

Centros cívicos de Canelones ante el desafío de la descentralización, el desarrollo territorial y el gobierno multinivel

Civic Centers of Canelones facing decentralization, territorial development and multilevel governance challenges

Martín Pardo*

* Político (Universidad Católica del Uruguay, 2000). Diplomando en Desarrollo Económico Local, Claeh. Ha coordinado la Unidad de Centros Cívicos de Canelones desde 2010 y gerencia el área de Desarrollo Local de la Secretaría de Desarrollo Local y Participación del Gobierno de Canelones.
✉ martinpardo1977@gmail.com

RECIBIDO: [30.3.2017]

ACEPTADO: [11.6.2017]

Resumen

Canelones es un departamento que, incluso antes de aprobada la legislación nacional en materia de descentralización y creación del tercer nivel de gobierno, viene ensayando un modelo de articulación que apunta a la gobernanza multinivel y la participación ciudadana en sus territorios. El presente artículo revisa la experiencia de los últimos años, a la luz de los nuevos retos instalados con el surgimiento de los municipios. Además, procura promover el debate en relación a la tan proclamada participación ciudadana.

Palabras clave: administración local, descentralización, gobierno municipal, Uruguay

Abstract

Canelones is a province where even before the approval of a national law concerning decentralization and the creation of a third level of governance, has been trying an articulation strategy, aiming to a multi-level governance and to citizenship participation throughout its territory. This article goes through Canelones recent years' experience in the light of the new challenges set up by the emergence of

municipalities. It also intends to promote a debate related to the much-proclaimed citizenship participation.

Keywords: local government, decentralization, municipal government, Uruguay

Introducción y marco metodológico

Desde el año 2005, el Gobierno nacional encabezado por el Frente Amplio ha puesto en la agenda pública la necesidad de dar un verdadero impulso a la descentralización política y a la participación ciudadana. Dicho proceso de transformación integró la necesidad de reformular la legislación para incorporar un tercer nivel de gobierno local (y, por tanto, modificar también aspectos electorales). Además se han realizado esfuerzos por articular estructuras centrales con los gobiernos departamentales y, a partir del 2010, con los municipios. Ahora bien, coordinar estratégicamente la presencia pública multiinstitucional en los territorios ha sido históricamente complejo: plantea grandes desafíos desde la perspectiva organizacional, la estratégica y en la propia gestión cotidiana de las políticas públicas.

En el presente trabajo se repasa una experiencia concreta que sintetiza un modelo de intervención y de gestión cotidiana en territorio: los centros cívicos de Canelones. Se procura abordar el tema con una visión técnica y política, que reconoce el aporte de los centros para la transformación de las localidades donde se han insertado, pero también los desafíos que implica su funcionamiento para los actores locales, en particular, los respectivos municipios.

El gobierno de Canelones comenzó a trabajar en la consolidación de un dispositivo multinivel que marca la convergencia de diversas prestaciones en un territorio: el centro cívico. Es interesante analizar la viabilidad de los centros cívicos como ámbitos propicios desde lo territorial para apuntar a una efectiva integración de los tres niveles de gobierno y abrir nuevos canales de participación e incidencia de la comunidad. Aunque, claro está, también es pertinente examinar las tensiones inherentes a la propuesta, en particular con los gobiernos locales y sus funciones.

El nuevo ciclo de gobierno nacional y departamental (2010-2015) y la aprobación de las leyes que descentralizan el poder político son datos absolutamente relevantes, que marcan una transformación significativa en la perspectiva de la gestión pública en los territorios, aunque se reconoce que la propia ciudadanía votó por primera vez sus gobiernos locales sin tener gran conocimiento de lo que implicaban, e incluso asumiendo las limitaciones para la gestión que los municipios tienen para este primer quinquenio de funcionamiento.

Durante el período de gobierno departamental 2005-2010 en el departamento de Canelones, se comenzó a trabajar en la creación, instalación y consolidación de un nuevo dispositivo que marca la convergencia de múltiples programas sociales de nivel nacional, departamental y local, buscando romper la fragmentación. El Centro Cívico Dr. Salvador Allende, instalado en julio de 2008, y los centros más recientes (Nicolich, de 2012; Soca, de 2013, y Montes, de 2014) son concreciones importantes que marcan experiencias —en algunos aspectos, comunes y transversales; en otros, bien diferentes— de cómo favorecer una gestión exitosa multinivel integrando a los municipios.

Este documento se propone avanzar sobre la pertinencia de los centros cívicos canarios como espacios territoriales adecuados para apuntar a una efectiva integración articulada multinivel. Dicha propuesta plantea, por cierto, caminos que muestran verdaderas posibilidades, así como también riesgos o amenazas que deberán ser abordados en un proceso de exploración que finalice en un efectivo punto de encuentro.

Además de analizar información documental y bibliográfica, se entrevistó a once informantes calificados de acuerdo con una pauta previamente elaborada. Los entrevistados son referentes de gestión (institucional, política, técnica o territorial) de múltiples dispositivos que funcionan dentro de dos de los centros cívicos mencionados.¹

La nueva legislación: los tres niveles de gobierno y ¿la participación ciudadana?

Si bien ya la reforma constitucional de 1996 consagraba en sus artículos 262 y 287 que «el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general» (Constitución de la República, 1967), por la vía de los hechos la concreción de dicho proceso en buena medida comenzó con la promulgación de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, 18567, en 2009. Ese texto fue luego complementado por otras iniciativas (como las leyes 18644, 18659 y 18665), que fueron incorporando nuevos elementos en el marco de una muy compleja implementación, aún en marcha y ajuste.

Según lo establecido en la norma, los nuevos municipios que se constituyen en tercer nivel de gobierno son aquellos que en 2010 tenían una población superior a los 5000 habitantes (el límite se reduciría a 2000 habitantes a partir de los comicios

1 Cabe destacar y agradecer el apoyo y la participación en el presente trabajo de la licenciada en Comunicación Lucila Carbajal, responsable de realizar la mayoría de las entrevistas y encargada de sistematizar dicho material, insumo sustantivo y complementario de la presente elaboración.

siguientes). Esa es la justificación territorial y demográfica de las nuevas estructuras políticas que apuntan a favorecer la participación ciudadana.

En la nueva legislación se destacan como *principios cardinales* de la descentralización local:

1. la preservación de la unidad departamental territorial y política;
2. la prestación eficiente de los servicios tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes;
3. la gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los municipios en el marco del proceso de descentralización;
4. la participación de la ciudadanía;
5. la electividad y la representación proporcional integral;
6. la cooperación entre los municipios para la gestión de determinados servicios públicos o actividades municipales en condiciones más ventajosas.

¿Y la participación?

Es por demás llamativo que en el texto de la ley no haya referencias específicas a la participación ciudadana. El tema solo figura en el nombre, en el artículo 3 —donde se dice que la participación es un «principio cardinal»— y en el artículo 13, donde se establece que es cometido de los municipios: «Crear ámbitos de participación social [...] [y] Presentar anualmente ante los habitantes del Municipio, en régimen de Audiencia Pública, un informe sobre la gestión desarrollada en el marco de los compromisos asumidos, y los planes futuros» (Ley 18567, 2010). Las referencias al tema son absolutamente genéricas y de ningún modo se indica cómo se efectivizará la participación ciudadana. Entonces surgen varias preguntas, de las cuales solo resumiremos algunas:

¿Cómo se impulsa con esta ley la participación, en términos de apropiación de espacios e incidencia ciudadana en la eventual definición de planes o políticas?

