

Fernando Carrión y Paulina Cepeda,  
editores

# Ciudad Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía



INSTITUTO  
DE INVESTIGACIONES  
**SOCIALES**  
Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM



UFRJ

**MU**

MAESTRIA EN URBANISMO  
Facultad de Arquitectura de Urbanismo y Diseño  
Universidad Nacional del Cerebro, Argentina



**FLACSO**  
ECUADOR

© 2021 FLACSO Ecuador  
Septiembre de 2021

ISBN: 978-9978-67-582-3  
FLACSO Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 68-03  
www.flacso.edu.ec

---

Ciudades capitales en América Latina : capitalidad y autonomía  
/ editado y compilado por Fernando Carrión y Paulina Cepeda.  
Quito : FLACSO Ecuador. 2021

ix, 639 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas.

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978675823

CIUDADES ; REFORMA ; AUTOGOBIERNO ;  
DESCENTRALIZACIÓN ; AUTONOMÍA ; HISTORIA ;  
NEOCONSTITUCIONALISMO ; DERECHO A LA  
VIVIENDA ; POLÍTICA DE SUELO ; INVERSIÓN  
PÚBLICA ; GOBERNANZA ; AMÉRICA LATINA.

I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR-COMPILADOR.

II. CEPEDA, PAULINA, EDITORA-COMPILADORA

307.76 - CDD

---

# Índice

Presentación . . . . .	IX
El Derecho <i>DE</i> la ciudad en las capitales de América Latina . . . . . <i>Fernando Carrión Mena y Paulina Cepeda</i>	1
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>¿LAS CIUDADES CAPITALES TIENEN AUTONOMÍA?</b>	
<hr/>	
Las ciudades capitales y despliegue estatal en América Latina . . . . . <i>Fernando Carrión Mena</i>	35
Los estatutos de autonomía en el Ecuador . . . . . <i>Juan Pablo Aguilar A.</i>	67
Estatuto da metrópole nas cidades brasileiras . . . . . <i>Carolina Heldt D'Almeida, Fernando de Mello Franco y João Sette Whitaker Ferreira</i>	77
Estado de las autonomías en España y su incidencia en la región andina . . . . . <i>Decio Machado</i>	99

## CAPÍTULO II

### REGÍMENES DE CAPITALIDAD: COMPETENCIAS, RECURSOS Y GOBIERNO

---

Reconstruyendo el <i>rompecabezas legal</i> : las competencias en la regulación de políticas de suelo y habitacionales en la Argentina . . . . .	123
<i>Felipe Mesel</i>	
Los retos fiscales de las ciudades capitales en América Latina . . . . .	147
<i>Huáscar Eguino y Gilberto Chona</i>	
Ciudades, representación política y ciudadanía: comparando diseños constitucionales a nivel subnacional	
<i>Flavia Freidenberg y Karolina M. Gilas</i> . . . . .	171
Gobernanza y participación ciudadana en ciudades capitales (y el caso de la Ciudad de México)	
<i>Lucía Álvarez Enríquez</i> . . . . .	209

## CAPÍTULO III

### CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES UNITARIOS

---

La capitalidad de Bogotá distrito capital . . . . .	235
<i>Paul Bromberg</i>	
Quito: la agonía de una capitalidad débil y el elusivo camino hacia una ciudad autónoma . . . . .	277
<i>Felipe Burbano de Lara</i>	
Región metropolitana de Santiago de Chile: globalización y desigualdad. . . . .	303
<i>Luis Eduardo Bresciani L.</i>	
Fragmentación institucional, desigualdad y gobierno del área metropolitana de Lima (Perú) . . . . .	327
<i>Manuel Dammert-Guardia y Laura Lozada</i>	

Sucre y La Paz. Historia de una disputa capital . . . . . 355  
*Moira Zuazo*

El caso de Montevideo . . . . . 381  
*Salvador Schelotto*

#### CAPÍTULO IV

##### CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES FEDERALES

---

Luces y sombras de la autonomía porteña.  
Reflexiones político-institucionales a veinticinco años  
de su funcionamiento . . . . . 407  
*Rafael Gentili*

La Ciudad de México, el estatus de la capital  
en el sistema federal . . . . . 429  
*Alicia Ziccardi*

El caso de la autonomía “tutelada” del  
Distrito Federal en Brasil . . . . . 447  
*Benny Schvarsberg y Maribel Aliaga Fuentes*

La accidentada travesía de la ciudad de Caracas y  
su área metropolitana . . . . . 467  
*Marco Negrón*

#### CAPÍTULO V

##### ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

---

La difícil construcción de la autonomía en Quito capital . . . . . 491  
*Fernando Carrión Mena*

Ingresos actuales y potenciales del DMQ . . . . . 515  
*Francisco Andrés Garcés R.*

Distrito Metropolitano de Quito: competencias y atribuciones . . . . .	531
<i>Eulalia Flor Recalde</i>	
Ciudadanías postergadas: retos hacia el estatuto autonómico . . . . .	549
<i>Verónica Silva</i>	
Derecho a la ciudad, una visión para Quito . . . . .	577
<i>Luis Vladimir Morales P.</i>	
La protección del Chocó Andino a la luz de los derechos de la naturaleza y del proyecto de estatuto de autonomía del Distrito Metropolitano de Quito . . . . .	597
<i>Adriana Rodríguez C. y Viviana Morales N.</i>	
Comunas ancestrales en los Andes quiteños . . . . .	615
<i>Freddy Enrique Simbaña P.</i>	

# El caso de Montevideo

Salvador Schelotto<sup>1</sup>

## Resumen

Montevideo, ciudad capital de Uruguay presenta particularidades por su papel determinante en la demografía y el sistema urbano y territorial del país. Consecuencia de sus orígenes y su peripecia histórica y de su proceso planificador. La nueva fase territorial que actualmente transita, permite sostener se que avanza hacia una estructura metropolitana crecientemente policéntrica y reticular. En los últimos treinta años, el proceso de planificación y gestión se desarrolló con continuidad y de manera incremental, paralelamente al desarrollo de la legislación departamental y nacional, abordando las escalas metropolitana y regional. En ese marco, el proceso de descentralización y participación social impulsado desde 1990 es una señal distintiva.

Los desafíos actuales muestran una agenda abierta y asuntos pendientes, así como interrogantes sobre posibles cambios de tendencias a partir de recientes cambios políticos.

## Palabras clave

Montevideo, Planificación, Planificación Metropolitana, Planificación Estratégica, Región Metropolitana, Macrocefalismo, Descentralización, Participación social.

