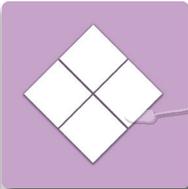


PEC



# Plan Estratégico Canario

Tercer avance

SCP



Sistema Canario de Participación  
y Descentralización







Intendencia de Canelones  
Comuna Canaria

Dr. Marcos Carámbula  
Intendente

Prof. Yamandú Orsi  
Secretario General

Impresión  
Imprenta

Fotografía  
Federico López,  
Funcionarios Municipales

Equipo técnico Planificación Estratégica (2014)

Lic. Soc. Sofía Baldizán, Lic. Com. Nelson Barceló, T..A.  
Luciana Cabrera, A.T., Rodrigo Fernández, T..A. Pablo  
Leyes, Lic. Pol. Florencia Machado, Cra. Natalia Mango,  
Arq. Laura Monzo, A.T., Leticia Mazzini, T.A. Vanessa  
Pérez, Lic. Pol. Damián Rodríguez.

í

# Índice

PRÓLOGO

PALABRAS DEL INTENDENTE Dr. MARCOS CARÁMBULA

## Plan Estratégico Canario

RECORRIDO DEL PEC

HERRAMIENTAS DE GESTIÓN

Vértices

Microrregionalización

Planes Programas y Proyectos





## Sistema Canario de Participación y Descentralización

### MARCO CONCEPTUAL

30 MUNICIPIOS

### LÍNEAS GENERALES

Participación ciudadana

Gobernanza

Unidades territoriales

### LAS ESCALAS DEL SISTEMA

Local

Microrregional

Departamental

### A MODO DE CIERRE

PALABRAS DEL SECRETARIO GENERAL PROF. YAMANDÚ ORSI



# Prólogo



Desde el inicio de la gestión en 2005 se pensó en incorporar herramientas para desarrollar la planificación estratégica de Canelones, entre las que se destacaron los vértices, la microrregionalización y una administración ordenada por planes, programas y proyectos, lo que se plasmó en los primeros avances del Plan Estratégico Canario (PEC).

Dichas herramientas son utilizadas en la gestión, desde la elaboración del presupuesto quinquenal por planes, programas y proyectos, el trabajo microrregional que optimiza la administración de recursos; hasta el trabajo por vértices que facilita la toma de decisiones de forma organizada, transversalizando la información y evitando la dispersión de fuerzas.

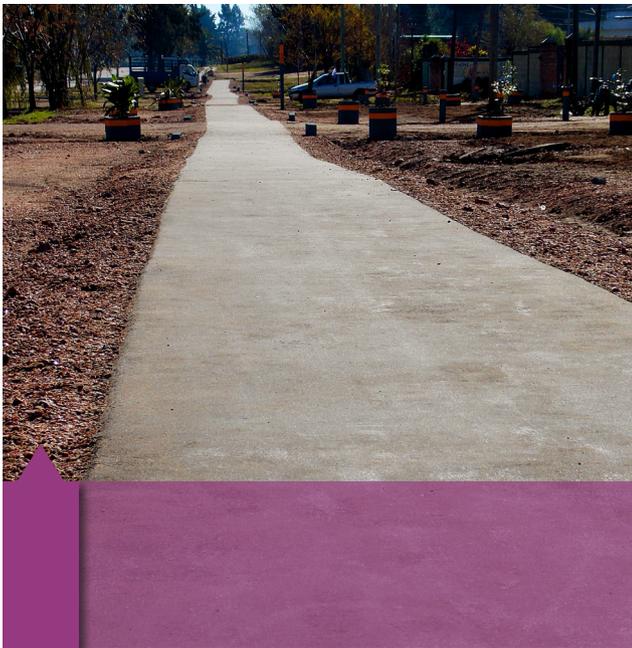
En esta instancia se realiza un análisis del desarrollo de las herramientas metodológicas y su continuidad como estrategias hacia un nuevo paradigma de gestión.

Por otra parte se trabajó en la construcción de un Sistema Canario de Participación y Descentralización con énfasis en la gobernanza y la participación ciudadana; donde se hizo hincapié en la dimensión cultural contemplando las diferentes idiosincrasias que componen a la sociedad canaria.

Simultáneamente este documento incorpora la reflexión de las juventudes canarias a partir del Cabildo Joven Departamental realizado en la localidad de Sauce, donde participaron más de cuatrocientos jóvenes en talleres que proponían una mirada prospectiva sobre el departamento. Cabe destacar que un producto de esta actividad fue la publicación 'Hacia un Plan Estratégico Canario con mirada joven. Aportes del Tercer Cabildo Joven Departamental' (2014).



Este documento establece un nuevo escenario hacia la revisión de la líneas estratégicas a la luz del desarrollo humano como concepto que sustenta una gestión de cercanía, transversal y participativa.



# Palabras del Intendente

La alegría del presente, la belleza de la esperanza

Los jóvenes del liceo de Toledo anualmente publican un libro por iniciativa propia donde reúnen cuentos y poemas, tantos los suyos como de los funcionarios, padres y ex alumnos. Estos aportes culturales que provienen de la poesía o el cuento proponen distintas visiones de una comunidad educativa como es el liceo de Toledo, que a veces rápidamente se lo tipifica como de contexto crítico, y cuán distinta es la realidad a cómo se lo califica. Allí uno de los poemas se titula "La alegría del presente, la belleza de la esperanza" y me pareció una frase ideal para encabezar estas palabras.

En clave de ese futuro esperanzador que enlaza a la juventud y la cultura es que los invito a leer este libro que habla del compromiso con una construcción colectiva en un momento histórico para nuestro país. Los jóvenes uruguayos piden por su lugar y son el futuro, sí, pero también son el presente de temas concretos. Ese querer participar y buscar alternativas, nuevos caminos de los que también hablan estas páginas que contemplan la descentralización como uno de los desarrollos hacia los que apuntar para mejorar la gestión de recursos distribuidos por el territorio.

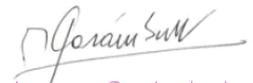
En Uruguay, durante este tiempo político tan importante los jóvenes jugaron un rol fundamental porque dijeron "queremos opinar", y dieron una expresión que sin dudas tuvo que ver con su rol en una sociedad que a veces los excluye, otras los estigmatiza y con su participación actual tiende a integrarlos. Eso es el presente, esos son los jóvenes de hoy que están activos y me parece que marcan que no todo es el mercado, que no todo es "corre por tu vida", que no todo es esa tremenda idea de la era del vacío, o de la era del individualismo, o del posmodernismo llevado a extremos absurdos, donde cada cual tiene su perfil, su lucha por sí mismo y su



aislamiento.

Desde los cabildos que se realizan a lo largo y ancho del territorio tanto jóvenes como adultos demuestran que están cambiando las formas de concebir el mundo, a partir de esa perspectiva que mira el barrio o la ciudad en que viven, y desde allí transforman sus realidades locales. Eso implica afrontar un montón de problemas pensando en las soluciones de forma colectiva. Conjuguar estos esfuerzos en pos del bienestar común es lo que nos brinda esperanzas de que sea posible cambiar las cosas, y que está bien justamente que los jóvenes estén tomando su lugar y marquen su presencia.

Este tercer avance del Plan Estratégico Canario (PEC) que enfatiza sobre la participación, la cultura y la mirada joven es parte de esos esfuerzos en procura de que la vida no sea una hoguera de ilusiones. Con la convicción de sentir que no todo está perdido, que hay mucho para hacer, es que durante las próximas páginas compartiremos ideas y caminos.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Marcos Carámbula'.

Dr. Marcos Carámbula  
Intendente





# Plan Estratégico Canario

Tercer avance



# El recorrido del PEC



La Comuna Canaria concibe la planificación estratégica desde la integralidad, en este sentido desarrolla acciones hacia la construcción del Plan Estratégico Canario (PEC) que define las principales líneas de acción, es decir, la estrategia institucional que se propone seguir en el mediano y largo plazo. El mismo se concibe con miras a la gestión y desde ella, con enfoque multinivel desde lo local hacia lo departamental y viceversa.

En el marco de este proceso, se realiza un primer encuentro del equipo de gobierno denominado Atlántida I en junio de 2005. Allí se abordaron los grandes temas del pensamiento estratégico y, las oportunidades y riesgos que surgen de la gestión: las "chacras", como deformación, y el trabajo por vértices como antídoto y articulación para el logro del desarrollo sustentable, surgieron como una dialéctica central que nos acompaña hasta la fecha. Conjuntamente se asigna el cargo en Planeamiento Estratégico y Coordinación y con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Gobierno Nacional (OPP) se crea el Centro de Estudios Estratégicos Canarios (CEEC), con la finalidad de trabajar en la construcción de un Pensamiento Estratégico Canario.

A finales de ese año se presenta el presupuesto quinquenal, donde el Intendente destaca:

*...el presupuesto concebido en cuatro vértices centrales de ordenamiento del trabajo...*

Este nuevo camino enmarcado en la planificación estratégica, lleva a que en marzo de 2006 se realice el Atlántida II, con la incorporación de los secretarios de las juntas locales. Allí se realiza un primer balance de los nueve meses transcurridos





intercambiando opiniones sobre los principales problemas de la gestión y se identificaron algunas ideas fuerza para dar base al Plan Estratégico Canario. Por otra parte, se comienza con el desarrollo de los diferentes programas del CEEC de generación de masa crítica canaria.

En octubre del mismo año se realiza el Atlántida III, centrado en el "aterrizaje territorial" del Plan Estratégico Canario a través de las microrregiones y lo que se dio en llamar la "Nueva Institucionalidad Canaria".

En este período se presenta por parte del programa Masa Crítica Canaria (MaCC1) el documento *"Hacia la Microrregionalización"*, un estudio sobre cuatro de las siete microrregiones existentes hasta el momento.

## Atlántidas

Previo a la asunción del primer gobierno progresista en Canelones se instrumentaron los "Atlántidas" como espacios de reflexión para la gestión, instancias en las que se plasman los lineamientos que hacen al "Plan del Plan" e inician el trabajo acerca del paradigma de una nueva institucionalidad, además de plantear las líneas teóricas de lo que significa el plan estratégico. Es en este ámbito que se legitiman la microrregionalización y la verificación como dos herramientas metodológicas promotoras del cambio.



## PEC I

Presenta las definiciones generales del PEC, sus ideas fuerza y cómo se avanza con señales, los "YA" y el ABC (alumbrado, basura y calles). Presenta la participación y la Nueva Institucionalidad como desafíos a futuro. Así como se presentan los datos de inicio de la gestión.

C.E.E.C.

○ 2005

○ 2006

○ 2007

○ 2008

○ 2009

○ 2010

Recorrido del PEC

Asesoría en Planificación Estratégica

# El recorrido del PEC

PEC

A partir del 1<sup>o</sup> de febrero de 2007 se constituye la Unidad de Desarrollo Organizacional (UDO) y la Unidad Estadística Canaria (UEC) dependientes de la Asesoría de Planeamiento Estratégico y Coordinación.

Durante agosto se concreta el Atlántida IV, siendo el eje central de discusión el proceso de "descentralización canario", contando como marco con el anteproyecto de la ley de Descentralización pautada por el Gobierno Nacional. Discusión que llevó a poner sobre la mesa los distintos procesos, los roles, y las dificultades que se encuentran en el camino.

En noviembre de 2008 se crea la Unidad de Geomática, como la tercera base de la planificación en Canelones. Por otra parte en este año se definen la Misión, Visión y Valores de la Comuna Canaria, con los aportes del equipo de gobierno.

Sobre finales de 2009 se realiza el ATLÁNTIDA V, en el mismo se realiza una puesta a punto bajo el nombre "Acción política y gestión pública, construyendo presente pensando en futuro". El ATLÁNTIDA VI se realiza en el 2010 y se caracteriza por la presentación de un segundo avance del PEC con aportes y entrevistas a diferentes núcleos organizados y representativos del departamento. Este documento fue acompañado posteriormente con la construcción del presupuesto quinquenal 2010-2015 en base a planes, programas y proyectos y una presentación de la planificación operativa para dicho período.

En 2012 se realiza el ATLÁNTIDA VII, con una mirada crítica a los 90 meses de gobierno progresista y la proyección de los 30 restantes de este segundo período.

Continuando el desarrollo de la visión estratégica es que se define realizar la revisión de las herramientas de gestión hacia la presentación de un tercer avance.





## Misión, Visión, Valores

Misión: Promover el desarrollo sustentable, la equidad, la mejora en la calidad de vida de los vecinos y la construcción de ciudadanía del departamento de Canelones, con una gestión financiera sana y políticas coordinadas a nivel regional y nacional.

