

Canelones Innova en Gestión Territorial. Una experiencia modelo de gestión del territorio y modernización pública a nivel subnacional

GDC

Introducción

Los gobiernos departamentales en Uruguay desempeñan un rol clave en el apalancamiento de procesos de desarrollo territorial. Las actividades que se desarrollan en los territorios dependen en cierta medida del rol promotor y regulatorio de los gobiernos departamentales. En esta línea, las intendencias ofrecen dentro de sus servicios la puesta en funcionamiento de diferentes trámites cuya realización por parte de la ciudadanía permiten la implementación de una serie de actividades de distinto tipo. Entre estos trámites se encuentran los Permisos de Construcción y las Habilitaciones Comerciales de Funcionamiento.

La eficiencia con la que la Intendencia pueda tratar la demanda de estos trámites presenta una relación directa con la viabilidad de las actividades que dependen de los mismos. Producto de un sistema de gestión de permisos de construcción y habilitaciones comerciales desactualizado y que no estaba siendo capaz de dar respuesta a la demanda creciente de trámites por parte de la ciudadanía, limitando el desarrollo departamental, se generó una acumulación de solicitudes pendientes que dejó al descubierto la necesidad de un cambio a nivel del sistema.

En este marco, la Intendencia de Canelones, liderada por la Dirección General de Gestión Territorial (DGGT) y con el apoyo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), desarrolló el proyecto Canelones Innova para brindar una solución integral a los/as usuarios/as y mayor celeridad a la concreción de obras y actividades comerciales, sin descuidar las garantías del proceso. El proyecto tuvo como objetivo avanzar hacia el logro de una gestión de permisos digitales para la autorización de edificación, ampliación, reforma o modificaciones de construcciones, así como la regularización de construcciones existentes, y la unificación de todos los trámites existentes anteriormente relacionados a habilitaciones comerciales en uno solo que abarque todas las etapas. Esto permitió dar un salto cualitativo en el tratamiento de las gestiones, generando procedimientos que ofrezcan mayor agilidad y disminución de los tiempos de gestión y, al mismo tiempo, garanticen mayor transparencia en el acceso a la información, procurando desarrollar una experiencia modelo de gestión del territorio. De esta forma el Gobierno de Canelones se propone brindar nuevos impulsos para el crecimiento sostenible y de la productividad del territorio mediante un modelo de gestión que incentive a desarrollar en el departamento.

Antecedentes y problemas

Contexto

El proyecto Canelones Innova se desarrolla en el departamento de Canelones, Uruguay. Este país sudamericano, fronterizo con Argentina y Brasil, tiene una población estimada de 3.565.902 habitantes (Encuesta Continua de Hogares 2023 – INE) principalmente concentrada en el área metropolitana de Montevideo. En Canelones reside el 17,5% de la población total del país, siendo uno de los pocos departamentos en los cuales se observa un crecimiento demográfico sostenido en los últimos años, producto de la migración interna tanto desde Montevideo hacia la periferia urbana en búsqueda de condiciones de vida vinculadas a la mayor tranquilidad y el contacto con la naturaleza, así como del resto del interior debido a las oportunidades laborales que ofrece el dinamismo de la zona metropolitana.

El país se encuentra transitando un acelerado proceso de envejecimiento demográfico producto del aumento sostenido en la esperanza de vida de la población general y una caída abrupta hacia niveles bajos y muy bajos de la tasa de fecundidad, lo que rápidamente se comienza a configurar como un desafío nacional para la sostenibilidad del sistema a mediano y largo plazo. Canelones no es ajeno a esta tendencia, en tanto el 14% de su población es mayor de 65 años y la relación de dependencia de la vejez asciende a 31,7 casi que igualando la relación de dependencia de la niñez. Asimismo, también es pertinente destacar que el país ha sido un lugar de destino en los últimos años para migrantes latinoamericanos que han elegido a Uruguay para mejorar su calidad de vida, de los cuales la mayoría se instala en el área metropolitana (54,5% de los migrantes recientes, residen en Montevideo y Canelones según estimaciones elaboradas con base en la ECH 2023).

Por su parte, Canelones se subdivide en 30 municipios que representan el tercer nivel de gobierno electo democráticamente, configurando un territorio sumamente complejo y heterogéneo que sintetiza zonas con una fuerte vinculación a la urbanidad montevideana a través de la extensión del área metropolitana, y áreas rurales que se asemejan en sus características al “interior profundo”. Entre estos extremos emergen ciudades intermedias y localidades suburbanas con idiosincrasias bien distintas, signadas por las variadas estructuras productivas locales y la conformación histórica y cultural de estos centros poblados. En términos políticos, el Gobierno de Canelones es dirigido por el Partido Frente Amplio, en tanto la composición política de los municipios se distribuye entre 20 municipios con alcaldes del Frente Amplio y 10 con alcaldes del Partido Nacional, lo que sumado a que el gobierno Nacional es dirigido por el Partido Nacional, el diálogo interpartidario para la articulación multinivel y la capacidad de negociación se tornan activos indispensables para el desarrollo de los territorios y la concreción de proyectos tendientes a mejorar la calidad de vida de las personas.

En términos económicos, el PIB de Uruguay en 2023 alcanzó los 77.131 millones de USD que representa unos 22.400 dólares per cápita. Pese a tratarse de un PIB relativamente alto para la región, la economía uruguaya se acerca a completar una década de magro crecimiento económico, y las perspectivas para este año se han ajustado a la baja, estimando que el crecimiento rondará el 1,7% para el próximo bienio, cifra por debajo del PIB potencial estimado para el país. Canelones representa una contribución del 10,1% al PIB nacional según datos estimados en 2014 (OTU-OPP), y se estima que esta cifra se haya incrementado en los últimos años producto del dinamismo que han aportado las inversiones desarrolladas en el territorio. Según datos de la Agencia de Promoción a la Inversión del Gobierno de Canelones, solamente mediante esta agencia en los últimos 9 años se han promovido inversiones que superan los 3.500 millones de dólares entre las ejecutadas, en fase de ejecución y viabilizadas. Canelones se ha consolidado como una “tierra de oportunidades” captando la atención de inversionistas y residentes que buscan aprovechar el potencial de un territorio que a la vez de posicionarse como la “granja del país” por su notable contribución a la producción de alimentos que abastece el mercado local, también emerge como espacio apropiado para el desarrollo de actividades logísticas e industriales de mediana y alta tecnología. En esta línea, ha sido clave el ordenamiento territorial y el incremento de capacidades de gestión del territorio, en particular en relación con las actividades económicas, que ha promovido el Gobierno departamental el cual en combinación con las oportunidades que ofrece el territorio canario en comparación con la capital nacional para la expansión de actividades altamente demandantes de terrenos, propició un marco para la captación de inversiones logísticas, residenciales e industriales que potenciaron el crecimiento económico de Canelones.

