aportar a la discusión de acuerdos interjurisdiccionales para casos de localidades bi o tri-departamentales que existen en nuestro país.

En Montevideo, la trayectoria institucional ha mostrado una debilidad de conformación de ámbitos de interacción entre los gobiernos departamentales metropolitanos por fuera de eventuales coordinaciones ad hoc. El Programa Agenda metropolitana intentó jerarquizar el tema y reconoció la importancia de una articulación con el nivel nacional y el poder ejecutivo, pero su desdibujado diseño institucional, apuesta al voluntarismo en la coordinación y limitados recursos lo hicieron perder energía y languidecer. Las experiencias contemporáneas de la región, muestran que es posible avanzar en la construcción institucional metropolitana, pero para ello también es necesario problematizar el territorio en cuestión y las unidades de agregación.

# 2

**El territorio metropolitano de  
Montevideo**

Montevideo ha sido ámbito central para el desarrollo de la sociedad uruguaya. La ciudad tiene el 40% de la población del país, diez veces más que las ciudades que le siguen. En las últimas décadas, mientras el país afrontaba reformas estructurales, modernizaba aspectos institucionales, y consolidaba mejoras sustantivas en materia de pobreza monetaria y crecimiento, apertura y estabilidad económica, Montevideo también cambió.

La capital estructuró un área metropolitana pujante, de renovada logística, nuevos emprendimientos residenciales, nuevas centralidades, consolidó infraestructura urbana, promovió la descentralización y participación ciudadana y apostó a espacios públicos de calidad. Pero también profundizó brechas socioculturales, y generó una ciudad dual, crecientemente fragmentada y violenta.

Los itinerarios cotidianos, la vida de los pobladores metropolitanos, no respetan límites jurisdiccionales. Y por ello, la cuestión metropolitana como problema territorial está atada a la formulación e implementación de políticas.

**Imagen 1: mancha urbana metropolitana y departamentos.**



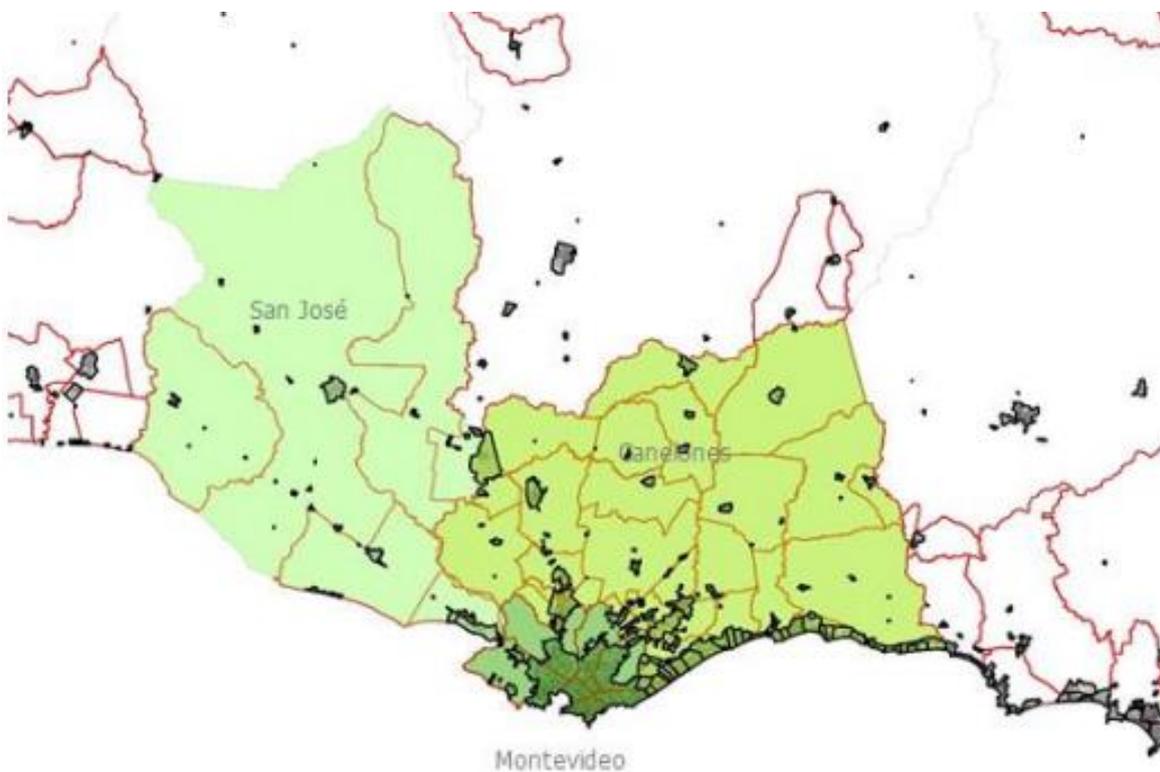
Fuente: Elaboración propia en base a cartografía INE