Visión: Ser reconocida como un modelo de gestión municipal descentralizado, constructor de ciudadanía, focalizado en la satisfacción de sus ciudadanos, el crecimiento profesional de sus funcionarios y en el desarrollo sustentable del departamento de Canelones y del Uruguay.

Valores: equidad - compromiso - participación - transparencia - dinamismo - efectividad - austeridad

U.D.O.

○ 2006    ○ 2007    ○ 2008    ○ 2009    ○ 2010

Recorrido del PEC

U.E.C.

U.G.

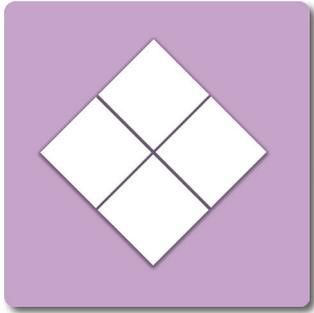


## PEC II

Desarrolla cinco grandes ejes de gestión, que definen el compromiso que la Comuna Canaria establece con la ciudadanía: Canelones Democrático, Canelones Sustentable, Canelones Integrado, Canelones Territorio y Somos Canarios. Por otra parte, presenta como herramientas estratégicas la verificación, la microrregionalización y el trabajo por planes, programas y proyectos.



# Herramientas de Gestión



A diez años de su implementación por parte de la Comuna Canaria entendemos pertinente revisar las herramientas de gestión desarrolladas como un nuevo avance a la hora de pensar el Canelones deseado. Desde el entendido que cada una de ellas en el transcurrir del tiempo ha sido modificada y repensada, en un diálogo franco con la realidad de cada territorio. Por consiguiente, el presente capítulo analiza dichas herramientas y realiza propuestas para su mejora, con la experiencia recogida durante ambos periodos de gestión.

## Vértices

*“La verificación es el método que nos posibilita discutir, nos obliga a pensar distinto y a economizar en lo institucional. Permite transversalizar y hacer colectivos los proyectos, nos obliga a perseguir objetivos comunes y compromete el accionar” PEC II.*

Esta metodología de trabajo genera ámbitos en los que se horizontalizan las decisiones que procuran evitar las clásicas jerarquías que segmentan el trabajo e impiden avanzar de forma conjunta.

El trabajo de vértice se corresponde con la búsqueda de una gestión flexible, capaz de adaptarse y acompasar los cambios de una realidad compleja. Las coordinaciones a la interna de cada vértice buscan evitar la superposición de temas en los que se trabaja y que queden demandas o temas sin tratar. Esta herramienta de gestión en sus inicios fue pensada con la finalidad de contribuir a evitar la dispersión de esfuerzos y concentrar en el territorio la acción integrada de las distintas direcciones generales y sus áreas.

Asimismo, se crea un espacio común de trabajo y coordinación en el que participan





los cuatro vértices: el multivértice, desde donde es posible obtener una visión global del trabajo de la institución.

El esquema de trabajo que se planteó en un inicio fue basado en el concepto de desarrollo sustentable que plantea un crecimiento que no es únicamente económico, sino además social, procurando el equilibrio entre los seres humanos y la naturaleza. Esta noción puede ilustrarse mediante "el rombo de la sustentabilidad", que marca cuatro dimensiones: institucional, productivo, territorial y social. La estrategia de la Comuna Canaria fue agrupar los diversos sectores y áreas de trabajo de la institución en estas cuatro grandes dimensiones. Posteriormente, se incorporó un quinto vértice: el Cultural.

*Cómo seguir mejorando.* Para este nuevo avance del PEC, consideramos imprescindible potenciar esta herramienta en el camino hacia una gestión integral del departamento. Para ello es importante dotar a la vertificación de mecanismos institucionales que le den sustento en el tiempo y mejoren su capacidad de dar respuesta de manera coordinada y coherente. La institucionalización de los vértices debiera, además de ubicarlos claramente dentro del sistema de jerarquías, dotarlos del apoyo técnico y la definición de protocolos y mecanismos de trabajo que resultan imprescindibles para un funcionamiento óptimo.

En este sentido, es importante contar con reuniones regulares de coordinación, así como trabajar sobre la sistematización y generación de proyectos dentro de cada vértice y la articulación con el resto. Simultáneamente es necesario reflejar, desde el punto de vista administrativo, la jerarquía de los vértices, generando mecanismos de monitoreo y evaluación de todos los programas y proyectos.

En el esquema propuesto debe existir un vínculo permanente entre los equipos de coordinación en vértices y microrregiones, así como con la planificación estratégica departamental para luego operativizarla por los canales institucionales correspondientes.



# Herramientas de Gestión

## Microrregionalización



*"Se entiende por territorio microrregional la unidad espacial cimentada desde un tejido social, asentada en una base de recursos naturales, articulada por sus instituciones y formas de organización" PEC II.*

Agrupar territorios buscando potenciar sus oportunidades comparativas es el proceso que se ha definido como microrregionalización. Las microrregiones se constituyen como espacios territoriales ampliados de los municipios, que buscan la generación de proyectos estratégicos de forma participativa para el desarrollo de la región correspondiente. Estas asociaciones municipales intentan superar la fragmentación y generar sinergias que promuevan la cohesión social y territorial.

Se pretende generar alternativas de promoción del territorio en vistas de una planificación y gestión del ámbito territorial más equilibrada y consensuada, que favorezca la generación de conocimientos y nuevas capacidades.

El criterio primario para la definición de las microrregiones fue la vocación productiva.

*"De este modo conforman unidades económicas, sociales, ambientales e institucionales capaces de lograr sustentabilidad mediante estrategias de desarrollo local que permitan superar la fragmentación y participar de manera más competitiva en el mundo globalizado" PEC II.*

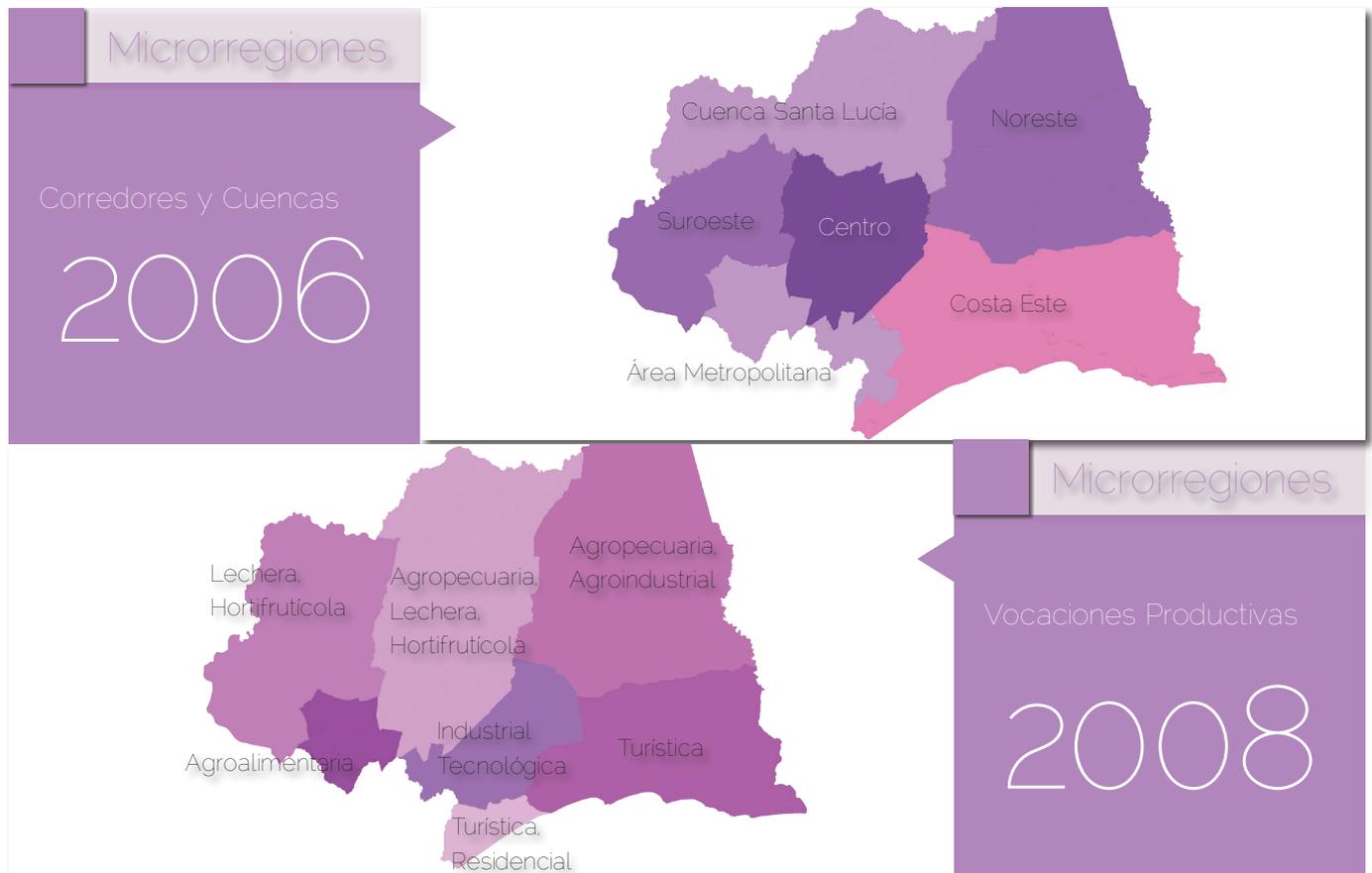
En ocasiones las unidades territoriales ya existían, aunque no hubiera un marco legal que las contemplara. Su identificación paulatina y puesta en marcha como sustento territorial de las acciones tendientes a la sustentabilidad, constituyó una de



las estrategias para la transformación del departamento.

Un aspecto importante a enfatizar refiere al carácter flexible de de los límites microrregionales. El planteo implica la construcción acompasada, teniendo en cuenta el principio de desarrollo desigual y combinado, tanto en lo productivo como en lo social, institucional y político.

Las microrregiones proponen articular lo local con lo departamental y nacional y, a su vez, requieren una coordinación interna y con otras microrregiones. Esto último plantea a los actores locales el desafío de gestionar un territorio conjunto. Se entiende que esta herramienta facilita el desarrollo de una gestión





# Herramientas de Gestión



integrada y posibilita la aplicación de estrategias e instrumentos diferenciados. En esta primera fase se definieron 6 regiones basadas en la proximidad territorial, tomando los corredores que conforman las rutas y las cuencas de los ríos de nuestro departamento como criterio de referencia.

Posterior a esta definición, se retoma la discusión y se redefinen las microrregiones por su vocación histórico-productiva, en base a las políticas que se venían llevando adelante. Es así que de seis microrregiones pasamos a tener siete.

Hubo varias modificaciones a lo largo de estos años que implicaron el paso de algunos municipios de una microrregión a otra.

**Cómo seguir mejorando.** La evaluación de las microrregiones como unidades de gestión, muestra que ha sido positivo el aporte de este proceso a la administración puesto que se destaca una mejora en la organización de las acciones en el territorio. Por otra parte es necesario que la ciudadanía se apropie de la microrregionalización, y que esta se institucionalice como ámbito de articulación de las políticas públicas departamentales y nacionales. En tal sentido es imprescindible que la institución consolide ésta herramienta en el nivel operativo y estratégico, organizando la gestión y planificación en base a esta escala. Es oportuno generar una partida presupuestal microrregional que implique la elaboración de una agenda de proyectos por microrregión, con un equipo de trabajo multidisciplinario que acompañe dicho proceso. El desafío es generar una mayor apropiación de esta herramienta para que las microrregiones funcionen como unidades capaces de lograr sustentabilidad a través de estrategias de desarrollo local.