Este dinamismo económico y crecimiento demográfico que experimenta Canelones en las últimas décadas se ha constituido como un desafío ineludible para la planificación local, el ordenamiento territorial, y una gestión territorial moderna, en la medida en que se consolida un entramado social mucho más complejo y heterogéneo. Por ello el Gobierno de Canelones ha realizado una fuerte apuesta a desarrollar una cultura de la planificación estratégica que aborde los desafíos y las oportunidades territoriales como claves para el accionar desde la política pública con una orientación clara del futuro deseado. En tal sentido, Canelones ha creado un sistema de Instrumentos de Ordenamiento Territorial,

previstos por la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (N°18.308) constituido por Directrices departamentales, Planes locales, Especiales, Derivados, Inventarios, Estrategias, Ordenanzas, Programas de Actuación Integrada (PAI), con base en los cuales se gestiona el territorio como una señal política clara de la necesidad de ordenar esta expansión observada en el departamento. Actualmente Canelones cuenta con 20 instrumentos aprobados de diverso alcance y 11 en elaboración. Asimismo, también el Gobierno de Canelones ha creado el Plan Estratégico Canario (PEC) como una orientación marco que ofrece una misión, visión, valores y las líneas estratégicas de la gestión del departamento, transversalizando todas las áreas de acción, fortaleciendo la participación y descentralización. El PEC presentado por primera vez en 2007 ya cuenta con 4 avances y ofrece una orientación clara a la política departamental y local para alcanzar el Canelones deseado. En el marco de esta planificación estratégica el Gobierno de Canelones ha visualizado la territorialización de la información como uno de los eslabones clave para lograr el equilibrio de las lógicas verticales y horizontales de la organización. Asimismo y vinculado a esta línea la DGGT junto con la Dirección de Planificación tienen el cometido de avanzar en la gestión eficiente, ágil y ordenada del territorio. Es así que surge en el año 2018 el proyecto Canelones Innova, como una solución que apunta a fortalecer el proceso de modernización del Estado iniciado a partir del año 2005 y como un paso necesario para avanzar en la reestructuración de los procesos de gestión a fin de propiciar cambios que mejoren la respuesta a la ciudadanía de una forma eficiente y eficaz, acorde a la velocidad de las transformaciones que experimenta el territorio.

Este proyecto se focaliza principalmente en la generación de un cambio en el sistema de gestión de los expedientes más significativos que administra la DGGT, tanto por el volumen que representan para la gestión cotidiana, como por su impacto en el territorio y la calidad de vida de las y los habitantes canarios, tales como los Permisos de Construcción y las Habilitaciones Comerciales. En grandes líneas, con el proyecto se apuesta a lograr una gestión de permisos digitales, generando un salto cualitativo en el tratamiento de las gestiones y ofreciendo procedimientos más ágiles que reduzcan los tiempos de gestión y garanticen la transparencia en el acceso a la información, desarrollando una experiencia innovadora en la gestión del territorio. Los impactos de un proyecto de estas características han sido ampliamente beneficiosos para toda la población residente y/o que desarrolla actividades comerciales en el departamento. Específicamente se pueden puntualizar como beneficiarios directos a personas propietarias de padrones que pueden acceder más rápidamente al permiso de construcción, al igual que inversionistas y desarrolladores así como profesionales vinculados a los trámites de construcción. También quienes desarrollan actividades comerciales en el departamento pueden acceder más ágilmente a su habilitación, redundando en un beneficio directo para su actividad comercial y ofreciendo mayores garantías a la población en general. Por otra parte, funcionarios y funcionarias de la Intendencia y los municipios disponen de más tiempo y recursos para atender las demandas actuales, y más complejas que requieren de análisis pormenorizados por su potencial impacto en el territorio, saneando el atraso generado en los últimos años por el volumen creciente de trámites ingresados. Tanto la Intendencia como los municipios han visto incrementada su capacidad de gestión así como las oportunidades de generar mayores ingresos frente a regularizaciones más ágiles de los permisos que deben gestionar, por lo cual estamos frente a un proyecto con una relación ganar-ganar tanto por parte de la ciudadanía como para los gobiernos departamental y local. Además, el informe de afectaciones urbanísticas brinda información de la norma que aplica a cada predio, siendo de acceso libre la consulta web para toda la ciudadanía.

Definición de problemas

Los gobiernos departamentales tienen entre sus funciones la regulación y ordenamiento de determinadas actividades a nivel territorial, para lo cual deben disponer de un aparato burocrático administrativo que permita cumplir con estas funciones, garantizando a la ciudadanía ciertos estándares de calidad en cuanto a la salubridad, el cuidado ambiental y la compatibilidad de esas actividades con

las vocaciones productivas territoriales de cada zona. La efectividad y eficiencia en la gestión de dichos trámites tiene un impacto directo y significativo en la viabilidad de proyectos y actividades, y en el dinamismo económico del territorio. En este marco, la DGGT tiene como principales trámites el otorgamiento de Permisos de Construcción y las Habilitaciones Comerciales, elementos clave para el dinamismo económico y el crecimiento departamental ordenado y planificado.

El proyecto surge a raíz de un contexto en el que el modelo de gestión de los trámites y la respuesta a la ciudadanía estaban siendo ineficientes. Este contexto se caracterizó por la acumulación de cantidades significativas de trámites sin resolver y por un sistema que brindaba a la ciudadanía una multiplicidad importante y fragmentada de trámites, lo cual desincentiva la formalización a causa de sobrecostos y tiempos.

En este sentido se podrían reconstruir variadas anécdotas que reflejaban ciertas confusiones generadas por estos trámites en las personas responsables de comercios en Canelones, quienes luego de las respectivas inspecciones de habilitación comercial, habilitación bromatológica, certificado de control higiénico ambiental (CECOHA) o de habitabilidad, no tenían claro cuál era la gestión realizada y comenzaban a operar irregularmente por falta de conocimiento sobre los trámites realizados y las habilitaciones obtenidas respecto a las necesarias. Esto implicaba una duplicidad de esfuerzos dado que el mismo cuerpo inspectivo, e incluso muchas veces las mismas inspectoras e inspectores, concurría a las diversas inspecciones mencionadas a relevar los mismos aspectos y verificar las condiciones ya conocidas de los emprendimientos, pero requerida en función de la gestión realizada. Esto además de saturar los recursos inspectivos departamentales generaba confusión y molestia en la ciudadanía, lo que exigía ser abordado desde una forma organizacional más unificada y eficiente.

Como consecuencia de este tipo de procedimientos administrativos se efectuó un enlentecimiento de los trámites y, por lo tanto, de las actividades que de éstos dependían. La acumulación de trámites sin resolver presentaba como causas un rezago histórico en su atención y un aumento sostenido de la demanda gracias al mayor dinamismo económico del departamento.

En el año 2016, se registraban 13.900 expedientes en trámite sin finalizar. Sumado a esto, en 2016 ingresaron 7.096, en 2017 ingresaron 8.044 y en el primer trimestre de 2018 ingresaron 2.271. Esta combinación de factores, expedientes atrasados y una alta demanda sostenida, motivó a la Intendencia a realizar durante el año 2017 un programa de abatimiento de expedientes. En 2018 eran 13.473 los expedientes en trámite y a través del programa se propuso como objetivo central abatir un número significativo de los mismos (40%). Entre las acciones realizadas el programa incluyó:

- Incorporación de recursos humanos (arquitectos/as, ayudantes y administrativos/as)
- Incorporación de horario extraordinario
- Archivo de expedientes en papel sin proceso de digitalización
- Aplicación de la unificación de las bandejas de trabajo en todas las gerencias para la optimización de las tareas.
- Priorización de expedientes de alto riesgo definidos como prioridad I en carátula
- Conformación de una comisión para la evaluación y mejora continua de la gestión

El programa de abatimiento tuvo como resultados:

1. Se finalizaron 2.000 expedientes y se dio respuesta a 4.371 gestiones, manteniéndose en control de plazo.
2. Actuación sobre el 47% de las gestiones, restando el análisis de 7.192 trámites, a los que se sumaron los ingresos anuales con un ascenso sostenido, registrándose en dicho momento un total de 11.400 gestiones.