---

1 Arquitecto. Profesor Titular, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República, Uruguay. [sschelotto@gmail.com](mailto:sschelotto@gmail.com)

## Capitalidad fáctica de un país macrocefálico

### *Ambiente, territorio y ciudad en la historia montevideana*

Montevideo está próxima a conmemorar los trescientos años de su fundación. La ciudad es resultado de un proceso fundacional colonial tardío del imperio español en América; situada en un territorio fronterizo fue disputada también, por aquellos tiempos, por la corona portuguesa. Una marca de nacimiento que la ha acompañado hasta la actualidad. Como consecuencia, no solamente es la ciudad capital más joven del continente hispanoamericano, sino además es la ciudad capital nacional más austral de América del Sur.

Ese proceso fundacional se inició en 1723, con la ocupación portuguesa en la península (actual Ciudad Vieja), prolongándose hasta el año 1726 cuando, el 24 de diciembre, finalmente la corona española declaró fundada la ciudad de San Felipe y Santiago de Montevideo. La ciudad española se emplazó sobre la boca de una amplia bahía y puerto natural, que resguardaba a los navíos y basada en el modelo de “ciudad territorio”. La motivación para su fundación fue militar, como respuesta a una amenaza externa con el fin de asegurar el control del territorio. Se trataba de una plaza fuerte, completamente amurallada, cuyo sistema defensivo se completó con la construcción, hacia 1809-1811, de la Fortaleza del Cerro de Montevideo, cerrando el acceso a la bahía de Montevideo a navíos enemigos.

Pertenciente al Virreinato *del Alto Perú* primero y luego al del Río de la Plata, en 1776. Montevideo se constituyó en gobernación político-militar, a partir de 1749, conformando una ciudad-territorio cuya circunscripción cubría parte de la llamada “Banda Oriental” del río Uruguay.

Esa Banda Oriental, al decir de los historiadores Reyes Abadie, Bruschera y Melogno, se define a partir de la trilogía de “Pradera, frontera y puerto” (Reyes Abadie, Washington (1965).

Montevideo fue afianzando su rol primero como enclave militar en un territorio en disputa entre imperios europeos (Portugués, Español, Británico), luego como puerto competidor de Buenos Aires y, finalmente cabecera de un amplio espacio productivo, como capital del naciente Estado Oriental,

a partir de 1830, inserto en el llamado “imperio informal” británico en el Río de la Plata.

Desde el punto de vista de la organización y dominio territorial, la circunscripción de esa gobernación político-militar abarcó un espacio delimitado, en el que se asignaron chacras y suerte de estancias, y en el que se fundaron, por parte de los españoles, varios centros poblados y ciudades, como San Isidro Labrador (Las Piedras) en 1744, Sauce en 1749, Pando en 1780, la Villa de Guadalupe (hoy ciudad de Canelones, capital departamental) y la ciudad de San José de Mayo (también capital del departamento homónimo) ambas en 1783 y finalmente la Villa de Florida en 1809 (actual cabecera del departamento homónimo). Ese territorio coincide aproximadamente (aunque era más extenso), con el territorio de la Cuenca del Río Santa Lucía, afluente del Río de la Plata, y con un tramo del extenso litoral platense desde la desembocadura del Arroyo Cufre al oeste, hasta las Sierras de Maldonado al este.

Si bien la ocupación y la transformación humana del territorio se remonta al menos hacia el holoceno temprano (6.000 AC), en tiempos coloniales se produce una intensificación en los usos del territorio, cuya construcción histórica determinó la conformación de núcleos de población, infraestructuras y actividades productivas, que transformaron el paisaje y el ambiente.

Ese territorio delineado en tiempos de la colonia hoy incluye a casi la totalidad de la actual Región Metropolitana, que concentra a casi dos tercios de la población nacional y a un porcentaje aún mayor de su producción, medida en términos de producto bruto<sup>2</sup>. Se reconoce que la actual definición, en términos geográficos y socio-ambientales, está fuertemente arraigada en aquellas determinaciones originales que datan del siglo XVIII. Esta constatación reafirma que algunos de los principales rasgos identitarios, socioculturales, productivos y determinantes políticas y administrativas del territorio uruguayo actual son más antiguas aún que el propio país como entidad independiente, que pertenecen a procesos de larga duración.

---

2 El territorio metropolitano reunía para 2004 aproximadamente a 1:900.000 personas residentes en ámbitos urbanos y unas 70.000 residentes en áreas rurales (estimación realizada en 2007 para el *Libro Blanco*).

Fue en el siglo XIX, fundamentalmente en la segunda mitad, cuando se terminó de conformar y consolidar la traza radial de las infraestructuras de comunicación (primero los caminos, luego la red ferroviaria y carretera). Algunos datos fundamentales confluyeron en la consolidación de la ciudad de Montevideo como cabecera del extenso territorio de la entonces Banda Oriental, luego Estado Oriental independiente: la bahía y el puerto, el litoral platense, la cuenca del río Santa Lucía y las vías de penetración radiales (originalmente caminos reales y trazados carreteras), así como la red ferroviaria con una configuración también radial.

La construcción histórica del territorio del Uruguay independiente es resultado de la peculiar interacción entre dinámicas productivas, procesos sociales y acciones públicas.

En ese trayecto, la consolidación de la división política territorial basada en la estructura departamental, que fuera completada también en las primeras décadas del siglo XX, fue de la mano de la formación del Estado moderno y de la afirmación de su gobierno sobre los territorios, particularmente a través de la afirmación de las capitales departamentales. En ese panorama de urbanidades, la ciudad de Montevideo constituye un caso peculiar y distinto al del resto de los centros poblados del país. Preexistente al propio Estado, capital nacional y a la vez departamental, en un pequeño territorio de poco más de 520 km<sup>2</sup>, el 60% del cual es área rural. Su condición de capitalidad es de hecho, dado que ni en la Constitución Nacional ni en ningún texto legal se determina esa cualidad.

El “macrocefalismo montevidiano” se asoció a tempranos procesos de ocupación territorial, pero fue recién en los años 50 del siglo XX en que se comenzó a visualizar la emergencia de procesos de complejización de su estructura urbano-territorial y metropolización.

Esos procesos de desborde tuvieron como antecedente la fuerte concentración poblacional en Montevideo, como resultante de los flujos migratorios internacionales e internos. Hacia 1908, momento en que se realizó el primer censo de población, en el Uruguay moderno, la población migrante en Montevideo tenía una importante incidencia, así como la originaria de otros departamentos.

El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) estima que “en los primeros treinta años del siglo XX, Uruguay duplicó su población. En 1900 la misma se estima en aproximadamente 925.884 personas y en 1930 alcanza y supera la cifra de 1.875.000. Para que este fenómeno vuelva a repetirse habrá que esperar hasta el año 2015, con lo cual pasarán aproximadamente 85 años”<sup>3</sup>.

El Censo de 1908 registró una población total en el país de 1.042.686 habitantes. De los cuales 309.231 vivían en Montevideo (29.7%), el 20% de estos había nacido en otros departamentos y una parte significativa era inmigrantes (Censo Uruguay INE, 1908).

