

## ÍNDICE

Capítulo	Descripción	Página
I	Prólogo introductorio	5
II	Marco y definiciones en materia de desarrollo local y participación	6
II	Proceso de diagnóstico, aprendizaje y camino transitado	7
	Dimensiones estratégicas de la gestión 2015 - 2020	
	- Fortalecimiento municipal, coordinación multinivel, descentralización y desconcentración administrativa	
IV	- Desarrollo territorial	8
	- Participación ciudadana	
	- Comunicación local, transparencia y acceso a información pública	
V	La hoja de ruta: síntesis y proyecciones al horizonte 2020 - 2015	36



## I. PRÓLOGO INTRODUCTORIO

La descentralización política es un proceso, asimismo su profundización ha sido un objetivo estratégico durante los últimos años, como forma de desarrollar un modelo de gestión más cercano a la gente y más eficiente en el desarrollo de sus cometidos. En el departamento de Canelones, desde 2005 se ha impulsado un sostenido proceso en esa perspectiva, con la puesta en marcha de las juntas locales en las distintas regiones del departamento, en primer lugar, hasta llegar a un actual panorama de contar con un Canelones totalmente municipalizado desde el punto de vista territorial.

Los treinta municipios canarios vienen ensayando un camino cargado de desafíos y oportunidades, pero sobre pasos firmes, apostando a una construcción de cercanía con la población. Ese proceso de trabajo desde el territorio necesariamente involucra a los otros niveles de gobierno y otros actores claves.

El gobierno departamental canario también ha asumido como señas de identidad, la perspectiva del trabajo interinstitucional e intersectorial (para romper con la tradicional fragmentación de las políticas públicas). Ese enfoque debe ampararse, además, en un fuerte impulso al trabajo territorial, aprovechando y potenciando las capacidades locales, que no están sólo en los municipios, sino en una ciudadanía involucrada, informada y que participa e incide en las agendas de gestión.

Siempre es importante, en el marco de los enormes desafíos y objetivos trazados, el balance de nuestra gestión como prédica y práctica permanente. Detenernos un instante para analizar y evaluar *cómo venimos* y lo más importante: *hacia donde caminamos*. Ese enfoque en definitiva se traduce en un método para corregir rumbos o ajustar procesos. Esa posibilidad de calibrar y calibrarnos, puede y debe nutrirse con enfoques propios y externos. Por tanto, saludamos la presente publicación, que por un lado da cuenta de lo realizado, al tiempo que toma referencias externas relevantes que brindan recomendaciones sustantivas para eventuales ajustes y énfasis de la planificación venidera.

El Canelones de todos y todas, integrado y cohesionado, ese lugar para vivir, trabajar y disfrutar, tiene todo que ver con el desarrollo de sus capacidades territoriales, la participación de sus comunidades y el desencadenamiento de procesos genuinos de descentralización política y desarrollo de los territorios con actores fuertes. Seguimos en el rumbo trazado con la mira en el horizonte y, para ello, el balance debe ser siempre bienvenido y necesario.

Yamandú Orsi  
Intendente Departamental

## II. MARCO Y DEFINICIONES EN MATERIA DE DESARROLLO LOCAL Y PARTICIPACIÓN

La Secretaría de Desarrollo Local y Participación (SDLP) del Gobierno de Canelones inició el período de gestión 2015-2020 con el objetivo principal de: contribuir a profundizar el sistema democrático de gobierno y fortalecer el proceso de descentralización participativa del departamento, así como también facilitar la implementación de mecanismos de participación buscando formar un sistema y la generación de procesos de desarrollo local planificados, que impacten en la mejora de las condiciones de vida de los canarios y las canarias.

Como objetivos específicos en esa perspectiva se destacaban:

- Planificar, organizar y monitorear junto con las direcciones generales y los gobiernos municipales la profundización del proceso de desconcentración de servicios administrativos, así como el proceso de descentralización política en el marco del Plan Estratégico Canario.
- Promover, organizar y monitorear procesos participativos de desarrollo local en el departamento, propiciando la articulación de los tres niveles de gobierno.
- Planificar, organizar y monitorear los procesos de participación ciudadana a implementar en coordinación con los gobiernos municipales.
- Promover y coordinar entre las distintas áreas del gobierno departamental y los gobiernos municipales los planes anuales operativos de cada una de las microrregiones.
- Promover la coordinación horizontal a través de espacios de articulación microrregional de las direcciones generales y los gobiernos municipales.
- Promover el trabajo horizontal de los gobiernos municipales a través de la metodología de microrregionalización, con la finalidad de potenciar los recursos y disminuir asimetrías.

En el marco de los objetivos reseñados y en sintonía con estos, la Secretaría asumió la implementación de ocho proyectos:

Canelones más cerca	Canelones se desarrolla
Canelones descentraliza	Canelones participa
Canelones gestiona	Centros Cívicos
Canelones te capacita	Banco de Datos

Dichos proyectos fueron adaptándose en el transcurso del proceso de gestión, en diálogo con los distintos actores involucrados, apostando a la articulación y aportando a jerarquizar cuatro dimensiones estratégicas:

- Fortalecimiento municipal, coordinación multinivel, descentralización y desconcentración administrativa.
- Desarrollo territorial.
- Participación ciudadana.
- Comunicación local, transparencia y acceso a la información pública.

### III. PROCESO DE DIAGNÓSTICO, APRENDIZAJE Y CAMINO TRANSITADO

Durante todo el proceso de gestión, la SDLP entendió fundamental contar con elementos técnicos y aportes que contribuyan a un diagnóstico certero en relación a los distintos ejes y dimensiones centrales. De ese modo, se elaboraron múltiples acuerdos y convenios de trabajo con entidades académicas, profesionales y universidades. Algunos de los hitos más destacados en ese proceso han ido dialogando en forma permanente con los componentes directos de la gestión, los cuales se mencionan a continuación:

- Análisis de la elaboración del presupuesto quinquenal en siete Municipios. Un informe que resume el análisis de las capacidades estatales de los municipios estudiados. Dicha investigación se dio en el marco de una pasantía educativa realizada en la Secretaría de Desarrollo Local y Participación entre los meses de junio y diciembre del año 2016. Ese acuerdo involucró a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y contó con los aportes del politólogo Mauro Pérez, tutorado por el Dr. Martín Freigedo. Desde la Intendencia de Canelones realizaron el seguimiento el magister Abel Oroño y el Director General Juan Tons.
- Análisis de todas las resoluciones de los municipios canarios para conocer sus prioridades, debilidades y necesidades de fortalecimiento (estudio a cargo de CIESU Uruguay que se realizó en dos ediciones consecutivas, 2016-2018). Dicha investigación sin precedentes permitió identificar múltiples potencialidades de la perspectiva de cercanía con la comunidad de los municipios en algunos de los temas inherentes a la gestión.
- Análisis de los Comités de Gestión Microrregional y su funcionamiento, en el entendido de que son herramientas fundamentales para favorecer la articulación y coordinación de la ejecución de políticas entre el segundo y el tercer nivel de gobierno (estudio a cargo de IBX Consultores, 2017).
- Proceso de abordaje y formación de capacidades sobre desarrollo territorial canario a nivel municipal (Plan de formación implementado por Universidad CLAEH-Programa de Desarrollo Local, 2018 -2019).
- Plan de intercambio y formación de capacidades municipales sobre comunicación comunitaria (Consultora Leticia Ammarzatorso, 2018-2019).
- Plan de revisión de procesos de gestión municipal y esquema de diseño de sistema de información (Consultor Javier Mari, 2018-2019).
- Estudio de dimensionamiento de los ámbitos de participación canaria a nivel municipal (estudio a cargo de IBX Consultores, 2019).
- Estudio sobre perfil y composición de los municipios canarios (estudio a cargo de Equipos Consultores, 2020 aun en producción).

De los distintos estudios reseñados se desprenden múltiples hallazgos y recomendaciones que han permitido definir una estrategia de abordaje de los distintos temas de la gestión (aún en marcha). La realización de los estudios involucró a los treinta municipios, por lo tanto no hubiera sido posible sin su colaboración. Además, resultó clave el apoyo del gobierno departamental en sus distintas áreas de gestión y la articulación en determinados momentos con actores del gobierno nacional muy relevantes, tales como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC).

A continuación, se presentarán brevemente los contenidos principales de algunos avances alcanzados y proyecciones, según cada una de las dimensiones estratégicas definidas desde la gestión por parte de la SDLP.

## IV. DIMENSIONES ESTRATÉGICAS DE LA GESTIÓN 2015 - 2020

### Fortalecimiento municipal, coordinación multinivel, descentralización y desconcentración administrativa

- **Los municipios de Canelones, su gestión administrativa y la elaboración del presupuesto quinquenal**

En el proceso realizado por el estudio inicial sobre siete Municipios se analizaron las capacidades y debilidades que arrojaron dicho proceso. Como fuera mencionado, el objeto de la investigación estuvo dado por el análisis de las capacidades de dichos municipios de cara al proceso de elaboración presupuestal que transcurrió en el segundo semestre del año 2015, luego de la asunción de las autoridades departamentales y locales. En el departamento canario cada municipio representa un Programa Presupuestal dentro del Presupuesto Departamental<sup>1</sup> y, a su vez, dentro de cada programa presupuestal de cada municipio existen una serie de proyectos, que son las líneas de acción a ser implementadas por los respectivos gobiernos locales en el actual período de gobierno.

La relevancia de este estudio está dada fundamentalmente por tres razones: la primera de ellas es la escasa literatura académica sobre el proceso de descentralización uruguayo a partir de la creación de los municipios, lo que da paso a la segunda razón, generar aportes a la literatura académica sobre gestión pública en el tercer nivel de gobierno en Uruguay y contribuir en la profundización del conocimiento científico en este sentido. En este marco -y como tercera y última razón- la experiencia de Canelones, cuyo territorio está 100% municipalizado y además es el departamento con más municipios en el país. En ese marco representa un hecho relevante que Canelones haya sido el único departamento que elaboró su presupuesto en torno a proyectos que incorporaron prioridades definidas en los cabildos realizados entre setiembre y noviembre del 2015 con participación de la ciudadanía.

Otro rasgo importante de la investigación es que los elencos administrativos municipales, integrados por alcaldes y concejales no registraban acumulado en la elaboración presupuestal, y ello supuso una dificultad adicional a la hora de enfrentar los nuevos procesos. Solo dos alcaldes afirmaron tener experiencia en la elaboración de proyectos al momento de ser consultados en la investigación, fruto de sus actividades laborales en el ámbito público y privado. Por otra parte, las referencias que se hicieron al período 2010-2015 fueron en el sentido de indicar la falta de aprendizaje y de adquisición de experiencias durante dicho proceso, ya que en el mismo no se elaboró un presupuesto tal como el que se hizo para 2015 a 2020.

Al momento de realizar esa primera investigación con siete municipios se advertía ya la necesidad de profundizar procesos formativos con elencos municipales.

Como hallazgos fundamentales de ese primer estudio se reconoce el innovador proceso de gestión involucrando el programa presupuestal de cada municipio en los proyectos diseñados. En la percepción de los propios gobiernos locales relevados en relación a la herramienta *presupuesto por proyectos*, fue vista como muy positiva. Esto es, las dificultades que tuvieron los gobiernos locales para adaptarse al cambio no son intrínsecas al formato de *presupuesto por proyectos*, sino que están dadas por factores exógenos, como por ejemplo el proceso de capacitación recibido.

Como conclusión global respecto a la investigación realizada en 2016, se considera que por tratarse de una primera experiencia llevada a cabo conjuntamente entre el gobierno departamental y los 30 municipios, se constituyó en un primer hito fundamental en la construcción de capacidades estatales a nivel de los municipios. También aportó herramientas y conocimiento concreto en relación a la articulación multinivel en clave territorial.

---

<sup>1</sup> Tal como se dispone en el artículo 19, inciso 2) de la Ley 19.272, que establece que los recursos de origen nacional tendrán como destino Programas Presupuestales Municipales.