Imagen 2: mancha urbana y municipios.



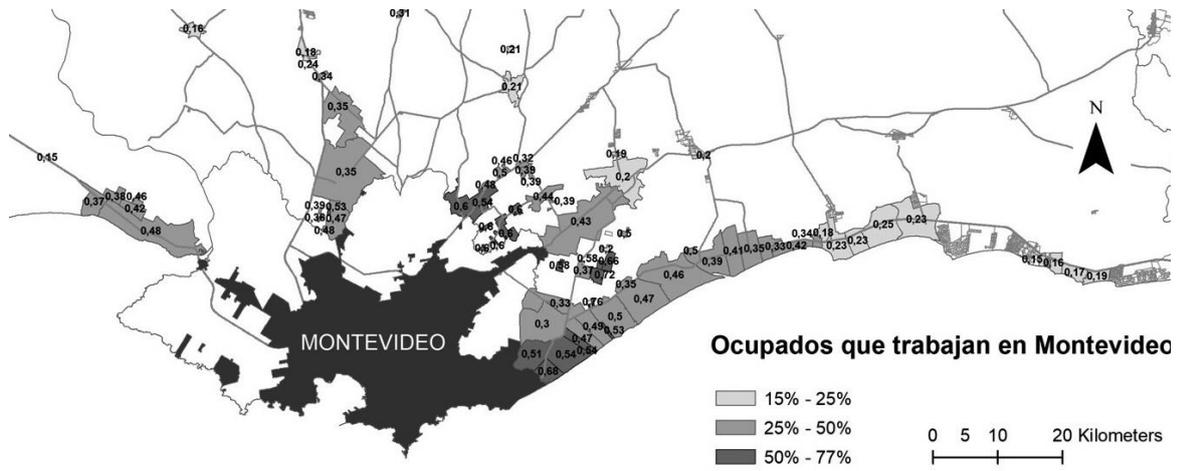
Fuente: Elaboración propia en base a cartografía INE

Imagen 3: mancha urbana, municipios y localidades censales.



Fuente: Elaboración propia en base a cartografía INE

Imagen 4: movimiento de trabajadores hacia Montevideo por localidades censales (2011).



Fuente: Extraído de Altmann y Fernández (2021)

# 3

**Impulsos, frenos e inercias  
en el Uruguay metropolitano**

El carácter unitario y centralizado del Uruguay, busca sus equilibrios en la autonomía departamental, siendo estas entidades territoriales, la única división político-administrativa que tuvo el país hasta 2008 con la sanción de la ley 18.567 de Descentralización Política y Participación ciudadana (LDPPC) que creó el nivel municipal (local), dando lugar a nuevas entidades territoriales: los municipios. Sin embargo, al repasar la ley 19.272 (2014) donde se establece la separación de materia departamental y municipal, las intendencias muestran una prevalencia en competencias y recursos sobre el territorio. A su vez, cada gobierno departamental define las entidades territoriales a las que adjudica la condición de municipios dentro de su autonomía.

La concentración del poder central en aspectos fiscales, regulatorios, así como la provisión de diversos servicios a través de los ministerios o entes descentralizados, deviene en una fuerte incidencia del estado nacional en las políticas sectoriales tales como vivienda, educación, salud, seguridad pública, telecomunicaciones, agua y saneamiento<sup>2</sup>.

En tanto, los gobiernos departamentales, disponen de competencias específicas en regulación del suelo, espacios públicos, residuos, vialidad urbana.