Para 1963, esa proporción varía de manera significativa, llegando a un 46.3%. Alcanzando su máximo histórico, a partir del cual no dejará de descender: 44.4% en 1975 y 1985, 42.5% en 1996, 40.9% en 2004 y 40.1% en 2011 (INE Uruguay, 1975, 1985, 1996, 2004 y 2011).

En términos muy generales se puede afirmar que la primacía de Montevideo en relación al resto del país a comienzos del siglo XX obedece a tres factores: desarrollo poblacional propio y atractividad de su actividad comercial e industrial, e inmigración internacional y migración de población desde el campo. Este proceso continuó con nuevos flujos migratorios internacionales y del interior del país hasta fines de los años 50. Las migraciones internas conformaron los cinturones de pobreza de la periferia urbana.

Los primeros indicios de un incipiente proceso de metropolización se comienzan a registrar a partir de mediados de la década de 1950, cuando algunos estudios académicos de la Facultad de Arquitectura advierten que la desigual interpretación –en cada departamento– de las restricciones a los nuevos fraccionamientos, determinadas en las leyes de Centros Poblados de 1946, permitieron la creación de “fraccionamientos balnearios” y “villas” sin contemplar los requerimientos y estándares de infraestructura en departamentos vecinos. Se comienza a ocupar en forma progresiva territorios asociados a los llamados “corredores metropolitanos” hacia el oeste (Ruta Nacional 1) en el departamento de San José, y hacia el norte y noreste (Ruta Nacional 5, 6 y 7) y hacia el este (Ruta Nacional 8) en el

---

3 Ver: <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/35704/VARIABLES+ESTADISTICAS+RELEVANTES+DURANTE+EL+SIGLO+XX++1+POBLACION.pdf/ac906a54-7873-4d0a-becf-5cf0ef7d8cc5>

departamento de Canelones. Una mayor permisividad de esas administraciones departamentales y la prohibición de nuevos fraccionamientos sin servicios en Montevideo determinaron un patrón de ocupación territorial inicialmente radial, que luego sumaría otros “corredores metropolitanos”.

Al analizar el desarrollo histórico de las áreas urbanizadas y las infraestructuras asociadas, se comprueba que la incipiente metropolización con patrón radial calificó la etapa de desarrollo territorial durante unos 40 años, aproximadamente entre 1955 y 1985<sup>4</sup>. En ese período creció en población y en actividad el departamento de Montevideo; también su entorno metropolitano próximo, denominado por algunos “área metropolitana inmediata”, sobre ejes o corredores viales principales del trazado radial.

Estos crecimientos están asociados a procesos de segregación residencial y fragmentación territorial, que involucran a sectores tanto de población de muy bajos ingresos (frecuentemente asociada a periferias no estructuradas y dinámicas propias de la ciudad informal) como de ingresos medios y altos (como es el caso de la “Ciudad de la Costa” y posteriormente algunas urbanizaciones y barrios cerrados).

A partir de 1996, el departamento de Montevideo fue perdiendo población de manera persistente (en términos relativos y también en números absolutos), en beneficio del territorio metropolitano externo al departamento, el que no solamente consolida nueva población residente, sino que además capta nuevas actividades y emprendimientos productivos y de servicios. En ese trayecto, se profundizan los procesos de fragmentación y segregación ya mencionados.

La combinación de dos dinámicas: por una parte la relativa pérdida de primacía de población del departamento de Montevideo, y por otra el crecimiento demográfico del territorio metropolitano exterior, conjugada por la dinámica económica, es lo que caracteriza a la nueva fase de desarrollo territorial.

Será a partir de entonces, con las transformaciones productivas del país y de la región metropolitana que se empiecen a asociar otras conexiones, transversales, a la conectividad históricamente predominante, radial.

---

4 En Uruguay los Censos de población modernos se realizaron en los años 1908, 1963, 1975, 1985, 1996, 2004 (recuento censal) y 2011, estando previsto realizar un nuevo Censo en el año 2021.

De esa manera, se intensifican y generan sinergias y complementaciones entre áreas productivas, centros de servicios y de consumo, empezando a equilibrar el peso abrumador de la centralidad metropolitana principal, Montevideo.

El incipiente policentrismo involucra urbanidades y centralidades históricas preexistentes como las de las Piedras, Sauce o Pando, así como “nuevas centralidades” metropolitanas como Ciudad de Plata, Barros Blancos y Ciudad de la Costa, que dan cuenta de la de conformación progresiva de una verdadera “metrópolis reticular”; proceso que se comenzó a hacer más notorio en las últimas décadas, y en particular a partir del prolongado ciclo de reactivación y crecimiento económico posterior a la crisis económica y social de 2001-2002, mostrando nuevas e intensas conexiones transversales entre diferentes centralidades metropolitanas.

En ese período, el territorio metropolitano, con la corona exterior de la ciudad de Montevideo dentro del departamento, con el territorio de Canelones y de San José, experimentó un intenso flujo de inversiones en áreas vinculadas al comercio exterior, la logística, la agroindustria y la industria alimentaria, la química, la del medicamento y otros, concentrándose en algunos “corredores” tales como la Ruta perimetral 102 y el Camino al Bajo de la Petisa en Montevideo, la Ruta 5 Sur, las Rutas 8, 101 y 102 en Canelones y la Ruta 1 en San José.

En 2011, en algún trabajo anterior ya señalaba este incipiente cambio de matriz estructural del territorio:

La estructura urbano-territorial de Montevideo evoluciona en un escenario territorial metropolitano fuertemente dinámico, el cual ha sido calificado como de “metrópolis reticular”. En las últimas tres décadas, los procesos convergentes de metropolización, extensión, vaciamiento del centro metropolitano principal y transformación de la matriz productiva, el entorno periurbano y la interfase urbano-rural han dominado ese escenario territorial” (Schelotto, 2011: 315).

Esta mirada se sustenta en el reconocimiento de una dinámica y una matriz territorial estructural caracterizada por la “heterogeneidad disconti-

nua” (ya identificada en el “Libro Blanco” en 2007)<sup>5</sup> en el reconocimiento de un sistema de centralidades metropolitano en proceso de mutación: “La idea clásica o tradicional de centralidad entra en crisis cuando se la asocia con un marco de heterogeneidad territorial discontinua en un territorio metropolitano” (Schelotto, 2011: 316).

El modelo territorial de esa Región Metropolitana o “ciudad región”, plantea una tensión entre la conurbación difusa y la metrópolis reticular –estructura en red–.

Se ha visto desbordada largamente la estructuración sobre la base de una ciudad central –Montevideo–, centro principal y de referencia a la vez de un Área Metropolitana y una Región, y se organiza sobre la base de un patrón espacial de heterogeneidad discontinua, con fuerte preeminencia del centro metropolitano principal.