A pesar de establecer estas múltiples líneas de acción, los resultados alcanzados resultaron insuficientes, por lo que se consideró necesario avanzar sobre la reestructuración de los procesos de gestión para mejorar la respuesta a la ciudadanía sin incurrir en mayores costos fijos y siendo flexibles a la demanda.

Reforma o Solución:

Descripción

En diciembre de 2017 la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), dependiente de la Presidencia de la República, mantuvo intercambios con varias direcciones de la Intendencia con el objetivo de relevar proyectos que pudieran ser implementados mediante cooperación entre ambas instituciones. Entre las propuestas presentadas por las direcciones la OPP seleccionó “Canelones Innova” de la DGGT, el cual comenzó su implementación en 2019.

A continuación se presentan los objetivos del proyecto y los productos correspondientes a cada uno.

Objetivo general

El proyecto Canelones Innova tuvo como objetivo general fortalecer las capacidades de la Intendencia de Canelones, y en particular de la Dirección General de Gestión Territorial para procesar la demanda histórica, actual y futura de los permisos de construcción y habilitaciones comerciales de forma ágil y transparente con los recursos humanos disponibles.

Los productos generados a partir de la implementación del proyecto comprenden a la totalidad del territorio departamental.

Objetivos específicos

1. Brindar información territorial de calidad para la proyección de intervenciones en el territorio.
2. Modificar los procesos de Permisos de Construcción y Habilitaciones Comerciales de Funcionamiento, reduciendo los tiempos para el otorgamiento y facilitando la incorporación de los cambios en la superficie construida en la base tributaria.
3. Desarrollar los insumos necesarios para fortalecer la comunicación de la Intendencia con la ciudadanía y funcionariado para facilitar el proceso de cambio.

Productos por objetivo

Objetivo Específico 1: Brindar información territorial de calidad para la proyección de intervenciones en el territorio.

Producto 1: El sistema de información sobre afectaciones urbanísticas de padrones fue actualizado y puesto a disposición en la web. Los trámites que se pretendían abordar requerían, tanto para la solicitud por parte del/la interesado/a como para su análisis por parte de los/as funcionarios/as, información urbanística actualizada. Poner a disposición de la ciudadanía las afectaciones urbanísticas de los padrones permitió a los equipos de trabajo contar con información sistematizada que redujo los tiempos de estudio de las gestiones, y a la ciudadanía contar con información confiable para proyectar intervenciones en el territorio y tomar decisiones finales.

Durante la implementación, se identificó la necesidad de incorporar cambios en los procesos de Permisos de Construcción y Habilitaciones Comerciales, siendo estos los más significativos de la DGGT. Se propuso avanzar hacia una gestión de permisos digital, generando procedimientos que ofrecieran mayor agilidad y transparencia en el acceso a la información, desarrollando una experiencia modelo de gestión del territorio.

Producto 2: El sistema integral de información de padrones se mantuvo actualizado. Se potenció el "Sistema Integral de Información de Padrones" como una herramienta para consultar todas las gestiones de la Intendencia en un padrón. Su disponibilidad agilizó los tiempos de análisis técnico de los trámites y constituyó una herramienta de gestión y evaluación continua de las actividades en el territorio. Se puso en línea el Sistema de Información Territorial de Canelones para superar las dificultades de analizar documentación dispersa, optimizando tiempo y recursos.

Objetivo Específico 2: Modificar los procesos de Permisos de Construcción y Habilitaciones Comerciales reduciendo los tiempos para el otorgamiento y facilitando la incorporación de los cambios en la superficie construida en la base tributaria.

Producto 3: Modificación del proceso de Permisos de Construcción. Las acciones del Objetivo Específico 1 permitieron instrumentar el permiso de construcciones mediante el mecanismo de declaración jurada por parte de los/as interesados/as. Esta modalidad fue prevista para los permisos denominados "simples", que representaban alrededor de tres cuartas partes del total de solicitudes recibidas. Este mecanismo optimizó el tiempo para el análisis de solicitudes más complejas.

El nuevo proceso definió claramente la categoría de permisos "simples" y las situaciones que contemplaba, disminuyendo los tiempos de gestión, sistematizando los procedimientos generales y profundizando los estudios de gestiones de alta complejidad. Para los casos no comprendidos en esta modalidad, se requeriría el trámite de "viabilidad de emplazamiento". Esta mejora también permitió la actualización del valor del suelo y las construcciones, generando que el aforo reflejara la realidad del padrón con una actualización bianual.

Producto 4: Modificación del proceso de habilitaciones comerciales. Se abordó la mejora en los procedimientos aplicados en las habilitaciones comerciales, integrando otros trámites de la Intendencia como el CECOHA o la Habilidad Bromatológica en una gestión única, reduciendo esfuerzos y recursos para su aprobación. La reestructuración brindó mayor seguridad y transparencia. Se instrumentó la entrega de un comprobante de habilitación con código QR para promover el control ciudadano.

Objetivo Específico 3: Desarrollar los insumos necesarios para fortalecer la comunicación de la Intendencia con la ciudadanía y funcionariado para facilitar el proceso de cambio.

Producto 5: Gestión del Cambio. Se elaboraron insumos para fortalecer la comunicación externa e interna de la Intendencia. Se realizaron instancias de capacitación y se elaboraron materiales impresos y audiovisuales que brindaron la información necesaria para que las partes interesadas acompañaran el proceso de cambio. Se clarificaron los cambios a instrumentar y se definió la estrategia de comunicación, tanto interna como externa. Se difundieron las modificaciones realizadas en los procedimientos y se capacitó al funcionariado involucrado, brindando la posibilidad de realizar prácticas para visualizar los cambios. Se generó material publicitario para comunicar externamente las nuevas funcionalidades, utilizando los medios de comunicación institucionales.

Datos

La implementación de este proyecto tuvo un efecto dinamizador en la gestión de la DGGT, que rápidamente incrementó el volumen de trámites procesados de forma significativa. La actualización del sistema para el acceso a las afectaciones urbanísticas de los padrones permite a la ciudadanía acceder de forma ágil y rápida a información precisa (respecto a la normativa que aplica a su predio, tales como usos admitidos, factores de ocupación, alturas, retiros, etc.) para la toma de decisiones reduciendo los tiempos y recursos para el estudio de las gestiones. Esta información confiable permite proyectar con mayor certeza las intervenciones en el territorio y reduce los tiempos de ajuste de los proyectos al disponibilizar de antemano las posibilidades de desarrollo en cada padrón del departamento de acuerdo a la normativa vigente y actualizada. En esta línea, desde el inicio de este trámite en 2015 se procesaron 119.388 informes de afectaciones, de los cuales el 98,4% se realizaron desde la incorporación de la consulta web en el año 2020. El resultado es por demás ilustrativo respecto a las cifras alcanzadas mediante el cambio en la gestión de este tipo de trámites, implementado en el marco del proyecto. Del total de Informes de Afectaciones urbanísticas realizados luego del cambio de sistema, el 96,5% (113.220) fueron vía web, y el restante 3,5% vía formulario. La simplificación de la gestión del informe de afectaciones así como la solicitud web redujeron significativamente los tiempos de procesamiento del trámite así como los recursos destinados a dar respuestas, transformándose rápidamente en una herramienta apropiada por la ciudadanía.