Según Magri (2011) los primeros esbozos de coordinación metropolitana en Montevideo, refirieron a la interacción entre los gobiernos departamentales involucrados, a partir de la década de 1970 y que tuvieron especial impulso luego del retorno democrático con el Plenario Interjuntas departamentales (1985) y la consideración de varios organismos públicos de la dimensión metropolitana en sus políticas sectoriales.

La constitución de 1996 integró en el art. 262, una disposición que habilita mecanismos para mejorar la coordinar interjurisdiccional, que permitiría instalar diferentes espacios de coordinación metropolitana: “Los Gobiernos Departamentales podrán acordar, entre sí y con el Poder Ejecutivo, así como con los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental”. (Constitución de la República, Art. 262)”

El programa Agenda Metropolitana surgido en la órbita de la presidencia de la República en 2005, pretendió articular el nivel nacional y las tres intendencias involucradas. El programa tuvo cierto desarrollo en el período 2005- 2010, planteándose como ámbito de coordinación flexible y voluntarista, instalado en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. La publicación del “Libro Blanco del Área Metropolitana” (AV, 2007) constituyó un ensayo de reconocimiento del ámbito geográfico conjunto integrado por los territorios de los tres departamentos como un gran contenedor del Montevideo metropolitano, sin que se le adjudique un entorno geográfico específico, de acuerdo a las propias definiciones de Agenda. Los tibios avances realizados fueron en torno a cuestiones ambientales y de transporte.

Innovaciones normativas de fuerte impacto territorial como la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) (18.308) y la LDPPC se vincularon con lo metropolitano de manera tangencial o nula. La LOTDS centraliza fuertemente en los naturales y culturales. Una de las figuras de planificación definidas en esta norma son

---

<sup>2</sup> Salvo en el caso de Montevideo, en que el saneamiento es responsabilidad de la intendencia departamental desde la creación de las Obras Sanitarias del Estado (1952).

gobiernos departamentales las competencias de categorización de suelo y realización de instrumentos de ordenamiento territorial entendido como acciones transversales de estado con fines de mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio, el uso democrático y sostenible de los recursos las estrategias regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. En 2011 fueron aprobadas las correspondientes al Área Metropolitana, definiendo como ámbito de actuación el territorio íntegro de los departamentos de Montevideo, Canelones y San José. Esta normativa, decreto del poder ejecutivo y ratificada por las juntas departamentales, plantea una serie de lineamientos de tipo general y sin ámbito que establezca su seguimiento o formas de interacción con las respectivas normativas departamentales.

En tanto Montevideo ensayaba estos dificultosos experimentos institucionales en torno a la articulación metropolitana, otros países de la región han implementado espacios de coordinación o gobierno metropolitano.

# 4

**Algunas experiencias regionales**

Si bien los vínculos interjurisdiccionales responden a la estructura institucional de cada país, los ensayos realizados a nivel internacional, y en particular, regional permiten problematizar los tres principales aspectos puestos en consideración para la definición e implementación de políticas metropolitanas: la coordinación entre niveles de gobierno, el papel de organismos responsables de políticas sectoriales y el territorio.

Uruguay es un estado unitario y centralizado, destacado en la estructura de los poderes del estado, las formas de recaudación tributaria y generación de recursos. A su vez, la condición estructurante del territorio por medio de los gobiernos departamentales los muestra como unidades de actuación rígidas, y estructurantes.

Nuestros países vecinos, Argentina y Brasil, de estructura federal, han avanzado en variados arreglos de coordinación interjurisdiccional, dentro de la cual los ámbitos metropolitanos son de destaque.