Este estudio dejó planteado en la SDLP un conjunto de sugerencias que fueron tomadas como insumos para desarrollar las acciones necesarias de fortalecimiento municipal, principalmente a nivel de los procesos de gestión administrativa y presupuestal. En esa línea se desplegaron:

- Cursos y talleres con el objetivo de planificar la ejecución por proyectos, incluyendo manejo de varias herramientas de gestión financiera para fortalecer la ejecución de los municipios.
- Instalación y puesta en funcionamiento de los Comités de Gestión Microrregional (CGM), entre las direcciones del gobierno departamental y los municipios. Este mecanismo de coordinación multinivel (con un funcionamiento que será analizado más adelante), ha facilitado la articulación de diversos procesos, planes y proyectos locales, pero desde una perspectiva que trasciende a cada municipio, mirando toda la micro región.
- Se elaboraron materiales con orientaciones conceptuales y sistematización de buenas prácticas, como el protocolo para el manejo financiero de los municipios, cambios en los sistemas de pagos, etc.
- Se trabajó a través del desarrollo de Compromisos de Gestión, en diálogo con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto para fortalecer las capacidades municipales en cuatro dimensiones:
  - De Planificación, fortalece la planificación financiera y política a la hora de ejecutar los presupuestos municipales.
  - De Desarrollo organizacional, básicamente apuntando a formalizar el funcionamiento del concejo, y de la participación en los ámbitos de coordinación multinivel.
  - De Participación y transparencia, busca fortalecer y formalizar los ámbitos de participación y fomenta los presupuestos participativos locales.
  - De servicios, programas y proyectos, busca fortalecer la ejecución de los planes a través de los proyectos municipales.





- **Los municipios canarios y sus actos de gobierno**

En el marco del convenio celebrado entre 2016 y 2018 con el Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU), se pudieron desarrollar dos investigaciones consecutivas sin precedentes en el país. El estudio<sup>2</sup> en su diseño inicial perseguía dos objetivos centrales:

- Analizar las temáticas sobre las cuales los municipios canarios han gestionado políticas públicas durante el segundo período de gobierno desde su creación.
- Conocer la percepción de los alcaldes y las alcaldesas en relación a la gestión de los municipios y los principales problemas planteados en sus localidades.

La investigación permitió analizar 5558 resoluciones municipales en sus dos ediciones 2015 a 2016 y 2017 a 2018. Se define a las mencionadas resoluciones municipales como la formalización de los *actos de gobierno local*, es decir, mucho más que una definición de carácter administrativo.

Entre las conclusiones más relevantes del trabajo conjunto desarrollado con CIESU se destacan:

- Los municipios canarios funcionan como *intermediarios relevantes entre la ciudadanía y el Estado*. Esto se puede observar en dos dimensiones. Por un lado, porque muchos de los temas sobre los que los gobiernos locales reciben demandas (formales o informales) luego pasan a ser asumidas por el municipio en el marco de sus procesos de gestión. Por otro lado, los temas sobre los que más actúan los municipios también están estrechamente relacionados con las demandas que los ciudadanos plantean, sobre todo se destacan temas como cultura, recreación y deporte, y espacios públicos.

- Otro de los puntos fuertes a resaltar es que, más allá de las mencionadas limitantes de los municipios para actuar sobre las principales problemáticas de las localidades (caminería, limpieza, alumbrado), hay una buena articulación en ese plano con las direcciones departamentales. Pareciera que los nuevos gobiernos locales canarios,

<sup>2</sup> Análisis técnico de sobre la gestión de los municipios canarios. CIESU, 2018.



lejos de quedar «atados» en el plano de la gestión a los acuerdos o coordinaciones con las direcciones departamentales, son creativos y receptivos para desarrollar intervenciones importantes en materia de implementación de proyectos de inclusión cultural y social. Lejos de la percepción muchas veces extendida en relación a que el ABC de la gestión es lo que a la ciudadanía realmente le interesa, la experiencia canaria muestra roles y valoraciones importantes desde la ciudadanía respecto al aporte a la cultura, al deporte y a la dimensión comunitaria que sus municipios tienen.



Sobre el funcionamiento y el análisis de la gestión municipal, el estudio recomienda mejorar la calidad de los registros. Ese aspecto también fue detectado en ámbitos de trabajo con los propios municipios, por ejemplo, al momento de registrar los acuerdos de gestión inherentes a los CGM, así como también ha sido expresada en forma reiterada por parte de los municipios la necesidad de mejorar los sistemas de información vinculados a la demanda ciudadana y la gestión territorial. No en vano luego se acordó trabajar fuertemente con apoyo de OPP sobre este aspecto en el marco del proyecto de fortalecimiento municipal canario.

La revisión de la información da cuenta de un número relevante de actos de gobierno, pero no de la totalidad de la gestión cotidiana municipal. «En consecuencia, un mejor registro podría favorecer un seguimiento más efectivo de las acciones de los municipios y las demandas de los ciudadanos, entre otros aspectos. Para esto, se vuelve necesario pensar en sistemas efectivos de planificación, evaluación y monitoreo. Por ejemplo, es posible plantear la creación de un formato más unificado de elaboración de las actas y de resoluciones.» Esta recomendación ha sido tomada y trabajada desde la SDLP con los municipios.

Por último, el estudio señala la importancia de continuar generando insumos analíticos y para profundizar efectivamente sobre la gestión de los gobiernos locales, su calidad y planificación, así como en el relacionamiento con los restantes niveles de gobierno y la ciudadanía.

Resta mucho camino por andar en lo que ha implicado la sanción e implementación de la Ley 19.272 de Descentralización y Participación Ciudadana; uno de los aspectos centrales y recurrentes es el relativo a los

alcances y competencias de los gobiernos municipales en el sistema de políticas públicas. Por tanto, estudios como el realizado con CIESU generan aportes significativos en esa perspectiva. Cabe destacar complementariamente que Canelones es uno de los departamentos que ha intentado complementar la legislación nacional en materia de descentralización con normativa departamental específica.

Entre los retos más importantes identificados en el estudio de CIESU, se plantean la gobernanza multinivel y la gestión del tercer nivel de gobierno en clave de desarrollo territorial. Sobre este segundo aspecto avanzaremos en otro apartado del presente documento.

Del estudio de CIESU también merece destacarse la percepción de los alcaldes sobre la gestión de los municipios. En base a la encuesta desarrollada es que siete de cada diez alcaldes sienten que la gestión concreta ha cumplido con las expectativas previas.

Otros hallazgos del estudio a destacar son:

- Disparidades importantes entre municipios y microrregiones en materia de registros y su calidad (criterios y frecuencias).
- Más del 70 % de las decisiones de gobierno de los municipios canarios son sustantivas (intervención concreta sobre los asuntos locales). Sólo el 27 % de las decisiones son puramente de tipo administrativa.
- Un 26 % de las resoluciones refieren a planificación financiera. Dentro de la categoría planificación financiera se encuentran aquellas resoluciones que refieren a transposiciones de rubros, aprobación del presupuesto del municipio, aprobación de rendiciones, aprobación de estimativos de gastos y autorización de gastos a futuro, entre otras. Este proceso estuvo signado por el apoyo y el intercambio constante con el gobierno departamental y también con el gobierno central, fundamentalmente con OPP.
- La mayoría de las resoluciones de los gobiernos locales corresponden al tema Cultura, seguido por Ferias, y Recreación y deporte. El tema de la cultura es además el de mayor porcentaje para todas las microrregiones.
- Además, los municipios han tenido un importante rol en la regulación y mantenimiento de las ferias vecinales o venta ambulante.
- Es llamativo en el estudio de actas el bajo número de resoluciones en temas de limpieza, alumbrado o caminería, el denominado ABC. Allí podría avanzarse en una hipótesis que señala que son actos de gobierno que aún están fuertemente concentrados en el segundo nivel.
- La mayor cantidad de acciones de los municipios se realizan en lo que se ha denominado como categoría vía pública. En este caso, se incluyen sobre todo actividades comerciales (como autorizaciones a vendedores ambulantes o comercios), realización de espectáculos y eventos culturales; así como actividades deportivas y recreativas que se desarrollan en diversos espacios públicos.

Tal vez uno de los hallazgos más relevantes para subrayar en el estudio de CIESU es el que permite conocer de qué forma las solicitudes de ciudadanos son tratadas por parte de los municipios. «Se observa una amplia disposición en llevar a cabo las solicitudes planteadas por la sociedad. Durante el período analizado, el 80 % de las solicitudes contaron con el apoyo del municipio, es decir, se resolvió el pedido de forma favorable para el solicitante.»

La anterior conclusión citada directamente de la investigación académica parece reforzar la perspectiva de que el *gobierno de cercanía*, mucho más allá de los eslóganes, se materializa en una gestión atenta y receptiva a la demanda y a la propuesta ciudadana, la evidencia empírica es contundente en tal sentido.

Cabe mencionar que las solicitudes realizadas a los municipios son de carácter muy diverso, algunas refieren a apoyos financieros o auspicios para la realización de eventos, promoción, autorización de servicios, o el apoyo en materia de infraestructura.

A modo de resumen significativo en este plano, parece importante rescatar la afirmación consignada en el propio informe de CIESU en relación a que es posible identificar un «gradual afianzamiento del tercer nivel de gobierno entre la ciudadanía, así como su reconocimiento, por parte de los vecinos, como un actor válido a la hora de buscar una solución a sus problemas».

Si lo expuesto anteriormente es cierto, es necesario continuar al proceso de fortalecimiento de los municipios, aportando herramientas e instrumentos que mejoren la calidad de su gestión y las respuestas ante la ciudadanía. Dicho proceso de fortalecimiento de capacidades ha sido una preocupación central de la SDLP y ha signado la gestión y sus proyecciones futuras.

Como una línea de acción respecto a los distintos tipos de funcionamiento de los concejos y como trabajan en su territorio en las dimensiones que acabamos de analizar, (lo veremos también en materia de coordinación multinivel en el capítulo siguiente sobre los CGM) se realiza todo un proceso de apoyo desde la SDLP que asume gran parte del tiempo del equipo administrativo, fortaleciendo el funcionamiento diario de los mismos, a través de protocolos de actuación y procedimientos administrativos. Esta es otra forma de fortalecer la coordinación entre el nivel municipal y el departamental.

- **Sistema financiero municipal**



A mediados de 2017, ante el incremento de partidas específicas de funcionamiento e inversiones para los municipios, el Intendente resolvió prestar apoyo directo y especializado para la planificación, previsión presupuestal y ejecución de gastos desde el tercer nivel de gobierno.

Así en junio del mencionado año se creó la unidad “Sistema Financiero Municipios”, como un área funcional que articularía con las secretarías de Desarrollo Local y la de Planificación, con las direcciones generales de Recursos Financieros, Obras y Gestión Ambiental y con las diversas dependencias de Contaduría (Contador General,

Delegados del TCR, etc.). Así los municipios contarían con un canal directo que fortaleciera gestión de procesos y procedimientos en relación a las áreas referidas.

Durante el transcurso de 2017 se profundizó el trabajo en esta perspectiva con los 30 municipios, con tareas principalmente de orientación y soporte técnico, además de diseñar metodologías estandarizadas de trabajo para potenciar el uso de los sistemas informáticos con enfoque de transparencia, eficiencia y eficacia de los gastos e inversiones en ejecución. Se trabajó directamente con alcaldes, secretarios administrativos y referentes presupuestales de los municipios, de modo de fortalecer las capacidades y rediseñar procesos adecuados a la normativa vigente.

También en ese plano se colaboró con las Dirección de Recursos Financieros y Contaduría General para llevar adelante la eliminación del dinero en efectivo en todas las dependencias de la Intendencia de Canelones. El plan “Efectivo Cero” se implementó rápidamente sin alterar las relaciones con los proveedores, así como tampoco modificó las dinámicas de gasto de los municipios.