Por otra parte, la implementación del permiso de construcción automático, también da cuenta de un éxito relativo en términos de volumen de procesamiento por parte de la DGGT. Desde la puesta en funcionamiento de este sistema se procesaron 2.282 Permisos de Construcción de los cuales casi 6 de

cada 10 fueron de aprobación automática. Esto también redundó en una agilización de otros trámites a los que da curso la dirección, en tanto permite utilizar los recursos disponibles para atender la demanda que se procesa mediante trámites convencionales y que requiere una mayor complejidad en su análisis. El 23% de los trámites de obra nueva y el 25% de las gestiones de regularización y reforma se procesaron mediante el sistema automático, lo que supone más de 81.000 metros cuadrados de obra ejecutada mediante esta modalidad. Esta reforma permite que se realice el inicio de la obra transcurridas 24 horas de iniciado el trámite.

Con relación a las Habilitaciones Comerciales de Funcionamiento se destaca que previo a la implementación del nuevo sistema, anualmente se otorgaron en promedio 250 habilitaciones. En el presente, la Intendencia otorga 480 nuevas habilitaciones lo que implica un aumento del 92% respecto a las habilitaciones otorgadas anualmente. Es necesario precisar que esta cifra, si bien no es atribuible completamente al cambio en el sistema de gestión de estos permisos y está directamente relacionada con la coyuntura económica y el dinamismo empresarial del departamento, en parte puede relacionarse a las facilidades que proporciona el nuevo mecanismo instrumentado para la realización de estos trámites. Asimismo, se debe aclarar que la comparación no tiene en cuenta el período 2020-2022, años signados por la crisis del covid-19 que afectaron notoriamente la actividad económica, y por lo tanto la gestión de nuevas habilitaciones comerciales, razones que impedirían realizar un análisis representativo sobre la implementación del nuevo sistema debido a contextos notoriamente disímiles.

El procedimiento que se implementó con la reforma desarrollada en el marco del proyecto, ha permitido independizar los expedientes resueltos, lo que favorece mantener un control de plazos a la espera de la ejecución de obra o de renovación en el caso de las habilitaciones de funcionamiento. Por otra parte, la incorporación de tecnología a los procesos ha facilitado significativamente la trazabilidad de los trámites que procesa la organización a la vez que permite ir analizando las dinámicas de ocupación del territorio, brindando insumos para la planificación del departamento. A pesar de que se ha verificado un ingreso anual sostenido en las gestiones de trámites de construcción y regularización, producto del dinamismo económico que ha experimentado el territorio canario tal como se expuso en los antecedentes, en febrero de 2024 se pudo constatar que la cantidad de expedientes en curso era de 6.114, dando cuenta de una sensible baja del 47% en comparación con el registro previo a la implementación del proyecto anteriormente comentado. Esto permite afirmar que de no haberse implementado una mejora en los procesos el volumen actual podría representar un desafío muy significativo para la organización. Estos resultados dan cuenta de una mayor capacidad para el procesamiento técnico y administrativo por parte de la organización, que si bien debe ser mejorada a efectos de reducir el volumen pendiente, ha tenido importantes avances desde la implementación de Canelones Innova.

Retos de capacidad Estatal

El diseño y puesta en marcha de un nuevo sistema de gestión de los permisos y habilitaciones referidos en el proyecto, implicaba conjugar sinérgicamente los esfuerzos de múltiples áreas de trabajo del Gobierno de Canelones. La solución propuesta se cimenta en una combinación de elementos técnicos y políticos que debieron armonizarse cuidadosamente para ir dando pasos hacia el desarrollo de un nuevo sistema más ágil y eficiente, que a la vez brinde garantías y transparencia necesarias en la regulación de las actividades en cuestión, claves para el crecimiento sostenible y la productividad del departamento.

En este sentido, el proyecto exigió una articulación entre direcciones que aporten sus capacidades y *know how* al servicio de una propuesta nueva e innovadora. No solamente se trataba de desarrollar una solución técnica, sino también modificar procesos y procedimientos fuertemente arraigados, realizar cambios normativos, y finalmente pero no menos importante lograr el compromiso de funcionarios y funcionarias para su puesta en marcha, así como de técnicos/as y la ciudadanía en general que ahora encontrarán una nueva forma para la realización de sus trámites. Asimismo, se tornaba necesario construir condiciones de gobernanza para ejecutar la estrategia y tomar definiciones sobre el rumbo a

seguir en este nuevo emprendimiento estatal. Por tanto, el éxito de esta nueva propuesta debería construirse sobre los tres pilares clave del denominado “*triángulo estratégico para el fortalecimiento de las capacidades estatales*”, un diseño técnico sólido que aborde las necesidades de los/as usuarios/as del sistema, complementado con capacidades administrativas necesarias para llevar a cabo la reforma, en el marco de una gobernanza equilibrada que viabilice los cambios propuestos. Emergen así, diversos desafíos que tensionan la capacidad estatal para crear una nueva solución acorde a las posibilidades actuales o potenciales de la organización, y hacerla funcionar sin generar una parálisis en el sistema. La tríada solución-administración-gobernanza debía estar sólida en cada punto de apoyo así como en su interconexión para dar lugar a una respuesta integral que permita avanzar hacia la concreción de la teoría de cambio propuesta, creando valor público desde la perspectiva de Moore (1997). En esta línea se trabajó cambiando el enfoque tradicional de la gestión para dar lugar a un liderazgo departamental que busca obtener los mejores resultados en la gestión pública combinando sinérgicamente los recursos disponibles en atención a las demandas ciudadanas, y creando servicios públicos de calidad.

Diseño técnico

El diseño técnico de la propuesta representó un desafío en sí mismo, en tanto exigió a la organización repensar sus sistemas de trabajo internos, buscar nuevas alternativas tecnológicas que permitieran alcanzar los objetivos propuestos, así como lograr el involucramiento del funcionariado y partes interesadas para una adecuada gestión del cambio. La Intendencia de Canelones se proponía llevar a cabo un ambicioso cambio con este proyecto: generar una mejora sustantiva de la gestión que redundara en mayor celeridad y eficiencia en la aprobación de los trámites de Permisos de Construcción y Habilitaciones Comerciales, brindando una respuesta acorde a las demandas ciudadanas de un departamento en expansión, manteniendo las garantías y la calidad de los permisos otorgados. Esto también permitiría generar una recaudación más equitativa, en la medida en que se reflejarían de forma más ágil los cambios de cada padrón, por lo cual la teoría de cambio orientada a la generación de un nuevo y más eficiente mecanismo abarcaba múltiples dimensiones del quehacer organizacional que tendría impactos significativos en toda la estructura.