Brasil, en la constitución de 1967, dispone que “La Unión, mediante ley complementaria, podrá establecer regiones metropolitanas, constituidas por Municipios que, independientemente de sus vínculos administrativos, integren una misma comunidad socioeconómica, con miras a la prestación de servicios de interés común” (Brasil, 1967; art. 157). Luego, la constitución de 1988 amplía esta concepción y establece que “los Estados podrán, mediante ley complementaria, instituir regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones, constituidas por agrupaciones de municipios limítrofes, para integrar la organización y la ejecución de las funciones públicas de interés común” (Brasil, 1967; art. 25). Es decir, define como entidad básica de asociación al municipio y si bien la definición de 1967 plantea una lógica funcional del territorio que la justifique, la de 1988 agrega la contigüidad espacial y lo enfoca en la mejora de la gestión de políticas públicas. A su vez, en 2015 fue dictada la ley “Estatuto da MetrÓpole” con lineamientos generales “para la planificación, gestión y ejecución de las funciones públicas de interés común en las regiones metropolitanas y en las aglomeraciones urbanas instituidas por los Estados, normas generales sobre el plan de desarrollo urbano integral y otros instrumentos de gobernanza inter-federativa, y criterios de apoyo de la Unión a las acciones de gobernanza inter-federativa en el ámbito del desarrollo urbano”. Es interesante destacar el artículo que refiere a que “la creación de una región metropolitana, aglomeración urbana o microrregión debe ir precedida de estudios técnicos y audiencias públicas que involucren a todos los Municipios pertenecientes a la unidad territorial.” También en la definición de “metrópoli” destaca la interacción el sistema estadístico nacional: “espacio urbano con continuidad territorial que, por su población y relevancia política y socioeconómica, tiene influencia nacional o sobre una región que constituye, al menos, el área de influencia de una capital regional, según los criterios adoptados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística – IBGE”. Se establecen una serie de principios de gobernanza metropolitana, instrumentos y recursos.

Respecto a Argentina, si bien no existe un marco único nacional de gobernanza metropolitana, varias provincias han desarrollado estrategias al respecto. Algunas de estas iniciativas se han dado en el marco del el Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI), surgido en 2011 y gestionado de manera coordinada por la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat y la Secretaría de Municipios del Ministerio del Interior de la Nación, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, actuando 9 áreas metropolitanas. Cada una de ellas planteó acuerdos y proyectos para mejorar los vínculos interjurisdiccionales, generando ámbitos de relacionamientos entre municipios, con las provincias y

también con el nivel nacional, asociando proyectos e inversiones a los procesos de coordinación metropolitana.

Dentro de los procesos de autonomía provincial, en 2016 la provincia de Santa Fé aprobó la ley 13532, de Entes de Coordinación de Áreas Metropolitanas dentro del territorio de la Provincia y el reconocimiento de los existentes. La definición metropolitana tomada refiere a “la unidad geográfica constituida por una ciudad cabecera y las ciudades y comunas circ-undantes, vinculadas por interacciones de orden físico, económico, social, ambiental y cultural”. También define al ámbito territorial de acción del Ente de Coordinación Metropolitana se limita al de los municipios o comunas que lo constituyen, modificándose éste en la medida que adhieren otros municipios o comunas, o algún municipio o comuna decida dejar de integrarlo”. Los ENCOM cuentan con una estructura burocrática donde están el gobierno de la provincia y el de las localidades involucradas.

En el caso del Gran Buenos Aires, en los últimos años, no se ha delineado una institucionalidad metropolitana, más allá de su incorporación al programa DAMI en 2019, la creación de la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA) (2016), vinculada al entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (planteada con un consejo consultivo de fuerte presencia de la academia) o el Gabinete Metropolitano (2017) un ámbito de coordinación de políticas entre la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, desde las políticas sectoriales, el Gran Buenos Aires ha tenido experiencias de coordinación interjurisdiccionales en aspectos sensibles y estructurantes de lo metropolitano como son la gestión de residuos (CEAMSE – Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado, creada en 1977) o la gestión de recursos hídricos (ACUMAR- Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo, creada en 2006)

En el acumulado de nuestros países limítrofes en experiencias de coordinación interjurisdiccional de tipo metropolitano se observan diferentes modalidades condicionadas por la estructura federal y la autonomía provincial o estadual, y la naturaleza jurídica o no de los acuerdos.

Si bien no hay ejemplos de una autoridad metropolitana con legitimación política, si distintos tipos de arreglos entre divisiones político- administrativas donde destacan:

- Una clara delimitación territorial, que responde a un agrupamiento de entidades territoriales del mismo rango administrativo, que intentan asociarse al funcionamiento integrado desde el mercado de trabajo o el acceso a servicios.
- Una participación asociada y comprometida de estas entidades, que suele tener el respaldo o mediación del nivel superior de gobierno, aún cuando el acuerdo sea sobre bases voluntaristas.