“Esta situación se reproduce a su vez, en cada una de sus partes o piezas componentes, en una estructura a modo de un fractal, lo cual le otorga atractivo, riqueza y complejidad a la estructura descrita, conformando la retícula espacial en la que las centralidades operan de modo decisivo” (Schelotto, 2011: 317). Ese modelo de “heterogeneidad discontinua” implica yuxtaposición de piezas de ciudad compacta y ciudad difusa, áreas urbanas de medias y bajas densidades, alternadas con zonas rurales.

En virtud de ello, asumimos que la idea de *Región Metropolitana*, pese a su indeterminación relativa, es el que aplica a la mejor comprensión estructural de Montevideo y su condición de incipiente “metrópolis reticular” inserta en una “Región Urbana Sur” del Uruguay<sup>6</sup>.

---

5 En ese texto, se discutió y precisó asimismo, la diferenciación entre los conceptos: Conurbano Metropolitano, Sistema Urbano Metropolitano, Área Metropolitana y Región Metropolitana.

6 La idea de una *Región Urbana Sur* de Uruguay, que va al menos desde el departamento de Colonia hasta el de Maldonado está presente, bajo diferentes formalizaciones, en los estudios de Bervejillo y Lombardi y luego en “La Ciudad Celeste” de Aguiar, Capandeguy y Sprechmann. Fue retomada en los trabajos de revisión del Plan Montevideo hacia 2010 y posteriormente en estudios de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT).

*Organización política e institucional y capitalidad*

El Estado uruguayo es unitario y fuertemente presidencialista, conducido por un Poder Ejecutivo encabezado por el Presidente de la República, quien gobierna en acuerdo con su Consejo de Ministros. El Poder Legislativo, con las dos Cámaras, de senadores y de diputados, y el Poder Judicial completan los tres poderes del Estado. La organización institucional, a partir de la Reforma Constitucional de 1996, comprende asimismo a 19 Gobiernos Departamentales (que tienen en el ejecutivo al Intendente Departamental y a una Junta Departamental), y a 125 Municipios. Estos últimos se instalaron por primera vez en el país en el año 2010.

Las competencias de planificación y gestión urbanística históricamente fueron asignadas a los Gobiernos Departamentales, sobre todo a partir de la creación de las Intendencias en el año 1908 y la Ley Orgánica Municipal del año 1935. Las Leyes de Centros Poblados, a partir del año 1946, limitaron algunas de esas competencias, fundamentalmente al regular la expansión urbana a través de los nuevos “fraccionamientos” y la potestad de creación de núcleos independientes (que en los hechos fueron fundamentalmente balnearios).

Recién en el año 2008 el país dispuso de una legislación completa y actualizada en la materia: la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (en adelante LOTDS), que asigna competencias específicas a los departamentos en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

Hasta 2008, con contadas excepciones como la ya citada del departamento de Montevideo, la planificación territorial en Uruguay tenía su aplicación casi exclusivamente en ámbitos urbanos o urbanizaciones balnearias, circunscribiendo a Planes Directores y normativas. Pese a que desde comienzos de la década de 1960 se verificó un impulso “desarrollista” en la gestión estatal que promovió la realización de planes de desarrollo, toda otra ambición que trascendiera la mera planificación y gestión urbana, se había recluido en el espacio de la academia o en planteos de colectivos sociales profesionales.

A partir de 2008, con la LOTDS y el proceso posterior de su implementación, asociados a un ciclo de gran dinamismo económico y social en

el país, y en el contexto de un comportamiento proactivo de las políticas públicas, se aporta una posibilidad de planificación y ordenamiento integral de los territorios, como política transversal y multinivel.

### *¿Un nuevo ciclo territorial?*

Existen indicios de que la histórica y estructural primacía de Montevideo y de su Región Metropolitana se ha comenzado a debilitar en beneficio de otros componentes del sistema urbano nacional.

De ser así, estamos asistiendo al inicio de un nuevo ciclo territorial, en el que se estaría revirtiendo o alterando de manera significativa algunas de las características más fuertes de la organización del territorio. Uno de los indicadores de esa alteración es el desigual comportamiento demográfico de las llamadas “ciudades intermedias” (para el Uruguay, localidades urbanas de más de 20.000 habitantes) en relación a la de Montevideo, mostrando un incremento poblacional sensible que contrasta con la reducción en números absolutos de la población de la capital.

Esto es consistente con otros estudios recientes, basados en el análisis de datos de transporte de pasajeros, retomando estudios pioneros, como el de Snyder (1962)<sup>7</sup> o los múltiples aportes, desde el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU), de Carlos Gómez Gavazzo y sus colaboradores, revelan que el sistema urbano nacional se organiza en subsistemas fuertemente integrados. Dentro de estos subsistemas, el metropolitano es el más complejo y mejor integrado.

Aún hoy, en 2021, resulta prematuro establecer si se ha seguido produciendo la evolución de la metrópolis reticular hacia un sistema complejo crecientemente integrado. Los datos que emerjan del censo de población y vivienda previsto para 2021<sup>8</sup> y la realización de algunos otros estudios complementarios podrán arrojar más luz sobre este punto.

---

7 En 1960, el geógrafo estadounidense David E. Snyder realizó una estadía de investigación en el ITU para estudiar la movilidad de pasajeros en Uruguay. Pese a no contar con datos censales (fue previo al censo de 1963), su trabajo es precursor en muchos aspectos.

8 Debió ser suspendido por la pandemia del Covid-19.

Ninguna de estas transformaciones es ajena a las nuevas dinámicas económicas y sociales del Uruguay en lo que va del siglo XX; por el contrario, todo indica que son resultado de ellas. Martínez y Altmann (2016) plantean en un trabajo reciente que el sistema urbano nacional oscila entre la macrocefalia estructural y el policentrismo emergente. Proponen una lectura histórica de la organización territorial y el sistema urbano en ciclos asociados a “modelos de desarrollo” dentro de los cuales identifican el del sistema urbano tributario de la macrocefalia capitalina, el de metropolización y replanteos urbano-territoriales durante la inserción global en clave neoliberal y un tercero de conurbaciones y policentrismo con irrupción del agronegocio y nueva logística/matriz energética.

Esta lectura podrá ser complementada con otras capas de información, como lo es la inducida por la nueva dinámica de la descentralización de la educación terciaria y universitaria, desplegada desde 2005 en territorios externos a Montevideo.

En forma complementaria, es posible anotar asimismo la emergencia de proto estructuras metropolitanas en otros ámbitos del territorio de Uruguay, como lo es el caso, en el departamento de Maldonado, de la conurbación de las ciudades de San Carlos-Maldonado-Punta del Este y su entorno de influencia, que ha sido denominada en algunos estudios como “Aglomeración Central” de ese departamento (ITU 2008)<sup>9</sup>.