La existencia de la nueva Unidad y el grado de coordinación alcanzado permitió incrementar la eficiencia de la ejecución de las direcciones de Obras y de Gestión Ambiental en lo que refiere a gastos co-financiados con los municipios, aumentando los flujos de información y coordinación entre los actores a escala microrregional. En esa perspectiva se consolidó el formato de asociación regional para determinados proyectos y servicios municipales. Un ejemplo de ello son las ocho Cooperativas para la poda y el mantenimiento de espacios públicos de alcance micro regional y financiadas y controladas por los propios municipios en base a planes y acuerdos.

- **Los Comités de Gestión Microrregional como herramienta clave de coordinación**

En la perspectiva de fortalecer la gestión municipal y la coordinación con el gobierno departamental, la SDLP ha articulado agendas con las distintas direcciones y los municipios. La herramienta clave en esa perspectiva es la realización de Comités de Gestión Microrregional (CGM). Los Comités de Gestión Microrregional materializan la articulación e implementación de los planes y proyectos que se ejecutan entre el gobierno departamental y los municipios. Desde la Secretaría de Desarrollo Local y Participación se llevó adelante su agenda y convocatoria, respetando el criterio de vértices que consagra el Plan Estratégico Canario (PEC). Dicho enfoque se expresa en la distinción de cuatro vértices claves de la gestión en Canelones: social, territorial, productivo e institucional.

La convocatoria a los distintos vértices se acuerda con las principales direcciones generales (DG) involucradas. En ese sentido, el vértice social, el territorial y el institucional han sido articulados por la SDLP en acuerdo con direcciones y municipios. La convocatoria al vértice productivo es resorte exclusivo del intendente departamental. A partir del año 2017 se implementó un esquema de al menos dos instancias anuales de CGM por vértice. Esta fue una necesidad detectada y planteada fuertemente por los propios municipios.

Composición de los CGM de acuerdo a los vértices:

Comité G microrregional Institucional	Dirección General de Recursos Financieros, Administración, Contaduría, Contralor. Secretarías de Planificación, Comunicaciones y SDLP.
Comité G microrregional Social	Dirección General de de Desarrollo Humano, Cultura y SDLP.
Comité G microrregional Territorial	Dirección General de Obras, Gestión Ambiental, Tránsito y Transporte, Arquitectura y Urbanismo y SDLP.
Comité G microrregional Productivo	Dirección General de Desarrollo Productivo y Agencia de Desarrollo Rural.

Esta distribución de las direcciones o secretarías de la Intendencia en los CGM es a partir de la experiencia y del desarrollo de dichos comités.

Para ajustar el esquema de gestión desde los vértices, también en su momento la SDLP entendió necesario promover un análisis externo sobre el funcionamiento de los comités microrregionales con el objetivo de identificar oportunidades de mejora.

La consultora IBX analizó todos los comités microrregionales realizados en el 2016 y sistematizó las principales fortalezas y debilidades detectadas. Esa información fue presentada y discutida por la SDLP con el intendente y las direcciones del gobierno departamental primero, y luego con alcaldes y concejales.

Entre las principales recomendaciones y aspectos a subrayar por el estudio surgieron:

- Valoración y reivindicación de los CGM como instancias e instrumentos de coordinación claves, pero se identifican distintos aspectos a mejorar.
- Necesidad de mejorar la sistematización y el diseño de actas, ya que hay criterios distintos y eso puede favorecer o dificultar documentación de acuerdos y compromisos.
- Propuesta de crear una figura de facilitador microrregional con perfil técnico/político que siga la agenda de acuerdos y compromisos y eventualmente pueda ser apoyo/referencia en temas de desarrollo territorial y soporte técnico para los municipios.
- Necesidad de considerar la convocatoria a CGM que tome en cuenta también el vértice productivo.
- Importancia de que a los CGM asistan los directores generales o en su defecto alguien con capacidad para decidir, buscando fortalecer el proceso de decisiones y que los niveles de acuerdo queden debidamente plasmados y bien documentados.
- Contar con una agenda elaborada previamente para llegar a la instancia de comité con los temas ordenados y procesados por una parte que la postura sea del Concejo y no del alcalde y que las DG tengan respuestas a los planteos realizados para agilizar haciendo más efectivas las discusiones que se realizan.
- Mejorar luego los procesos y mecanismos de seguimiento de los acuerdos alcanzados.

En términos generales e independientemente de múltiples recomendaciones que en el transcurso de 2017 a la fecha se han instrumentado, se destaca a los CGM como ámbitos importantes de diálogo y ámbitos de coordinación multinivel para seguir mejorando. Incluso hay municipios que han planteado la necesidad de «institucionalizar más la herramienta para potenciarla». En concreto, por ejemplo, en la agenda de trabajo de la Microrregión 5 en varias oportunidades alcaldes han indicado la pertinencia de generar normativa departamental que fortalezca y formalice más este espacio de coordinación. También se encuentra a espera de aprobación un conjunto de cambios propuestos en el decreto departamental 80, para que institucionalice los comités de gestión microrregional.

La SDLP, en diálogo con direcciones y municipios apuntó a mejorar fuertemente las agendas y los formatos de implementación de los CGM. Como aspectos importantes a mencionar en tal sentido se destaca que desde el análisis en profundidad se concretaron 18 instancias para los tres vértices sobre los cuales se ha tenido injerencia:

Año	Número de CGM	Detalle
2017	6	2 VSocial 2 VTerritorial 2 VInstitucional
2018	6	2 VSocial 2 VTerritorial 2 VInstitucional
2019	6	2 VSocial 2 VTerritorial 2 VInstitucional

*Elaboración propia en base a registros de la SDLP*



El segundo aspecto fundamental de trabajo en materia de CGM se ha centrado en intentar mejorar herramientas, tiempos y formatos de registro de dichas instancias. Desde el Vértice Social (VS), se desarrolló un proyecto piloto en este sentido construyendo una metodología que desde la propia elaboración del acta facilitara luego el seguimiento y sistematización de los distintos temas que comprometen a direcciones y municipios. El siguiente es el formato adoptado por la SDLP a partir de 2017 y que ha permitido elaborar una propuesta metodológica.

### ACTA COMITÉ DE GESTIÓN MICRORREGIONAL

VÉRTICE:

MICRORREGIÓN: 2

FECHA: 1° de junio

PARTICIPANTES	
Nombre	Dependencia

Temas generales y/o específicos de la microrregión a informar por parte de direcciones generales (nuevos y/o referidos a pendientes de instancia anterior de CGM):

Planteos específicos de los municipios:

Acuerdos y compromisos asumidos entre municipios y gobierno departamental:

TEMA	RESPONSABLE	REFERENTE	PLAZO ESTIMADO	CUMPLIMIENTO

Observaciones o temas pendientes de resolución:

Es posible afirmar que los CGM mejoraron notoriamente desde su coordinación, hasta la ejecución de las obras y de los procesos allí acordados. Resta en esa perspectiva avanzar en relación a dos aspectos muy importantes oportunamente identificados:

- la figura de un facilitador microrregional con capacidad de dar seguimiento y articular las agendas entre los municipios de cada micro región, y,



- finalizar el proceso del marco legal del decreto 80 que formalice e institucionalice los CGM en el marco de un fortalecimiento al funcionamiento de los vértices de las direcciones generales del gobierno departamental.

- **La apuesta a mejorar procesos y sistemas de gestión de las capacidades municipales**

En el plano del fortalecimiento a la gestión municipal es donde la SDLP tiene depositada gran parte de su implementación y accionar cotidiano. A inicios del período 2015-2020 inclusive se discutía fuertemente en relación a la propia denominación de la Secretaría, habiendo quienes entendían que debía llamarse *Secretaría de Fortalecimiento Municipal* o de *Asuntos Municipales*. La gran demanda que la SDLP recibe proviene de los treinta municipios del departamento. Más allá de discusiones terminológicas, el termómetro de la gestión siempre marcó la relevancia y el esfuerzo que implica sostener este eje de trabajo. En ese sentido fue que desde finales de 2017 se profundizó fuertemente el diálogo con la OPP y se presentó una propuesta de proyecto a dicho organismo que tuviera como aspecto central y transversal la necesidad de contribuir a fortalecer las capacidades de los municipios canarios. Evidentemente, ese proyecto también tomaba nota de estudios preliminares de diagnóstico y de otras debilidades identificadas en la articulación concreta con los actores municipales.

La perspectiva de fortalecimiento de las capacidades de gestión a nivel de los municipios también se sustenta sobre el mejoramiento de los vínculos con el gobierno departamental y nacional, lo que supone una oportunidad de avance en el enfoque definido como de gestión multinivel.

Desde la propia fundamentación del proyecto a la OPP se propuso optimizar las capacidades y facilitar los flujos de información, identificando la necesidad de avanzar hacia el diseño y puesta en marcha de un Sistema de Indicadores de Gestión Municipal.

Una herramienta de dichas características también puede aportar en términos significativos a:

- planificar, organizar y monitorear, en coordinación con las otras direcciones de la Intendencia, el proceso de descentralización hacia los municipios,
- al avance en la desconcentración de servicios administrativos hacia los gobiernos municipales.

El otro proceso de gestión sustantiva que involucra a la SDLP y que ha requerido un constante trabajo de soporte a la gestión municipal es el generado en el marco del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios (FIGM). Dicho fondo (en particular en el literal c), propone orientar recursos a los municipios sobre la base de una serie de compromisos de gestión a cumplir por parte de los gobiernos locales. Allí se establecen y acuerdan un conjunto de metas a cumplir en materia de ejecución de programas y proyectos de los municipios (que ya describimos), por lo tanto, se trata de un aspecto central de la gestión. Para continuar tomando en cuenta la fundamentación del mencionado proyecto identifiqué «... la oportunidad de mejorar la calidad de la información sustantiva a relevar y reportar, a los efectos de utilizarla efectivamente para medir avances e impactos, ajustar las planificaciones y poder monitorear el desarrollo de los municipios del departamento. Ello debe ser acompañado además con un proceso de fortalecimiento de capacidades desde la propia capacitación y formación sobre temas claves inherentes a la implementación».

La necesidad detectada de avanzar hacia la elaboración de herramientas de gestión de información planteadas se sustentó también en:

- La existencia de una gran cantidad de información territorial dispersa que es producida por las distintas direcciones de la Intendencia y los municipios (relacionada con la propia gestión y la implementación de servicios y actividades). El problema es que dicha información no se ha logrado uniformizar y sistematizar con un criterio que permita tenerla disponible para las etapas de formulación, monitoreo y seguimiento de políticas y proyectos concretos.

- La constatación de importantes avances en términos de: normas, protocolos y/o procedimientos que deben seguir los municipios. Desde allí trabajar en la oportunidad de ordenarlos, desde una plataforma que permita conciliar la información generada con un enfoque centrado en resultados.

El cuadro a continuación sintetiza parte central de la información del proyecto oportunamente elaborado y comprometido con la OPP. Bueno es señalar que a la fecha (julio 2020) este se encuentra ejecutado en un 90 %:

Objetivo general	Los treinta municipios de Canelones se ven fortalecidos en sus capacidades de gestión en base a acciones de formación e integración de nuevas herramientas para el monitoreo y la evaluación de procesos.
Objetivos específicos	1. Generar insumos para simplificar los procedimientos protocolizados por el Gobierno de Canelones que se aplican a nivel municipal.
	2. Identificar y acordar un conjunto de indicadores relevantes para el seguimiento y monitoreo de la gestión a nivel municipal, microrregional y departamental.
	3. Diseñar un sistema de información que incorpore los indicadores de gestión, así como otra información relevante que surge de los sistemas de información preexistentes en la Intendencia y que son de utilidad para los municipios.
	4. Diseñar e implementar una estrategia de formación en desarrollo y gestión en los niveles políticos y administrativos de los municipios.