Desde esa perspectiva, solo hay una mención en el capítulo V, sobre la posibilidad de iniciativa ante el gobierno departamental: «El 15% (quince por ciento) de los ciudadanos inscriptos en una localidad o circunscripción tendrá el derecho de iniciativa ante el Gobierno Departamental en los asuntos de su competencia, incluida la iniciativa para constituirse en Municipio [...]» (Ley 18567, 2010). Pero no se trata de ninguna novedad, ya que esta petición está enmarcada en la Constitución vigente y rige tanto para el nivel nacional como para el departamental y el local.

¿No es excesivamente restringido pensar la participación ciudadana como la iniciativa referida ante el gobierno departamental o el derecho a votar un alcalde y concejales que administrarán su municipio de referencia cada cinco años?

En sintonía con la pregunta anterior, ¿no resulta absolutamente restrictiva también la formulación de la ley con relación a candidaturas que inexorablemente definen las estructuras partidarias?

Se abre una gran inquietud desde la perspectiva de la participación ciudadana, ¿era absolutamente inviable examinar otras alternativas de asociación de vecinos o redes por fuera de los partidos políticos?

Otro ejemplo de restricción es la imposibilidad de votar cruzado, esto es, apoyar a un partido en el ámbito local y otro en el departamento. Eso implica que si un vecino apoya a Z en lo departamental, no pueda apoyar en lo local a otro vecino que sintoniza con un partido X.

Es claro que la canalización de las candidaturas a municipios desde asociaciones vecinales, lemas accidentales o estructuras no partidarias y la posibilidad de voto cruzado son aspectos que trascienden las posibilidades de la propia ley, dado que el sistema electoral está consagrado en la Constitución. No se trata de pedirle a la ley lo que no puede dar, pero corresponde preguntarse si para iniciar el proceso de transformación de la gestión pública que incorpora un tercer nivel de gobierno no era pertinente abarcar todas las dimensiones que lo afectan, incluidos la materia constitucional en general y el sistema electoral en particular.

Si bien estas consideraciones no integran el núcleo del presente trabajo, son relevantes para que la participación ciudadana sea efectiva y no se quede en títulos rimbombantes. Las normas de alcance departamental vienen registrando algunos tímidos avances en este punto.

Para el quinquenio 2015-2020 y la nueva gestión municipal, se procura impulsar la participación a través de la reglamentación del Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal (FIGM), que se trabajó en la Comisión sectorial de Descentralización del Congreso de Intendentes en acuerdo con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República. En dicha reglamentación se plantean compromisos y metas de gestión para los municipios, las cuales se discriminan en *planificación, participación, funcionamiento y mantenimiento*.

En particular, las metas de participación integradas al reglamento de implementación del FIGM tienen la fortaleza de ampliar alcances relativos a la participación de la ciudadanía en el marco de la implementación de políticas del tercer nivel de gobierno. Esas metas son trabajadas y acordadas por los tres niveles. Para el caso de Canelones, actualmente las metas de participación se vinculan a instancias desarrolladas anualmente (discriminadas en cabildos, instancias de participación permanente y

audiencias públicas), así como a la ejecución de fondos o proyectos locales participativos.

Los mencionados compromisos de gestión son claves para la ejecución de fondos asignados a los municipios. La OPP es la que libera (o no) dichas partidas. El esquema de ejecución planteado tiene la virtud de impulsar procesos de mejora en el ámbito de los municipios —por ejemplo, con relación a la capacidad de planificar su gestión o incluir a las comunidades en sus procesos—, pero tiene también la enorme dificultad de que es un esquema un tanto antipático, por cuanto el gobierno central sigue siendo el que tiene *la chequera* y pone las reglas. El concepto de descentralización basado en transferir fondos y decisiones a los territorios queda entonces, al menos, en una situación de relativa contradicción.

Además, desde el punto de vista operativo hay considerables exigencias técnicas del gobierno central para con los municipios, a las que no se podría dar respuesta sin el apoyo de oficinas y funcionarios de los gobiernos departamentales. En el marco de un reciente taller con alcaldes y concejales de todo el departamento de Canelones, una alcaldesa planteaba: «Pasar de los planteos desde los cabildos con los vecinos a planes concretos, hay más recursos y herramientas, eso es positivo. Pero falta apoyo técnico para incorporar y apropiarse de la herramienta. Faltan recursos humanos que puedan dedicarse exclusivamente a esto» (Comunicación personal, enero de 2017).

El territorio como espacio de convergencia: la desafiante complejidad de una gestión multinivel

El artículo 4.º de la Ley de Descentralización (Ley 18567, 2010) señala: «Los acuerdos previstos en el artículo 262 de la Constitución de la República, entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales, podrán incluir la radicación de servicios y actividades del Estado para su ejecución por los Municipios». Desde ese punto de vista parece relevante rescatar el proceso y la acumulación de la experiencia de los centros cívicos de Canelones como propuesta de dispositivo que pueda, en la medida en que afronte y asuma determinados desafíos, constituirse en una especie de *traje a medida* de la nueva coyuntura descentralizadora. Se trata de un espacio privilegiado y dispuesto a una articulación virtuosa de los tres niveles de gobierno, pero que además puede favorecer la participación ciudadana.

Un argumento central de las propuestas descentralizadoras se vincula con la necesidad de generar sistemas o esquemas en los que, más allá de la representación ciudadana, se potencie y efectivice la participación. Esto se expresa en mayores autonomías ciudadanas, con conciencia de los derechos que ejercer y exigir, pero

también en canales y herramientas concretas de apropiación e incidencia desde la sociedad civil.

Se han escrito ríos de tinta sobre lo que implica descentralizar para el Estado, la relación con la ciudadanía, sus servicios y políticas a escala territorial. La desconcentración de los programas, por otra parte, debe estar acompañada del empoderamiento de los actores locales. Los Estados centralistas han ido perdiendo fuerza y paulatinamente eso ha hecho que los gobiernos departamentales y locales asuman nuevos desafíos, dado que se encuentran más próximos al territorio. Es el territorio el lugar donde en definitiva convergen los diversos programas y las políticas. Es el territorio el lugar más próximo al ciudadano y, por tanto, el ámbito privilegiado para que este vea incrementada su capacidad de protagonizar procesos, exigir derechos y ejercer un efectivo control sobre las prestaciones existentes.

La sociedad moderna ha complejizado e incrementado sus demandas, y un Estado centralizado difícilmente es capaz de responder a esas características con eficacia y eficiencia. La cercanía al ciudadano puede contribuir a la identificación de alternativas, propuestas y soluciones más cercanas a los problemas cotidianos. Es allí, en la *cancha* del territorio, donde los gobiernos locales deberían adquirir protagonismo y jugar decisivamente, con un manejo mucho más exhaustivo de las particularidades que distinguen a cada comunidad de referencia. Pero es importante tener en cuenta que los abordajes no siempre pueden ser desarrollados a escala local y en muchos casos requieren la articulación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno, es decir: lo local, lo departamental y también lo nacional o central.