## **El urbanismo en Montevideo: aspectos institucionales y alcance instrumental**

### *Antecedentes y contexto planificador hacia 1998*

La ciudad de Montevideo tiene una rica trayectoria de planificación urbana y territorial. A los efectos de este artículo interesa traer a colación la experiencia que se viene procesando desde las primeras décadas del siglo

---

9 Esa denominación aparece con los estudios del ITU para el departamento de Maldonado hacia 2005-2008. Martínez y Altmann sostienen que este conglomerado emerge como una “segunda área metropolitana” en el Uruguay.

XX, si bien es posible reconocer algunos antecedentes previos. Algunos de los hitos notables de ese trayecto, que muestran la correlación de las ideas urbanísticas y planificadoras prevalentes en cada momento en el hemisferio occidental y su aplicación al medio local, son el “Concurso de las Avenidas” de 1911 que se afirma en el viario esteticista y el Plan Regulador de 1930 (donado a la municipalidad por un grupo de empresarios y notables), de las ordenanzas urbanísticas 1947 derivadas de dicho Plan, y finalmente el “Plan Director” de 1956.

Estas normas y documentos de planificación, nacionales y departamentales, se volvieron obsoletas hacia fines de los años ‘70, cuando diversos procesos convergentes impulsaron el despoblamiento de las áreas urbanas centrales e intermedias de la ciudad de Montevideo y empujaron al desarrollo de las periferias intra y extra departamentales, en ocasiones a través de invasiones de tierras y ocupaciones informales.

Los referidos procesos y tensiones culminaron a finales de la década de los años ‘80 en intensos debates procesados en el medio académico, la lucha social y el escenario político. Coincidente con la apertura democrática luego de doce años de dictadura (1973-1985), se procesaron discusiones y confrontaciones en relación a la planificación territorial y urbana, evidenciándose el retraso de los instrumentos por entonces vigentes para contemplar y encauzar las dinámicas territoriales y sociales de aquellos años<sup>10</sup>.

El acceso al gobierno departamental en Montevideo por primera vez de una fuerza de izquierda, en 1990, determinó que algunas de esas situaciones ya evidenciadas años antes se volvieran más urgentes, por lo que se inició un proceso, desde la Intendencia de Montevideo, de actualización

---

10 Para fines de la década de los 80 solamente se contaba con el Plan Director del año 1956 y algunos “estudios” posteriores realizados entre mediados de los años ‘70 y principios de los ‘80.

En 1984, a fines del período de la dictadura, se celebró entre Canelones, San José y Montevideo un Convenio de Coordinación Intermunicipal que conformó una Comisión Técnica Asesora con fines de “identificar y planificar políticas interdepartamentales de intereses comunes enfocados al ordenamiento del territorio”. A principios de 1990 se intentó, sin éxito, reactivar esta iniciativa. En 1985 se creó el “Plenario Interjuntas del Área Metropolitana”, en el ámbito de las Juntas Departamentales de Montevideo, Canelones y San José, (al que luego se incorporó la Junta de Florida). Este plenario se constituyó en comisiones temáticas elaborando diagnósticos y propuestas sobre ambiente, transporte y vivienda entre otros. Este plenario aún sigue funcionando.

normativa y de construcción incipiente de instrumentos de planificación. Es así que entre 1990 y 1994 se avanzó en algunos aspectos de descentralización de la gestión y planificación del transporte colectivo y en normativas urbanísticas particularizadas para sectores de la ciudad, fundamentalmente con objetivos de protección patrimonial. Hacia 1994 se comenzó a transitar el camino de la Planificación Estratégica Urbana, abriendo una nueva línea de reflexión que posteriormente tendría aplicación en diferentes niveles.

Será recién en 1995 que se comenzaría a trabajar en la dirección de construir un plan de ordenamiento territorial integral, lo que condujo al Plan Montevideo.

### *El “Plan Montevideo” refunda la cultura planificadora*

El Plan Montevideo, aprobado en diciembre de 1998, constituye el primer ejemplo de un instrumento contemporáneo de planificación urbana y territorial. Asume y sintetiza diversas influencias e intenciones, asociando las mismas a lineamientos e instrumentos de gestión.

El año 1998 determinó un antes y un después en la planificación y ordenación territorial de Montevideo, con resonancias de alcance metropolitano y nacional. En diciembre de ese año, la Junta Departamental de Montevideo aprobó el Decreto N° 28.242 denominado “Plan Montevideo (Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005)” y con este acto culminó una etapa prolongada de construcción de un sistema de planificación y ordenamiento territorial moderno para el departamento, iniciada con la transición democrática hacia 1982-1985 pero profundizada y desarrollada con más intensidad desde 1990<sup>11</sup>.

Este hito marcó un momento canónico en la cultura planificadora no solamente a escala de Montevideo sino nacional, por cuanto vino a suplir

---

11 En el ordenamiento constitucional del Uruguay, los Gobiernos Departamentales están conformados por un órgano Ejecutivo integrado por el Intendente Departamental y un cuerpo legislativo denominado Junta Departamental. Los Decretos Departamentales tienen fuerza de ley en el territorio del departamento respectivo.

la ausencia de una legislación y ámbitos de planificación y actuación urbanística y territorial de alcance nacional, planteando desde un instrumento local las pautas y criterios que en alguna manera excedían y sobrepasaba su alcance territorial y competencial. Se pre anunció así una construcción legal e institucional mucho más compleja que habría de cristalizar diez años después: la LOTDS)<sup>12</sup>.

El Plan Montevideo se comenzó a elaborar en 1995, y su redacción, consulta pública y aprobación legislativa insumieron casi tres años<sup>13</sup>. Implicó la sistematización y análisis de información, construcción de capacidades técnicas, actualización teórico conceptual, participación social y consulta multiactoral.

Eso se tradujo en una completa visión estratégica de la ciudad y el territorio con propuestas a nivel de ordenación urbana y territorial, desarrollo sostenible, conservación paisajística y ambiental, protección patrimonial, normativa edilicia y urbanística, desarrollo estructuras y sistemas territoriales y proyectos urbanos.

El Plan Montevideo se apoya en escenarios y en un diagnóstico territorial construidos desde una mirada integral del territorio, en el que la cuestión metropolitana y la condición metropolitana de Montevideo estuvieron bien presentes y fueron consideradas desde el punto de partida, así como también fueron tenidos en cuenta en el diseño de sus estrategias y su Modelo Territorial. Por obvias razones, estas consideraciones que excedían la competencia departamental no se incluyeron en las determinaciones normativas y de gestión.

---

12 Esta Ley marco modernizó de modo radical la planificación y el ordenamiento territorial y urbano. Es una ley de ordenamiento territorial que además tiene un perfil de protección ambiental, del patrimonio cultural y de descentralización. Se inspira, entre otras fuentes, al igual que el Plan Montevideo, en la legislación urbanística española y su redacción incorpora aportes de cooperación técnica de la Junta de Andalucía. Recoge, amplifica y mejora la experiencia del Plan Montevideo.