Este proceso implicaría la institucionalización del ámbito microrregional como ineludible para la formulación y generación de proyectos municipales y microrregionales, así



• Prólogo

• Palabras

• PEC

• Vértices

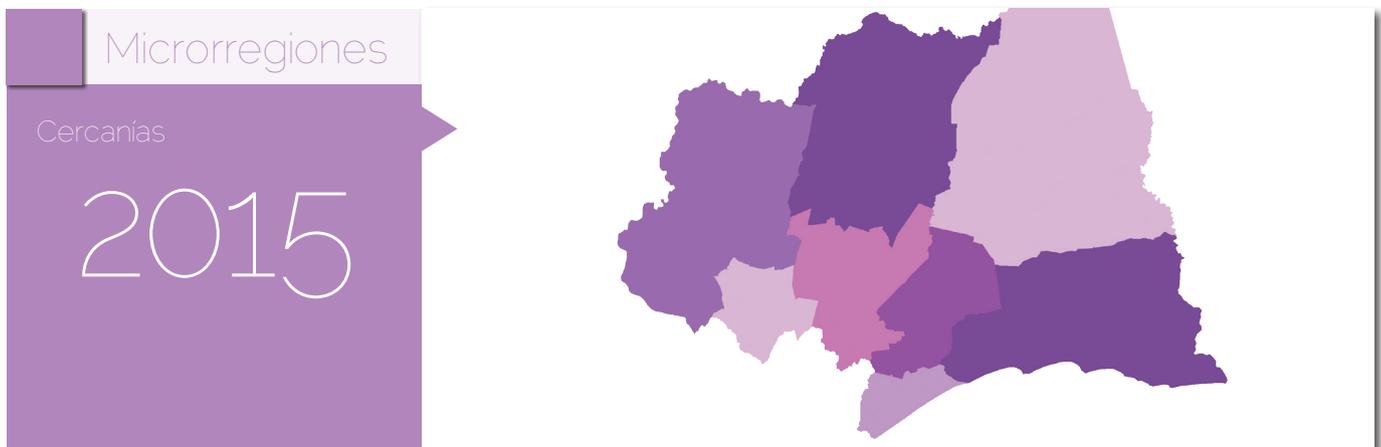
• Micros

• Planes



como para la coordinación con proyectos de escalas mayores (departamental, nacional). Ante lo propuesto, estaríamos frente a la generación de estructuras capaces de articular ámbitos de gestión sectorizados (direcciones y municipios) con ámbitos de gestión integrales y transversales (vértices y microrregiones). Para eso es necesario contar con un marco regulatorio que defina un rumbo a nivel de las direcciones generales de la Comuna Canaria, mientras que las microrregiones sean los ámbitos de articulación y territorialización de las políticas globales del departamento respetando cada identidad local.

Es necesario estudiar la zonificación actual basada en vocaciones de índole histórico-productiva y la cantidad de microrregiones existentes. Queda explícito en diagnósticos institucionales que el carácter dinámico de los límites, valorado como una fortaleza de la herramienta, requiere una constante revisión y adaptación. En este sentido surge como propuesta concreta la necesidad de crear una nueva microrregión compuesta por los municipios de Sauce, Toledo y Suárez.



En la revisión de la Microrregionalización surge el concepto de cercanía en respuesta a inquietudes planteadas por la ciudadanía canaria que habita, actúa y piensa en un mismo espacio y tiempo, lo que hace a la experiencia de identificarse con determinada territorialidad.



# Herramientas de Gestión

## Planes, Programas y Proyectos.

La Comuna Canaria enmarca su gestión mediante la sistematización de su accionar en planes, programas y proyectos. Esta metodología ordena el trabajo y plantea como objetivo contribuir a la mejora permanente.

De ese modo procura identificar objetivos comunes dentro de la gestión y comprometer el accionar, mejorando sustancialmente la proyección presupuestal y el gasto en la gestión, permitiendo orientarlos a la generación de proyectos integrales. A partir de esa metodología pretende que los lineamientos políticos de la planificación estratégica comunal se traduzcan en una planificación operativa que permita el ordenamiento, seguimiento y evaluación de los proyectos originados durante la gestión. Este modo de trabajo abarca a toda la administración y establece la formulación, monitoreo y evaluación del cumplimiento de los planes, proyectos y etapas preestablecidas a través de indicadores de medición.

*‘El desarrollo de este método permite ordenar la gestión y colabora con ello mediante la generación de informes de avance, desarrollando así un sistema de información que posibilita mantener actualizado al colectivo sobre el proceso de los planes generados desde las diferentes direcciones y áreas de gestión’. PEC II*

También se plantean mejoras a la herramienta en cuanto a su operativa con el armado de planes de trabajo por parte de las direcciones generales que contemplan la microrregionalización, manteniendo la visión global con el cuidado de las particularidades territoriales y la temática convocante.



A través de esta dinámica se transversaliza la información institucional, articulando los esfuerzos de cada sector para lograr una gestión coherente, además de eliminar las agendas ocultas que tienden a empobrecer los resultados de una administración, privilegiando los logros individuales por encima de los obtenidos por el conjunto. Este ordenamiento de la gestión por planes y proyectos permite también una adecuada ejecución presupuestal. Es por ello que la aplicación de las diferentes herramientas metodológicas descritas han sido y son promotoras del objetivo central que planteó el gobierno comunal: mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos del departamento.



## Plan

Conjunto organizado de diferentes programas, que se vinculan para alcanzar un objetivo final común.

## Programa

Conjunto organizado de diferentes proyectos que se vinculan por una estrategia común.

## Proyecto

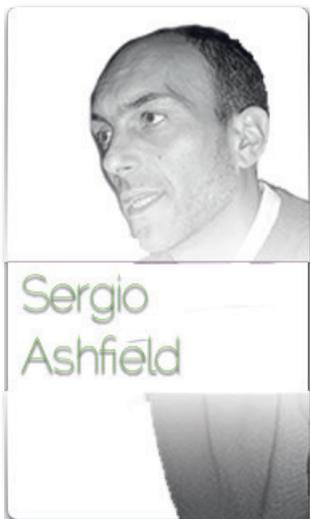
Proceso único consistente en un conjunto de actividades coordinadas y controladas con fecha de inicio y finalización, llevadas a cabo para lograr un objetivo conforme con requisitos específicos, incluyendo las limitaciones de tiempo, costo y recursos.



Sistema Canario de  
Participación y  
Descentralización



# Sistema Canario de Participación y Descentralización



Este sistema se enmarca en el proceso de revisión y transformación institucional, a partir de la experiencia adquirida luego de dos períodos de gestión progresista y de la necesidad de avanzar en el proceso descentralizador, acentuando la participación ciudadana como pilar fundamental.

El cambio político planteado por la Comuna Canaria desde el inicio de la primera gestión progresista, propuso una visión a largo plazo sin dejar de atender lo inmediato. Este último refiere a las tareas básicas de toda intendencia, definidas como el ABC (alumbrado, basura y calles), al que se le agregó la gestión como elemento sustantivo, para generar un gobierno con visión estratégica y más cercano a la gente: ABC+G (alumbrado, basura, calles más gestión). Para esto ha sido indispensable avanzar hacia la descentralización política, buscando transferir poder y recursos a los gobiernos locales, que son los más cercanos a la gente y en los cuales la participación se hace más horizontal.

Pero los desafíos continúan, entonces nos proponemos trabajar en pos de desarrollar todo el potencial que tiene el departamento de Canelones, caracterizado por una gran diversidad territorial y de idiosincrasias. Entendemos adecuado el paradigma de desarrollo integral y sustentable, ABCG+D (alumbrado, basura, calles, gestión más desarrollo). El desarrollo es abordado desde sus diversas dimensiones: socio-cultural, económica-productiva, territorial e institucional. Este nuevo paradigma implica una ampliación de la mirada y los objetivos estratégicos, pero también de la ponderación de la participación ciudadana para la construcción del Canelones deseado.



Sergio Ashfield  
Director General de Gobiernos Locales



# Marco Conceptual



En el marco de las transformaciones que se llevan adelante respecto al rol y las funciones del Estado, el proceso de descentralización política y participación ciudadana aparece como un desafío para superar las viejas estructuras centralistas. Este proceso conlleva la revalorización de lo local como espacio y unidad territorial de desarrollo, y tiene como objetivo lograr una mayor transferencia del poder, a la vez que involucra a los distintos actores a trabajar colectivamente y en interacción permanente.

La descentralización como proceso de cambio institucional implica necesariamente una transformación, impactando directamente en la formas de gobierno y gobernanza, tanto a nivel de administración (capacidad técnico-administrativa) como de representación (capacidad política).

El desafío es poder avanzar en la construcción de un nuevo modelo institucional que se denomina Sistema de Participación y Descentralización Canario. Para ello es imprescindible dotar a este sistema de una estructura que comprometa su accionar a través de una alternativa real y efectiva de participación y gestión compartida.

Es importante destacar que el Sistema de Participación y Descentralización Canario hace énfasis en la transversalización de la cultura y la mirada de las juventudes. Esto requiere, por un lado, una política cultural departamental que sea capaz de asumir y contemplar la diversidad existente de escalas y actores que interactúan en el territorio. Por otro, contemplar el trabajo que se viene desarrollando con las juventudes canarias, en un continuo proceso participativo que aporta insumos en la construcción del PEC, generando las bases para construir el Canelones deseado por todas y todos. En ese sentido, reconocer la heterogeneidad socio-territorial es fundamental para lograr un vínculo de cercanía con la comunidad.



En el contexto de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, Canelones asume un enorme desafío al instalar 29 municipios, que representan la tercera parte de los que existen en todo el país. Actualmente este número ha crecido, ya que luego de su aprobación en la Junta Departamental se creó el Municipio "18 de Mayo", que quedará en funcionamiento luego de las elecciones departamentales de 2015. Esto implica una fuerte apuesta político-institucional que coloca a Canelones como referencia a nivel nacional, construyendo un camino propio que sirve de experiencia y antecedente para el resto del país y que conlleva el desafío de innovar en cuanto a estrategias de acción.

La implementación de diversos mecanismos que hacen efectivo el proceso de descentralización, está orientado a mejorar la gestión multinivel en relación con las necesidades y particularidades de los territorios. Desde este enfoque, la descentralización implica una reestructura de las relaciones entre los diferentes actores, estableciendo una lógica horizontal entre los gobiernos y la ciudadanía. Este proceso requiere de una transformación a nivel institucional, basada en el establecimiento de nuevas reglas que articulen de manera distinta la interacción entre el gobierno y los ciudadanos y ciudadanas. La participación ciudadana es el factor determinante y entendemos que radica allí el rol primordial de un gobierno de cercanía.

En ese sentido, es importante establecer una metodología que permita abordar esta temática en forma regular en los 30 municipios. Se considera que las herramientas propuestas por el PEC, la verificación y la microrregionalización (desarrolladas en la primera parte de este documento), son el sustento institucional que puede estructurar este impulso descentralizador.

## Ley de Descentralización y Participación

En 2010 se abre un nuevo escenario político institucional de carácter nacional con la Ley 18.567 de Descentralización y Participación Ciudadana, que define la existencia de un tercer nivel de gobierno con una autoridad local que denomina "municipio". Los municipios se conforman como estructuras de representación política en tanto unidades territoriales de al menos dos mil habitantes, con personalidad tanto social como cultural y que faciliten la participación ciudadana. El concejo municipal es un órgano colegiado integrado por cinco miembros elegidos popularmente, cuyo alcalde es el miembro más votado.