El marco normativo para la descentralización, repasado en el capítulo anterior, describe líneas orientadoras que operan en favor de nuevas estructuras o subsistemas de gobierno con funciones específicas, creadas para favorecer una mayor autonomía y la proximidad con los servicios públicos. Ahora bien, hasta aquí se ha planteado en los papeles una reconfiguración sustentada en la proximidad Estado-ciudadano y en mayores autonomías locales; pero pasar de esa lectura teórica a la práctica obliga a introducir factores enormemente complejos y desafiantes en esa nueva dinámica.

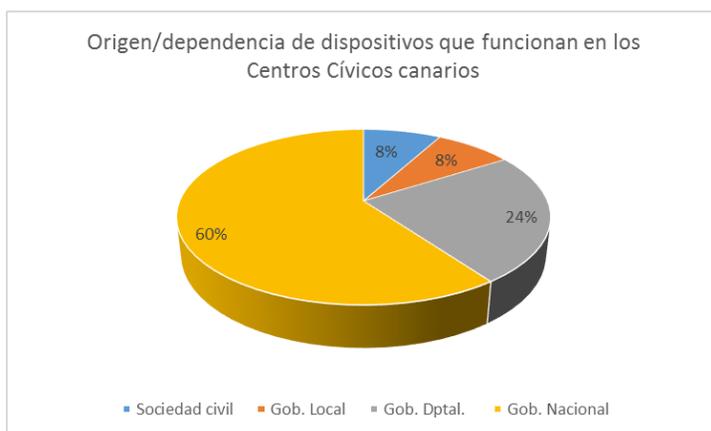
Centros cívicos canarios

El gobierno departamental canario viene avanzando en la instalación de los centros cívicos en distintas localidades de Canelones con el objetivo de favorecer la interinstitucionalidad de programas y políticas con acento en la inclusión social, apuntando a mejorar la calidad de vida de las familias del departamento. Así se ha ampliado y potenciando el trabajo, con una gran presencia multiinstitucional que procura atender distintas necesidades y demandas de la población.

En ese marco están funcionando, además de los municipios y programas del Gobierno de Canelones, diversos programas del Gobierno nacional: MIDES, INAU, ASSE, Ministerio de Trabajo, ANEP, Cátedra de Medicina Familiar y Comunitaria de la Facultad de Medicina (Udelar), Programa CECAP del MEC, Sala Digital, Biblioteca y Ludoteca de la Dirección de Cultura, BPS, Centro de Atención Ciudadana de la OPP, SOCAT, Proyecto Interín, Policía Comunitaria, UTU-FPB, Jóvenes en Red, Fortalecimiento Educativo, Puntos de Atención a la Ciudadanía de AGESIC y otros.

En ese contexto de múltiples servicios en funcionamiento en un mismo territorio, la concepción del centro cívico como espacio geográfico y estratégico en el que las prestaciones convergen se torna sustantiva, principalmente cuando se trata de promover una articulación entre políticas y programas tanto de orden nacional como departamental y local. Estas experiencias brindan nuevos insumos muy relevantes para propiciar coordinaciones sustantivas en una nueva perspectiva de articulación e integración multinivel.

Gráfico 1. Clasificación de dispositivos que funcionan en los centros cívicos canarios, por tipo de actor



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Integrado de Gestión de la Información, Secretaría de Desarrollo Local y Participación, Gobierno de Canelones.

Del total de dispositivos que funcionan en los centros cívicos, cabe destacar cinco rasgos absolutamente relevantes:

1. Convergen en un mismo espacio geográfico.

2. Desarrollan estrategias y abordajes que tienen como destinatarios fundamentales a los ciudadanos de las localidades involucradas.
3. Hay un claro predominio de programas del Gobierno central (15) y del Gobierno departamental (6) sobre el local (2).
4. La convergencia geográfica no necesariamente garantiza articulaciones sustantivas ni coordinaciones estratégicas.
5. La perspectiva del gobierno local sobre la potencialidad de un centro cívico afecta y en buena medida determina el éxito de la gestión cotidiana en el territorio.

Un elemento adicional a destacar es que, además de los dispositivos mencionados que desarrollan intervención sistemática en los centros cívicos, hay una periódica participación relevante de otras redes y actores sociales:

- ligas de baby fútbol,
- Asociación de Discapitados,
- Comisión de Actos y Festejos,
- Comisión de Patrimonio,
- OSC y cooperativas,
- Comisión de Usuarios de la Salud,
- asociaciones de artesanos,
- Asamblea de Feriantes,
- mesas y nodos de coordinación de vecinos y operadores institucionales.

El estudio de múltiples casos nacionales muestra que la situación del Estado uruguayo no es ajena al contexto latinoamericano en lo que respecta a la compartimentación de las políticas y sus niveles de implementación. Cabrero Mendoza (2008) destaca:

Tanto en sentido vertical como horizontal, los programas y acciones gubernamentales se bifurcan, multiplican y superponen en lógicas diversas, en objetivos encontrados, racionalidades divergentes. Además, al incluir una mayor pluralidad de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales en la hechura de políticas, los ejes articuladores se diluyen más fácilmente, los objetivos se interpretan de muchas maneras y estos se buscan alcanzar con herramientas totalmente diferentes.

Ahora bien, ¿basta con favorecer la instalación de distintos programas y prestaciones en un mismo territorio para resolver tantas dificultades? Desde ya podemos decir que no, que no alcanza.

Más allá de una compleja y hasta tediosa negociación casi permanente para la elaboración de convenios con los distintos organismos y el avance en materia de infraestructura, la experiencia de los centros cívicos viene generando aportes relevantes en materia de metodología de articulación y construcción interinstitucional que desarrollaremos más adelante.

El papel de los gobiernos locales en la articulación multinivel: el riesgo de enfrentar *de cada pueblo un paisano*

La experiencia canaria con los centros cívicos examinados refleja algunas líneas comunes, homogéneas y transversales, pero también otras bien distintivas y específicas. Es decir que el posicionamiento de los municipios de Nicolich y Barros Blancos con relación a la iniciativa tiene también rasgos bastante disímiles, porque ya veremos que no se trata de matices.

Señalemos primero las dimensiones comunes de ambas experiencias:

- Inserción en localidades que se han expandido enormemente en términos socio-demográficos en las últimas décadas y que requieren acompañar los servicios públicos y sus infraestructuras.
- Perspectiva de instalación que va sumando nuevos proyectos y servicios gradualmente.
- Comunidades que se apropian y participan de las propuestas cuando se construyen ámbitos propicios para ello.
- Negociaciones interinstitucionales complejas con los programas que se van integrando.
- Desafíos permanentes en materia edilicia y de infraestructura.
- Presencia del Gobierno departamental con varios proyectos.
- Presencia de la Unidad de Centros Cívicos en procura de construir una agenda integral y articulada entre todos los proyectos, pero con carencias para efectuar un seguimiento cotidiano (falta de capital humano).
- Existencia de un Comité Interinstitucional que nuclea a todos los actores de cada centro cívico para una coordinación mensual o bimestral.