13 La Intendencia de Montevideo comenzó su elaboración a partir de acuerdos de cooperación técnica entre ella y la Junta de Andalucía suscritos en el segundo semestre de 1995 y de un convenio de cooperación con la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República. En este proceso jugó un importante rol de impulsor y liderazgo el Intendente Mariano Arana (quien lo fuera en dos períodos: 1995-2000 y 2000-2005).

## **Evolución de la planificación: Planificación derivada, Revisión y Directrices Departamentales**

En forma paralela a los avances de escala regional, la gestión departamental siguió avanzando, con un fuerte impulso a partir de 2008, no solamente en Montevideo, sino en la totalidad del territorio. Los tres departamentos metropolitanos produjeron avances relevantes en la adecuación de su planificación a las nuevas reglas determinadas por la LOTDS, en particular en relación a la clasificación del suelo, pero a la vez registraron avances menores en la elaboración de una visión estratégica de los territorios.

Estos avances quedaron plasmados en las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (DDOTDS) aprobadas en los tres departamentos metropolitanos (Canelones, San José, Montevideo).

Montevideo transitó un camino de revisión del Plan que tuvo un hito hacia 2010, cuando se culminó un proceso de análisis crítico del instrumento, iniciado tiempo atrás, en el que se incluyó la compatibilización del plan con la LOTDS, a la vez que se actualizaron definiciones en relación al Modelo Territorial.

El documento de revisión del Plan Montevideo, desarrolla y ajusta el Modelo Territorial del POT de 1998 y lo enriquece con una mirada más profunda del territorio metropolitano, a través de la reinterpretación del rol de las áreas rurales productivas, las áreas litorales, los humedales y otras áreas naturales de valor ecosistémico, los corredores logísticos y las cuencas compartidas entre Montevideo y Canelones (cuencas de los arroyos Las Piedras, Toledo y Carrasco) y entre Montevideo, Canelones y San José (cuenca baja del Santa Lucía).

Este proceso cristalizó hacia 2013 con las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Montevideo, que alinearon las determinaciones del Plan Montevideo con la legislación nacional, y confirmaron los lineamientos estratégicos planteados quince años atrás.

Paralelamente, se desarrolló el Plan de Movilidad de Montevideo, aprobado en 2010. Que consagró el “Sistema de Transporte Metropolitano”, que tiene su base en el sistema de transporte colectivo de pasajeros de

Montevideo y que ha ido ganando territorio, usuarios y socios fuera del departamento, incorporando servicios de media distancia.

Por esos años la Intendencia de Montevideo impulsó la creación de la Unidad Agroalimentaria Metropolitana (UAM)<sup>14</sup>, un parque agroalimentario de referencia metropolitana y nacional, situado en la zona de Melilla (interfase entre la zona urbanizada y el área rural de Montevideo, muy vinculada a las vías de penetración rutas nos. 1 y 5 y a la ruta perimetral no. 102). La UAM es una unidad descentralizada que integra en su gobernanza a representantes de la Intendencia, del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y de gremiales de productores y comerciantes del sector granjero y alimentario, algunas de ellas de referencia metropolitana y otras de carácter nacional. Este proyecto se viabiliza en un predio de más de 90 ha. y un entorno amplio que se desarrolló como un Plan específico, derivado del Plan Montevideo.

Con posterioridad, la Intendencia de Montevideo siguió desarrollando un pensamiento planificador. Entre los años 2018 y 2019, la Intendencia de Montevideo realizó, con amplia participación de actores institucionales, sociales y académicos, así como referentes y expertos en diferentes temáticas, el ciclo prospectivo “Montevideo del mañana”. Una reflexión con horizonte 2050, retomando la tradición de la planificación estratégica e incorporando de una manera más explícita una agenda con miradas teñidas por cuestiones sociales, culturales y ambientales; entre ellas todo lo que tiene que ver con la respuesta al Cambio Climático y los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

### *Un territorio, un proceso, proyectos, planificación sistémica*

Al observar un proceso de treinta años, queda en evidencia que sobre el territorio metropolitano se han proyectado múltiples miradas que han enriquecido la comprensión de las dinámicas sociales, económicas y ambientales que en él se registran.

---

14 Esta Unidad fue inaugurada en febrero del año 2021.

En el presente existe un importante desarrollo de capacidades técnicas y de la información ambiental, social y económica, georreferenciada, y a la vez está disponible para todos los actores un mejor y más profundo conocimiento de procesos y transformaciones ya operadas o en proceso de implementación.

Paralelamente, sociedad y territorio continúan evolucionando: es posible sostener que estamos en los primeros momentos de un nuevo ciclo territorial, al que es necesario primero comprender para poder luego encauzar.

En este tránsito se cruzan diversos proyectos y demandas sociales. Por ejemplo, el postergado proyecto de un sistema de saneamiento para las localidades de La Paz, las Piedras, Progreso y 18 de mayo en Canelones, así como de algunos barrios de la zona norte del departamento de Montevideo.

Otras iniciativas y proyectos postergados están relacionados con la implementación de multimodalidad en el transporte de pasajeros o la disposición final de residuos sólidos urbanos.

El territorio real dista mucho del territorio imaginado y planificado. Quizás se deba dejar a un lado la ilusión de construir “el plan” para pasar a asumir que la complejidad sistémica del territorio demanda de un sistema, también complejo, de planificación y gestión, en el que la negociación y la concertación sean posibles.

### *Descentralización y participación ciudadana: historia de pioneros, un sistema en maduración*

Desde 1990, Montevideo es vanguardia en innovación de gestión urbanística e incorporación de la participación ciudadana.

Fue a partir de ese año cuando el Dr. Tabaré Vázquez, primer Intendente de Montevideo perteneciente a la coalición de izquierda Frente Amplio, implantó un sistema de descentralización municipal con participación ciudadana. Este sistema se sostenía en tres componentes: un órgano político descentralizado (Junta Local) integrado por cinco miembros, un organismo de participación ciudadana (Concejo Vecinal) y un dispositivo

de gestión y prestación de servicios a nivel local (Centro Comunal Zonal o CCZ). El primero de ellos debía ser designado por el Intendente por acuerdo político que representaba la proporcionalidad de los resultados electorales (si bien el Frente Amplio siempre convocó a una elección interna para definir a sus ediles locales), el segundo, integrado por entre 15 y 40 miembros propuestos por entidades sociales y vecinales se integraba a través de un proceso de elección local.

Las zonas o circunscripciones en las que se dividió el departamento fueron 18 y se construyeron en base a agrupamientos de “unidades asociadas a barrios” en número de 62, (INE 1985). A cada una de esas zonas le correspondía algún elemento identitario común y una centralidad de referencia.