- **Descentralización y desconcentración, entre lo posible y lo deseable de la gestión compartida**

El proceso de descentralización y desconcentración administrativa en el departamento se encuentra desde el año 2005 en permanente movimiento y transformación. Si bien parecen lejos en el tiempo aquella primera

integración de las Juntas Locales, ya desde allí se marcó un fuerte compromiso con esta impronta de cercanía con la ciudadanía. La ley de descentralización y participación ciudadana y la creación de los municipios en 2010 no hicieron más que mejorar los marcos de referencia para el trabajo y la impronta de gestión canaria. Pero, en la práctica, el impulso a la descentralización supone mucho más que discursos adornados, sino que involucra una visión de avanzar con responsabilidad sobre la base de generar capacidades que en buena medida se deben seguir construyendo.

Tener el 100 % del territorio municipalizado es una enorme ventaja para el departamento. Ahora bien, no todos los municipios canarios tienen las mismas capacidades y oportunidades de avanzar en la agenda del desarrollo. Allí es donde también juegan los apoyos y las articulaciones.

Los aprendizajes y lecciones del proceso son muchos. Probablemente en materia de descentralización política aún los pendientes sean varios y ello puede tener que ver con colocar una «vara muy alta». Pero también hay una convicción de que la materialización del proceso debe tener una amplia base social y territorial. A veces puede resultar problemático colocar demasiada expectativa en soluciones normativas, cuando está pendiente la visión de proceso y de transformación.

En casi dos siglos de construcción institucional de un Estado como el uruguayo, parece evidente que la creación de un tercer nivel de gobierno no iba a resolver nada de forma mágica o vertiginosa. Sin perjuicio de lo anterior, la puesta en marcha de los municipios en general en el Uruguay y en Canelones en particular, no debería ser minimizada. Como todo proceso presenta luces y sombras, aprendizajes y múltiples desafíos. Pero fundamentalmente plantea enormes ventanas de oportunidad en clave de desarrollo territorial e innovación de la gestión pública, sin perder de vista el acento en la participación ciudadana.

Y si bien fue controversial aquella primera implementación la Ley n° 18.567 de descentralización política y participación ciudadana (luego n° 19.272), norma a la que han sucedido distintas complementaciones y ajustes también desde la normativa departamental, la experiencia de estos primeros pasos muestra un presente de importantes concreciones, pero principalmente un horizonte cargado de oportunidades.

Cabe tener en cuenta que la creación de los municipios no es el comienzo de la descentralización política en el Uruguay, se trata de un hito en la construcción del Estado. Parte de la literatura reciente ha insistido bastante en analizar los primeros retos de los municipios, pero con un sesgo importante que se centra en las competencias y atribuciones, más que en las capacidades. El concepto de capacidades, en este caso, se vincula con la posibilidad de avanzar identificando oportunidades por parte de los actores involucrados en los procesos territoriales. «Los gobiernos locales son los verdaderos gobiernos de cercanía y por lo tanto los que debieran estar en mejores condiciones de optimizar la gestión pública y contribuir a generar mayores impactos.»<sup>3</sup> No es posible pensar en los municipios actuando desde la soledad de sus territorios en forma aislada, sino en un abordaje coordinado y con perspectiva multinivel.

Pero volviendo a la visión de proceso en el departamento de Canelones, es bueno que el análisis no pierda de vista que todavía hay brechas, lógicas y legítimas aún entre el segundo y el tercer nivel de gobierno. Y los municipios deben ser progresivamente fortalecidos, no sólo con transferencias financieras para obras y/o iniciativas comunitarias puntuales, sino fundamentalmente en cuanto a sus capacidades para gestionar los territorios y hacer frente a los retos de la agenda local.

Por eso, la experiencia canaria y en particular el presente período de gestión que se va acercando a su culminación ha asumido el reto clave de ir sistematizando aprendizajes, tomando en cuenta innovaciones (aún incipientes) y considerando metodologías que permitan que los recursos y las decisiones de los organismos centrales

---

<sup>3</sup> Martín Pardo - El reto municipal en la perspectiva del desarrollo territorial. Revista Vaduenuevo 2018  
<https://new.vaduenuevo.com.uy/politica/el-reto-municipal-en-la-perspectiva-del-desarrollo-territorial/>

puedan considerar cada vez más y mejor la dimensión local de los procesos a la hora del diseño y la implementación de la política pública.

Entre los hitos más relevantes del proceso de descentralización y desconcentración canaria, en donde viene predominando gradualmente la gestión compartida, cabe mencionar algunos que marcan avances muy significativos:

- Vehículo propio para c/municipio.
- Cuadrillas de poda
- Gestión municipal de cementerios
- Sistema piloto de recolección municipal de residuos
- Sistema de maquinaria municipal - microrregional
- Sistema de funcionamiento financiero contable de los Municipios.
- Agenda de cultura local.
- Agenda deportiva local.
- Agenda de trámites que antes se hacían centralmente o solo en algunos Municipios (como por ejemplo la expedición de libretas de conducir).

La *gestión compartida* viene siendo, entonces, un sello de distinción del proceso canario. El artículo 13 de la Ley nº 19.272 establece claramente cometidos municipales, pero no los detalla en la aplicación territorial. Se trata entonces también de un proceso gradual, que se vincula con capacidades, infraestructuras y recursos.

En esto de trabajar en el marco de procesos de coordinación y articulación con municipios y también las otras direcciones del gobierno departamental, la SDLP también ha cumplido una participación relevante en la Unidad de Ejecución Permanente (UEP). Se trata de un espacio clave de análisis y ejecución de todas las actividades y/o eventos que se realizan a nivel del departamento en sus treinta municipios y sesenta y nueve localidades. Desde la Unidad se avanza estableciendo una agenda única con criterios de priorización de actividades territoriales. Todas estas acciones impactan fuertemente en las comunidades y son fortalecedoras de la identidad ciudadana local. Allí destacan: aniversarios de las localidades y fiestas identitarias muy importantes como, por ejemplo:

- La Fiesta del Pan y del Vino en Santa Rosa
- La Fiesta de la Corvina en La Floresta
- La Fiesta de la Empanada y el Vino en Progreso
- La Fiesta del Salchichón y la Mortadela en Los Cerrillos
- La Fiesta del Agua en Aguas Corrientes
- El mes de los festejos, La Feria de las Flores y la Cultura Japonesa en La Paz
- La Fiesta del Pollo y la Gallina en San Bautista
- La Noche de Las Luces en San Antonio, San Jacinto y San Bautista
- La Noche Blanca en La Floresta.
- La Semana de Barros Blancos
- El Festival del Descarnado en San Jacinto, etcétera, etcétera, etcétera.

Toda esta efervescencia de actividades implica un enorme trabajo de preparación y planificación local y departamental. Soporte, traslados, conectividad, alumbrado y luces, etcétera. La SDLP, por tanto, también ha cumplido una labor protagónica en la conformación de esta nueva y desafiante modalidad de gestión compartida entre el segundo y el tercer nivel de gobierno.

- **La perspectiva del Desarrollo Territorial**

El avance en materia de implementación del tercer nivel de gobierno en Canelones debe ir de la mano de procesos que desde la gestión promuevan y potencien el desarrollo territorial, tanto a nivel de los municipios como de las distintas microrregiones del departamento. Por cierto, Canelones no ha comenzado ahora a trabajar en esta perspectiva, sino que cuenta con experiencias iniciadas hace varios años como: desarrollo local en Toledo, participación comunitaria en Nicolich o articulación intersectorial en La Paz. También podrían mencionarse los Centros Cívicos, los Centros de Barrio, nodos y mesas cooperativas, entre otras iniciativas que apuntan en una misma dirección.

En este aspecto, luego de algunas definiciones y cambios de referencias, desde la Secretaría se cuenta con una única *orientación/visión*. Esa perspectiva de abordaje recoge como elementos preponderantes que a nuestro juicio pasan por:

- No es posible formular procesos de desarrollo local/territorial de mediano y largo aliento sin resolver previamente aspectos básicos de la gestión de nuestros municipios. Sólo de ese modo lograrán ser protagonistas de los procesos mencionados, pero deben contar con las herramientas básicas que así lo posibiliten.
- Es vital reconocer los procesos y experiencias territoriales ya desarrolladas en distintas localidades del departamento en la perspectiva de desarrollo local y articulación multinivel, para aprender de ellas e intentar profundizarlas.



Teniendo presentes los dos puntos mencionados, durante el período de gestión 2015-2020 se ha tomado como una referencia insoslayable el Documento orientador sobre *Desarrollo Local Sostenible 2016*, suscrito por el gobierno departamental y validado entre múltiples técnicos y referentes territoriales. Ese documento ha sido analizado por el experto internacional Javier Marsiglia, quien fue oportunamente invitado a brindar un taller



específico durante noviembre de 2016. En ese sentido también se trajo a unos de los expertos más importantes del País José Arocena con la presentación de su libro cuyo coautor es Javier Marsiglia “La Escena Territorial del Desarrollo”, en la misma estableció un paralelismo conceptual entre los desafíos que tiene Canelones y sus territorios y los desafíos y oportunidades planteados en el libro. Con estos talleres la SDLP se intentó intercambiar las visiones de ambos expertos para que en el intercambio se enriqueciera la visión de los actores locales.

Recordando el documento orientador, cabe reafirmar que el gobierno departamental canario concibe al «Desarrollo Local Sostenible (DLS) como proceso de construcción colectiva de una estrategia de cambio social, que tiene la finalidad del progreso permanente de la comunidad, tomando en cuenta: capacidades, necesidades y vocaciones de los territorios en su diversidad de complejidades y especificidades. Es visto como un proceso que involucra en un mismo territorio o región a actores estatales de los tres niveles (nacional, departamental, local), actores de la sociedad civil y de las diversas áreas de actividad que confluyen consciente y voluntariamente, buscando nuevas formas de articulación e integración, basadas en un clima de respeto, cooperación y compromiso; con el fin de intervenir en un territorio para lograr objetivos compartidos»<sup>4</sup>. Es bueno señalar que estas orientaciones y definiciones también siguen siendo discutidas y revisadas a la luz de nuevos procesos y marcos de referencia ineludibles como el PEC IV y lo que indudablemente implica la perspectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su localización o abordaje territorial

Si bien se acompañaron muchos de los procesos de gestión del desarrollo mencionados desde la SDLP, hay aspectos que en este tema han afectado fuertemente la posibilidad de avanzar en forma rápida e integral, como ser: la ausencia de recursos humanos en territorio y la visión ampliamente heterogénea que existía en los treinta municipios en relación a la temática del desarrollo territorial, por ejemplo.

Cabe destacar que el desarrollo territorial es mucho más que el impulso de un gobierno departamental o local de turno, sino que involucra a múltiples actores y comunidades. La planificación estratégica, territorial e institucional del departamento intenta responder a una estrategia que necesariamente convoca e involucra a diversos actores del Estado, liderada inicialmente por el gobierno departamental, y en la que han estado participando además MIDES, UDELAR, MTSS, MIEM y OPP, entre otros actores.

La Secretaría ha venido participando y alentando el avance de un equipo técnico interinstitucional de Desarrollo Local que pueda potenciar el trabajo en las distintas localidades desde las mesas de desarrollo local y otros espacios de articulación. En esa perspectiva se apoyó la concreción de un primer encuentro departamental de mesas de desarrollo local desarrollado en noviembre de 2017 en la ciudad de Pando. En ese espacio de intercambio se profundizó en base a las experiencias existentes desarrolladas en Toledo, Pando, Paso Carrasco, Atlántida y Nicolich.

## **Grupo Estratégico**

Sobre fines de 2018 y durante 2019, con la misma intención, se insistió en la necesidad de actualizar la resolución del intendente en la que se insta a crear un Grupo Estratégico inter direcciones, para el abordaje del desarrollo territorial a nivel del gobierno departamental. La intención era retomar el enfoque integrado de un tema multidimensional. En ese sentido, la nueva Resolución N° 18/05640 creó un Grupo Estratégico Institucional para trabajar en el enfoque del Desarrollo Territorial (la SDLP no puede ni debe por sí sola trabajar este enfoque con los municipios, sino en un marco de coordinación con el resto de las DG y Secretarías que tienen que ver con el tema).