Si bien son múltiples las líneas comunes a ambos dispositivos, cuando se contrastan las perspectivas que cada uno tiene de estos temas se evidencian las diferencias. El cuadro 1 muestra que los alcaldes de una y otra localidad tienen visiones bastante divergentes:

Cuadro 1. Visión de los alcaldes sobre los centros cívicos

Nombre	Función	¿Qué implica el Centro Cívico para su localidad?	Principales oportunidades del Centro Cívico	Principales debilidades del Centro Cívico	Propuestas	¿Cuál debe ser el rol del Municipio en el Centro Cívico?	¿Cómo ha impactado el Centro Cívico en su localidad?
Napoleón Da Roza	Alcalde de Barros Blancos	Acerca servicios públicos a la gente, pero el Municipio no debería integrar y depender de un Comité Interinstitucional para tomar decisiones.	Tener servicios públicos en el lugar.	<ul style="list-style-type: none"> - Inseguridad en la zona. - Ubicación del Centro Cívico afecta al Municipio. - El Centro Cívico tendría que estar en el medio de la ciudad de Barros Blancos. - No contar con cajero automático. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliar el horario del Centro Cívico, quizás en doble turno. - Contar con policlínica 24 horas. - Contar con más funcionarios. - Poner cerca perimetral. - Tener un cajero para cobrar. 	- El gobierno local no debería estar inserto en el Centro Cívico (sí tener una dependencia física allí), porque no genera una convicción en la gente de que se necesita un gobierno local fuerte.	- Acercó servicios que la población no tenía, pero no se debe confundir su rol con el de los gobiernos locales.
Ruben Moreno	Alcalde de Nicholich	<ul style="list-style-type: none"> - Aporta para mejorar la coordinación entre las instituciones de la zona y de los espacios comunitarios. - Es generador de cultura y colabora en generar una mayor identidad local. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar los servicios y traer más servicios públicos y privados. - Genera oportunidades de mejora y desarrollo para el Municipio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Organizar el cronograma de espacios compartidos (como la biblioteca y el salón comunitario). - Optimizar el aporte de cada institución para mejorar los espacios, interiores, exteriores, la limpieza, además de los gastos comunes económicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Instalación de la biblioteca con sala de informática. - Mejorar la coordinación con las instituciones participantes 	Hay una fuerte presencia del alcalde en el Centro Cívico, pero creo que va a mejorar el rol cuando se afirme el Consejo en su totalidad como un ejecutor más.	<ul style="list-style-type: none"> - Desde el 2005 se han instalado distintos servicios: caif, socat, policlínica. - La creación del Centro Cívico ayuda muchísimo a la identidad de la zona, a tener un espacio en común y a que la gente se apropie de él.

Parece bastante clara la antítesis en las percepciones: al tiempo que un alcalde percibe al Centro Cívico como una especie de amenaza al *poder local* e incluso reclama autonomía para ciertas decisiones de todo el predio que se discuten en un Comité Interinstitucional, el otro se percibe como un actor importante, pero integrado a la red de instituciones. El alcalde Da Roza entiende que el Centro Cívico puede menoscabar la autonomía del Municipio, mientras que el alcalde Moreno lo percibe como una oportunidad de: «coordinación entre instituciones» y de afirmar la identidad local y «la apropiación de los vecinos» (Alcaldes Da Roza y Moreno, comunicación personal, setiembre 2012).

Este ejemplo, acotado apenas a la percepción que dos alcaldes pueden tener sobre un tema (el Centro Cívico de su localidad), parece muy ilustrativo de la complejidad y el enorme desafío que supone *alinear* objetivos de gobierno en una perspectiva multinivel. Cabe destacar que los alcaldes mencionados pertenecen al mismo partido, es decir que no cabe ni siquiera la explicación político-partidaria.

En la percepción de otros referentes institucionales también hay matices interpretativos. El director general de Gobiernos Locales del Gobierno Departamental canario señalaba:

Uno de los desafíos es el de lograr un proyecto que tenga una perspectiva estratégica y complementaria, es decir que la estrategia del Gobierno Departamental pueda ser retroalimentada a nivel local y viceversa... Otro importante aspecto a trabajar tiene que ver con la puesta en práctica los acuerdos alcanzados (entre instituciones, en materia de coordinación y aplicación básicamente por las estructuras de cada institución). La complementariedad es mucho más dificultosa que en un servicio básico. (S. Ashfield, comunicación personal, octubre de 2012)

En el mismo sentido, Abel Oroño remarcaba la necesidad de «emitir señales departamentales y locales congruentes». Además:

El Municipio debiera estar integrado ineludiblemente en el Centro Cívico y, como tal, brindar el más amplio apoyo a la Unidad de Gestión, comprometiéndose con la construcción institucional en curso e, incluso, liderando la implementación del desafío en cuestión. (A Oroño, comunicación personal, octubre de 2012).

El rumbo está marcado: la coordinación interinstitucional es un rasgo central en la propuesta, pero además el papel de los municipios resulta decisivo y hasta determinante en las oportunidades de mejora del dispositivo. Se trata de un aspecto que requiere ser trabajado por los propios gobiernos locales para mejorar sus capacidades, pero que implica también enormes desafíos en el ámbito departamental. En términos

generales, si bien se han desarrollado planes y proyectos de formación de municipios, las carencias para la gestión que se han manifestado en estos primeros años son muy importantes.

Claves para mayores y mejores capacidades en el territorio: metodología, información e intersectorialidad

Los centros cívicos canarios nacen con una marcada preocupación por romper con la fragmentación de las políticas sectoriales. Abel Oroño (2009) señalaba:

Con un Estado unitario y centralizado como el uruguayo, se constata el predominio de políticas sectoriales, con desembarco directo de los organismos centrales en cada lugar, a partir de una circulación vertical de la información, que implica un diseño compartimentado del Estado, en el que un Ministerio no sabe lo que hace otro Ministerio en el mismo territorio, o una Dirección no sabe lo que hace otra, en el mismo lugar sobre el mismo tema.

Favorecer la transversalidad y la comunicación es un propósito presente desde la concepción de la iniciativa. Ello también se traduce en un esfuerzo por favorecer el uso racional de recursos, evitar superposiciones y capitalizar eventuales complementariedades. La construcción institucional que marcó el rumbo para las autoridades del Gobierno canario puso un gran acento sobre la dimensión estructural y la dimensión institucional —esta segunda dimensión, fundamentalmente desde la perspectiva de la negociación con los diversos organismos, léase convenios operativos y de infraestructura para el funcionamiento—.

Desde nuestro punto de vista, en el 2008 (el primer centro cívico se inauguró en julio de ese año) las dimensiones estructurales e institucionales cobraron una relevancia fundamental. Sin embargo, hubo limitaciones en ese comienzo para diseñar o aportar a una construcción de metodología de articulación que trascendiera los convenios-marco de funcionamiento. Es más, desde la perspectiva de impulsar la horizontalidad y los espacios de circulación de información también hubo dificultades, por lo que recién a comienzos de 2009 se concretó un primer encuentro multiactoral.

Las negociaciones con los organismos que se sumaron a la red del Centro Cívico se fueron dando progresivamente; es decir, no llegaron todos juntos. Eso supuso diversos procesos de búsqueda de acuerdos y establecimiento de condiciones (bilaterales primero, multilaterales después).