Los cambios procedimentales en la realización de los trámites enmarcados en el proyecto Canelones Innova, además de suponer algunos cambios normativos, también implicaron la puesta en funcionamiento de un nuevo soporte tecnológico. Luego del estudio técnico de los requerimientos necesarios para el nuevo sistema previsto, la Secretaría de Innovación y Tecnologías realizó una exploración sobre las posibilidades y limitaciones del sistema que utiliza la Intendencia. La organización ya contaba con una plataforma para sus trámites en línea pero la misma no cumplía los requerimientos de usabilidad necesarios para que el trámite de Permiso de Construcción, que debía contar con varias etapas, fuera lo suficientemente amigable para los/as técnicos/as. En virtud de esta situación, se comenzaron a analizar distintas propuestas de plataformas en línea que ya se utilizaban en el Estado. Se optó por la plataforma Apia debido a que resultó ser la más adecuada para incorporar y permitía la integración con sistemas ya utilizados en la Intendencia. Esta plataforma flexible, integrada y fácil de usar, permite implementaciones rápidas con participación de analistas funcionales y altos grados de parametrización en las distintas fases de implementación. Además integra tecnología de workflow, definición de procesos y formularios gráficos y declarativos, gestión documental, firma digital, chat, monitores funcionales, reportes de transacciones, modelos analíticos BI, indicadores y monitores de performance, elementos clave para desarrollar el sistema de acuerdo a los requerimientos deseados por la DGGT.

Otra decisión importante vinculada al sistema elegido, fue que esta sería la herramienta de ingreso del trámite pero el funcionariado continuaría su trabajo interno con las herramientas de gestión documental que se utilizan en la Intendencia desde 2007 como forma de darle continuidad a los procesos de digitalización y aprendizajes construidos en los últimos años. Con esta decisión, este nuevo trámite si

bien contenía un cambio muy grande para los/as técnicos/as externos, para los funcionarios y funcionarias implicaba únicamente incorporar un nuevo procedimiento pero que se gestiona en una herramienta ya conocida, lo cual contribuiría a reducir las resistencias internas al cambio que naturalmente se derivan de estas iniciativas.

Asimismo la incorporación de esta plataforma implicó el desarrollo de soluciones transversales a nivel organizacional, representando un hito para la migración de otros trámites en línea hacia esta plataforma. Se decidió agregar identificación digital a través de ID Uruguay en sintonía con lo utilizado por otros organismos estatales. Además se trabajó en la incorporación de un Registro de profesionales para determinar perfiles para ciertos trámites, Registro de empresas y apoderados. Por otro lado, se desarrolló una solución de pago genérico que uniformiza y facilita la interacción con el/la usuario/a y la pasarela de pagos correspondientes, elemento que implicó una importante articulación con la Dirección de Recursos Financieros, de forma de simplificar toda la operativa de la gestión de cobros a la ciudadanía, desde el ingreso del trámite hasta su pago final. Esto denota que el proyecto demandó de un abordaje sistémico en el cual cada engranaje del recorrido del trámite debía ajustarse a la nueva maquinaria procedimental.

Como ya fue mencionado, el trámite Permiso de Construcción por su complejidad fue el puntapié inicial para el cambio de tecnología y si bien pueden mencionarse varias mejoras que se incorporaron en este trámite, se entiende pertinente hacer hincapié en la unificación de criterios en el cobro de los tributos relacionados al mismo. Para que este trámite fuera 100% en línea se tuvo que desarrollar una compleja fórmula de cálculo de cada tributo asociado lo que implicó realizar un análisis pormenorizado tributo por tributo que contemplara una amplia casuística de situaciones y datos. Para algunos casos incluso se tuvo que definir tributos nuevos en el Sistema de Tributos.

El trabajo en este proyecto tuvo un efecto dinamizador ya que también se comenzaron a incorporar los trámites de la Intendencia al catálogo de trámites del Estado. Esta incorporación permite unificar la forma en que se comunican y describen los trámites y servicios del Estado. El primer trámite incorporado fue el Permiso de Construcción y actualmente se está trabajando en el Proyecto de Mejora de Atención, donde uno de los puntos importantes es la incorporación del 100% de los trámites al catálogo (herramienta en las que se describe cada trámite, sus requisitos, costos, normativa aplicable, etc.). Para ello se está trabajando con referentes de cada Dirección General quienes serán los encargados de mantener actualizado dicho catálogo.

Como segundo efecto dinamizador se está trabajando en realizar una actualización del software base del Portal, y se comenzó a trabajar en una mejora del área de Trámites y Servicios. La misma tiene por cometido mejorar la experiencia del/la usuario/a en cuanto a la búsqueda de los trámites y servicios, y se incorporará un área de Mis Trámites para que la ciudadanía pueda seguir los trámites iniciados en la Intendencia de forma amigable.

Actualmente son 10 los trámites incorporados a la nueva plataforma y se están trabajando en otros 10 que serán incorporados a la brevedad.

La reformulación del mecanismo de generación de los Informes de Afectaciones, implicó rediseñar el esquema de solicitudes mediante el cual las personas tenían acceso a las posibilidades de desarrollo de cada padrón previstas en la normativa vigente. Previo al sistema, la persona, en general un/a técnico/a en representación de los/as propietarios/as, debía estar registrado/a en la plataforma de la Intendencia y una vez realizada la solicitud los funcionarios y funcionarias departamentales generaban manualmente ese informe. Esto además de implicar un costo para la persona solicitante, suponía una demora variable en función de la demanda y los recursos humanos disponibles. El proyecto se propuso cambiar esta lógica y automatizarla, haciéndola de acceso libre y sin costo. Además de una ganancia en tiempos, se logró disponibilizar información clave para la toma de decisiones respecto a las intervenciones territoriales. Respecto a los Permisos de Construcción, en el marco del proyecto se propuso la gestión de permisos “simples” mediante un mecanismo de declaración jurada que disminuye notoriamente los tiempos de gestión, aliviando las cargas de análisis de los equipos departamentales. Bajo esta

modalidad de aprobación automática se pueden gestionar obras nuevas, reformas o ampliaciones con destino vivienda de hasta 5 unidades por padrón, o 300 metros con destino no residencial¹, y regularizaciones de obras cuando no existan infracciones de entidad o se soliciten tolerancias por infracciones de menor cuantía. En caso de no ajustarse a estos requerimientos el formulario se convierte en expediente y continua el procedimiento habitual de estudio convencional.

Con relación a las Habilitaciones Comerciales de Funcionamiento, dependiendo de las características de la actividad implicada, cada emprendimiento debía gestionar de forma independiente las habilitaciones correspondientes a la órbita departamental. Esto, además de suponer una duplicación o triplicación de recursos inspectivos, generaba demoras innecesarias que implican altos costos para las empresas que se instalaban en el departamento, con el valor económico y simbólico que ello sopesa en las decisiones para definir el lugar de instalación de las actividades productivas. Canelones Innova apostó a la unificación de estos trámites, generando un único ingreso de trámite ante a la Intendencia, con pago unificado de todas las tasas que aplican, donde se aporta toda la información que antes se recopilaba por distintas vías. Asimismo, entra en funcionamiento la Unidad de Activación de la Empresa, que se crea con recursos de las direcciones implicadas en las habilitaciones anteriores, y articula una inspección unificada generando una visita que controla todos los aspectos que competen a la Intendencia. Una vez tramitada la habilitación de funcionamiento, el emprendimiento obtiene un comprobante que certifica su habilitación correspondiente el cual está disponible para la ciudadanía mediante un código QR que puede ser exhibido en el espacio donde se realiza la actividad.