El Grupo Estratégico reconoce como claves a la Secretaría de Desarrollo Local y Participación, la Secretaría de Planificación Estratégica, Agencias de Desarrollo Rural, Promoción de inversiones y Desarrollo Económico, Dirección

---

<sup>4</sup> Documento Orientaciones para el Desarrollo Local Sostenible - Gobierno de Canelones 2016 - 2020.



de Desarrollo Humano y Oficina de Planificación y Desarrollo. Todas son áreas claves que contribuyen al desarrollo territorial departamental.

Entre las tareas identificadas y propuestas oportunamente al grupo interdirecciones se planteó la revisión de información con el propósito de socializar avances y ordenar abordajes. Al igual que en el trabajo de formación de capacidades a los municipios, lo planteado es contar con una hoja de ruta en materia de desarrollo territorial, no sólo con marco conceptual, sino metodológico y esquema territorial.

### **Programa de formación a municipios**

La SDLP identificó rápidamente la enorme dispersión de enfoques y un significativo número de municipios que carecían de herramientas acordes para el abordaje de la perspectiva del desarrollo territorial. Producto de ello -y con apoyo de OPP (en el marco del convenio suscripto de fortalecimiento de capacidades a los municipios canarios) - definió implementar durante 2018 y 2019 un ciclo de talleres de sobre Desarrollo Territorial. El plan de contenidos fue diseñado, acordado e implementado por técnicos de primer nivel del Programa de Desarrollo Local de Universidad CLAEH.

Objetivo central de la formación:

- Desarrollar capacidades en desarrollo territorial/local -marco conceptual básico, las tendencias y debates de la coyuntura- y apoyo a la construcción de visión y estrategia del desarrollo territorial y buenas prácticas de articulación, considerando las experiencias del departamento y otras.

Si bien en algunos municipios desde hace tiempo se avanza en modalidades tales como las mesas de desarrollo local, en otros el tema no aparecía registrado ni referido como importante en la agenda.

### **El convenio con OPP, desarrollo de capacidades para el abordaje del Desarrollo Territorial**

La Intendencia de Canelones ha llevado adelante el proyecto Fortalecimiento de la Gestión Municipal, en convenio con OPP, trabajando con los gobiernos municipales del departamento para el desarrollo de capacidades institucionales y técnicas en distintas áreas de la gestión municipal. En este marco y con los objetivos descritos en el párrafo anterior, se contrató al Programa Desarrollo Local (PDL) de la Universidad CLAEH para contribuir al desarrollo de capacidades de los municipios y apoyar la construcción de una visión y estrategia de desarrollo local/territorial, considerando experiencias canarias y otras a nivel nacional e internacional, así como buenas prácticas de articulación local.

Este documento presenta el trabajo realizado y sus resultados, y ofrece orientaciones y recomendaciones a la Intendencia y los Municipios canarios para fortalecer procesos de desarrollo territorial, y apoyar la institucionalidad local/departamental, desde el reconocimiento de prácticas y mecanismos de coordinación y articulación existentes en los municipios, microrregiones y departamento.

La elaboración de planes y diagnósticos microrregionales es también un aspecto central, en la medida en que los diagnósticos en territorio conllevan a que los problemas trasciendan muchas veces los límites políticos de cada municipio. Por esto, la elaboración de proyectos intermunicipales constituye una herramienta básica en el proceso de desarrollo territorial local, microrregional y departamental. El Plan Estratégico Canario definía la microrregionalización como metodología de trabajo que implica cierta agrupación de municipios en busca de maximizar sus oportunidades comparativas, siendo esta la escala territorial óptima para una operativa de la gestión que busca ser participativa, descentralizada, eficaz y compartida con los actores de la sociedad civil.

En definitiva, la perspectiva del desarrollo territorial es un hecho en Canelones y si bien se identifican varias herramientas que aportan a la coordinación multinivel -como ser espacios o canales de coordinación: comités de gestión microrregional, mesas locales, interinstitucionales, comités sectoriales departamentales, centros cívicos-, es necesario continuar avanzando en acuerdos y agendas conjuntas para no generar y superponer espacios que en definitiva tensionen recursos, actores y procesos en el territorio.

Los temas analizados en el marco de los talleres realizados con la participación de alcaldes/as y concejales/as fueron los siguientes:

### **1. Introducción y Objetivos.**

Se solicitó al equipo técnico, por un lado, identificar los principales acuerdos y puntos de debate sobre la visión de desarrollo local y las claves destacadas de las prácticas locales y proponer orientaciones para fortalecer los procesos de desarrollo local y, por otro, aportar elementos para fortalecer la orientación departamental en desarrollo local y los mecanismos de articulación territorial que contribuyan a la futura construcción de planes de desarrollo territorial con perspectiva local y microrregional en el siguiente periodo de gestión municipal (en el que la Intendencia se propone abordar la construcción de agendas municipales con enfoque de desarrollo local).

### **2. Actividades y Participantes.**

A efectos de alcanzar los mencionados objetivos, la asistencia técnica se organizó en dos ciclos de Talleres que abarcaron la totalidad de las microrregiones del departamento, con el siguiente detalle:

Consta en los registros de asistencias que participaron en los talleres 62 integrantes de los Concejos Municipales (21 alcaldes/as y 41 concejales/as), 7 funcionarios municipales, 14 referentes de la Intendencia de Canelones (directores y técnicos de la Secretaría de Desarrollo Local y Participación, y de la Dirección de Desarrollo Humano), y una referente de Uruguay Integra de OPP.

Hubo distinto nivel de participación municipal entre las microrregiones canarias, siendo la M7 la de mayor participación, seguida por la M2, mientras que la menor representación municipal en los talleres se dio en las microrregiones 3 y 4.

### **3. Características Territoriales la diversidad Canaria.**

El estudio da cuenta, de manera resumida, de la diversidad territorial y subsistemas que existen dentro del departamento,, que se presenta en función de tres grandes variables de análisis de los procesos de desarrollo local con las que se maneja el PDL-UCLAEH: modo de desarrollo, sistema de actores e identidad local. Estas reflejan la necesaria articulación entre las dimensiones económica, social y cultural institucional, ambiental, en un contexto donde el desarrollo local es concebido como una estrategia socio-política de cambio. El análisis de las variables mencionadas partió de la visión de los municipios de Canelones, por lo que puede no corresponderse exactamente con otro tipo de estudios, de corte más académico, que deben necesariamente complementarse con la visión de los actores locales.

### **4. A qué desarrollo (territorial) se apunta.**

En los talleres microrregionales se trabajó inicialmente desde la visión de desarrollo local en los municipios canarios. En particular, se buscó una aproximación, a juicio de los participantes, la visión del desarrollo en Canelones y en los territorios. Para ello se aportó una metodología de trabajo que aportó a compartir una visión de la conceptualización del desarrollo local (como estrategia socio-política de cambio), del rol de los municipios en ese

proceso, y sobre todo las especificidades de la forma de ver el desarrollo local y los asuntos a priorizar en cada territorio. Se debatió y se construyó una visión común particularmente en relación a tres aspectos:

- sobre la conceptualización de desarrollo local
- sobre el rol de los municipios en los procesos de desarrollo local
- sobre las especificidades y asuntos a trabajar desde cada territorio

Por lo tanto, se llegó a una visión de los municipios canarios sobre el desarrollo local, considerando características compartidas y otras propias de cada territorio.

## **5. Articulación y Gobernanza Local y Multinivel.**

Uno de los aspectos fundamentales de la metodología ha sido visibilizar y poner en valor las buenas prácticas identificadas con los propios municipios. Como se ha señalado, esto se realizó con los actores municipales que participaron de los talleres y por cierto no agotan la totalidad de experiencias que los territorios tienen. Sin embargo, dan una vez más una buena muestra de la capacidad de articulación de los Municipios.

La mayoría de las experiencias identificadas son lideradas por los gobiernos municipales aunque surgieron algunas lideradas por otros actores. Algunas experiencias, tales como las mesas de desarrollo o el nodo de deportes, denotan un tejido institucional más complejo que otras e implican articulación multinivel.

Del trabajo formativo impulsado con Universidad CLAEH surgen algunas constataciones y conclusiones que pueden orientar las políticas departamentales de descentralización en los próximos años. Está muy claro el avance sustantivo del rol del municipio como gobierno del territorio, así como las necesidades de articulación a diferentes niveles con actores legitimados en los territorios. También que los municipios son parte de las soluciones para los problemas de la gente, y se constata una voluntad política clara para seguir generando importantes avances en el tema.

El informe del Programa de Desarrollo Local de CLAEH señala que Canelones, en el contexto nacional ha realizado un trabajo que debe ser reconocido como “de punta” por los avances obtenidos.

Asimismo se recomienda dar cuenta de los siguientes aspectos, para ser tomados en cuenta en general en las políticas departamentales:

- Generar indicadores que den cuenta de la complejidad territorial: a nivel departamental se generan buenos indicadores, pero dentro del departamento habría que afinarlos para dar cuenta de las especificidades, características e inequidades territoriales.
- Necesidad de generar más dinámicas locales atractivas desde la dimensión social y cultural, sobre todo en los municipios de la zona metropolitana, en camino a abandonar la idea de ciudad dormitorio e incorporar mejor a los nuevos pobladores. Las nuevas realidades socioeconómicas han aparecido insistentemente en el ciclo de talleres (por ejemplo, nuevos pobladores de estratos socio-económicos altos en zona costera y realidades más complejas en las M6, M8, M5).
- Importancia de la dimensión del desarrollo económico local. Ha aparecido permanentemente como una de las dimensiones especialmente relevantes, ya sea desde potenciar sectores productivos, la idea de corredores como el de la innovación, y también pensar en la articulación rural-urbana.
- ¿Cómo generar círculos virtuosos entre la escala microrregional y la municipal? Ha aparecido constantemente la disyuntiva de cuándo hablar de lo “microrregional”, y cuándo hablar de municipios. Este dilema parece uno de

los importantes temas a trabajar y resolver, tanto en términos de planificación como de descentralización y sobre todo, de gestión.

- ¿Cómo relacionarse mejor con los actores de fuera del territorio? La relación con los actores extra locales ha surgido reiteradamente. Algunos municipios señalan la necesidad de mayor capacidad de participación y negociación por parte del gobierno municipal.

Desde el Programa de Desarrollo Local de la Universidad CLAEH se hace énfasis en repensar la coordinación multinivel, encontrando al municipio como uno de los actores fundamentales de ese nuevo arreglo institucional. Si bien hay un reconocimiento de la voluntad política del gobierno nacional, los aportes financieros, las convocatorias, proyectos y acciones que están destinadas a lo territorial, se valora que el nivel de uso de los recursos y por tanto el impacto debiera ser mayor a nivel de los mismos.

Es en ese sentido que desde PDL se ha señalado que uno de los problemas centrales es la lógica del proceso de descentralización que, si bien ha hecho enormes esfuerzos, todavía focaliza en una lógica de “Territorialización de políticas”, lo cual deja la definición de las acciones en el nivel central y la ejecución en el nivel territorial. Un posible cambio en el diseño de las políticas implica la adopción del llamado “enfoque territorial”, que pone énfasis en la construcción de políticas desde el territorio. Esto es reafirmar el valor de la articulación, de lo que cada nivel de gobierno y de la sociedad puede ofrecer, pero que el territorio y sus actores estén en el centro de la toma de decisiones.

Esa dificultosa articulación entre énfasis de política nacional, departamental, sectorial y municipal es uno de los ejes del accionar de los próximos tiempos. Esto implica, partiendo y apoyándose en los enormes avances realizados, un rediseño institucional de los ámbitos de articulación que acerque más las decisiones y los recursos al territorio.