La primera fase de desarrollo de la experiencia Centro Cívico se concentró en la perspectiva de la *nueva gestión pública*, por cuanto se dispusieron en el territorio varios servicios de la Administración central —o sea, se acercaron a las demandas y problemáticas—. Pero las construcciones en materia de descentralización también dan cuenta de una perspectiva denominada *nueva gobernanza democrática*, en la que la participación y la cercanía a la ciudadanía adquieren otra significación. La distinción entre ambas perspectivas puede verse en Cabrero Mendoza (2008).

La eficiencia y la eficacia son también objetos de preocupación en la formulación del modelo Centro Cívico. Ambos aspectos se ven amenazados cuando en el territorio no se favorecen el diálogo, la coordinación y la cooperación entre los distintos actores y niveles de gobierno. En palabras de Peters (2004), ello ocurre cuando se despierta «la tentación de regresar al centro». Si las decisiones de fondo y los recursos siguen estando en la centralidad, no alcanzará con espacios de coordinación y metodología intersectorial.

A partir del 2009 se fueron concretando avances para el primer Centro Cívico de Barros Blancos en materia de transversalización de información, construcción interinstitucional e identificación de aspectos metodológicos orientados a aprovechar complementariedades entre los organismos para tender a la integralidad y optimizar recursos y capacidades.

A continuación se presenta un breve inventario de estrategias que desde nuestro punto de vista son insoslayables en el avance hacia un modelo de dispositivo capaz de hacer confluir los tres niveles de gobierno y favorecer la participación. Los ejes estratégicos que interesa desarrollar desde esa perspectiva son:

1. La coordinación interinstitucional y el papel rector. Creación de ámbitos institucionales de articulación con agenda y metodología asociada.
2. El tiempo y los incentivos para la gestión de la articulación.
3. La relevancia de la información y la comunicación estratégica en el ámbito local para la gestión y el involucramiento de los actores.
4. La definición de espacios efectivos de participación de la sociedad civil en temas de la agenda pública local.

La coordinación interinstitucional y el papel rector. Creación de ámbitos institucionales de articulación con agenda y metodología asociada

Durante el año 2009 se verificaron avances en el Centro Cívico que trascendieron ampliamente los niveles de coordinación iniciales, centrados en resolver necesidades locativas y acuerdos-marco entre los organismos. Se organizaron diversos talleres interinstitucionales que permitieron, por primera vez en términos formales y con una dinámica horizontal, socializar la información básica entre los organismos que componían la red interinstitucional del dispositivo.

Las instancias generadas favorecieron la circulación de información y, sin que ello fuera un objetivo explícito en aquel momento, propiciaron las primeras aproximaciones a la construcción y consolidación de un espacio intersectorial que trascendiera la socialización informativa y se constituyera en una ventana de oportunidad para la coordinación estratégica interinstitucional.

En ese proceso, una vez más, el Gobierno canario actuó progresivamente, sin acelerar tiempos ni avasallar dinámicas institucionales. De ese modo evitaba arriesgar los vínculos con los distintos organismos, que habían sido preservados celosamente desde el comienzo de las negociaciones previas a la instalación.

La convergencia geográfica de los servicios no implicó, ni automática ni naturalmente, la consolidación de un espacio integral de sintonía entre programas y proyectos de distinto orden. En realidad, en esa fase inicial, pese a la cercanía entre los servicios, existía prácticamente la misma fragmentación. Dicho de otro modo, el Centro Cívico habilitó desde su instalación un único espacio físico para el acceso de ciudadanos a múltiples servicios, pero de ningún modo rompió la lógica sectorial de las políticas.

El tema de la compartimentación y la sectorialidad debería ser objeto de un estudio específico, pero, sin perjuicio de ello, interesa resaltar enfáticamente que se trata de una dimensión fundamental de los procesos interinstitucionales, justamente porque las entidades responden a lógicas organizacionales diversas. Ello hace que compatibilizar tiempos, lógicas, estrategias de abordaje y vínculo con una problemática —por mencionar algunos elementos— se torne en un enorme desafío de ingeniería interinstitucional. Como señala Cabrero Mendoza (2008): «Tanto en sentido vertical como horizontal, los programas y acciones gubernamentales se bifurcan, multiplican y superponen en lógicas diversas, en objetivos encontrados, racionalidades divergentes».

Sobre finales del 2009 y comienzos del 2010, maduró en Barros Blancos una propuesta formal de creación de un espacio intersectorial de coordinación que

decididamente avanzara en el objetivo de favorecer la integralidad en detrimento de la compartimentación. A continuación se reproduce parte de la fundamentación del documento propuesto en marzo de 2010 para la creación del Comité de Coordinación Interinstitucional:

Desde su propio surgimiento en julio de 2008 el Centro Cívico Salvador Allende no ha dejado de incorporar innovaciones, tanto en lo concerniente a infraestructura y equipamiento, como en lo que respecta a nuevos servicios y organismos que se han ido sumando. Transcurridos varios meses y con los nuevos actores interviniendo, potenciando el marco interinstitucional de la propuesta, parece pertinente y necesario conformar un espacio periódico y sistemático de coordinación entre todos los dispositivos.

A la fecha se han realizado algunas instancias de reunión entre los actores del Centro Cívico en las que se ha coincidido en la necesidad de favorecer una instancia informativa común. Cabe señalar que, además de la importancia de compartir la información para mejorar articulaciones en materia de agenda, un espacio sistemático como el que se propone aparece como el más adecuado para brindar nuevos insumos y elementos para propiciar coordinaciones sustantivas. (Propuesta creación comité, 2010)

Como sostuvo Abel Oroño (2009), responsable de la Unidad de Gestión de los Centros Cívicos de aquel entonces, la experiencia de Barros Blancos ha redundado «en un modelo de gestión, tanto por su amplitud y complejidad como por su desarrollo temporal». Agregó que la construcción institucional en general y la formalización de un ámbito de coordinación y diálogo multiactoral en particular son herramientas importantes para «identificar y eventualmente capitalizar éxitos y errores, así como la compleja persuasión de los diferentes actores institucionales, políticos y civiles, y la concreta articulación en el territorio, la generación de nuevas capacidades, la identificación de las rigideces estructurales que dificultan la implementación y la sostenibilidad del emprendimiento».

En la fundamentación para la creación del Comité territorial se agregaba:

El objetivo central de contar con un Comité Interinstitucional del Centro Cívico apunta a facilitar la coordinación estratégica, técnica y operativa global. En ese sentido cabe distinguir dos niveles: el político-institucional y el de la gestión. (Propuesta creación comité, 2010)

En la fundamentación de la propuesta aparece claramente el objetivo de favorecer la interinstitucionalidad e integralidad de las acciones que se impulsan desde el

Centro Cívico, considerando la diversidad de programas y políticas tanto sectoriales como territoriales:

El Centro Cívico se funda en la necesidad de romper el esquema de compartimentación de las políticas sectoriales que tradicionalmente se han desarrollado en el país [...] El efecto contrario que se espera es el de favorecer una perspectiva integral en las intervenciones. (Propuesta creación comité, 2010).