Todos estos procesos y cambios mencionados anteriormente implicaron además la puesta en marcha de diversas estrategias de comunicación orientadas a la difusión de productos como vídeos promocionales y tutoriales para las personas usuarias. Además, se puso a disposición en la web institucional un espacio de preguntas frecuentes y las correspondientes respuestas, el cual también constituyó un insumo para la atención telefónica y se realizaron encuentros de capacitación con público objetivo (Sociedad de Arquitectos del Uruguay y cámaras de comercio locales del departamento).

A la interna de la institución se realizaron talleres y capacitaciones dirigidas al funcionariado, y se pusieron a disposición manuales de procedimientos, y a la externa se realizaron variadas instancias de intercambio con profesionales del área a través de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay (ver adjuntos)

Capacidad administrativa

El diseño técnico de la reforma propuesta debe estar necesariamente cimentado en un soporte administrativo que le dé andamiaje al nuevo esquema de funcionamiento de los procesos. Sin esta complementación entre capacidades técnicas y administrativas el éxito de la reforma y su teoría de cambio corren riesgo de no ver luz obligando a retroceder o re diseñar la iniciativa una vez que ya esté en curso. Por ello, debieron analizarse primeramente los requerimientos para implementar la solución propuesta con relación a los recursos humanos organizacionales, detectando las capacidades existentes y formular procedimientos en función de éstos. Con este análisis de contexto, se da paso a la delimitación de los requerimientos humanos y técnicos necesarios para implementar la iniciativa, y de esta forma construir el presupuesto financiero para su ejecución. Asimismo, este análisis permite dilucidar las capacidades organizacionales para la sostenibilidad de la iniciativa propuesta y evaluar su viabilidad de aplicación.

Partiendo del diagnóstico realizado, se estimó que la reforma era clave y necesaria. La Intendencia de Canelones debía poder dar otro tipo de respuestas a las demandas crecientes, saneando el volumen de trámites pendientes y brindando a la ciudadanía mecanismos más ágiles para la realización de las gestiones. Por lo cual, en caso de no contar con las capacidades actuales para emprender la reforma

1 O emprendimientos que no constituyan un potencial impacto en el uso del suelo, con relación a su escala y las afectaciones al entorno y al ambiente.

propuesta, se debería desplegar un esfuerzo extra en pro de desarrollarlas. Esto implicó analizar los recursos existentes y crear equipos interdireccionales que permitieran cubrir las variadas demandas y saberes que exigía la reforma propuesta, así como generar una alianza estratégica con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

De esta forma se conformó un grupo de trabajo interno que se fue articulando de acuerdo a las demandas del desarrollo de la propuesta, integrado por 20 técnicos y técnicas de las diversas direcciones que participaron durante todo el proceso en la concreción de los 5 resultados previstos. Desde la DGGT, que es la responsable y encargada de los procedimientos de habilitaciones y permisos, participaron durante el proceso de desarrollo de nuevo esquema de los trámites en cuestión 10 personas, a las que se sumaron 4 referentes de soporte técnico informático de la Secretaría de Tecnologías e Información quienes trabajaron directamente en la creación del sistema web y su interfaz buscando que la misma fuera accesible para la ciudadanía. Dado que este tipo de habilitaciones requieren ser articuladas desde el área de contralor se integraron al equipo de diseño del nuevo sistema 2 referentes técnicos de la Dirección de Contralor, así como también 3 técnicos más de la Dirección de Recursos Financieros, considerando que este esquema de habilitaciones también supone de un flujo de cobros y pagos municipales que debe ser incluido. Por otra parte, una persona técnica de la Unidad de Desarrollo Organizacional aportó al equipo una mirada estratégica del desarrollo de la solución, articulando los esfuerzos y la vinculación entre saberes y lenguajes técnicos. Adicionalmente se contó con el apoyo puntual de la Dirección de Jurídica que permitió respaldar legalmente la iniciativa, dotando de un marco jurídico notarial al nuevo esquema previsto para el desarrollo de los trámites. Se debe destacar que este trabajo fue posible gracias al compromiso organizacional por implementar una solución a la problemática detectada, lo cual es posible dimensionar al analizar la integración de este grupo de trabajo.

Otros recursos externos de soporte también debieron ser integrados al proceso de diseño e implementación de la solución, entre los que se destacan 3 asesorías (legal, de procesos y de comunicación) y 1 equipo especialista en Sistemas de Información Geográfica que fue responsable de la carga de datos normativos a la georreferenciación territorial que permite vincular los padrones con sus posibilidades normativas de desarrollo.

Este proyecto nace de un trabajo de cooperación con la OPP, dependiente del Gobierno Central, y constituye por tanto una valiosa instancia de articulación multinivel para el abordaje de desafíos locales. El soporte de la OPP fue clave para diseñar e instrumentar la iniciativa, en tanto este organismo nacional aportó su experticia técnica y el know how del trabajo en otras experiencias similares, contribuyendo además al cofinanciamiento de la propuesta y haciéndola viable. La OPP además de contribuir con horas técnicas de 2 personas al desarrollo de la solución y una en la fase de implementación, aportó el financiamiento de dos consultorías de acompañamiento claves para el diseño de la iniciativa y materiales para su posterior difusión lo cual se torna un elemento indispensable para lograr la apropiación por parte de la ciudadanía.

El presupuesto estimado para la implementación de Canelones Innova, fue de USD 133.100, que se distribuyen entre horas técnicas que constituyen el principal coste de la iniciativa, consultorías de soporte, capacitaciones y materiales de difusión. La Intendencia de Canelones aportó 9.200 horas técnicas a través del equipo técnico conformado para el trabajo en este proyecto y administrativo para la carga de información, distribuidas en 1.800 horas para la actualización del sistema de afectaciones urbanísticas y su disponibilización en la web, 4.000 horas administrativas de ingreso de información al sistema y 1.500 horas técnicas, 600 horas para la modificación de los permisos de construcción, 1.000 horas para la modificación de los permisos de habilitación comercial, y 300 horas de capacitación interna. Este total de horas se estima en un costo de USD 63.100 aportados por la Intendencia de Canelones al desarrollo del proyecto. En tanto OPP aportó 4.000 horas técnicas para la actualización del sistema de afectaciones urbanísticas, la contratación de una consultoría de acompañamiento legal, la contratación de una consultoría para la modificación del permiso de habilitación comercial, y el

desarrollo de materiales de difusión. Cuantificando estos aportes de OPP al proyecto, se llega a una suma total de USD 70.000 como contraparte aportada por este organismo.

En el momento de diseño de la iniciativa se tuvo especialmente en cuenta la necesidad de recursos que su implementación demandaría para la puesta en marcha, con el objetivo de asegurar su sostenibilidad. En esta línea, se elaboró una solución considerando los recursos humanos disponibles y las herramientas técnicas que permitieran alimentar el sistema y brindarle el soporte requerido. Asimismo, también se trabajó articuladamente para la apropiación del sistema por parte de las unidades generadoras de información territorial, generando procesos para mantener actualizada la información preliminar de afectaciones. Por otra parte, con el fin de fomentar la actualización permanente de las fichas padronímicas se incorporó la obligatoriedad de agregar todas las acciones que se realicen por padrón.