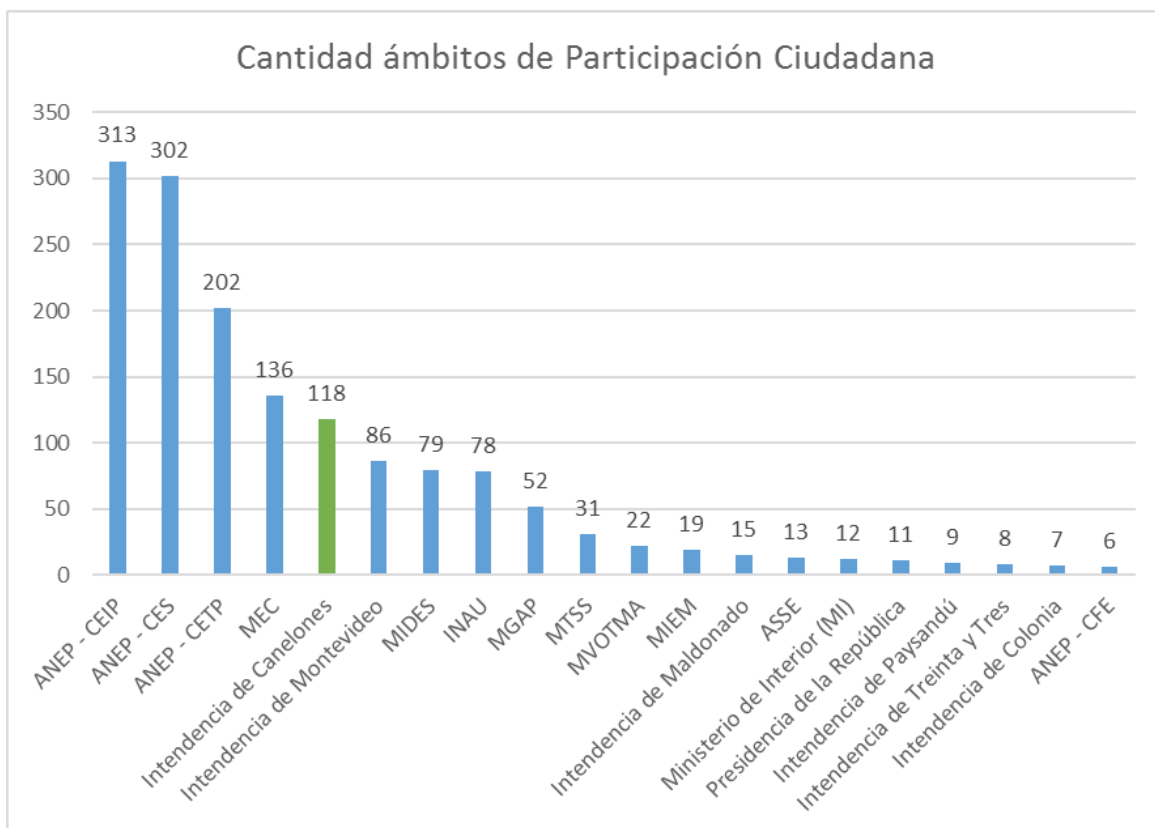
- **Sistema de participación canario**

En el tema de la participación canaria, la SDLP ha identificado la oportunidad de sumarse a un proceso de trabajo interinstitucional que desde el gobierno nacional encabezó oportunamente AGESIC a nivel de todo el país. En tal sentido, durante el año 2017 se integró a un ámbito de coordinación interinstitucional que permitió avanzar y contribuir al primer relevamiento nacional de ámbitos de participación ciudadana. Canelones participó activamente de la fase de relevamiento de información desde los municipios y también se ha invitado a las demás direcciones a sumar desde el vértice social. La información preliminar indicó resultados muy auspiciosos en la perspectiva de fortalecer y consolidar un sistema canario de participación, reto instalado en la propia formulación del Plan Estratégico Canario III.

La revisión preliminar de la información departamental recogida para la fase 1 del *Catálogo Nacional de Participación* permite identificar *118 instancias de participación ciudadana en Canelones* (sobre 1.568 ámbitos relevados a nivel nacional). Eso representa el *7,53 % del total*. Se define como instancia de participación *todo aquel espacio en el que institucionalmente se convoca a vecinas, vecinos, niñas, niños y o adolescentes a formar parte de procesos de intercambio y/o construcción de propuestas a nivel de la comunidad*. Cabe consignar que en el universo de las cuarenta instituciones/organismos que reportaron espacios de participación, el gobierno canario es uno de los que cuenta con mayor cantidad de ámbitos relevados.

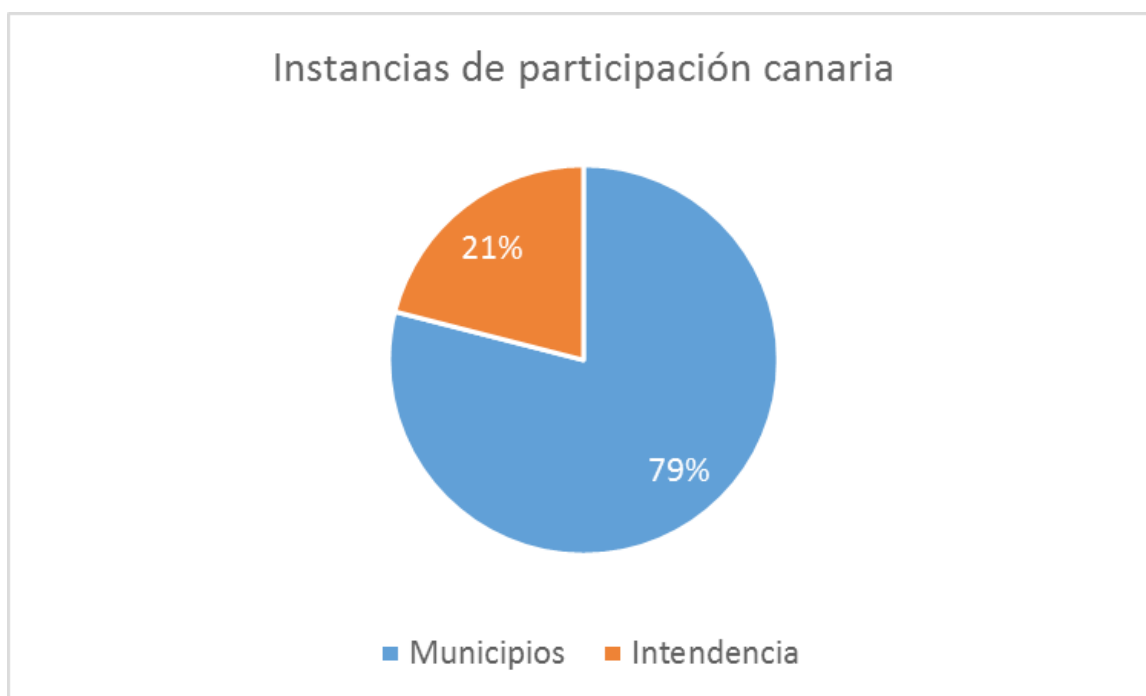
La Intendencia de Canelones es el gobierno departamental que cuenta con mayor cantidad de ámbitos de participación ciudadana de acuerdo a la fase inicial de la investigación.

Ámbitos de participación ciudadana por organismo:



Elaboración propia en base a datos proporcionados por AGESIC

De las 118 instancias, un total de 93 son referidas a los municipios, al tiempo que las 25 restantes se coordinan o referencian desde el gobierno departamental y sus distintas direcciones. El 79 % de los espacios de participación ciudadana relevados en la primera fase tienen un rol central de los municipios.



Elaborado en base a síntesis del relevamiento remitida por AGESIC

En cuanto a los *municipios canarios*, cabe indicar que el 100 % reporta actividades de participación. Cabe recordar que conforme a la normativa todos deben desarrollar anualmente Cabildos Abiertos y Audiencias Públicas. Eso representa un mínimo de sesenta instancias anuales de participación generadas en el tercer nivel de gobierno. De todos modos, es interesante identificar otros múltiples espacios de trabajo con la ciudadanía reportados en varias localidades del departamento.



### Estudio específico de participación municipal

Luego de una primera aproximación en el marco del Catálogo de Participación Ciudadana impulsado por AGESIC en 2017-2018, en la cual se pudo constatar e identificar un número significativo de instancias participativas con vecinas y vecinos de todo el departamento canario, la SDLP entendió conveniente profundizar el análisis. De ese modo, para 2019 se impulsó un segundo estudio con el aporte de actores académicos en la perspectiva de continuar caminando hacia un sistema canario de participación centrado en sus municipios.

El estudio permitió ordenar insumos de la práctica municipal y complementarlos con enfoques sustentados en la revisión teórica nacional e internacional sobre la participación ciudadana. Además, se procesó información primaria cualitativa y cuantitativa, realizando entrevistas en profundidad a alcaldes y concejales y un censo a todos los alcaldes del departamento.

Entre los principales aspectos subrayados en la investigación cuantitativa cabe destacar:

- La mayoría de los alcaldes/alcaldesas ejerce el cargo por primera vez, son varones y mayores de cuarenta años.
- Fuerte disparidad de género, solamente un sexto del colectivo son mujeres.
- Solamente dos alcaldes tienen menos de cuarenta años.
- Un 43 % de los alcaldes/alcaldesas tienen terminado el ciclo básico secundario.



Desde el punto de vista conceptual, se observa que el enfoque de la gestión en los municipios canarios le asigna importancia a la participación de la sociedad civil en la esfera de lo público (tanto de las personas como de colectivos).

A partir de la información relevada, el estudio muestra que «no existe comportamiento unívoco de los municipios en relación con un enfoque teórico-práctico de la participación»<sup>5</sup>. La modalidad de participación mayormente identificada en cuanto a la adhesión de los alcaldes es la decisoria, seguida de la cogestión.

«En términos generales se puede considerar que, de acuerdo con las opiniones de los alcaldes y alcaldesas, hay buena evaluación de los instrumentos de participación, Cabildos y Audiencias. No obstante, se identifican dificultades para el logro efectivo de la participación.»

Se percibe la existencia de una tensión entre la atención de colectivos y la atención individualizada, particularmente en lo que refiere a la solución de problemas locales.

«Los Cabildos cuentan con buena valoración de parte de los alcaldes, existiendo una minoría que considera que no son apropiados...»

El estudio desarrollado por Red IBX llega a la conclusión de que coexisten dos lógicas de la participación: «... una que enfatiza lo colectivo, lo interinstitucional y otra que pone el acento en la “atención” a las demandas particulares». Si bien se trata de dos lógicas que pueden ser complementarias, también pueden conspirar contra el avance hacia un modelo centrado en necesidades colectivas de las comunidades y con mecanismos claros de rendición de cuentas y control social.



Si bien entre alcaldes y alcaldesas predomina una buena valoración de cabildos y audiencias como instrumentos de participación, se distinguen tres posturas diferentes en el relevamiento de información:

- los que tienen la convicción teórica de la utilidad del ámbito y una experiencia positiva;
- los que ubican las dificultades en el plano de la implementación y

<sup>5</sup> Informe Final Participación y desarrollo territorial canario. Red IBX, abril de 2019.

- una postura minoritaria que considera que los cabildos no han tenido resultados y se inclinan por modelos tradicionales de participación (atención personalizada de la demanda).

El estudio de participación y desarrollo territorial canario también identifica la oportunidad de avanzar hacia un modelo de cadena de valor de la participación y propone la construcción de un método e instrumento para la toma de decisiones y monitoreo de planes territoriales que permita:

- a) separar los espacios de participación colectiva de aquellas demandas de las atenciones específicas, tanto de índole individual como de emergencias;

- b) contar con un método que colabore con el proceso de toma de decisiones, generando priorizaciones e identificar el o los espacios en donde se deben generar las decisiones; y

- c) monitorear los grados de avance de los planes y proyectos definidos.

### **Propuestas para el seguimiento de la gestión a nivel municipal, microrregional y departamental**

A partir de los resultados descritos, a continuación, se presentan una serie de recomendaciones para fortalecer y monitorear el proceso de participación canario.

Estas se ordenan en cuatro factores claves que, a juicio de los resultados de este estudio, resultan claves para el fin propuesto: i) el inicio de la cadena de valor de la participación; ii) el flujo de la información; iii) decisión de volcar recursos para el fomento de la participación; iv) la elaboración de un Tablero para la Planificación y de Seguimiento Territorial.