La experiencia de descentralización en Montevideo fue muy innovadora, apoyada por todo el espectro político y social, y se constituyó en una referencia para su réplica en otras partes del país, sobre todo a partir de 2005.

Se inspiró en las ideas predominantes en los años ‘80 y principios de los ‘90 en Europa, más concretamente en la experiencia de los “ayuntamientos democráticos” de España, y posteriormente se alimentó de desarrollos simultáneos y paralelos, como el del “presupuesto participativo” implementado por las administraciones del Partido de los Trabajadores primero en la Prefeitura de Porto Alegre y luego llevado a muchas otras ciudades en el Brasil.

La experiencia de una gestión descentralizada y que contemplaba intensos procesos de participación ciudadana (compromisos de gestión primero, presupuestos participativos luego con diversos formatos) constituyó una innovación institucional que dio pie a cambios aún más profundos, a escala departamental y nacional.

Un aspecto singular que merece ser destacado es el desarrollo de la planificación estratégica a nivel local y participativa. En efecto, los llamados Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal (PLAEDEZ), en sucesivas ediciones, involucraron a la administración departamental y local conjuntamente con los Concejos Vecinales y la sociedad civil, en una construcción participativa de alto impacto en la gestión.

Hacia 2010, y como consecuencia de la reforma constitucional de 1996 que creó el “tercer nivel de gobierno y administración”, y de la aprobación

de un proyecto de ley enviado al parlamento por el entonces Presidente Tabaré Vázquez, se crearon y eligieron los primeros municipios en el país. Los municipios son entidades colegiadas de 5 miembros (como las Juntas Locales), uno de los cuales (el primer candidato electo por el partido mayoritario) es el Alcalde o Alcaldesa.

Concebido como un sistema de desarrollo incremental, la municipalización del país aún es incompleta. Solamente tres departamentos sobre 19 tienen la totalidad de su territorio asignado a un municipio. En el caso del departamento de Montevideo se crearon 8 municipios (identificados con número de letras) sobre la base de las anteriores 18 zonas, agrupando dos o tres zonas, según el caso, para conformar un municipio.

En la práctica, estos municipios montevidianos constituyen “distritos” de una única ciudad. Cuatro de ellos son distritos netamente urbanos (los municipios B, C, D y CH) y cuatro son distritos urbano rurales (los municipios A, E, F y G, que conforman la corona exterior de la ciudad).

Los actuales municipios montevidianos, luego de tres elecciones consecutivas (2010, 2015 y 2020) tienen un relativo proceso de consolidación, si bien aún poseen dificultades de visibilidad y apropiación de parte de la ciudadanía, y poseen una débil identidad (a diferencia de las 18 zonas vigentes entre 1990 y 2010, que habían consolidado una identidad propia). Está abierto el debate sobre si es necesario la creación de nuevos municipios, subdividiendo alguno de los actuales.

## **Apuntes para un balance de treinta años de construcción**

### *Logros y límites alcanzados*

Considerando el trayecto de casi treinta años que va desde comienzos de la década de los años ‘90 del siglo pasado hasta el presente, la planificación y gestión de Montevideo y su entorno metropolitano generó una importante acumulación de experiencia, así como creación de conocimiento, disponibilidad y sistematización de datos, calidad y cantidad de propuestas y relevantes transformaciones en ese ámbito territorial.

Este proceso se aceleró a partir de 1998, con el hito que representó la aprobación y puesta en vigencia del Plan Montevideo.

Una particularidad de ese proceso es que se construyó inicialmente a partir de un instrumento departamental —el Plan Montevideo— pero que se planta desde un escenario más amplio, con vocación de comprender y gestionar una parte del territorio metropolitano desde una visión del conjunto y con una comprensión sistémica y estructural de la planificación territorial. Esta constatación pone en evidencia tanto la potencia del instrumento como sus limitaciones.

Dada esa condicionalidad de origen, determinada el alcance jurisdiccional departamental conjugado con la visión sistémica del territorio, el proceso de planificación alcanzó prontamente sus límites. Si bien se planteó desde un primer momento del impulso planificador una vocación de comprensión cabal del territorio, al mismo tiempo se reconocieron fuertes limitaciones a su desarrollo efectivo.

A partir del año 2005, y gracias a los cambios operados en el escenario político e institucional, esta visión pudo alcanzar a implementarse en un escenario país (competencia nacional y regional en ordenamiento territorial), en el que se logró obtener avances relevantes.

Tanto en la primera fase planificadora como en la segunda, una vez consagrados los avances se alcanzaron rápidamente nuevos límites, por lo que no todas las intenciones declaradas se pudieron viabilizar y algunos procesos quedaron trancos y sus objetivos distan de haber sido alcanzados.

Impulsos y frenos<sup>15</sup>, avances y bloqueos, logros y mediaciones, alternaron en los últimos 30 años. El proceso de planificación y gestión urbana y territorial en Montevideo es un proceso vivo, complejo, contradictorio; del que debe esperarse nuevas instancias en los próximos años.

En Uruguay se celebraron el 27 de septiembre de 2020, poco tiempo antes de culminar la redacción de este texto, las elecciones para renovar la conducción política en los gobiernos subnacionales: los 19 gobiernos

---

15 Estos términos hacen referencia a un célebre texto del historiador y ensayista Carlos Real de Azúa “El impulso y su freno”, publicado en el año 1964, en el que describe y analiza los avances y límites del reformismo batllista en las primeras décadas del siglo XX en Uruguay.

departamentales y 125 municipios del país. Con esa elección múltiple y simultánea culminó el largo ciclo electoral 2019-2020.

En ese marco, sobre todo en los departamentos de Montevideo y Canelones los programas partidarios, las propuestas de algunos candidatos y los debates políticos recogieron temas de alcance metropolitano, entre ellos los vinculados al ambiente y la movilidad.

### *Escenario abierto, agenda pendiente*

El acceso al gobierno nacional a partir de las elecciones de noviembre de 2019 de una coalición de cinco partidos de derecha y centro derecha con un programa político restaurador del *statu quo* previo a 2005 que tiene como uno de sus centros el repliegue del Estado, no ha generado un escenario auspicioso para la continuidad y profundización de los procesos de planificación metropolitana. A esta complejidad se agrega la circunstancia que en las elecciones de septiembre de 2020 el Frente Amplio conservó los departamentos de Canelones y de Montevideo, mientras que el Partido Nacional (integrante de la coalición de gobierno), conservó a su vez el de San José. El mapa emergente del ciclo electoral 2019-2020 muestra una geografía político-administrativa fracturada en el territorio metropolitano, que agrega dificultad a la concertación de políticas comunes.