# 30 Municipios

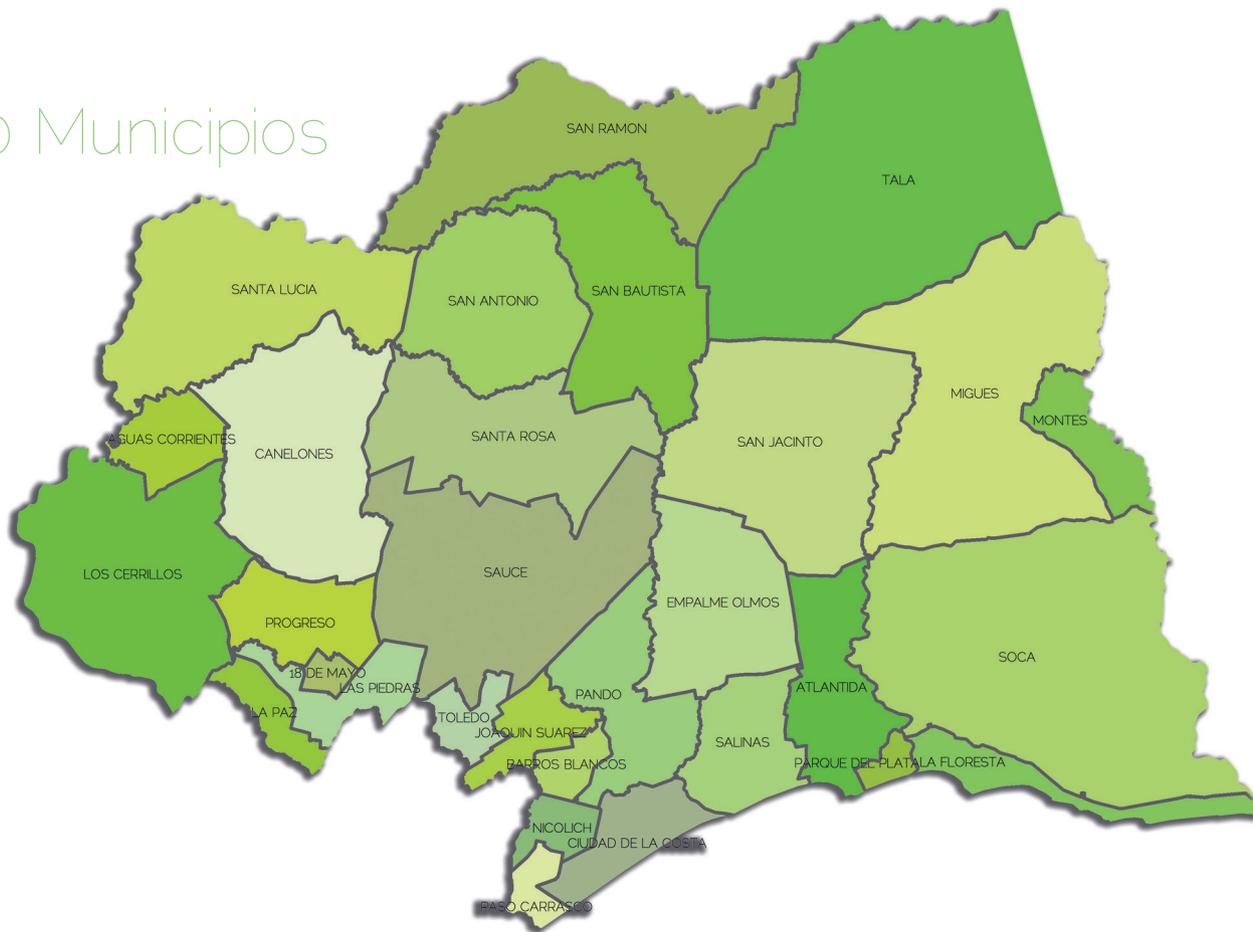


De acuerdo al último censo de población (año 2011), el departamento de Canelones tiene 520.173 habitantes, 34.933 personas más que en 2004 (485.240). Nuestro departamento se caracteriza por una gran diversidad, hecho que se busca ilustrar en las próximas páginas, en las que se presenta información demográfica basada en los Censos 2011 sobre los 30 municipios, agrupados en 8 microrregiones.

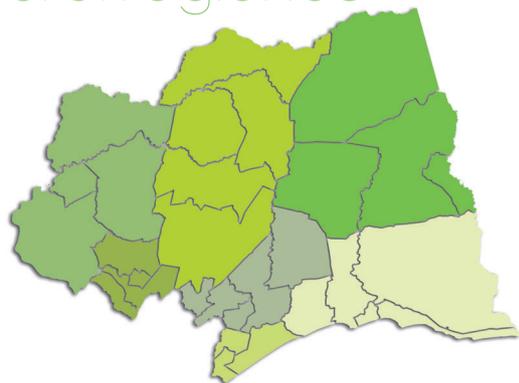
A grandes rasgos, podemos afirmar que existen microrregiones más envejecidas, como la 2 y la 3, hecho que se puede apreciar en las pirámides poblacionales, donde la cúspide (correspondiente a adultos mayores) es casi tan ancha como la base (correspondiente a niños y jóvenes). En el otro extremo encontramos microrregiones con una presencia relativa mayor de niños y jóvenes, hecho apreciable en las pirámides correspondientes a las microrregiones 6, 7 y 8. El proceso de envejecimiento poblacional también es apreciable en las microrregiones 1 y 4, aunque en menor medida que las anteriormente mencionadas. Finalmente cabe destacar que la microrregión 5 presenta la forma característica de poblaciones que han sido receptoras de migraciones en los últimos años, ya que las franjas de población en edades activas (de 30 a 50 años) son mayores que el resto de las franjas etarias.



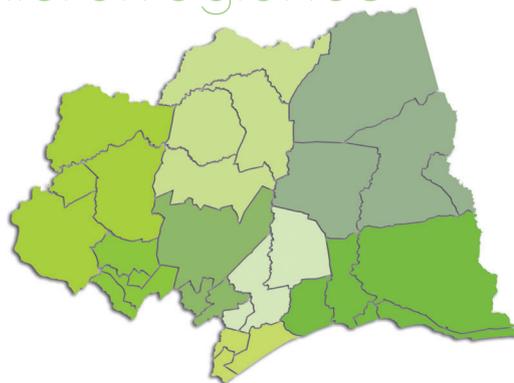
# 30 Municipios



# 7 Microrregiones



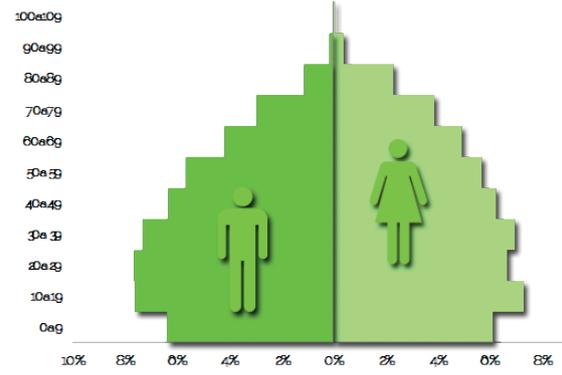
# 8 Microrregiones



# Microrregión 1

Canelones, Aguas Corrientes, Los Cerrillos, Santa Lucía

## Población



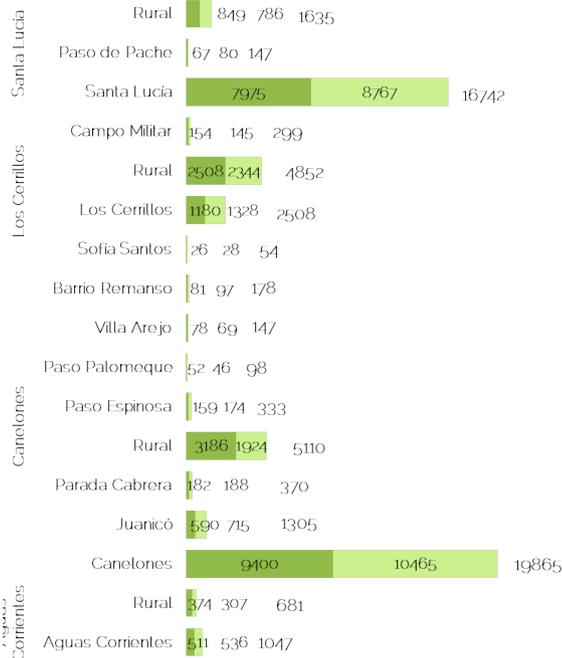
## Hogares



Tamaño promedio de los hogares



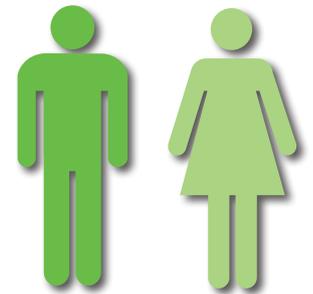
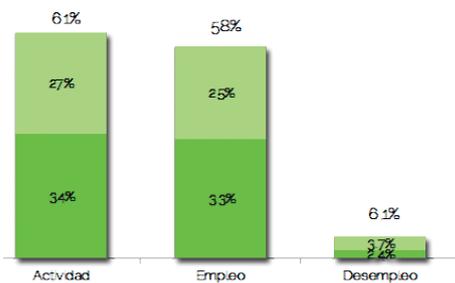
## Localidades



## Municipios



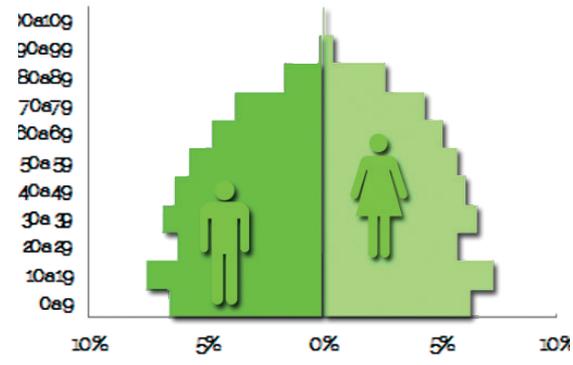
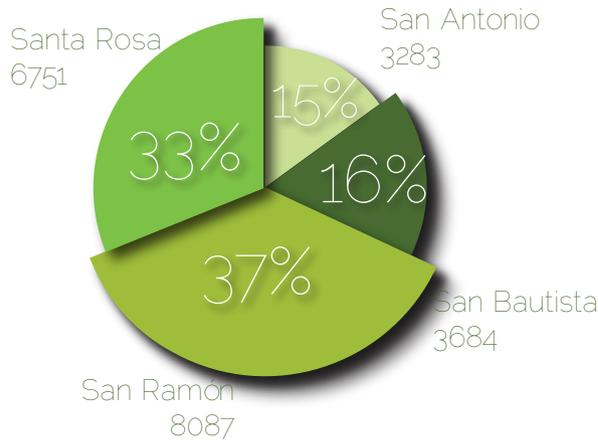
## Trabajo



# Microrregión 2

San Antonio, San Ramón, San Bautista, Santa Rosa

## Población



## Hogares



Tamaño promedio de los hogares



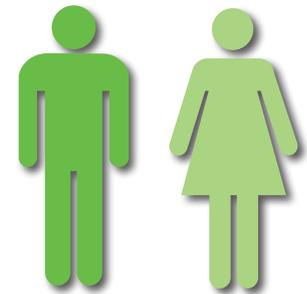
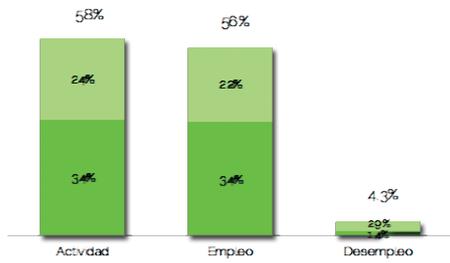
## Localidades



## Municipios



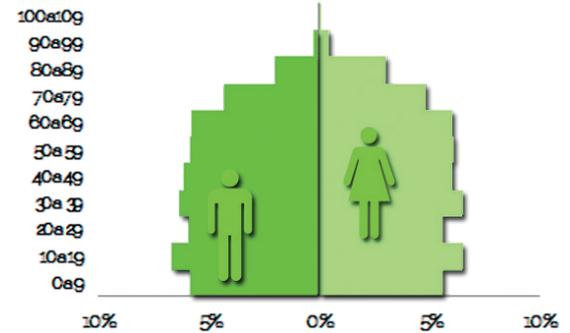
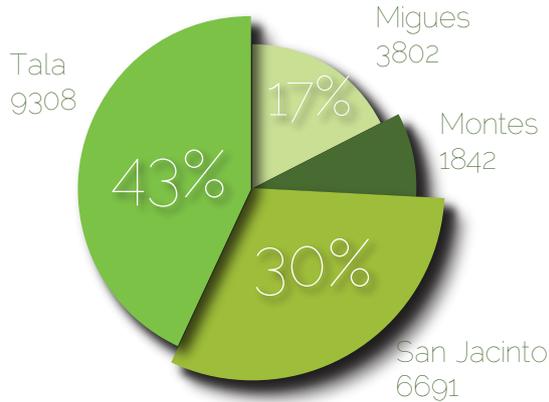
## Trabajo



# Microrregión 3

Migues, Montes, San Jacinto, Tala

## Población



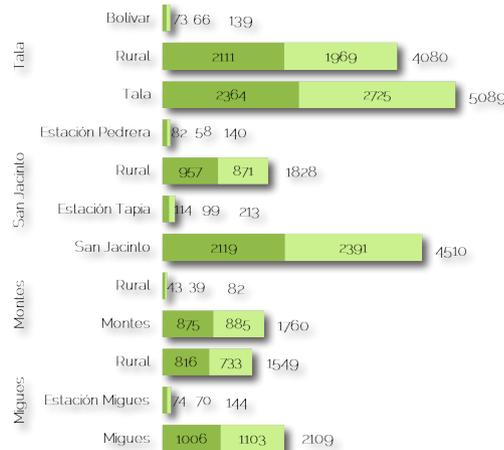
## Hogares



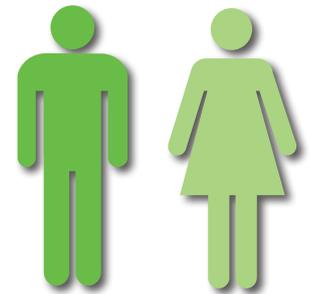
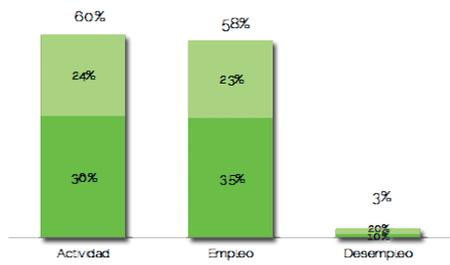
## Localidades