### **El inicio de la cadena de valor de la participación**

El inicio de un período de administración o de un nuevo año, puede ser un momento propicio para Iniciar los procedimientos de participación. Es conveniente que estos periodos tengan la motivación de ser acompañados de procesos de planificación y decisión, que es cuando la participación de los ciudadanos puede tener un efecto de cambio. (Bogumil 1999). La gestión territorial canaria tiene, a nuestro juicio una oportunidad en su organización, que son los Comités de Gestión y las Microrregiones. Esto permite una cadena o circuito de oportunidades para el desarrollo territorial por medio de la participación ciudadana. Esta “cadena” puede ser un proceso de toma de decisiones que resumidamente se puede describir como:

- Redes y espacios de participación del territorio que colaboran con los procesos de participación y promoción de colectivos;

- Cabildos para identificar necesidades;

- Microrregión, en donde se comparten los diagnósticos y planes recogidos en cada municipio, definir prioridades y espacios de toma de decisiones para realizar propuestas y planes que son presentados en los Comités de Gestión;

- Comités de Gestión en donde se presentan y discuten los planes territoriales de las microrregiones y las direcciones departamentales que luego procesan y discuten en los vértices; y

- Vértices, espacios en donde los directores departamentales discuten sus planes, definen prioridades e incorporan y dialogan con las demandas territoriales;

- Audiencias, espacios en donde se rinde cuenta sobre lo planificado.

### **El flujo de la Información**

Para que la cadena o circuito fluya, debe alimentarse de información. La participación necesita de información. El diagrama de diálogo es productivo en tanto se comparta y fluya información.

Proporcionar toda la información relevante por parte de las autoridades para la decisión a los ciudadanos, es vital para que los espacios de participación se sientan convocados y escuchados en sus demandas, opiniones y sugerencias.

El armado de la información requiere contar con mecanismos que aseguren la confiabilidad y validez de esta y por ende requiere de tiempo para su procesamiento. Asimismo, es importante que exista presencia de autoridades de otros niveles de gobierno, de acuerdo con los planes y acciones priorizadas.

### **Decisión de volcar Recursos**

Contar con una autoridad local dispuesta a poner a disposición recursos financieros para implementar decisiones, aporta calidad al proceso participativo. Es importante contar con la participación de las autoridades como oyentes en los encuentros y consejos de los ciudadanos, además de demostrar interés por esos órganos de participación, los refuerza como un lugar donde se es escuchado. Es relevante que los espacios potencien el ejercicio de rendición de cuentas - control ciudadano, como instrumento de transparencia de la gestión, y como espacio de proximidad con la ciudadanía.

La rendición de cuentas no es sólo una rendición contable administrativa. Tampoco es un ejercicio técnico que termina dificultando la comprensión por parte de la ciudadanía, requiere “aprendizaje” en la utilización de métodos veraces y simples, que permitan a los ciudadanos conocer, comprender y evaluar el estado de desarrollo de los planes priorizados.

En relación con el punto anterior, es importante utilizar recursos audiovisuales que permitan mostrar las transformaciones suscitadas durante el período de manera ágil, dinámica y disparadora del debate e intercambio.

### **Tablero de Planificación y Seguimiento Territorial (TPST)**

Se trata de un método e instrumento para la toma de decisiones y monitoreo de planes territoriales. Para llevar adelante los aspectos anteriormente señalados en los puntos anteriores, es necesario construir un método de gestión de los espacios participativos, en particular los Cabildos, de modo que permita:

- a) separar los espacios de participación colectiva de aquellas demandas de las atenciones específicas, tanto de índole individual como de emergencias;
- b) contar con un método que colabore con el proceso de toma de decisiones, generando priorizaciones e identificar él o los espacios en donde se deben generar las decisiones; y
- c) monitorear los grados de avance de los planes y proyectos definidos.

Para esto, se propone crear un Tablero de Planificación y Seguimiento Territorial (TPST).

Tomando en cuenta el alto uso de las TIC revelado en este estudio por parte de los municipios, se propone que el TPST, sea una herramienta informática de acceso a los colectivos registrados en el territorio. Este aspecto, permite que los municipios tengan un registro de todos aquellos espacios colectivos organizados existentes.

La herramienta permite de manera sencilla, que cada colectivo pueda presentar sus propuestas y a la vez ser vistas por los demás colectivos registrados.

Los planes presentados y registrados en el TPST, son trabajados en los Cabildos, espacios en donde además se da información válida y pertinente sobre planes y proyectos provenientes de los otros niveles de gobierno y que pueden impactar en el territorio.

El modelo participativo, apoyado con la herramienta, produce criterios de priorización de los planes. Estos criterios deben ser transparentes para todos. Los mismos pueden ser de orden económico, temporal, de gestión, de conexión con otros planes, etc.

Asimismo, la herramienta debería poder aportar al hecho de que los planes puedan contar, de una manera visible y práctica, los espacios en donde se toman las principales decisiones para que el proyecto se pueda implementar.

Los criterios y el espacio de participación, permite definir cuáles son los proyectos que se pueden implementar en el municipio en el horizonte temporal definido, aquellos que deben ser trabajados a nivel microrregional y aquellos que necesitan ser presentados en otros ámbitos de coordinación multinivel.

Finalmente, el TPST debe permitir que todos los colectivos registrados puedan monitorear el estado de los avances de aquellos proyectos aprobados, información que además se hace pública en los espacios de Audiencias Públicas.

- **Comunicación local, acceso a la información pública y sistemas de monitoreo para la gestión**

En 2016 y 2017, el gobierno canario -en particular desde la SDLP en coordinación con los municipios y la Secretaría de Comunicaciones- ha trabajado intensamente en mejorar los flujos de comunicación e información local y territorial. Este aspecto además ha supuesto la integración y formalización de un acuerdo con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), que ha sido suscrito en noviembre de 2017 para materializar nuevos intercambios. Desde 2017, los treinta municipios canarios cuentan con página web propia.

Para fortalecer los distintos proyectos se ha definido un trabajo fuerte de comunicación desde los territorios y con apoyo desde la centralidad (páginas web municipales y difusión desde redes sociales y comunitarias). El objeto del acuerdo con OPP se propuso:

«... formalizar un espacio de intercambio de conocimiento e información basado en el fortalecimiento de las plataformas digitales desarrolladas por ambas instituciones. El acuerdo específicamente tiene por objeto el intercambio de información entre la plataforma digital de OPP, denominada Municipio Digital, y la plataforma digital de la Intendencia de Canelones donde se alojan las treinta páginas web municipales, correspondientes a cada municipio canario. Sin perjuicio de lo anterior, se apunta a generar un espacio más amplio donde intercambiar saberes, herramientas y recursos, orientados al fortalecimiento de las capacidades de comunicación desde los territorios.

En términos técnicos, se apuntará a profundizar la coordinación operativa para replicar progresivamente la información de ambas plataformas desde una perspectiva de integralidad y complementariedad de las mismas. El acuerdo de trabajo también involucra espacios de coordinación, capacitación, sensibilización y soporte técnico a los efectos de involucrar a los distintos actores territoriales en el proceso.»

El mencionado proceso de fortalecimiento de la comunicación de los municipios canarios permite, además, dar un significativo paso en materia de acceso a la información pública. Cabe señalar que en setiembre de 2017, CAINFO y la Universidad Católica del Uruguay presentaron un nuevo informe anual del Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAEL). Dicho informe incluye por primera vez como sujetos de estudio a los municipios de todo el país y destaca que ello es clave para «fortalecer la calidad de la democracia, (lo que) implica el esfuerzo de los gobiernos por mejorar la accesibilidad de los asuntos públicos al monitoreo ciudadano de forma oportuna y confiable, de manera que le permita al ciudadano tomar decisiones políticas informadas». El informe 2017 presenta avances significativos en algunos organismos. En particular en relación a la Intendencia de Canelones señala que presenta un «salto relevante, que pasó de 63 % a 80 %» de cumplimiento para el 2016, destacado por la mejora del portal institucional.



En relación a los municipios de Canelones, el informe ITAEL señala que el «76 % no tenía sitio web desde donde ofrecer información a la ciudadanía», y de los que sí tenían «el 70 % presenta un nivel bajo y un 30 % un nivel medio de cumplimiento». Entonces, la puesta en funcionamiento de los portales municipales desde noviembre de 2017 seguramente permitirá avanzar en términos sustantivos de cara al próximo informe, avanzando en forma decisiva al cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública.

El proceso de fortalecimiento de la comunicación local y de soporte a la información municipal no ha sido meramente tecnológico, sino que ha implicado un gran esfuerzo por parte de la SDLP y de los municipios en su construcción. Ello ha requerido espacios específicos de intercambio y capacitación con los treinta municipios del departamento, que ya cuentan con referentes designados en esta materia.

Esta perspectiva se fortalece la mirada de la comunicación. Si bien es importante la estrategia de comunicación institucional del gobierno departamental, no menos importante es que esta pueda nutrirse y dialogar con procesos de comunicación participativa y/o comunitaria que se expresan en los universos de intervención municipal.

Los años 2018 y 2019 fueron importantes en términos de inversión de tiempo y recursos en materia de comunicación local. El enfoque, además de implicar el despliegue de múltiples instancias de formación sobre herramientas de comunicación a nivel municipal, también aportó a profundizar el trabajo en territorio con las organizaciones locales que inciden y son generadoras de agendas en las localidades. En ese enfoque el municipio es vehículo y/o instrumento institucional fundamental para amplificar, fomentar y contribuir a la construcción de agenda y el involucramiento de las comunidades de referencia. En definitiva, el Municipio debe actuar como facilitador territorial en este sentido.

«Con la irrupción de las redes sociales, en especial de Facebook, en la comunicación interpersonal, pero luego posicionando también su plataforma a nivel empresarial, los entes públicos también quisieron formar parte de ese mundo. En el caso de los municipios de Canelones no fue la excepción, varios municipios abrieron sus cuentas; el

inconveniente allí planteado estaba dado por la inexperiencia en el uso de la herramienta (muchas manejadas por los propios alcaldes/as), sin certificar las mismas, sin un manejo claro de contenidos y de formatos<sup>6</sup>.»

La creación de las páginas web municipales en Canelones posibilitó dotar de mayor información para robustecer los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en la gestión del tercer nivel de gobierno hacia la ciudadanía.

Pero la incorporación progresiva de tecnología y soporte, en articulación con ATIC, y la formación sobre comunicación comunitaria a los municipios también implicó una tarea posterior y permanente de acompañamiento y sensibilización a escala local. Así fue que a partir del mes de febrero de 2017 se recorrieron sistemáticamente cada uno de los municipios para presentar la nueva herramienta y buscando la apropiación local de los concejos municipales. Desde esa perspectiva fue que se solicitó que cada municipio pudiera contar con una referencia de apoyo en temas de comunicación local.

### **Comunicación comunitaria y participativa de los Municipios, proceso a seguir desarrollando**

La comunicación institucional contempla a vecinas, vecinos, organizaciones sociales, colectivos, redes, instituciones públicas y privadas y otros actores de la comunidad como protagonistas de la comunicación y no como receptores. Este enfoque toma como escenario de la comunicación al barrio, la localidad y como centro a las personas que habitan y trabajan en él. Implica romper con viejos esquemas de una comunicación unidireccional que transforma a la ciudadanía en una mera receptora. Se asume, en primer lugar, como un proceso y no como la suma de productos comunicacionales.

Se entiende como proceso, ya que incluye investigación, acción participativa, sistematización y análisis permanente sobre las prácticas. La comunicación comunitaria y participativa se constituye entonces como un diálogo permanente, a la vez que desafía a la construcción de experiencias políticas, sociales y culturales con horizonte transformador. Coloca a la ciudadanía como centro de la política pública, con quien construir sentido de pertenencia y reconocimiento del tercer nivel de gobierno.

Establecer o proyectarse desde la comunicación participativa implica que la institución pueda ser permeable a lo que la ciudadanía opina, consulta, propone, reclama y/o interpela.