A modo de enumeración no exhaustiva, estos aspectos abarcan cuestiones vinculadas al ambiente: gestión de áreas ecológicamente significativas, entre ellas las que integran el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SNAP) y otras con protección departamental (fundamentalmente humedales y espacios litorales), gestión de cuencas hidrográficas compartidas, entre ellas la del Río Santa Lucía, gestión y disposición final de los Residuos Sólidos Urbanos; otros están asociados a la cuestión de la infraestructura para la movilidad y la conectividad: el transporte colectivo de pasajeros en diferentes modos (vial, ferroviario; particularmente en corta y media distancia) y su integración con el incipiente Sistema de Transporte Metropolitano.

Es posible identificar una relevante agenda pendiente, basada en problemas de articulación multinivel que distan de estar resueltos, y que también refieren a la cuestión de la capitalidad de Montevideo y su papel en el sistema urbano metropolitano y nacional.

Esta agenda involucra diferentes problemas de escalas (nacional, regional, metropolitana, departamental, local) como el desarrollo de infraestructuras y sistemas territoriales, la movilidad, gestión ambiental, conservación de ecosistemas, y aspectos como la coordinación de políticas habitacionales, productivas, culturales. Lo que implica a las administraciones municipales y departamentales, así como a agencias del Gobierno nacional. También a un espectro amplio de actores institucionales, sociales, empresariales, académicos, por cuanto la gobernanza del territorio involucra a todos ellos y en particular la referida a Montevideo, tiene una incidencia sustantiva en las condiciones de vida de una parte muy significativa de la población de Uruguay.

## Bibliografía

- Arana, Mariano; Ricardo Álvarez Lenzi y Livia Bocchiardo (1985). *El Montevideo de la Expansión*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Bervejillo, Federico y Lombardi, Mario (1989) “Globalización, integración y expansión metropolitana en Montevideo. Hacia una región urbana de la Costa Sur”. Disponible en: [http://web.uaemex.mx/pwww/rii/docs/ponencias/V\\_Seminario\\_RII\\_Ponencias/Expansion\\_metro-politana/Bervejillo-uy.doc](http://web.uaemex.mx/pwww/rii/docs/ponencias/V_Seminario_RII_Ponencias/Expansion_metro-politana/Bervejillo-uy.doc) (visitado el 20 de mayo de 2021).
- Aguiar, César A.; Capandeguy, Diego; y Sprechmann, Thomas (2006) “La Ciudad Celeste: Paisaje y Praxis Urbanística en un País del Sur”. *P +. Publicaciones, conferencias, exposiciones. Materia Arquitectura 03*: 110-127.
- Couriel, Jack (2010). *De cercanías a lejanías. Fragmentación socio urbana en el Gran Montevideo*. Montevideo: Trilce.
- De Barbieri, María, y Salvador Schelotto (2015). *Municipios de primera generación en Uruguay: desigualdad territorial, gestión local y accesos a servicios*. Montevideo: FADU-UdelaR.

- Gilmet, H. (2001). *Arquitectura al eje. La consideración teórica de los territorios de la arquitectura*. Montevideo: Trilce.
- Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU); Municipalidad de Maldonado. (2008). “Cuadernos de los Talleres Territoriales de Maldonado. Construyamos el territorio departamental entre todos”. Disponible en: <http://www.fadu.edu.uy/itu/files/2014/11/00-cuaderno-departamental.pdf> (Visitado el 20 de mayo de 2021).
- Intendencia Municipal Montevideo (IMM) (2020). *Proyectando el futuro. 30 años de planificación en Montevideo*. Montevideo: IMM.
- (2014) “Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible”. Disponible en: <https://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/planificacion/ordenamiento-territorial/directrices-departamentales-de-ordenamiento-territorial-y-desarrollo-sostenible-de-montevideo> (visitado el 20 de mayo de 2021).
- (2010) “Revisión del Plan Montevideo. Documento para la discusión”. Disponible en: <https://bibliotecasau.blogspot.com/2010/06/revision-del-plan-montevideo-documento.html> (visitado el 20 de mayo de 2021).
- (2010a) “Bases para el Plan Estratégico de Montevideo”.
- (2010b) “Plan de Movilidad. Hacia un sistema de movilidad accesible, democrático y eficiente 2010-2020”. Disponible en: [https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/plan\\_de\\_movilidad.pdf](https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/plan_de_movilidad.pdf) (visitado el 20 de mayo de 2021).
- (1997). “Hacia un Plan de Montevideo. Avance del Plan de Ordenamiento Territorial, 1998-2005, documento de discusión”. Unidad Central de Planificación Disponible en: <https://sisbibliotecas.ort.edu.uy/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=39815> (visitado el 20 de mayo de 2021).
- (1994). “Montevideo. Visión de Ciudad, documento de discusión”. Disponible en: <https://sisbibliotecas.ort.edu.uy/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=25566> (visitado el 20 de mayo de 2021).
- (1994a) “Bases para el Plan Estratégico para el Desarrollo de Montevideo. Fase 1”. Disponible en: [https://issuu.com/montevideodefrente/docs/bases\\_para\\_el\\_plan\\_estrategico\\_de\\_montevideo](https://issuu.com/montevideodefrente/docs/bases_para_el_plan_estrategico_de_montevideo) (visitado el 20 de mayo de 2021).

- Leicht, Eleonora (2018). "Ideas-versiones-generaciones. A propósito del Plan Montevideo". *Revista Thema, FADU-UdelaR*, N° 2, Cultura técnica y ciudad colectiva: 109-122.
- Martínez, Edgardo (2015). *Transformaciones del Sistema Urbano Metropolitano (TSUM 2014-2011)*. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República, FADU UdelaR.
- Martínez, Edgardo, Delgado, M y Altmann, L., (2016). *Sistema Urbano Nacional: una caracterización con base en la movilidad de pasajeros*. Montevideo: MVOTMA- FADU UdelaR.
- Martínez, Edgardo y Altmann, L. (2016a) *Entre la macrocefalia estructural y el policentrismo emergente Modelos de desarrollo territorial en el Uruguay (1908-2011)*. Montevideo: FADU-UdelaR.
- Programa Agenda Metropolitana (2007). *Libro Blanco del Área Metropolitana. Canelones, Montevideo y San José*. Montevideo: Editorial Agenda Metropolitana.
- Reyes Abadie, W; Bruschera, O; Melogno, T. (1965). *La Banda Oriental, pradera, frontera, puerto*. Montevideo, EBO.
- Schelotto, Salvador (2008). "La ciudad de Montevideo. ¿Una metrópoli policéntrica?". *Revista Centro-h*, Nro. 2: 37-46. Quito, diciembre 2008.
- Schelotto, Salvador (2011). "Montevideo y las centralidades metropolitanas. Los casos de La Paz, Las Piedras y Progreso". En *Uruguay. La centralidad Montevideana*, Fernando Carrión (Ed.) y Mariano Arana (Comp.): 315-341. , Quito: OLACCHI.