Se estableció un período de transición para finalizar las gestiones en curso bajo la modalidad anterior y a la vez incorporar gradualmente la nueva metodología, lo que permitió ir armonizando los procesos de cambios. En sintonía con ello, la estrategia comunicacional desplegada permitió que la ciudadanía incorpore paulatinamente el nuevo esquema de realización de estos trámites, generando niveles de apropiación cada vez mayores que permitieron ir procesando el cambio de forma gradual.

Condiciones de gobernanza

Análisis de actores

Como punto de partida, fue necesario consensuar el problema y su diagnóstico para poner el foco en la búsqueda de soluciones. Partir de un análisis de problemas compartido a nivel político y técnico dentro de la organización ofreció la ventaja de ubicar la discusión en el plano instrumental.

A nivel interno de la Intendencia, los principales agentes involucrados en la toma de decisiones cotidianas eran los funcionarios y funcionarias de las distintas áreas involucradas en los Permisos de Construcción y Habilitaciones Comerciales. Si bien existía al inicio resistencia e intereses de mantener la situación sin cambios (resistencia al cambio) y temor a la pérdida de relevancia de sus roles dentro de los nuevos procesos y nuevos sistemas, una vez que se comenzó a diseñar la solución con su participación y aportes, estas resistencias fueron cediendo. Resulta de especial interés mencionar que la atención en el nuevo sistema aumentó cuando pudo visualizarse que el mismo permitía agregar valor a su función en vez de ir en desmedro de la misma, en tanto les permitía realizar un mejor trabajo técnico y superar la situación de atrasos permanentes que generaban tensiones a la hora de trabajar y en el vínculo con la ciudadanía. En todo momento fue necesario mantener instancias de participación, discusión y elaboración conjunta de los cambios en los procesos y ajustes en los procedimientos con los equipos técnicos para superar las resistencias a lo largo del proceso.

A nivel político, el principal incentivo radicó en la búsqueda de una solución innovadora a un problema que se agravaba año a año y que repercutía negativamente en el desarrollo económico local y en la imagen de la gestión departamental. El hecho de haber compartido evaluaciones técnicas del problema y de soluciones ensayadas con anterioridad, permitió obtener tempranamente un fuerte respaldo al proyecto.

Se generó un ámbito de seguimiento y monitoreo del proyecto durante su desarrollo compuesto por las distintas direcciones de la Intendencia involucradas, la OPP como organismo de apoyo externo, y mecanismos de consulta sistemáticas con las partes interesadas (usuarios/as y ciudadanía en general). En este ámbito se evaluó el proceso y se acordaron las acciones correctivas cuando fue necesario, así como articular los informes y respuestas al ejecutivo.

Asimismo, el diseño y puesta en funcionamiento del nuevo sistema ha implicado un trabajo coordinado entre varias direcciones de la Intendencia, cuyas intervenciones han sido fundamentales para su desarrollo. En esta línea, se ha conformado un mecanismo de coordinación entre las diferentes direcciones involucradas para dar seguimiento y continuidad a la implementación del proyecto. La DGGT es el área encargada de liderar la conducción del sistema y de realizar las coordinaciones

necesarias con todas las partes correspondientes para darle seguimiento e ir monitoreando los ajustes necesarios.

La DGGT y la Dirección General de Contralor conforman la Unidad de activación de la empresa, la cual se encarga del estudio y evaluación de los trámites de habilitación de funcionamiento y su posterior inspección a los locales.

Por otra parte, la Secretaría de Innovación y Tecnología brinda el soporte técnico para el funcionamiento del sistema, la realización de ajustes y actualizaciones, encargándose de la intermediación con la empresa desarrolladora que provee el software.

La Dirección General de Recursos Financieros es la encargada de los cobros correspondientes a los trámites, y ha sido fundamental para la confección del esquema de datos requeridos a las personas usuarias en relación a sus costos. Esta dirección es la encargada, a través del desarrollo de la pasarela de pagos con base en otras experiencias con redes de cobranza descentralizadas, de ejecutar la recaudación proveniente de los permisos y habilitaciones enmarcados en Canelones Innova.

El correcto funcionamiento del sistema demanda un vínculo constante entre las direcciones a efectos de la resolución de emergentes y de la canalización de nuevas necesidades y cambios requeridos.

Los cambios generados a partir del proyecto facilitan e inciden en el trabajo de técnicos/as, profesionales, empresas y organizaciones, por lo que fue necesaria la realización de contactos y charlas explicativas sobre las reformas con cámaras de comercio, los municipios, organizaciones profesionales, entre otras.

Ambiente político de la reforma

Canelones Innova nace en un contexto de modernización estatal emprendido a nivel general en el año 2005. Tanto desde el Gobierno nacional como desde el departamental, es a partir de ese año que comienza un paulatino proceso de digitalización del Estado a partir de la masificación de cambios tecnológicos y la apertura de nuevas ventanas de oportunidad que ello generaba para la inclusión de prácticas digitales y el fortalecimiento de habilidades tecnológicas en la sociedad. La creación de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico (AGESIC), con el objetivo de procurar la mejora continua de los servicios a la ciudadanía a partir de las posibilidades que emergen en la sociedad de la información y las comunicaciones, es un hito que marca el contexto general en el que surgen estas experiencias innovadoras en la gestión pública. Canelones no fue ajeno a esta tendencia y en el año 2007 comenzó a desarrollar su sistema de gestión documental mediante el cual digitaliza el 100% de sus expedientes, formularios y oficios, abriendo paso a una nueva era en la gestión departamental. La necesidad de avanzar en la digitalización del Estado, promoviendo la descentralización y la democratización de la gestión de la gestión pública fueron provocando nuevos cambios tecnológicos que permitieron a la organización avanzar en materia de innovación, ofreciendo una serie de trámites en línea mediante el sistema Canelones en Línea. A través de esta plataforma, y con la finalidad de alinearse a los estándares nacionales, comenzaron a incorporarse progresivamente nuevos trámites que podrían realizarse mediante el usuario Gub.uy (una identificación digital del Estado uruguayo para la realización de trámites en diversas dependencias públicas). De esta forma se facilita el despliegue más ágil para la realización de gestiones ante la Intendencia y se provee una interfaz estándar de interacción con la ciudadanía que actualmente permite acceder a 82 trámites en línea, que representan el 31% del total de trámites dirigidos a la ciudadanía y publicados en la Guía de Trámites. Estas iniciativas dan cuenta de un proceso más general que abona el terreno para el desarrollo de nuevos proyectos tendientes a la digitalización de los trámites, tales como Canelones Innova.

Asimismo es preciso destacar que Canelones ha desarrollado su Plan Estratégico Canario (PEC), que cuenta con 4 avances y ofrece una orientación político estratégica para alcanzar el futuro deseado. El cuarto avance del PEC se desarrolló en el marco de un ejercicio proyectivo y participativo que conecta el presente con el futuro mediante diversos proyectos clave. En esta línea, el departamento visualiza a su gestión pública en el futuro como un modelo eficiente, que fortalece la modernización de los

procesos con avances hacia la gestión por resultados y apoyado en la incorporación de tecnologías de la información y las comunicaciones. La apuesta a la modernización de los procesos de gestión pública y el desarrollo de una gestión integrada y transversal mediante la incorporación de tecnologías, se presenta como una acción priorizada en el marco de la dimensión político-institucional “Canelones Democrático y Participativo”. Además, también se propone como acción clave compatibilizar la estructura institucional con una gestión pública moderna y eficiente, lo que da cuenta de una voluntad política expresa de dar pasos hacia la transformación de los sistemas que favorezcan la realización de trámites garantizando la eficiencia en el uso de los recursos y la transparencia.