Realizando un repaso de lo realizado hasta ahora en materia de comunicación en los treinta municipios canarios, las dificultades planteadas para el desarrollo, lo realizado en este período y las siguientes líneas de acción, entendemos que se debe fortalecer esta línea de la gestión municipal, así como la administrativa y la operativa. La comunicación municipal será fundamental de ahora en adelante en el relacionamiento con la ciudadanía local y departamental.

Desde la Secretaría de Desarrollo Local y Participación entendemos fundamental seguir reforzando esta línea de trabajo llevada adelante en el presente período, y fortalecer los treinta municipios con mayores recursos tanto materiales como humanos. Se debe tener presente que esta materia debe ser vista como otro de los cometidos fundamentales de los municipios al igual que el “ABC”, dejando de ver la destinación de recursos económicos para ello como un gasto, para pasar a entenderla como una inversión por parte de las autoridades locales.

Asimismo, por lo hecho en esta etapa, entendemos que esta secretaría debe jugar un papel más importante en el futuro en cuanto a articulación, asesoramiento y soporte se refiere.

La comunicación municipal debe tener un rol fundamental en los territorios, de articulación con otros actores locales y ser, a través de sus distintos canales y medios de comunicación, un vehículo para resaltar hechos, agendas e información relevante a nivel local.

---

<sup>6</sup> Informe final sobre formación en comunicación comunitaria, consultora Leticia Amarzzalorso, 2019.



Debe tener, sin dudas, un carácter comunitario. Estar, relevar e identificar y trabajar conjuntamente con organizaciones y actores locales, que al igual que el municipio son generadores de agenda y actividades, pero también son generadores de opinión, de cultura y valores. Se debe buscar generar un ida y vuelta entre todos los actores locales para generar mayor participación e involucramiento social.

### **Municipios canarios a la luz de la Ley 18.381 de Acceso a la Información Pública**

Como se dijo anteriormente, durante el mes de setiembre de 2017, la Universidad Católica del Uruguay presentó su Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAEL) 2016, que incorporó por primera vez como sujetos de estudio a los municipios de todo el país. Sería la primera y única vez que se incluyó a las páginas webs municipales y a los municipios como sujetos de estudio.

Dos puntos a destacar son: Intendencias y Municipios; para el primer grupo se muestran por primera vez organismos con un alto nivel de cumplimiento. Aquí se destaca la Intendencia de Canelones con un «salto relevante, que pasó de 63 % a 80 %» de cumplimiento para el 2016, indiscutiblemente referido a la mejora del portal institucional realizada ese año.

Para el segundo punto, municipios, del informe se desprende que el 76 % de los 112 municipios a nivel nacional no tenían sitio web desde donde ofrecer información a la ciudadanía, y de los que sí tenían, que representaban un 24 % del total, el 70 % presentaba un nivel bajo y solamente un 30 % un nivel medio de cumplimiento. No habiendo ningún municipio que presentara niveles altos a nivel nacional.

En el marco del mencionado proceso de fortalecimiento se dio impulso también al proyecto Transparencia Municipal Canaria - Óptimo cumplimiento con la norma para las treinta webs municipales de Canelones. Así, el gobierno departamental canario recibió como reconocimiento una mención especial en el marco del evento Garantizando nuestros derechos, organizado por la Unidad de Acceso a la Información Pública de AGESIC. En dicho evento se celebraban los diez años de las leyes de Protección de Datos Personales y Acceso a la Información Pública (octubre 2018).

El acumulado alcanzado en lo que implica la formación e involucramiento de los municipios canarios en temas de comunicación marca retos a futuro, en los que cabría profundizar esfuerzos con herramientas, recursos y gestión humana. La gestión de cercanía que en buena medida viene marcando la experiencia de implementación municipal en Canelones tiene una vinculación estrecha con una comunicación abierta, fluida y transparente con las comunidades de referencia. El abordaje local de la comunicación, por otra parte, es una oportunidad privilegiada de rescatar la dimensión territorial y las especificidades de cada comunidad respetando identidades e idiosincrasias. Esa retroalimentación también supone una perspectiva que permite profundizar la participación y el involucramiento ciudadano en los asuntos que los afectan.

En la perspectiva del punto anterior también se inscriben los compromisos de gestión asumidos por las SDLP en el marco del Cuarto Plan Nacional de Gobierno Abierto de AGESIC, aún en curso y en proceso de reformulación.

## V. LA HOJA DE RUTA: SÍNTESIS Y PROYECCIONES AL HORIZONTE 2020 - 2025

Como se plantea al inicio del presente documento, la Secretaría de Desarrollo Local y Participación incorpora entre sus objetivos específicos: planificar, organizar y monitorear, en coordinación con las otras direcciones de la Intendencia, el proceso de descentralización hacia los Municipios y el avance en la desconcentración de servicios administrativos hacia los gobiernos municipales. Dicha tarea exige y requiere de instrumentos de soporte que permitan un monitoreo ordenado del proceso. Por esa razón se ha entendido importante promover un proceso permanente de diagnóstico y seguimiento de la gestión, incluso con aporte técnico de actores externos y con la participación sin exclusión de los propios actores involucrados. Dicho proceso permite cimentar con mayor solidez la gestión cotidiana y planificar hacia adelante sobre bases sólidas y evidencias.

Otro proceso de gestión sustantiva que involucra a la SDLP, y que ha requerido un constante trabajo de soporte a la gestión municipal, es el generado en el marco del *Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios (FIGM)*. Dicho fondo (en particular en el literal c), propone orientar recursos a los municipios sobre la base de una serie de compromisos de gestión a cumplir por parte de los gobiernos locales. Allí se establecen y acuerdan un conjunto de metas a cumplir en materia de ejecución de programas y proyectos de los municipios, por lo tanto, se trata de un aspecto central de la gestión. También en ese sentido se han tomado decisiones relevantes en el último año, la SDLP ha dispuesto un apoyo permanente para los municipios con un referente de gestión que asesora y orienta.

En términos generales, y sobre la base de los estudios realizados, la SDLP ha identificado la necesidad de continuar avanzando en la consolidación de capacidades de gestión de sus treinta municipios.

Se apunta a mejorar la calidad de la información a relevar y reportar, a los efectos de utilizarla efectivamente para medir avances e impactos, ajustar las planificaciones y poder monitorear el desarrollo de los municipios del departamento. Esta propuesta ya ha sido implementada en el período que culmina, lo que representa un excelente cimiento a consolidar en el próximo período. En una agenda que muchas veces insiste en discutir la pertinencia y necesidad de ampliar competencias de gestión para los municipios, el aprendizaje reciente desde la SDLP nos permite afirmar que para gestionar mejor, más que *municipios competentes*, es necesario avanzar hacia *municipios inteligentes*.

En cada capítulo hay una serie de recomendaciones metodológicas y estratégicas que tiene un gran valor no solo por la calidad técnica de los trabajos descriptos, sino porque fueron realizados con los actores locales y departamentales. Por motivos de espacio en la publicación no se agregaron todos los estudios completos que van a ser publicados y colgados en nuestra página.

A modo de síntesis:

- Se observa en Canelones a pesar de la heterogeneidad de los municipios, han cumplido con el concepto de cercanía hacia sus ciudadanos a la hora de desarrollar políticas públicas, ya que se ha notado una amplia disposición en llevar a cabo las solicitudes planteadas por la sociedad civil. Durante el período analizado en el estudio de CIESU sobre los actos de gobierno de los municipios, el 80 % de las solicitudes presentadas contaron con el apoyo del municipio, es decir, se resolvió el pedido de forma favorable para el solicitante.
- Como se dijo anteriormente, durante el mes de setiembre de 2017, la Universidad Católica del Uruguay presentó su Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAEL) 2016, que incorporó por primera vez como sujetos de estudio a los municipios de todo el país. Sería la primera y única vez que se incluyó a las páginas webs municipales y a los municipios como sujetos de estudio. En el marco del mencionado proceso de fortalecimiento se dio impulso también al proyecto Transparencia Municipal Canaria - Óptimo cumplimiento con la norma para las treinta webs municipales de Canelones. Así, el gobierno departamental canario recibió como reconocimiento una mención especial en el marco del evento Garantizando nuestros derechos, organizado por la Unidad de Acceso a la

Información Pública de AGESIC.

- La coordinación multinivel y el instrumento de los Comités de Gestión Microrregional (CGM). Este es un sello de Canelones como ya se analizó, que potencia y le da forma a la coordinación de proyectos y agendas entre los niveles departamental y municipal. En la experiencia y el estudio realizado sobre los CGM se demuestra que por parte de la SDLP se colocó el esfuerzo en lograr a través de dicha articulación un cambio en el diseño de las políticas que implica la adopción del llamado “enfoque territorial”, que pone énfasis en la construcción de políticas desde el territorio. Esto es reafirmar el valor de la articulación, de lo que cada nivel de gobierno y de la sociedad puede ofrecer, pero que el territorio y sus actores estén en el centro de la toma de decisiones, buscando combinar dicho mecanismo con las definiciones tomadas con la sociedad civil en los ámbitos de participación que funcionan en cada territorio. Es posible afirmar que los CGM mejoraron notoriamente desde su coordinación, hasta la ejecución de las obras y de los procesos allí acordados. Resta en esa perspectiva avanzar en relación a dos aspectos muy importantes oportunamente identificados:

- la figura de un facilitador microrregional con capacidad de dar seguimiento a los planes o proyectos acordados, y para articular las agendas entre los municipios de cada micro región.

- y finalizar el proceso del marco legal del decreto 80 que formalice e institucionalice los CGM en el marco de un fortalecimiento al funcionamiento de los vértices de las direcciones generales del gobierno departamental.

- El informe del Programa de Desarrollo Local de CLAEH señala que Canelones, en el contexto nacional ha realizado un trabajo que debe ser reconocido como “de punta” por los avances obtenidos en materia de Desarrollo Local a nivel de los Municipios. Asimismo se recomienda dar cuenta de los siguientes aspectos, para ser tomados en cuenta en el diseño de las políticas departamentales y municipales:

- Generar indicadores que den cuenta de la complejidad territorial.

- Necesidad de generar más dinámicas locales atractivas desde la dimensión social y cultural.

- Importancia de la dimensión del desarrollo económico local.

- ¿Cómo generar círculos virtuosos entre la escala microrregional y la municipal?

- ¿Cómo relacionarse mejor con los actores de fuera del territorio?

- La gestión de cercanía que en buena medida viene marcando la experiencia de implementación de la comunicación comunitaria municipal en Canelones tiene una vinculación estrecha con una comunicación abierta, fluida y transparente con las comunidades de referencia. El abordaje local de la comunicación, por otra parte, es una oportunidad privilegiada de rescatar la dimensión territorial y las especificidades de cada comunidad respetando identidades e idiosincrasias. Esa retroalimentación también supone una perspectiva que permite profundizar la participación y el involucramiento ciudadano en los asuntos que los afectan.

- A partir de los resultados descritos en este trabajo, se presentan una serie de recomendaciones para fortalecer y monitorear el proceso de participación canario. Estas se ordenan en cuatro factores claves que, a juicio de los resultados del estudio realizado, resultan claves para el fin propuesto: i) el inicio de la cadena de valor de la participación; ii) el flujo de la información; iii) decisión de volcar recursos para el fomento de la participación; iv) la elaboración de un Tablero para la Planificación y de Seguimiento Territorial.

Habiendo cumplido importantes hitos en materia de formación y aportado herramientas a los municipios tales como: enfoque de desarrollo territorial, guías para procedimientos, protocolos y sistemas de información, instrumentos para abordar la comunicación local, formación para gestión presupuestal, administrativa y financiera, aproximación a modelos de participación ciudadana, entre otros, la SDLP entiende que se han alcanzado mojones importantes que van a conformar una nueva hoja de ruta departamental y municipal 2020-2025. Esa perspectiva nueva no está exenta de retos, pero también cargada de oportunidades para que Canelones pueda ser cada día más equitativo, democrático y abierto a todos y todas. La construcción es y será colectiva y continúa día a día...