En cuanto a la dinámica de funcionamiento propuesta, se señalaba la relevancia de:

- a. mantener reuniones periódicas con los referentes institucionales de cada dispositivo, para coordinar agendas y objetivos generales;
- b. mantener reuniones periódicas temáticas en torno a asuntos puntuales desarrolladas por referentes técnicos del ámbito territorial;
- c. conformar una agenda global de actividades con base en información concreta, abierta y transversal;
- d. considerar la puesta en funcionamiento de un sistema integrado de información para la gestión del Centro Cívico.

El ámbito de coordinación propuesto se concibió como un espacio clave para articular el nivel territorial y el político-institucional de las políticas.

Un Comité Interinstitucional del Centro Cívico impactaría centralmente en la tradicional distancia o divorcio que ha existido entre los niveles político-institucionales y territoriales de las políticas y programas, rompiendo la excesiva sectorialidad y favoreciendo la transversalidad y formalización de acuerdos orientados a la implementación. (Propuesta creación comité, 2010)

La aprobación del Comité de Coordinación Interinstitucional del Centro Cívico Salvador Allende (CICCSA) también contempló una estructura básica de funcionamiento que al espacio mensual entre los referentes de todos los organismos sumaba una secretaría técnica. Se procuraba así asegurar la continuidad en el trabajo operativo y el seguimiento y la construcción de agenda.

El formato del Comité del Centro Cívico invierte esa lógica tradicional, generando propuestas concretas desde el territorio para que a nivel central se *habiliten* o *viabilicen* los acuerdos intersectoriales.

El tiempo y los incentivos para la gestión de la articulación

Aun definido formal e institucionalmente un espacio intersectorial de articulación, e incluso contando con equipos de apoyo e instrumentos metodológicos para la gestión, sigue sin haber certezas sobre políticas públicas integrales y más eficientes.

El riesgo tiene que ver con que los dispositivos institucionales, salvo algunas excepciones como los SOCAT del MIDES, no tienen previsto tiempo específico de sus funcionarios o referentes técnicos para la articulación. Eso lleva a que en buena medida se retroceda a la perspectiva de las *buenas intenciones*. O sea, todas las entidades visualizan el potencial de la articulación, pero la contradicción se plantea en la falta de previsión del tiempo (horas-hombre/mujer y horas-entidad) necesario para que los equipos se aboquen a concretarla.

No se trata de un aspecto de resolución sencilla, justamente por la diversidad y complejidad de las lógicas institucionales, pero difícilmente los modelos de gestión que propician la articulación en territorio prosperen si esa dimensión articuladora no se coloca como una más de la tarea cotidiana. En este sentido son ejemplos interesantes el de la Policía Comunitaria o el de los Maestros Comunitarios, en los que los organismos correspondientes (Ministerio del Interior y ANEP-CEIP) entendieron necesario darle *rango* a la función de articulación y al trabajo en red con la comunidad. Eso hace que un maestro o un policía perciban reconocimiento —también en términos de remuneración— por su tarea en la comunidad. De lo contrario, el éxito de la articulación pasa a depender en gran medida de características personales o actos de voluntarismo.

Un último elemento relevante es la propia gestión de la articulación. Al respecto, líneas arriba destacábamos el papel de una secretaría técnica que asuma funciones relevantes en materia de construcción de agenda, formulación de propuestas, sistematización de información y relevamiento de información de calidad sobre los diversos temas que se abordan.

La relevancia de la información y la comunicación estratégica local para la gestión y el involucramiento de los actores

Las herramientas de comunicación para reforzar el diálogo con la comunidad y favorecer la inclusión en las diversas propuestas y prestaciones, además de ser una apuesta a los sistemas de información para mejorar la calidad de la gestión, constituyen ejes muy relevantes para todo modelo de gestión de políticas en el territorio.

La información es un recurso estratégico y debe concebirse como soporte de la gestión cotidiana, en consonancia con el desarrollo de herramientas de monitoreo y seguimiento de las intervenciones.

Es preciso generar soportes de información de calidad asociada a la gestión del Centro Cívico. Este es un aspecto que aún se encuentra en el debe, pese a algunos esfuerzos institucionales para georreferenciar servicios a través de la Unidad de Geomática del Gobierno de Canelones en 2007, 2008 y 2009, a fin de monitorear las acciones para optimizarlas o corregirlas.

Como ejemplo, desde el 2008 no se sabe a cuántos vecinos se atiende globalmente en los centros cívicos o cuáles son las principales prestaciones demandadas. Cada institución integrada al centro maneja un criterio distinto de registro y sistematización de la información.

Un sistema de información puede ser definido como un conjunto de elementos que interactúan con el propósito de apoyar acciones o actividades de gestión, en instituciones de distinto tipo, organizaciones, proyectos, agencias gubernamentales, empresas o negocios. En lo que refiere a sistemas de información para el área social en general y en el área de las políticas públicas en particular, el país ha avanzado en los últimos años, luego de décadas de enormes atrasos. No obstante, siguen haciendo falta herramientas que integren la información para su análisis.

Los sistemas y las tecnologías de información han transformado el modo en que operan las organizaciones actuales, las políticas, las sociales, las gubernamentales; todas se ven de alguna manera afectadas por estas herramientas. Su buena utilización favorece mejoras en la gestión, al automatizar procesos, profundizar el conocimiento de la población con la que se trabaja y facilitar la toma de decisiones. Todos estos elementos no pueden estar ajenos al desarrollo de la propuesta innovadora que pretende consolidarse mediante los centros cívicos.

Además de la importancia consignada en el eje de los sistemas de información desde el territorio, es clave incorporar estrategias de comunicación local. Nos referimos a la comunicación entre las redes institucionales y sociales, pero fundamentalmente a la apertura de canales con la ciudadanía. La comunicación —como diálogo, no como mera difusión— es un instrumento decisivo de cara al desafío de favorecer espacios genuinos de apropiación, participación, control e incidencia ciudadana.

La definición de espacios efectivos de participación de la sociedad civil en temas de la agenda pública local

El vínculo con las redes locales y la sociedad civil organizada como actores esenciales para efectivizar una participación real de los ciudadanos es un aspecto central, más aún a la luz de la *timidez* con la que la participación ciudadana apareció inicialmente en la Ley de Descentralización. Por eso, un modelo como el que propone el centro cívico canario también puede ser *abanderado* en esta perspectiva. Como se planteaba al comienzo, en el centro cívico no solo funcionan dispositivos estatales, sino también espacios y experiencias concretas de participación de redes sociales en general: comisiones vecinales, temáticas, nodos, mesas, artesanos, colectivos artísticos, organizaciones sociales, culturales, clubes...

El Gobierno de Canelones sigue trabajando para profundizar la *institucionalización* de ciertos dispositivos y propuestas. En 2015 se creó una Secretaría de Desarrollo Local y Participación que, además de los centros cívicos, alberga programas y proyectos de fortalecimiento de la gestión municipal y la participación.

En materia de desarrollo local se están ampliando experiencias que surgieron puntualmente en determinados territorios. Algunos especialistas, como Enrique Gallicchio (2004), distinguen «al menos seis visiones del desarrollo local», de las cuales el enfoque canario reúne algunas:

1. Desarrollo local como participación: todo aquel proceso en el que participen actores de una comunidad dada.
2. La visión neoliberal del desarrollo local: impulsada preferentemente a instancias de los organismos multilaterales de crédito, en una lógica de desarticulación del Estado nacional y traslado de competencias, de forma más o menos difusa, a los gobiernos y actores locales.
3. Desarrollo local como municipalismo: visión que asocia el desarrollo local a los municipios en un nuevo rol, como actores de desarrollo y no ya como meros prestadores de servicios.
4. Desarrollo local como desarrollo económico local: reducido a generar dinamismo en las sociedades locales como respuesta a las distintas fases del desarrollo.
5. Desarrollo local como ordenamiento territorial: que parte del supuesto de que el territorio no está lo suficientemente ordenado para generar un nuevo modelo de desarrollo.
6. Desarrollo local como forma de análisis social: visión más *neutra* del desarrollo local, más como herramienta de análisis que como instrumento de cambio social.

La estrategia de desarrollo local referida —tal vez habría que hablar de *desarrollo territorial* en la medida en que se están abarcando ocho microrregiones del departamento, cada una de las cuales abarca varios municipios— no es asimilable exclusivamente a una sola de las visiones planteadas por Gallicchio (2004). En particular, existe una visión que privilegia la participación, aunque no define exactamente los ámbitos de formulación y articulación de esos procesos.

El desarrollo local puede involucrar distintas visiones que no necesariamente son coincidentes o coherentes entre sí. La siguiente definición de Fernando Barreiro (2000), si bien ya tiene unos años, parece sintetizar en buena medida la visión de desarrollo local que está impulsando el Gobierno canario:

El desarrollo local se define como un proceso orientado, es decir, es el resultado de un territorio determinado. Estas decisiones no solamente se toman a una escala local, sino que existen decisiones que tomadas en otra escala [...] tienen incidencia en el desarrollo de un territorio dado [...].

Los treinta municipios canarios se dividen en las siguientes ocho microrregiones definidas según sus vocaciones socioproductivas:

- Microrregión 1: Canelones, Aguas Corrientes, Los Cerrillos, Santa Lucía
- Microrregión 2: San Antonio, San Ramón, San Bautista, Santa Rosa
- Microrregión 3: Montes, Mígues, Tala, San Jacinto
- Microrregión 4: Salinas, Soca, Parque del Plata, La Floresta
- Microrregión 5: Ciudad de la Costa, Nicolich, Paso Carrasco
- Microrregión 6: Barros Blancos, Olmos, Pando
- Microrregión 7: 18 de Mayo, La Paz, Las Piedras, Progreso
- Microrregión 8: Sauce, Suárez, Toledo

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. (Intendencia Municipal de Canelones, 2014)

Es perceptible en esa definición una íntima ligazón con el enfoque de desarrollo local territorial.

Otra concepción relevante que transversaliza la experiencia de los centros cívicos canarios, en el marco de una estrategia departamental, es la relativa a la gobernanza multinivel. Si bien algunos enfoques tienden a explicar la gobernanza como la propia incapacidad del Estado para asumir múltiples demandas y desafíos en los

territorios, también existen experiencias en las que los propios gobiernos o las instituciones han promovido la gobernanza y la articulación multinivel, convencidos de que allí se construye participación y se profundiza la democracia. Esta visión plantea que también la gobernanza multinivel puede ser una forma de implementar políticas públicas de mejor calidad, con el involucramiento de las comunidades de referencia y la incidencia de los actores desde y en los territorios.

Desde la perspectiva sociopolítica, o incluso económica, muchas veces los procesos en los territorios han sido analizados como apropiaciones del espacio en el marco de ciclos económicos que involucran producción y generación de excedente. Pero el abordaje de los territorios debe considerar desde su definición la compleja interrelación entre la sociedad y el Estado, en el marco de un espacio geográfico dado. Allí la participación ciudadana y el esquema de cooperación entre actores son primordiales para alcanzar mayor eficiencia y efectividad en la acción pública, con transparencia y espacios de rendición de cuentas.

Apuntes finales para profundizar: pistas, desafíos y riesgos

El Centro Cívico canario ofrece un modelo a explorar en la nueva coyuntura descentralizadora. El cuadro 2 resume aquellos aspectos que entendemos constituyen oportunidades, desafíos y riesgos en la actual coyuntura para el dispositivo analizado.

El proceso de descentralización, nos guste o no en términos de contenidos y formulación, es una realidad. Ya tenemos la legislación vigente y hemos elegido alcaldes y concejales en mayo de 2010 y luego en 2015. Por tanto, es momento de capitalizar lo existente desde una perspectiva que favorezca el acercamiento y la articulación de la gestión pública con los ciudadanos, así como su apropiación y participación efectiva cuando sea posible.

Canelones comenzó a desarrollar un dispositivo denominado *centro cívico* que, en sintonía con el proceso descentralizador, permite acercar la gestión al territorio y generar un espacio de convergencia multinivel. En esa perspectiva también ha avanzado gradualmente en la consolidación de espacios de transversalización de información y articulación entre los actores que componen la red del centro cívico.

Los centros cívicos canarios son ámbitos propicios para apuntalar desde el territorio la efectiva integración de los tres niveles de gobierno y abrir nuevos canales de participación e incidencia de la comunidad. Como planteábamos hace unos años: «Para ello es necesario fiscalizar sus impactos y profundizar el modelo en términos de

espacio de coordinación estratégica de la presencia pública multiinstitucional, sin avasallar lógicas institucionales y favoreciendo la horizontalidad» (Pardo, 2013).

Cuadro 2. Oportunidades, desafíos y riesgos de los centros cívicos en el contexto descentralizador

Oportunidades	Desafíos	Riesgos
Convergencia geográfica de múltiples servicios.	Promover la circulación transversal de información y comunicación. Consolidar sistemas de información de calidad asociada a la gestión y al monitoreo de las prestaciones.	Salvo excepciones, los dispositivos en territorio no jerarquizan los tiempos de articulación. Es necesario traducir eso en incentivos concretos. La participación en espacios de coordinación no puede ser rehén de personas o voluntarismos.
Cercanía de los dispositivos con los vecinos.	Sostener espacios sistemáticos de articulación y coordinación de agenda con mirada integral.	Más allá de la experiencia concreta en Barros Blancos y Nicolich, no ha funcionado de modo sostenido una unidad territorial abocada a la gestión de la articulación intersectorial.
Coyuntura descentralizadora que jerarquiza lo local. Posibilidad de marcar agenda <i>de abajo arriba</i> o desde la periferia hacia el centro.	Promover y profundizar metodologías o instrumentos que concreten la articulación en políticas públicas integrales. Construir protocolos que aseguren la gestión y coordinación interinstitucional	El nuevo encuadre institucional a la fecha tiene alcances con capacidades de gestión aún restringidas. El modelo de toma de decisiones y manejo de los recursos se basa en un discurso descentralizador, pero sigue respondiendo a una lógica centralista

Pero las oportunidades que se abren son tantas como las interrogantes. Por ejemplo:

- ¿Los programas del Gobierno central y el departamental realmente están dispuestos a ceder capacidades y espacios de decisión a los territorios?
- ¿El tercer nivel de gobierno, con sus capacidades actuales, está preparado para ser agente de desarrollo, enfrentar los retos del desarrollo territorial y la coordinación multinivel, además de atender su ABC?²
- ¿Cuál es el lugar de los ciudadanos y la tan repetida, aunque poco concretada, participación en estos procesos?

Entonces, existe un proceso de direccionamiento de ciertas prioridades y recursos por las sociedades locales, pero la decisión política se sigue tomando en última instancia a nivel central. Claro que la legitimidad de una decisión basada en procesos de consulta y participación territorial es mucho más robusta que la que puede obtener una decisión tomada desde el escritorio de una capital departamental o nacional.

El desarrollo territorial no se limita a la explotación de recursos de un territorio dado, sino que debe ser resultado de la *organización concertada* entre los actores e instituciones locales. En ese sentido, el modelo de centros cívicos canarios ha tenido una permanente preocupación (desde su origen, en 2008) por respetar las funciones y competencias sectoriales/territoriales del Estado, pero intentando romper la fragmentación que históricamente han tenido las políticas sectoriales, que con frecuencia *caen* verticalmente en los territorios. La oportunidad del centro cívico es que los programas —nacionales, departamentales y locales— convergen en un mismo territorio, lo que mejora las posibilidades de integralidad y horizontalidad en las políticas, aunque no las asegura.

La discusión global sobre descentralización hace en un todo a la distribución de poder (tanto en términos de recursos como de capacidad de decisión en un territorio). Hoy en día, si se comparan las capacidades y posibilidades que tiene el gobierno nacional con relación al departamental y al local, esa distribución sigue siendo muy desigual. De todos modos, en esta segunda experiencia de desarrollo de los gobiernos municipales (2015-2020), la asignación de los recursos se ha modificado de modo sustantivo. Los criterios de transferencia de recursos, además, comienzan (muy progresivamente) a involucrar compromisos de gestión de los municipios, con agendas que van más allá del ABC para tomar en cuenta la perspectiva del desarrollo territorial.

2 En el lenguaje de los gobiernos subnacionales es habitual denominar ABC a la esencia del quehacer municipal: *alumbrado, basura y caminería*.

No compartimos la visión de que los municipios «no deciden nada», instalada en algunos discursos o percepciones; creemos que, como en todo proceso de construcción institucional, se trata de primeros pasos. No perdamos de vista que estamos hablando de un tercer nivel de gobierno que existe hace menos de siete años, dentro de un Estado construido hace más de ciento ochenta. Esto adquiere aún mayor peso si nos centramos en la visión de *sistema histórico* que ha planteado, entre otros, José Arocena desde sus primeros estudios sobre el desarrollo local: «Tenemos que ubicarnos en la descentralización como un proceso que está iniciándose, no acá, en el mundo. Ello llevará décadas. Descentralizar no es un acto voluntarista». (Comunicación personal, José Arocena, abril de 2017).

Los municipios muy lentamente van ganando reconocimiento como *primera puerta o gobierno de cercanía* con la ciudadanía en el territorio. También parece inobjetable la legitimidad que tienen por el hecho de ser electos directamente por la ciudadanía. Claro que deben ser fortalecidos en cuanto a sus capacidades, no solo en materia de recursos financieros, sino principalmente en capital humano.

Uruguay avanza muy gradualmente en este proceso y aún está lejos de transferir poder a los territorios, si bien en materia de asignación de recursos sí se están verificando transformaciones. La normativa en materia de descentralización tiene una amplitud que también significa una oportunidad para que los gobiernos municipales puedan ir asumiendo nuevas competencias de intervención en materia de políticas públicas. Para ello sería deseable que cobre fuerza la perspectiva del desarrollo territorial con énfasis en la participación, aunque las características actuales de la implementación aún estén cargadas de incertidumbre. La realidad presenta gobiernos locales que tienden a asumir bien la concepción de gobierno de cercanía con los ciudadanos, receptivos de la demanda, pero que hasta el momento replican la implementación de algunos servicios básicos que antes desarrollaban los gobiernos departamentales. Desde ese punto de vista sería más propio hablar de desconcentración que de descentralización.

Canelones se destaca por ser uno de los departamentos cuyo territorio está totalmente municipalizado, además de contar con la mayor cantidad de municipios del país (30). La apuesta canaria a la descentralización antecede incluso a la propia creación de los municipios, ya que existe la experiencia de integración de las juntas locales desde el 2005. No obstante, los desafíos de consolidación siguen latentes, principalmente en materia de capacidades y metodología para la gestión de planes territoriales con énfasis en la participación de la ciudadanía. Esos aspectos aún son materia de discusión y elaboración permanente en la órbita del gobierno departamental, que está llevando a cabo un proceso de construcción, planificación y fortalecimiento de la gestión municipal.

Muchas páginas y capítulos restan por escribirse.

Referencias bibliográficas

- BARREIRO, F. (2000). *Desarrollo desde el territorio: a propósito del desarrollo local*. Recuperado de: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Barreiro.pdf>.
- CABRERO MENDOZA, E. (2008). «¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social?: Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas». En *Reforma del Estado y de la Administración Pública*, ponencia presentada al 13.º Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires.
- Constitución de la República: Constitución 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004* (1967). Recuperado de: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/11/HTML?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=0.
- GALLICCHIO, E. (2004). «El desarrollo local: ¿Cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio?». *Cuadernos del CLAEH*, 27(89), 56-68.
- INTENDENCIA MUNICIPAL DE CANELONES (2014). *Plan estratégico canario (tercer avance): sistema canario de descentralización y participación*. Recuperado de: https://www.imcanelones.gub.uy/sites/default/files/pagina_sitio/archivos_adjuntos/pec_tercer_avance.pdf.
- JORDANA, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Nueva York: BID. (Documentos de Trabajo, I-22UE).
- KLIKSBERG, B. (1998). «Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos». *Gestión y Política Pública*, 7(2), 139-186.
- OROÑO, A. (2009). *Innovaciones institucionales en Canelones: Los Centros Cívicos. Un estudio de caso*. Recuperado de: http://eva.universidad.edu.uy/pluginfile.php/416660/mod_folder/content/0/Innovaciones%20Institucionales%20en%20Canelones.pdf?forcedownload=1.
- PARDO, M. (2012). «Centros Cívicos y Municipios Canarios ante el desafío de la descentralización y el gobierno multinivel». En *La ciencia política desde el sur*, ponencia presentada en el 4.º Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Montevideo.
- (2013). «Los Centros Cívicos Canarios: Una oportunidad de descentralizar coordinadamente». *Vaduenuevo*, 5(53). Recuperado de: <https://www.vaduenuevo.com.uy/index.php/the-news/2837-53vaduenuevo07>.
- PARDO, M., y AMBROSI, N. (2010). «Los Centros Cívicos en el contexto descentralizador: Una arquitectura tan compleja como plausible». En *Desde el cambio a la continuidad*, ponencia presentada en el 3.º Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Montevideo.

PETERS, B.G. (2004). *The search for coordination and coherence in public policy: return to the center?* Recuperado de: http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters_f.pdf.

Propuesta para la creación de un Comité de Coordinación Interinstitucional del Centro Cívico Dr. Salvador Allende (Proyecto PNUD-AECID). (2010). (No publicado)