## Municipios

Tamaño promedio de los hogares



## Trabajo



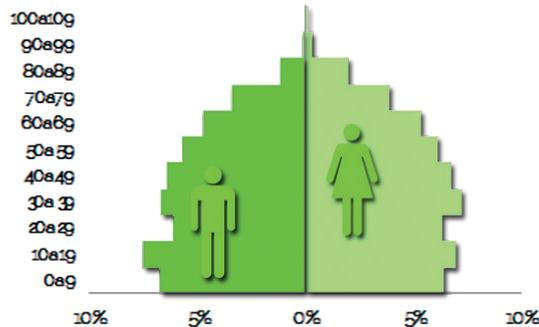
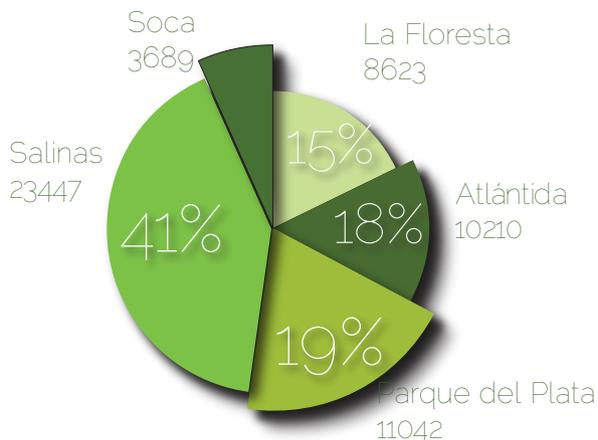
# Microrregión 4

Atlántida, La Floresta, Parque del Plata, Salinas, Soca

## Población

 27762

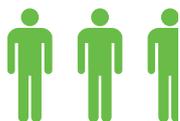
 29249



## Hogares

 21,467

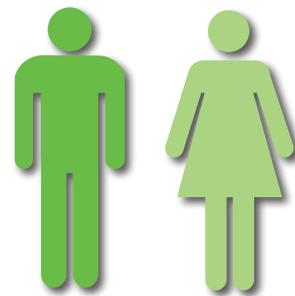
Tamaño promedio de los hogares

 2.64

## Localidades

Municipio	Localidad	Población
Soca	Estación Piedras de Afilar	49 42 91
	Capilla de Cella	67 52 119
	Rural	839 711 1550
	Dr. Francisco Soca	860 937 1797
	Piedras de Afilar	74 58 132
Salinas	Villa Juana	24 20 44
	Neptunia	2355 2419 4774
	Morinda	1752 1791 3543
	La Montañosa	196 200 396
	Fortín de Santa Rosa	136 152 288
Parque del Plata	Rural	550 502 1052
	Panamar - Pinepark	2304 2420 4724
	Salinas	4059 4567 8626
	Las Toscas	1456 1690 3146
	Parque del Plata	3791 4105 7896
La Floresta	Guazu-Virá	39 47 86
	La Tuna	98 106 204
	Santa Lucía del Este	139 147 286
	Santa Ana	151 122 273
	El Galeón	95 97 192
	Los Tilanes	75 78 153
	Jaurequiberry	240 218 458
	Cuchilla Alla	258 269 527
	Bianitz	27 30 57
	Bello Horizonte	206 210 416
Atlántida	Argentino	43 25 68
	Araminda	82 70 152
	San Luis	925 953 1878
	Costa Azul	476 489 965
	Estación La Floresta	667 65 1313

## Municipios



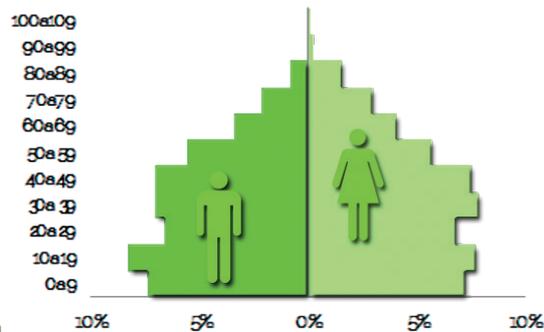
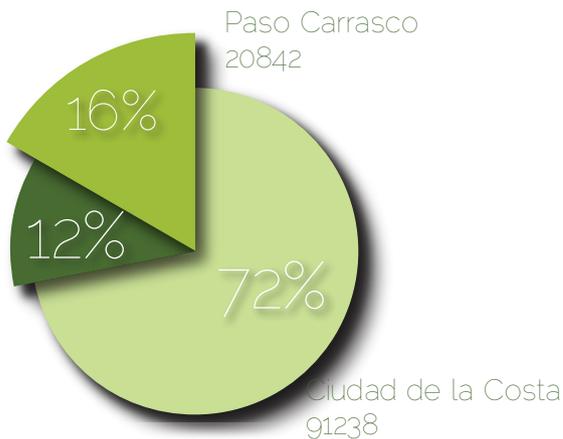
## Trabajo



# Microrregión 5

Ciudad de la Costa, Nicolich, Paso Carrasco

## Población



## Hogares



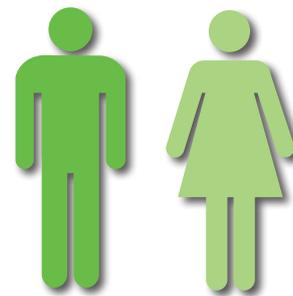
Tamaño promedio de los hogares



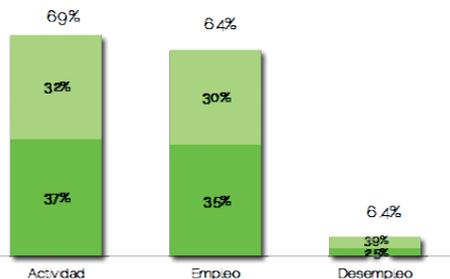
## Localidades

Municipio	Localidad	Hombres	Mujeres	Total
PASO CARRASCO	Aeropuerto Int. de Carrasco	69	66	135
	Barra de Carrasco	2599	2817	5416
	Paso Carrasco	7397	7894	15291
	Altos de la Tahona	80	88	168
NICOLICH	Quintas del Bosque	29	28	57
	La Asunción	84	100	184
	Colinas de Carrasco	31	25	56
	Rural	186	183	369
	Villa Aeroparque	2070	2130	4205
	Nicolich	4760	4819	9579
CIUDAD DE LA COSTA	Haras del Lago	31	37	68
	Lomas de Carrasco	376	384	760
	Colinas de Solyrmar	1384	1429	2813
	Lomas de Solyrmar	9239	9885	19124
	El Bosque	478	510	988
	Rural	53	48	101
	Shangriá	1603	1692	3195
	Lagornar	3822	4244	8066
	El Pinar	10252	10839	21091
	Solyrmar	8902	9671	18573
CIUDAD DE LA COSTA	Parque Carrasco	4106	4516	8622
	San José de Carrasco	3556	3732	7288
	Paso Carrasco	399	308	617

## Municipios



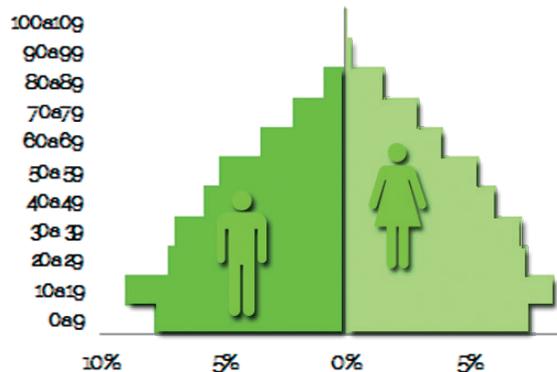
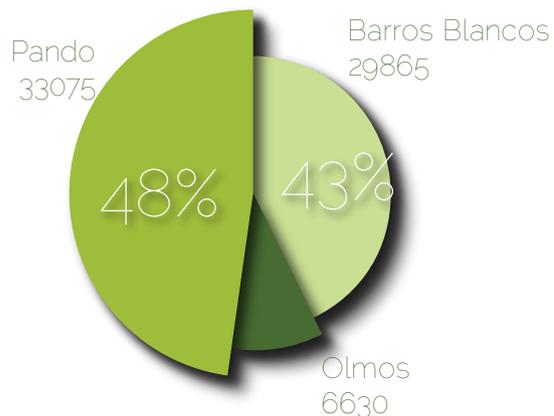
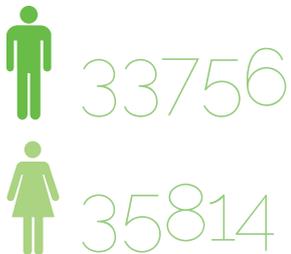
## Trabajo



# Microrregión 6

Barros Blancos, Olmos, Pando

## Población



## Hogares



Tamaño promedio de los hogares



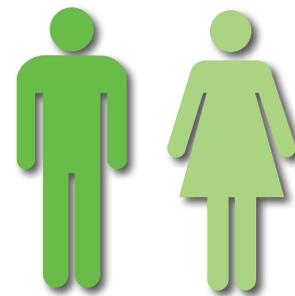
## Localidades

Carmel	32	48	80
Lomas de Carrasco	28	18	46
Villa El Talo	320	295	615
Cruz de los Caminos	69	66	135
Jardines de Pando	358	398	756
Estanque de Pando	381	389	770
Viejo Molino San Bernardo	232	224	456
Rural	1143	1093	2236
Totoral del Sauce	247	220	467
Villa Aeroparque	50	52	102
Barros Blancos	724	702	1426
Quinta de los Homeros	4	3	7
Cumbres de Carrasco	16	16	32
Pando	1233/101	13610	25947
Piedra del Toro	163	169	332
Rural	713	724	1437
Olmos	309	353	662
Empalme Olmos	2056	2143	4199
Rural	23	17	40
Barros Blancos	14551	15274	29825

## Municipios



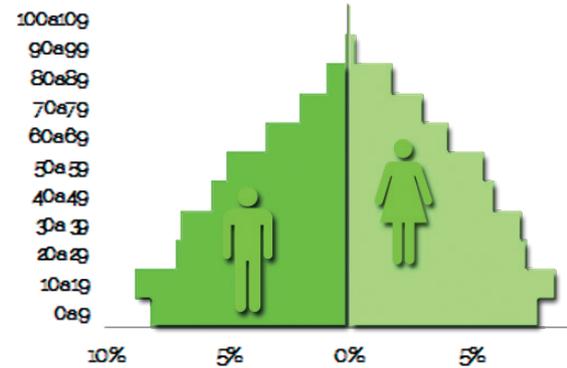
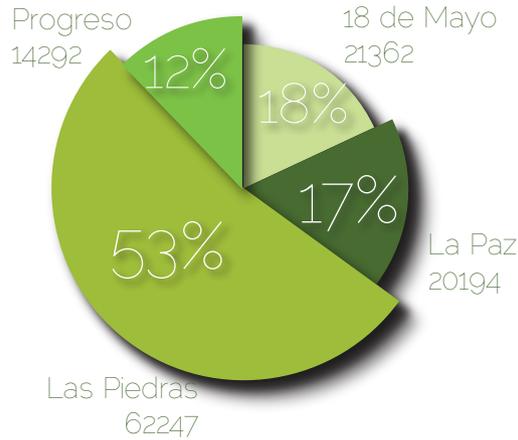
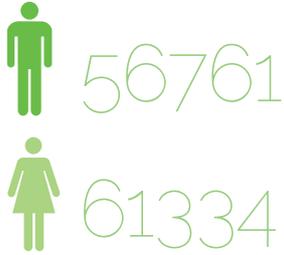
## Trabajo