# 5

**Las principales dimensiones y aportes  
a su abordaje en el caso Montevideo**

Tomando las dimensiones de transporte y movilidad, agua y saneamiento y residuos solidos urbanos, al desglosar los ámbitos institucionales encargados de la definición de objetivos y administración de recursos, se observa una gran inercia en el paisaje normativo, con un fuerte peso de los organismos sectoriales dependientes del gobierno nacional (Entes autónomos y servicios descentralizados) y del propio ámbito departamental. De acuerdo a las competencias de las intendencias planteadas en la ley orgánica municipal, la ley de descentralización política y participación ciudadana (que separa materia y competencias del segundo y tercer nivel de gobierno), la ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible y las propias constituciones de la república, algunos de los temas recurrentes en la coordinación metropolitana, como ser el transporte y movilidad, agua y saneamiento y residuos solidos urbanos, aparecen vinculados en su formulación al ámbito nacional o departamental, dejando a las iniciativas interjurisdiccionales a meras cooperaciones voluntaristas.

Sin embargo, algunas innovaciones de carácter general y no vinculante como las estrategias regionales de Ordenamiento Territorial, promovieron articulaciones en términos de proyecto socio-territorial metropolitano. Varias de sus prescripciones territoriales, en particular aquellas definidas como “Planificación de servicios e infraestructuras territoriales” planteadas en el art. 8 aparecen, a pesar de estar planteadas con horizonte de actuación 2030, luego de una década de aprobadas, muestran avances desiguales. En su art. 8, las mismas señalaban:

*Artículo 8º.-). Se promoverá:*

- a) 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.*
- b) 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.*
- c) La coordinación e integración de los sistemas de saneamiento en las áreas urbanizadas contiguas.*
- d) La formulación de un sistema integral de tratamiento de los residuos sólidos, desde su generación hasta su disposición final.*
- e) 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.*
- f) El desarrollo de un sistema de transporte público metropolitano, de carácter integral y multimodal.*

En otras dimensiones, como el caso de aspectos bromatológicos, normas sanitarias y edilicias, cambio climático o calidad de aire se han instalado comisiones de trabajo.

Respecto a la cuestión ambiental, la instalación de la comisión de cuenca del Río Santa Lucía, la integración al SNAP de los humedales del Río Santa Lucía y la iniciativa de un programa nacional de ordenamiento territorial en el área muestran avances por demás importantes.

Tabla 2 : Ejemplos de ámbitos de instrumentación y recursos de políticas en dimensiones metropolitanas clave para el caso de Montevideo,

	<b>Agua y sanamiento</b>	<b>Transporte y movilidad</b>	<b>Residuos sólidos urbanos</b>
<b>Ámbitos institucionales de definición de política</b>	Abastecimiento: OSE. Sanamiento: OSE (Canenoles y San José) Intendencia de Montevideo	Intendencias departamentales	Intendencias departamentales
<b>Capacitación de Recursos</b>		Intendencias departamentales y subsidios nacionales al boleto, programas nacionales de apoyo a movilidad sostenible (MIEM-MVOTMA)	Intendencias departamentales
<b>Institucionalidad con interacción interjurisdiccional</b>	Oficinas regionales de OSE, OPP. Comisión de cuenca Santa Lucia	Sistema de transporte metropolitano. Oficina metropolitana del MTOP	Ley de Gestión de Residuos

Fuente: Elaboración propia

# 6

**Hacia una nueva generación  
de acuerdos interjurisdiccionales**

El reconocimiento de Montevideo como zona metropolitana implica diseñar acuerdos y entramados interjurisdiccionales que reconozcan avances, inercias y retrocesos desde las últimas hojas de ruta convalidadas institucionalmente hace al menos una década: el Programa Agenda Metropolitana (2005) y las Estrategias Regionales Metropolitanas de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2011). Antes que nada, una evaluación pormenorizada de las políticas implementadas a partir de ellos, considerando su red de actores involucrados, financiamiento e impactos en el territorio, permitirá recalibrar varios aspectos de la gobernanza metropolitana. El surgimiento y consolidación del tercer nivel de gobierno y alternativas de financiamiento de políticas públicas en conjunto a través de figuras como los fideicomisos se han dado en los últimos años y dan cuenta de un nuevo esquema de cooperación y financiamiento.