En el mensaje presupuestal para el período 2016-2020 elaborado por el Sr. Intendente Yamandú Orsi, también se hace explícita la necesidad de avanzar en favor de transformar la gestión departamental mediante la incorporación de tecnologías que permitan mejorar la eficiencia de los trámites del Gobierno de Canelones. En esta línea el Intendente expresaba que:

“los avances tecnológicos nos permiten seguir trabajando permanentemente en mejoras continuas de gestión posibilitando la innovación y dinamización de los trámites mediante el desarrollo de aplicaciones, formularios y otras formas de comunicación con la ciudadanía. Acompañando e impulsando activamente los acuerdos nacionales, compatibilizándolos con el desarrollo informático departamental en materia de gestión, se potenciará la incorporación de nuevas tecnologías para trámites y servicios ya existentes propendiendo a facilitar y acortar los tiempos que insumen los mismos” (Presupuesto 2016-2020, Tomo I, Mensaje del Intendente).

Además, la Secretaría de Planificación mediante el Área de Tecnologías de la Información y la Comunicación se propone en el presupuesto quinquenal apoyar la transformación y modernización de la Intendencia de Canelones, en línea con la planificación estratégica de la organización, proporcionando servicios innovadores soportados por las TIC para satisfacer las necesidades de las distintas oficinas y Municipios; con el objetivo de mejorar su funcionamiento y aumentar la transparencia, eficiencia, calidad y cobertura de los servicios que presta a la ciudadanía. Estos elementos, dan cuenta de una sintonía político institucional afín a implementar cambios en la gestión como los propuestos por el proyecto Canelones Innova.

Reflexiones finales

El proyecto "Canelones Innova" representó un esfuerzo significativo por mejorar la gestión territorial en Canelones, enfocándose en agilizar los procesos administrativos y hacerlos más transparentes. Si bien se lograron avances importantes en la actualización de sistemas y en la implementación de nuevas tecnologías, los resultados indican que aún hay áreas que requieren mejoras continuas.

La experiencia mostró que la modernización y digitalización de los procesos administrativos no solo mejoran la eficiencia y la transparencia, sino que también fortalecen la relación entre la administración y la ciudadanía. Sin embargo, es crucial mantener un enfoque flexible y adaptativo, dispuesto a reestructurar y ajustar los procesos según las necesidades y demandas cambiantes del territorio.

El proyecto resultó de alto impacto, promoviendo un fortalecimiento institucional en la gestión de trámites, así como proveyendo un sistema que permite contar con información necesaria y confiable para gestionar el territorio de forma coordinada y concertada, transversalizando la gestión con el resto de las Direcciones y Secretarías de la Intendencia de Canelones, transformándose en un sistema de gestión eficaz y eficiente para toda la Institución.

Como aspectos más relevantes se destacan:

- Partir de un análisis de problemas documentado y consensuado.
- Involucrar a los actores clave en el diseño de la solución, en especial en los procesos que los involucran directamente.

- Dimensionar claramente los recursos adicionales para realizar el cambio e incrementar las capacidades o realizar una reorganización de tareas necesarias para la sostenibilidad de la solución (nuevos procesos y sistemas).
- Mantener un ámbito de gobernanza multinivel para poder realizar el monitoreo del proceso y los ajustes necesarios con respaldo político de las autoridades.
- Mantener a las partes interesadas informadas para superar resistencias y lograr obtener y comprender sus aportes.

Como lección más importante, se destaca que es necesario contar con el compromiso de los actores políticos y técnicos para llevar a cabo los procesos y que se logran en la medida de que el problema es compartido, de que se involucran en la construcción de la solución y son parte del monitoreo y rendición de cuentas, fundamentalmente cuando la solución agrega valor a sus tareas y se reconocen sus aportes.

En conclusión, aunque se han dado pasos importantes hacia una gestión más eficiente y transparente, es fundamental continuar evaluando y mejorando los procesos para garantizar que la gestión territorial de Canelones siga evolucionando y respondiendo de manera efectiva a los desafíos del futuro.

Anexos

[Presentación de resultados de Canelones Innova - Semana de la Innovación de Canelones Junio de 2024](#)

[Video explicativo](#)

[Nota de firma del convenio - OPP](#)

[Nota de prensa - OPP](#)

[Nota de prensa - IC](#)

[Nota de prensa - SAU](#)

[Nota institucional de presentación del proyecto](#)

[Publicación en redes sociales](#)

[Publicación en redes sociales - Informe de afectaciones](#)

[Presentación de Canelones Innova](#)

[Tutorial de Permiso de Construcción](#)

[Charla de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay sobre tramitación de permisos en Canelones](#)

[Charla de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay sobre tramitación de permisos en Canelones - Nota de prensa](#)

[Curso SAU](#)

Referencias bibliográficas

- Carmelo, H; Centurión, I. (2016) “Producto Interno Bruto Regional 2008-2011. Principales resultados” Dirección de Descentralización e Inversión Pública - OPP Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Montevideo, Uruguay.
- Lanza, V. Naranjo, S. Mosqueira, E (2024) “Digitalización del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tres elementos para una efectiva implementación” Estudios de caso: construyendo capacidades estatales para la implementación efectiva de políticas y proyectos. BID.
- Intendencia de Canelones (2015) “Presupuesto 2016-2020. Tomo 1 Mensaje del Sr. Intendente de Canelones”. Disponible en: [Mensaje presupuestal](#)
- Intendencia de Canelones (2019) “Plan Estratégico Canario. IV Avance Futuros Canarios. Canelones 2040”. Disponible en [PEC](#)
- Moore, H. (1998) “Gestión estratégica y creación de valor en el sector público” Paidós, Barcelona.

Resumen

El documento presenta una sistematización del proceso de modernización de la gestión pública que emprendió la Intendencia de Canelones, con el apoyo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en el año 2019, en el marco del proyecto Canelones Innova. Esta iniciativa surge a raíz de un rezago histórico en materia de respuesta a trámites pendientes de gestión territorial a la cual hacía frente la organización en los últimos años, en un contexto de crecimiento y dinamismo de un territorio enclavado en la zona metropolitana del país. A través de Canelones Innova, la administración pública local desarrolló un nuevo esquema procedimental 100% digitalizado para la tramitación de Informes de Afectaciones Urbanísticas, Permisos de Construcción simples, y Habilitaciones Comerciales de Funcionamiento, promoviendo una innovación que cambió significativamente la burocracia administrativa para la autorización de nuevas edificaciones, ampliación, reforma o modificaciones de construcción y regularización de ya existentes, y la unificación de todos los trámites de habilitaciones comerciales de funcionamiento en uno solo que abarca todas las etapas. Mediante esta iniciativa se incrementó exponencialmente la capacidad de respuesta administrativa y de contralor del gobierno de Canelones, en un contexto de expansión departamental que exige acompañar el ritmo de crecimiento y el dinamismo territorial observado, brindando las garantías y asegurando la transparencia de los procesos.

Palabras clave: trámites, innovación, modernización pública, gestión eficiente.

Código JEL: H11