# Microrregión 7

18 de Mayo, La Paz, Las Piedras, Progreso

## Población



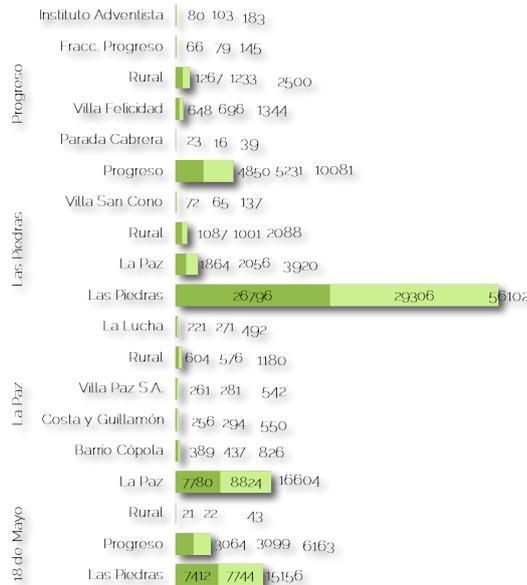
## Hogares



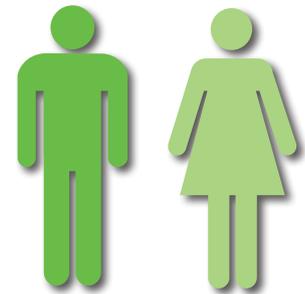
Tamaño promedio de los hogares



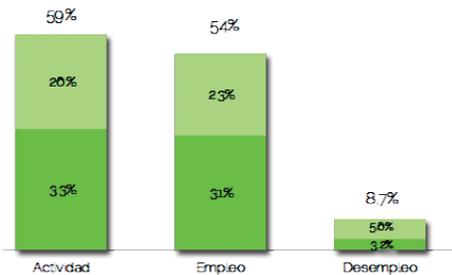
## Localidades



## Municipios



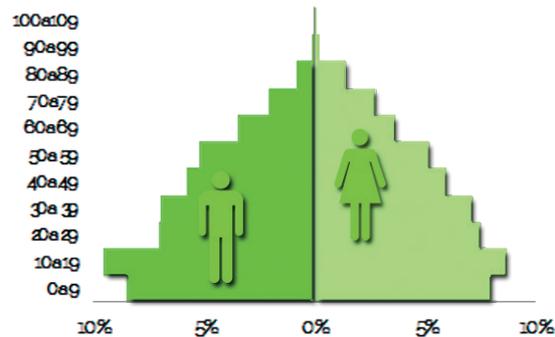
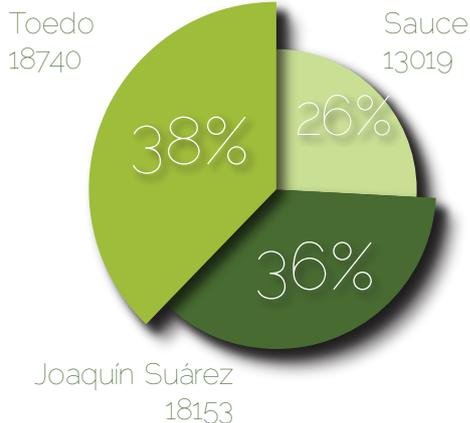
## Trabajo



# Microrregión 8

Sauce, Joaquín Suárez, Toledo

## Población



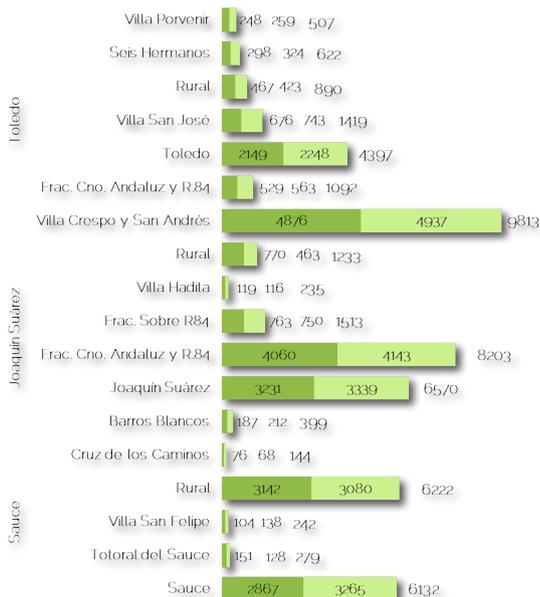
## Hogares



Tamaño promedio de los hogares



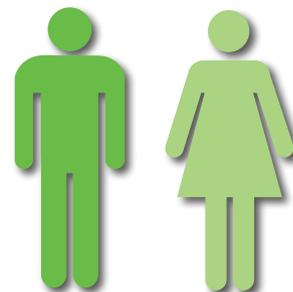
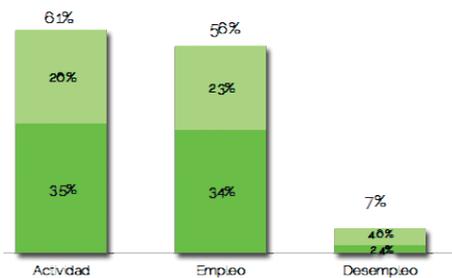
## Localidades



## Municipios



## Trabajo



# Líneas Generales

## Participación Ciudadana

El nuevo marco jurídico existente crea el tercer nivel de gobierno y le asigna competencias respecto a la promoción de espacios de involucramiento de las personas, estableciendo como principio cardinal la participación ciudadana.

En este momento histórico pautado por legislaciones que apuntan a descentralizar poder en el territorio, parece fundamental instrumentar mecanismos que permitan que la voz de la sociedad civil organizada incida en la gestión. Este nuevo escenario desafía las estructuras rígidas, debiendo existir una transformación institucional que habilite procesos de elaboración y acción conjunta, cambiando las formas de interacción. En otras palabras, las políticas públicas deben enunciarse desde lo comunitario, en un proceso desde abajo hacia arriba (políticas botton-up).

En cuanto a la participación se entiende necesaria la ruptura con las políticas fragmentarias, sectoriales y de segregación que han sufrido nuestros territorios. El punto de partida de este proceso debe reconocer los distintos espacios de participación que la comunidad se ha dado, ya sea desde las instancias territoriales en comisiones de fomento, agrupaciones de vecinos, de jóvenes, así como instancias temáticas como lo son los nodos, las mesas, entre otras, tanto a nivel rural como urbano. Se considera entonces el nivel local como el ámbito de gestión donde es posible un proceso participativo sostenido entre diversos actores, con definición de objetivos y toma de decisiones colectivas.

Por tanto debemos pensar en un modelo de transición que otorgue legitimidad y asegure la participación democrática. Este nuevo esquema de trabajo debe habilitar mecanismos participativos de consulta, así como instrumentos que incentiven el





control ciudadano y la rendición de cuentas de los gobiernos en las distintas escalas.

En ese sentido, es imprescindible continuar reforzando la identidad como dimensión de lo simbólico hacia el desarrollo sustentable del departamento, buscando nuevos mecanismos que representen la diversidad territorial y la heterogeneidad cultural. También resulta necesario avanzar en espacios y estrategias de encuentro y articulación, apostando a la transversalización de la gestión y promoviendo una estrategia integral de promoción de la cultura. Es menester entonces la identificación y valorización de los rasgos comunitarios locales, manifestados a través de las diferentes costumbres y expresiones que estimulan el sentimiento de pertenencia. Estas expresiones deben ir acompañadas de equipos que trabajen en los territorios junto con las organizaciones sociales y la comunidad toda para la construcción de nuevas acciones en materia de política pública.

Como se mencionó, otra premisa ha sido el trabajo con las juventudes canarias, desarrollando espacios de participación para las y los jóvenes a través de la implementación de los Cabildos Jóvenes. Esta experiencia ha demostrado un fuerte compromiso de las juventudes con sus comunidades, atendiendo además a sus intereses y necesidades generacionales. Este programa es el marco de participación donde las y los jóvenes canarios proyectan el futuro deseado para el departamento y requiere sostener una fuerte apuesta en materia de política pública de juventudes. Para ello entienden necesario que los vecinos de las distintas comunidades se involucren en el proceso de creación de proyectos y sean parte en su desarrollo, proponen generar espacios de participación, discusión político-social e integración que promuevan la identidad local y una inclusión con miras a la valorización de la diversidad.

## Ley 19.272

“Artículo 5<sup>o</sup> Los Municipios instrumentarán la participación activa de la sociedad en las cuestiones del Gobierno Local. Cada Municipio creará los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los niveles organizativos de la sociedad, para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia, los que deberán ser implementados bajo su responsabilidad política.”...



# Líneas Generales



## Gobernanza

La orientación de este nuevo sistema implica la necesidad de generar estrategias de gobernanza a partir del reconocimiento de diversas organizaciones e instituciones de distinta naturaleza, públicas y privadas, nacionales, departamentales y locales, que actúan en el territorio. Este modelo de gobernanza implica una transformación de la forma tradicional de gobernar, sustentada básicamente en la centralización del poder y las decisiones, y en el vínculo jerárquico entre el gobierno y la sociedad.

La nueva forma de gobierno y gestión pública se caracteriza por un mayor grado de cooperación y vinculación entre el Estado, las organizaciones sociales y actores privados, desarrollados entre los diferentes niveles gubernamentales. Surge entonces la necesidad de crear nuevos canales de participación que apuntan a incorporar a los actores sociales, públicos y privados en los ámbitos decisorios de la gestión gubernamental.

En este marco la descentralización participativa se configura como un modelo que posibilita la reestructuración de los ámbitos locales buscando un acercamiento del gobierno a la sociedad civil, promoviendo la participación en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas por parte de los involucrados. El concepto de gobernanza aporta una perspectiva distinta al proceso de toma de decisiones, siendo más complejo al involucrar una pluralidad de actores. Esto implica un nuevo fortalecimiento del gobierno en cuanto a sus capacidades estratégicas para articular, gestionar recursos y lograr objetivos colectivos en un escenario más plural y horizontal.

Por consiguiente debemos posicionarnos en una manera diferente de gestionar



y avanzar hacia nuevos modelos de gobernanza. Esto implica, entre otras acciones, valorar la heterogeneidad canaria como potencial y hacer hincapié en el desarrollo cultural como dimensión fundamental para mejorar la calidad de vida y como herramienta para fortalecer la identidad de la población.

Es menester trabajar con la comunidad, contemplando a los artistas de todo el departamento, apostando a un desarrollo cultural que promueva la participación y los espacios de formación y expresión. Una cultura enraizada en el espacio público que debe ser apropiado por la comunidad, espacios colectivos contruidos desde la solidaridad y el respeto a la diversidad.

En ese sentido, las juventudes canarias reafirmaron la importancia y la necesidad de que se promuevan e integren redes comunitarias, destacando el rol del municipio en la articulación con otras instituciones. También sostienen que los cabildos jóvenes deben ser valorados y contemplados por los ámbitos de gobierno local y departamental para la definición de las acciones y políticas en los territorios.

## Unidades territoriales

Las unidades territoriales locales, los municipios, deben ser institucionalmente fuertes y con capacidad de gestión y articulación, en un vínculo de interacción permanente. Los espacios de colaboración supra-



# Líneas Generales



local son las microrregiones, cuyas ventajas comparativas y competitivas posibilitan pensar en estrategias comunes y consensuadas de desarrollo local. Esta articulación debe darse en el marco de condiciones de equidad y equilibrio, en donde los municipios estén en un mismo nivel para el desarrollo de sus potencialidades.

Los mecanismos de consolidación de la participación ciudadana son fundamentales para el desarrollo. El sistema puede ser entendido entonces como una herramienta para el desarrollo local, que hace posible acercar el gobierno a los ciudadanos generando espacios de participación y toma de decisión a nivel local.

*'Pensar un modelo de desarrollo desde el plano local supone claramente un proceso político de debate de los actores del territorio y la generación cada vez más patente de formas innovadoras de gobierno y toma de decisiones (...)' (Carmona, R).*

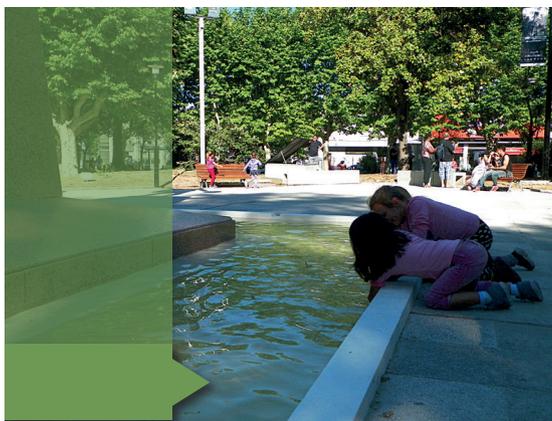
Es menester que las economías locales tomen como premisa la solidaridad territorial, que en un modelo de desarrollo desigual y combinado coexisten y se retroalimenten. Por tanto es imprescindible afrontar los desafíos que implican los cambios demográficos, la transformación de la estructura etaria y los cambios en las demandas de políticas sociales a escala local.

El proceso debe darse de manera gradual y progresiva, asegurando la transferencia efectiva de recursos y la generación de capacidades que den sustento y viabilidad al proceso. Este camino busca ir generando un proceso irreversible que consolide los avances y amplíe los márgenes de acción de los gobiernos municipales, garantizando la estabilidad y gobernabilidad en escenarios de cohabitación política.



Es necesario a su vez, plantear la pertinencia de las unidades territoriales, asignando las competencias de cada escala con un criterio de subsidiariedad que jerarquice la especificidad de cada territorio y sus potencialidades. La subsidiariedad entre los niveles de gobierno implica la necesidad de establecer acuerdos sobre las competencias respectivas entre el nivel departamental y el nivel local, así como aquellas que son complementarias. A su vez, debe darse una relación de cooperación y complementariedad entre los niveles para dar cumplimiento al plan de gobierno departamental articuladamente, con una lógica y coherencia institucional que permita la transferencia de cometidos hacia el nivel local de manera eficiente.

Es en el ámbito local que la dimensión cultural cobra especial relevancia, ya que los municipios son esenciales para el acercamiento de las peticiones ciudadanas y en el desarrollo de programas y actividades culturales que tienen una línea y una coordinación de nivel departamental, pero que son articuladas e incluso cogestionadas con los municipios. Entonces, tanto la concreción de concejos



# Líneas Generales



culturales como línea directa de comunicación y propuestas entre la ciudadanía, actores culturales y gobierno local y departamental, como la revalorización de las casas de la cultura como espacios de integración y participación local, se constituyen como insumos para pensar la gestión y generar políticas que atiendan dichas visiones. Otra de las líneas se vincula al reposicionamiento de la cultura en el espacio público, conceptualizado como lugar de encuentro, epicentro de la cultura y emancipación de la identidad local.

Esta visión es compartida por los jóvenes, en tanto que entienden que el nivel local es el espacio de cercanía y de construcción de identidad. Consideran necesario promover el interés y la participación de la ciudadanía, involucrar a la gente y preguntar a los vecinos y vecinas por sus intereses y necesidades. Resaltan que el rol del municipio debe ser el de articular con otras instituciones y coordinar y destacan la importancia de que se promuevan e integren redes comunitarias con otras instituciones para trabajar colaborativamente.

Enfatizan la importancia de trabajar con nuevas formas y herramientas que permitan superar el estigma negativo de los jóvenes y generar mecanismos que rompan con los esquemas tradicionales. Entonces, visualizan a los cabildos jóvenes locales como una oportunidad para construir y participar ya que dichos espacios son un mecanismo innovador y la herramienta para expresarse, proponer y generar acciones. Esto debería ser impulsado de manera articulada e integrada a otros espacios y estrategias de participación. Asimismo, entendemos pertinente el aporte que realizan para promover la participación desde las bases a través de representantes barriales y juveniles, para hacer efectiva una participación de cercanía entre la ciudadanía y las acciones del gobierno local y departamental.





# Las Escalas del Sistema



El modelo que se propone se basa en la integralidad del territorio y la subsidiariedad de los distintos niveles. Es por ello que se configurarán espacios a distintas escalas y con alcances diversos, que se vinculen, aporten y complementen entre sí.

Es importante que la comunicación fluya en los diferentes niveles de forma tal que la escala local se acceda a la información en forma ordenada y precisa. Para esto es menester generar canales institucionales de apropiación de las distintas estrategias internas y externas que la institución defina.

Asimismo, desde el Sistema de Participación y Descentralización se propone que todas las formas de participación existentes en un municipio (cabildos jóvenes, mesas de desarrollo local, concejos culturales, etc.) deben ser dotadas de estrategias comunicacionales y de difusión que se alineen a la establecida por la institución, de manera tal que sean reconocidas por esta como parte de su política en materia de descentralización y participación. Por estos motivos es importante establecer un fuerte vínculo entre el funcionario municipal y la ciudadanía, respaldándose en los valores que caracterizan a cada zona del departamento canario. Además este vínculo debe favorecer la información vinculada a las obras realizadas en la comunidad, detallando la ubicación, costos, plazos, y destacando fuertemente valores como la transparencia y la equidad.

## Local

La escala local es la que debe constituirse como el ámbito de cercanía. Debe conocer la comunidad y su gente, para poder así generar los instrumentos para la creación de su estrategia de desarrollo, acercando los tiempos de la gestión a la ciudadanía, de modo que esta conozca y pueda participar y decidir sobre las



ejecuciones que se realicen en su localidad. También deberá conocer los procesos de la gestión para planificar y ordenar los tiempos, logrando que la participación tenga eco en la gestión local, departamental y nacional.

La escala local es aquella en la que el gobierno departamental desconcentra sus servicios, la escala microrregional opera en forma de brazo articulador y operativo, y la estructura del municipio desarrolla el vínculo y establece los métodos de participación social. En este nivel la participación se encuentra enmarcada en el enfoque estratégico y metodológico del desarrollo local, concebido como proceso integral, multidimensional y multiactoral.

Aporta a su vez al fortalecimiento de la gobernanza local, en tanto proceso consensuado y participativo en el que se da una articulación horizontal de una pluralidad de actores del territorio, buscando objetivos comunes e iniciativas locales. Debemos pensar para ello en una plataforma de aprendizaje colectivo que promueva la democratización del conocimiento y del acceso a la información.

La estrategia de desarrollo local implica, necesariamente, procesos participativos y requiere ámbitos de negociación, intercambio y acuerdos. A su vez, promueve la elaboración de los planes estratégicos locales, que deben elaborarse en procesos participativos que respeten los tiempos y procesos de cada territorio. Estos planes son herramientas de consenso, que dan los lineamientos, y su contenido es la formulación de las visiones del territorio por parte de sus habitantes y representantes. Conlleva a la generación de los Planes Operativos de Acción (POA) en tanto planes operativos de gestión local que recojan las demandas ciudadanas. Por ello es necesario fortalecer primero a los actores locales colectivos con el fin de fomentar el capital social y las capacidades de articulación. Se debe orientar el proceso hacia la consolidación de pactos territoriales que avalen los acuerdos colectivos y generen un compromiso entre los diversos actores.

Esto debe ser acompañado de un esfuerzo de innovación institucional incorporando este enfoque.



# Las Escalas del Sistema



apostando a fortalecer el trabajo de cercanía como estrategia de articulación, proximidad y acompañamiento de los procesos locales. De ese modo se promueve el desarrollo social y humano del departamento, a través del trabajo de cercanía que ha implementado Canelones siendo hoy una experiencia exitosa que es de referencia a nivel nacional. Asociado a esto el trabajo en red como forma de articulación y gobernanza es una característica de la gestión canaria y las experiencias interinstitucionales revalorizan el capital intangible de los territorios.

En este contexto resulta necesario conformar un equipo técnico que se encargue de la coordinación con los ámbitos de desarrollo local y ordenamiento territorial, así como del diseño de los planes estratégicos locales. Este grupo de trabajo debería coordinar con los técnicos que desarrollan los instrumentos de ordenamiento territorial y con los lineamientos de las direcciones generales, buscando generar una correspondencia con los objetivos institucionales.

Se instaurará la metodología de trabajo por proyectos como herramienta fundamental y se respetarán los procesos locales, siendo priorizados por las microrregiones, los restantes municipios, las direcciones de la Comuna Canaria y el gobierno central, a través de sus representantes territoriales. En este proceso se plantea la construcción de líneas estratégicas locales, con la definición de una agenda de proyectos por municipio de corto y mediano plazo.

En ese sentido entendemos oportuno propiciar tanto las instancias por la ley previstas, como nuevos espacios que resultan necesarios:



**Cabildos.** Son instancias de participación convocadas por los municipios a los efectos de conocer las necesidades de los distintos barrios que integran el territorio del mismo. El gobierno municipal trabaja las necesidades, las ordena en prioridades y negocia su concreción con la intendencia a través de las direcciones, mediante el formato 'Plan Operativo Anual'.

**Audiencias Públicas.** Son instancias en las que el municipio da cuenta a la ciudadanía de lo realizado en su territorio durante un período determinado, generalmente anual. Dicho relato contiene lo realizado por las distintas direcciones a través de los vértices. El mensaje debe ser claro pues no se trata de contar proyectos sino hechos en función de los planes y/o proyectos aterrizados en el lugar, a su vez el municipio relatará lo realizado con los recursos económicos propios.

**Ámbitos permanentes.** Es necesario promover ámbitos locales permanentes de participación que deben ser definidos según la realidad y necesidad territorial, que reconozcan y valoren los procesos anteriores que se desarrollan en los diversos puntos del departamento. Serán el vínculo permanente entre el municipio y la sociedad, en ese sentido los formatos serán distintos pero enmarcados institucionalmente



## Cabildos Jóvenes

Son mesas locales de jóvenes, espacios de participación, construcción y acción. Tienen el objetivo de generar capacidades específicas de incidencia de las juventudes canarias sobre las políticas a escala regional y departamental. Buscan a su vez colectivizar la información acerca de los recursos existentes en la microrregión para potenciarlos, así como para priorizarlos y articular para su optimización. Estos ámbitos deben ser reconocidos y escuchados por los concejos de cada municipio y aportar a la generación de agendas locales.



# Las Escalas del Sistema



en un mismo sistema. Para ello deben establecerse y legitimarse espacios, mesas o nodos de participación en torno de las principales temáticas identificadas como relevantes en la localidad.

Destacamos en particular como ámbitos que deben establecerse coordinadamente en todos los municipios y en articulación con otros, los Cabildos Jóvenes Locales, los Concejos Culturales y aquellos Ámbitos de Diálogo Social y Desarrollo Local.

**Coordinaciones horizontales.** Son aquellas agendas provenientes de distintos ámbitos que conllevan en su esencia la participación de la ciudadanía para su implementación, las que generalmente tienen como objeto una acción concreta, como pueden ser los programas: "Desembarcos Barriales", "Sistema de contenedores Domiciliarios", "+Local" y "Cooperación descentralizada".

Cabe destacar que cada una de estas instancias de participación ciudadana deben ser oportunamente difundidas, y pueden adoptarse ciertas estrategias que permitan que el mensaje llegue sin ruidos a la ciudadanía. Para cada caso habrá que calibrar una herramienta efectiva de comunicación, del abanico de canales posibles disponibles: mailing, carteleras, redes sociales, folletería, avisos en radio y televisión, etc.

## Microrregional

Esta escala se caracteriza como el espacio articulador por excelencia entre la escala departamental y la escala local. Es quien agrupa los distintos municipios, ya sea por su vocación productiva, cercanía, o temática vinculante, para potenciar las localidades en una ecuación ganador-ganador con base en la complementariedad



de los territorios. Es la escala para la formulación y generación de proyectos microrregionales, así como para la coordinación con proyectos de escalas mayores, que permita un mejor aprovechamiento de los recursos.



## Concejos Culturales

Funcionarán en cada municipio de manera coordinada. Serán liderados por organizaciones sociales pero en articulación permanente con el municipio, así como con la Dirección de Cultura. A partir de la creación de estos concejos, se busca establecer una red de concejos para la cultura, generando con esto un concejo departamental, lo cual eleva la apuesta hacia la proyección de un espacio de coordinación participativo de nivel departamental.

## Ámbitos

Los Ámbitos de Diálogo Social y Desarrollo Local, son espacios de representación de la sociedad civil organizada que se reúne para trabajar los temas de interés local. Los mismos se trabajarán con el municipio y, según la priorización que se dé, formarán parte de los planes municipales de desarrollo, así como de las líneas estratégicas locales y microrregionales. En ese sentido, los formatos serán distintos pero deben responder a un mismo marco conceptual.



# Las Escalas del Sistema



En este sentido se vuelve necesario la participación de las redes locales y ámbitos de participación permanentes de nivel local, en una escala microrregional que las unifique y potencie. Esta escala se debe redefinir en función de las metas y objetivos comunes que las localidades entiendan relevantes, generando sinergia en las acciones allí definidas, habilitando la generación de agendas microrregionales.

Esta escala debe redefinirse en cantidad y valoraciones, para trabajar en la equidad de los territorios y su cohesión. Para alcanzar este objetivo es importante que estos espacios cuenten con equipos técnicos de trabajo en territorio, que den respuesta a las distintas velocidades con que se mueve el mismo, desde la respuesta concreta a una demanda (YA, corto plazo), el trabajo por proyectos (mediano plazo) y el trabajo en el desarrollo (largo plazo). La conformación de estos equipos microrregionales se dará de acuerdo a las características particulares de cada microrregión, ampliando de esta manera las capacidades técnicas de los municipios para la elaboración de proyectos, así como para encontrar estrategias de coordinación con proyectos de diversa envergadura.

Debe dotarse a esta escala de la capacidad de gestión necesaria, por lo que resulta imprescindible crear los Comités de Gestión, como espacios que consisten en instancias periódicas de participación del gobierno departamental, de los gobiernos municipales reunidos por microrregión y los referentes de las distintas áreas agrupados por vértices para construir las estrategias a largo, mediano y corto plazo, así como de la gestión diaria. Esta instancia planificadora intermedia se realiza con el fin de garantizar la pluralidad y como espacio planificador microrregional y local. Tiene por objetivo ampliar la participación en la elaboración del PEC; por tanto debe reconocer el saber y las capacidades locales e incorporar las miradas y las





líneas de acción microrregionales.

La dimensión cultural es fundamental en esta escala y requiere coordinación a nivel territorial para planificar políticas que tengan que ver con identidades compartidas en las microrregiones, más allá de las identidades locales de los 30 municipios. La estrategia adoptada apuesta a generar un proceso de descentralización de la cultura que permita estar y tener presencia en el territorio, facilitando el vínculo y la participación de las organizaciones y grupos.

## Departamental

La escala departamental debe ser concebida como estratégica y ágil, basada en el trabajo por vértices y que sean estos los espacios desde los que se desprenda el trabajo de las direcciones generales y sus unidades. Este pensamiento transversal de gestión e integración es una construcción permanente de nuevas prácticas, instrumentos, normas y relaciones que superen el modelo piramidal de trabajo.

El gobierno departamental a través del PEC y sus herramientas: vértices, microrregiones y trabajo por proyectos, se nutre de las experiencias de los territorios. Las mismas son devueltas en la continua dinámica de revisión del PEC, la definición de hitos y de señales claras a través de sus planes operativos, como escenarios privilegiados para los procesos de proximidad con la ciudadanía en Canelones. Para ello es necesario pensar en espacios permanentes de articulación que nucleen los ámbitos que se han



# Las Escalas del Sistema



generado, entonces debemos pensar en mecanismos que integren a los cabildos jóvenes departamentales, el Concejo Departamental de la Cultura y las mesas de desarrollo local, elevando la apuesta hacia la proyección de un espacio de coordinación participativo de escala departamental.

En este esquema se proponen los planes, programas y proyectos prioritarios para Canelones. Los mismos tendrán cronograma, presupuesto y localización como componentes fundamentales de manera tal de poder ser presentados, atendiendo a esta lógica de trabajo, en el presupuesto quinquenal. Para lograr este modo de gestión es necesario trabajar con los técnicos y profesionales idóneos en el diseño de una nueva forma de presentar el presupuesto a ser votado por la Junta Departamental. Es así que los compromisos que se asumen políticamente con la ciudadanía se verán reflejados por los planes y programas que desarrollará la Intendencia de Canelones. Esto brinda certezas en las acciones a llevar adelante por el gobierno departamental de manera tal de generar en la ciudadanía el sentimiento de confianza necesario para motivarse a participar.



De esta manera cada plan, programa y proyecto que desarrolle el gobierno departamental será discutido a nivel de las microrregiones, en materia de distribución de los recursos presupuestados para los objetivos departamentales; y a nivel municipal su ejecución. En este esquema, se unifican los intereses en el bien común departamental, pero cada municipio le da su impronta y maneja el presupuesto asignado y los demás recursos que acordó a nivel microrregional.

Es necesario entonces un equipo de coordinación que sistematice y ordene el trabajo de cada vértice. Simultáneamente, es importante reflejar la jerarquía del vértice administrativamente, generando mecanismos de auditoría de todos los



proyectos pertenecientes al mismo por parte del equipo de coordinación. A este nivel la comunicación institucional debe nutrirse de la información que se recoja de lo local, así como brindar aquella que sea necesaria para la ciudadanía.

El gobierno departamental debe pensarse como una integralidad, más allá de su diversidad territorial, incorporar los municipios implica poder complementar las dinámicas y temáticas sectoriales con las territoriales, con el fin de trascender la compartimentación de la gestión que permita avanzar hacia el Canelones deseado.



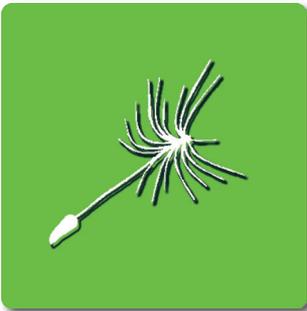
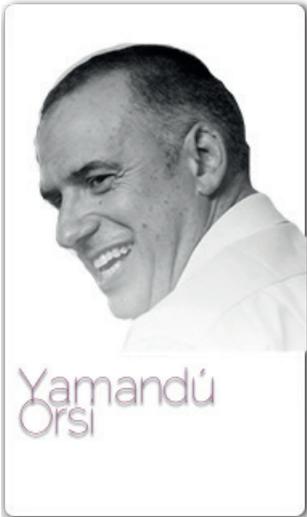
# A modo de cierre

Consolidar el Tercer Avance del PEC implica la generación de mecanismos acordes que habiliten procesos de descentralización y participación como ejes prioritarios de la gestión, que generen incidencia en la implementación de políticas públicas. En este marco se debe dar coherencia, legitimidad y sustento a la configuración de espacios participativos a distintas escalas que se vinculen, aporten y complementen entre sí.

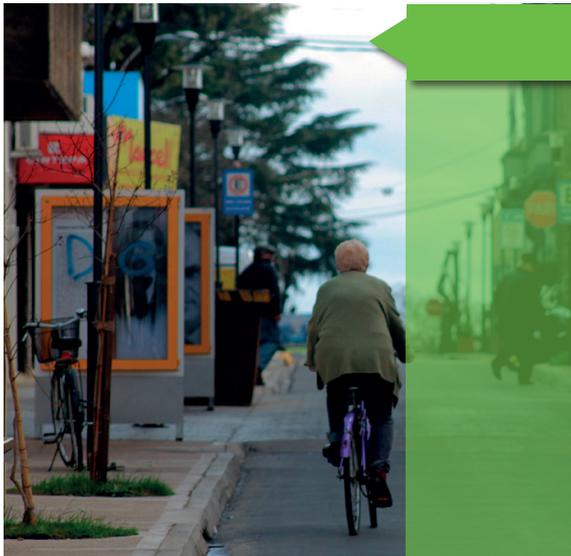
Resulta imprescindible generar las bases para una participación real, entendida como parte de un nuevo modelo de gobernanza más horizontal, que posibilite dar cercanía a la gestión. El nuevo modelo debe concebir la integralidad del territorio y generar criterios de subsidiariedad en los distintos niveles.

Para ello se reafirman las tres escalas: departamental, microrregional, y local con distintos alcances, que se deben vincular y complementar entre sí, con una lógica y coherencia institucional que permita la transferencia de cometidos hacia el nivel local de manera eficiente.

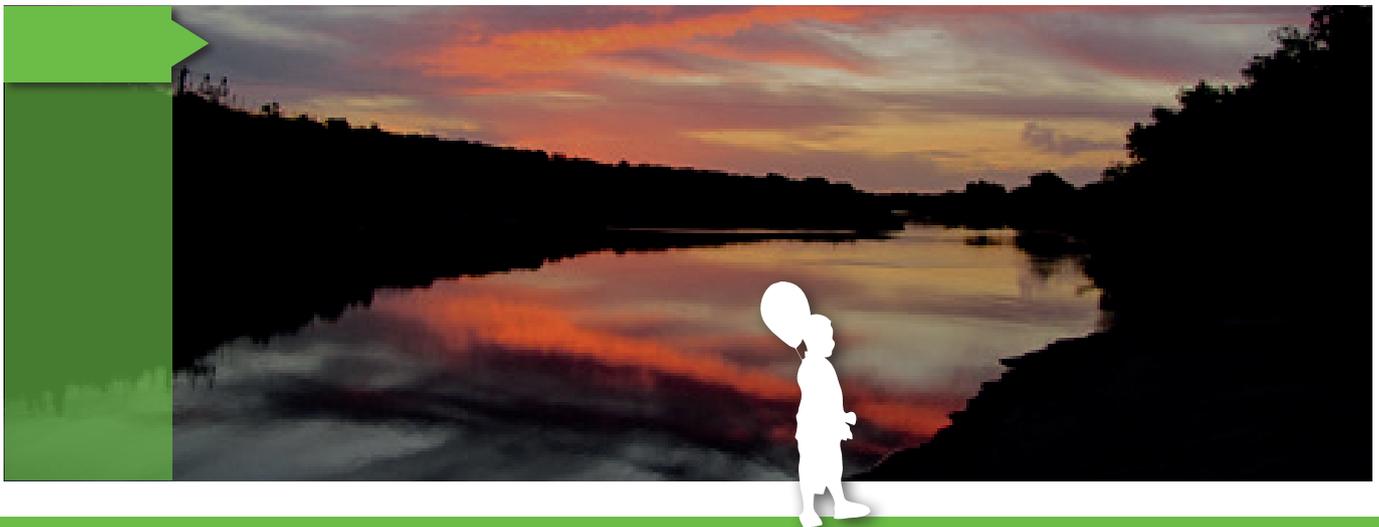
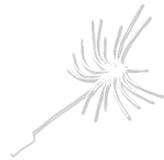
Entendemos que el PEC promueve el nivel local como el ámbito de gestión más cercano a la ciudadanía, donde es posible un proceso participativo entre diversos actores, con definición de objetivos y toma de decisiones colectivas. Estos espacios deben abarcar distintas temáticas y dimensiones entre las que resulta fundamental la cultural y a su vez incorporar la mirada de las juventudes canarias, valorando y asumiendo la voz joven en la construcción del Canelones deseado para todos y todas.



Este proceso debe ser entendido desde una visión estratégica y planificada, procurando la construcción colectiva de escenarios futuros y estrategias de acción, realizada con los actores organizados, con el fin de definir los caminos que deben recorrerse hacia el horizonte común.



  
Prof. Yamandú Orsi  
Secretario General



# Bibliografía



Bibl

Arocena, J. (1995): El desarrollo local un desafío contemporáneo. CLAEH, Universidad Católica del Uruguay

Arocena, J. (2013): Gobierno de Cercanía. Aprendizajes y desafíos- Descentralización: Desafíos, contexto y el caso uruguayo.

Arraigada, I. (2006): Breve guía para la aplicación del enfoque del capital social en los programas de pobreza. Comisión Económica para América Latina y el Caribe Santiago de Chile.

Carmona, R. (2005) El desarrollo local como desafío político. Nuevas formas de gobierno y gestión participativa en el territorio.

Coraggio, J. L. (2004): "Las políticas públicas participativas¿obstáculo o requisito para el Desarrollo local?. en González Bombal, I. (comp.): Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local, CEDES, CENOC, UNGS.

Cunill Grau, N. (1997): "Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social", CLAD, Editorial Nueva sociedad, Venezuela.

Mayntz, R. (2000): "Nuevos desafíos de la teoría de 'governance' ". Instituciones y Desarrollo., 7. pp. 35-52. En: <http://www.iigov/revista/revista7/docs/mayntz.htm>.  
- Maintz, R. (2001): "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en Revista Reforma y Democracia , No 21, Octubre, Caracas.

Narbondo, P y Ramos, C. (2001): "Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción". En Calame P. y Talmant A.: Con el Estado en el Corazón, Trilce, Montevideo.

Navarro Gómez, C. (2002): "Gobernanza en el ámbito local", ponencia en el marco del IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Octubre de 2002.

Oroño, A. (2007): "En la búsqueda de un modelo propio".

Silva Lira, I. (2003): "Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social 23 (ILPES), Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. CEPAL - Serie Gestión Pública 42. Santiago de Chile.

Zurbriggen, C. (2011): "Gobernanza: una mirada desde América Latina" Perfiles Latinoamericanos no 38.

## Otros documentos:

Consultoría Identidad. Actualización del Plan Estratégico Canario. Lic. Alejandra Camejo. Agosto, 2010.

Arocena, J. y Marsiglia, J. Curso de Formación en Desarrollo Local Microrregión 6. Comuna Canaria. Octubre - Noviembre de 2012.

Descentralización y Desarrollo Local en Uruguay. Elementos para promover un debate político. Cuadernos para el Desarrollo Local N3, Diálogos por la Descentralización. ART-PNUD, 2010.

Informe Técnico\_MDL Toledo, Equipo Técnico Inter Direcciones, 2012.

Planificación Estratégica: Análisis del proceso de descentralización en Canelones. 2011|2013