Por otra parte, se visualizan algunos aspectos relevantes y nodos problemáticos:

- La experiencia latinoamericana contemporánea muestra que actualmente es posible instalar ámbitos de coordinación sectoriales o territoriales de tipo coordinación interjurisdiccional metropolitana, con agendas y diseños derivados del propio territorio, que redunden en mejores políticas (más eficientes e integradas) y sociedades más prósperas, así como aporten a la sostenibilidad. Para ello es clave determinar: las competencias y ámbitos de acción de la agencia sectorial o territorial; la fuente de recursos (captación, consolidación), la institucionalidad o figura normativa que respalda la asociación metropolitana y particularmente, una identificación del territorio consensuada por los diferentes actores y que permita una agregación territorial que habilite coordinaciones vinculadas a las competencias normativas de las jurisdicciones involucradas y el nivel nacional.
- Existe una coordinación sectorial implícita y emergente, por ejemplo: temas de transporte suburbano, a partir del área metropolitana del MTOP y el programa STM, las mencionadas cuestiones ambientales y de recursos naturales en torno al río Santa Lucía, y en su momento al Arroyo Carrasco. Es necesario tener una lectura general de los acuerdos sectoriales en niveles micro o meso de tipo metropolitano realizados.
- La centralidad de los niveles nacional y departamental en la captación de tributos y generación de recursos, habilita la importancia de otras figuras o tipos de financiamiento para tareas sectoriales o territoriales, por ejemplo generar fideicomisos que permitan habilitar acciones en conjunto por parte del gobierno nacional y departamental. En ese sentido, es valioso contar con un marco de coordinación metropolitano menos voluntarista y con más recursos administrados en conjunto.
- Es imprescindible la integración del tercer nivel de gobierno en el diseño e implementación de la nueva gobernanza metropolitana. (“Red de municipios metropolitanos”).
- La existencia de un marco normativo de base que habilita acuerdos interjurisdiccionales y entre entes sectoriales que no afectan la autonomía departamental, como ser el art. 262 de la constitución de la república, la Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (Ley 18.308), la ley de descentralización política y participación ciudadana (Ley 18.567 y 19.272), la ley 18610 (política nacional de aguas) y la ley de gestión integral de residuos 19.829.

A su vez, por las características de diseño institucional y geografía regulatoria uruguaya observamos como poco viable la creación de una autoridad metropolitana

electiva o de un nivel intermedio de gobierno entre el departamental o nacional. De todas maneras, las experiencias internacionales y los impulsos nacionales muestran la necesaria articulación entre intendencias, municipios y gobierno nacional. Estas articulaciones metropolitanas, pueden potenciarse al ser realizadas dentro de un ámbito institucional que les de coherencia, al tiempo que permita ir evaluando los micro impulsos y micro acuerdos previos a través relevamiento y sistematización de experiencias recientes ad hoc, así como potenciar nuevos proyectos.

# Bibliografía

Altmann, L. y Fernández, M.V (2021). “Montevideo metropolitano: tentativa de definición funcional a partir de movilidad de personas”. Inédito. Aceptado para publicación en Revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales. Madrid: Ministerio de Fomento de España.

AAVV: Libro Blanco del Área Metropolitana. Montevideo: Agenda Metropolitana.

Lefèvre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En E. e. Rojas, *Gobernar la metrópolis* (págs. 195-262). Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo

Lanfranchi, G. & Bidart, M. (2016) *Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CIPPEC

Magri, A. (2011). *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.

Martínez, E. (2012.). *Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos : Base de referencias para la aplicación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Montevideo: Ediciones Universitarias.

Subirats, J. (2019). ¿Gobierno metropolitano?. *Estado Abierto. Revista Sobre El Estado, La Administración Y Las Políticas Públicas*, 2(2), pp. 11-29. Recuperado a partir de [//publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/bien/52](http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/bien/52)

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>

**MVD**  
**AL FUTURO**

Observatorio  
Metropolitano  
de Montevideo

**CED**



**KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG**

Este trabajo es posible gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer