



Serie: SÍNTESIS METODOLÓGICA - URUGUAY INTEGRA

+ LOCAL ESPACIOS PÚBLICOS



OFICINA DE
PLANEAMIENTO
Y PRESUPUESTO

Serie: SÍNTESIS METODOLÓGICA - URUGUAY INTEGRA

+ LOCAL

ESPACIOS PÚBLICOS



OFICINA DE
PLANEAMIENTO
Y PRESUPUESTO



OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO

Director
ÁLVARO GARCÍA

Director de Descentralización e Inversión Pública
PEDRO APEZTEGUÍA

PRORGAMA URUGUAY INTEGRAL

Sistematización:
+ LOCAL ESPACIOS PÚBLICOS

Fecha de publicación:
octubre de 2019

Edición y coordinación:
Sylvana Ibarra, José Raúl Rodríguez, Belén Martínez

Textos:
Sylvana Ibarra, José Raúl Rodríguez, Iván Sánchez, Cristina Sosa,
Constance Zurmendi

Diseño:
bruster.com.uy

PRESENTACIÓN	05
INTRODUCCIÓN	05
METODOLOGÍA	06
ANÁLISIS DE LA INFRAESTRUCTURA GENERADA	14
a) Cantidad y tipo de espacios públicos proyectados	14
b) Relación entre obras proyectadas y ejecutadas	17
c) Calidad y mantenimiento de los espacios públicos	17
d) Análisis de algunas dimensiones transversales	18
e) Relación del espacio público con el entorno	20
ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE PROYECTOS DE ESPACIOS PÚBLICOS	22
a) Principales dificultades identificadas durante la gestión del proyecto	22
b) Plazos de ejecución	22
c) Conformación de equipos de gestión de proyectos	24
d) Gestión presupuestal y financiera	25
COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS	30
PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LOS PROYECTOS	33
PRINCIPALES APRENDIZAJES DEL PROCESO	38
BIBLIOGRAFÍA CITADA	40

PRESENTACIÓN

Uruguay Integra, de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), tiene por objetivo promover desarrollo territorial con equidad, fortaleciendo la descentralización y aumentando las oportunidades de desarrollo en los territorios más vulnerables del país.

El programa está organizado en tres componentes.

El primero, en el cual se enmarca la presente sistematización, destinado al desarrollo institucional municipal y a potenciar la capacidad de los municipios de implementar iniciativas de base territorial; el segundo, referido a la generación de información, investigación y evaluación como insumo para el diseño e implementación de políticas con mirada territorial; y el tercero, orientado a generar acciones que potencien oportunidades de desarrollo y capital social en pequeñas localidades.

La herramienta + Local, responde al primer objetivo presentado anteriormente. Particularmente busca contribuir a que los Municipios adquieran capacidad de planificación estratégica y operativa, a la vez que fortalezcan habilidades para mejorar la eficacia y eficiencia de su gestión. +Local opera como un fondo de apoyo a proyectos de pequeña escala. Las acciones que este fondo impulsa, surgen y se implementan directamente por el tercer nivel de gobierno.

La gestión de los proyectos es descentralizada, y son los Municipios quienes ejecutan directamente las acciones y administran los recursos previstos, con la intermediación del gobierno departamental como receptor de la subvención.

Se busca que las iniciativas sean promovidas por el Concejo Municipal en articulación con el gobierno departamental.

El trabajo que se desarrolla a continuación forma parte de la serie “Síntesis Metodológica” de Uruguay Integra, que tiene por objetivo sistematizar experiencias de las diferentes acciones territoriales que han sido implementadas por el programa desde sus inicios.

INTRODUCCIÓN

En este documento se desarrolla la sistematización de la línea de trabajo + Local Espacios Públicos del Programa Uruguay Integra. Se trata de la edición 2016 en la cual se financiaron un total de 23 proyectos.

Este trabajo fue realizado en colaboración por el equipo de + Local sobre la base de las siguientes fuentes de información:

- Guía de la convocatoria + Local Espacios Públicos 2016.
- Informes de planificación y monitoreo de + Local Espacios Públicos.
- Informes de avance de actividades de los proyectos entregados por los municipios.
- Informes finales de proyectos entregados por los municipios.
- Ficha de relevamiento de pos-obra aplicada por el equipo técnico (arquitecta y referente territorial) del Programa Uruguay Integra. Realizado en 16 de los 23 proyectos.
- Informes técnicos de los referentes territoriales de Uruguay Integra. Se completó una ficha de relevamiento complementaria para 19 de los 23 proyectos.

Se trata de una descripción sistematizada que incorpora elementos analíticos sobre la base de los documentos elaborados a lo largo del proceso e información relevada para la fase de sistematización. Previo al desarrollo de los capítulos se presenta una síntesis con los tiempos del proceso, aspecto central para referenciar los tiempos requeridos en este tipo de propuestas.

Tiempos del proceso

- Taller presencial de capacitación Espacios Públicos: 08/2016
- Presentación de propuestas: 09/2016
- Evaluación de propuestas y selección: 12/2016
- Firma de contratos: 12/2016
- Ajuste de los proyectos: 04/2017. Se identifican proyectos cuyo ajuste llevó más tiempo, ya sea por la propuesta o la necesidad de contar con autorizaciones para iniciar ejecución
- Inicio de proyectos:
 - 05/2017 (13 proyectos)
 - 07/2017 (7 proyectos)
 - 09/2017 (2 proyectos)
 - 01/2018 (1 proyecto)
- Tiempo de ejecución estimado: 12 meses
- Tiempo promedio de ejecución efectiva: 17 meses
- Al momento de la sistematización resta finalizar la ejecución de 3 proyectos

METODOLOGÍA

Objetivos de la convocatoria

+ Local Espacios Públicos tiene como propósito que los municipios lideren el diseño e implementación de proyectos de creación, mejoramiento y /o ampliación de espacios públicos, de acuerdo con las competencias que establece la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana. En particular, la convocatoria realizada en 2016 buscó contribuir con los siguientes objetivos:

- Fortalecer a los Municipios en sus capacidades para identificar proyectos, desarrollar y gestionar espacios públicos, en consonancia con las características de las localidades
- Promover la generación de cambios en las localidades, mejorando las infraestructuras existentes o potenciando nuevos espacios públicos
- Impulsar la participación de la población en el proyecto
- Promover la articulación interinstitucional y el trabajo coordinado con el gobierno departamental y otros actores gubernamentales y no gubernamentales del territorio

Además de promover el desarrollo de capacidades institucionales de los gobiernos municipales, se esperaba que los proyectos implementados en el marco de este llamado fuesen de buena calidad y lograran una mejora concreta en las localidades

Se trabajó una concepción amplia del espacio público, apostando de esta forma a la apertura de temáticas y a la elaboración de proyectos que, en el marco de las posibilidades del llamado, fueran ajustados a las características concretas del territorio. Las propuestas debían estar enmarcadas en alguna línea estratégica del Municipio a fin de promover acciones complementarias e integradas a los objetivos de desarrollo municipal. Además, se buscó actuar directamente sobre el mejoramiento en la cantidad y calidad de los espacios de uso público de las localidades.

En el marco de este enfoque, para este llamado, se identifican tres tipos de propuestas:

- Mejora de espacios existentes
- Ampliación de espacios existentes
- Proyectos nuevos

Criterios de evaluación y selección de proyectos

La convocatoria estuvo dirigida a los 112 municipios del país. En este sentido fue la primera convocatoria de + Local abierta a la totalidad de los municipios.

Se establecieron cuatro categorías de municipios según cuartiles en base a criterios de estructura territorial y nivel de desarrollo relativo de la población, de acuerdo con las siguientes variables:

- Porcentaje de personas con 3 o más NBI
- Promedio de años de estudio de la población entre 25 y 65 años
- Densidad de población

En base a los cuartiles resultantes, se estableció un cupo de proyectos por cuartiles. El criterio de ponderación remitió a un objetivo central de Uruguay Integra vinculado a la promoción de una mayor equidad territorial (ver cuadro 1).

Además de este criterio de equidad, se establecieron criterios técnicos sobre los cuales se evaluaron los perfiles de proyectos presentados.

En total se presentaron 83 Municipios (74% del total), de 17 departamentos del país. Una vez evaluados los proyectos desde un punto de vista técnico, se diseñó un listado de prelación por cuartiles para la consideración por parte de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública (DDIP) de OPP. Como consecuencia del análisis de la DDIP, se seleccionaron 23 proyectos correspondientes a 16 departamentos (ver cuadro 2).

CUADRO 1. Cupos del llamado según cuartiles y proyectos seleccionados (en % sobre el total de seleccionados)

CUARTILES	CUPOS	NºPROYECTOS SELECCIONADOS	% DEL TOTAL DE SELECCIONADOS
1	40%	9	39,1%
2	30%	7	30,4%
3	20%	4	17,4%
4	10%	3	13,0%
TOTAL	100%	23	100%

Fuente: elaboración propia en base a listado de evaluación provisto por la DDIP.

CUADRO 2. Listado de proyectos seleccionados

CUARTIL	MUNICIPIO	NOMBRE	OBJETIVOS	SUBVENCIÓN OPP
1	Arbolito	La casona: Reconstruyendo nuestro espacio	Reacondicionar la Casona de Piedra de la localidad rescatando su valor histórico y arquitectónico y mejorar su entorno.	\$U 1.089.276
1	Arévalo	Nuestro Lugar	Acondicionar y reparar la infraestructura del Club 25 de Mayo y generar en el entorno un espacio de plaza con infraestructura nueva para uso socio-cultural y deportivo.	\$U 1.500.000
1	Baltasar Brum	Peatonal que une el espacio y el tiempo en el Territorio	Construir una peatonal sobre la antigua vía del tren, con iluminación y espacios de descanso.	\$U 1.472.794
1	Isidoro Noblía	Plaza de la Alegría	Crear un espacio cultural, recreativo y deportivo e incentivar la práctica de deportes, instalando una cancha, juegos infantiles y mobiliario urbano.	\$U 1.500.000
1	Porvenir	Sueño Integración. Centro Comunitario Recreativo	Contar con un espacio cuyo equipamiento sea funcional para el desarrollo de actividades deportivas, culturales y recreativas, orientado a jóvenes e infancia (pista de skate, cancha multipropósito, de césped y espacios de descanso).	\$U 1.500.000
1	San Gregorio de Polanco	Reacondicionamiento de plaza de deportes	Reacondicionar un espacio público abierto para la práctica de actividades deportivas y recreativas, refaccionando la infraestructura deportiva existente, construyendo nuevas y acondicionando áreas verdes.	\$U 1.500.000
1	Santa Clara de Olimar	Remodelación de Plaza Treinta y Tres Orientales	Refaccionar y acondicionar el interior de la Plaza Treinta y Tres Orientales, como lugar estratégico para el desarrollo de actividades, así como de encuentro y esparcimiento cotidiano.	\$U 1.439.000
1	Vichadero	Una villa accesible, segura e integradora	Generar mediante la intervención de los canteros centrales del Boulevard Artigas, un paseo público integrador y seguro.	\$U 1.500.000

CUARTIL	MUNICIPIO	NOMBRE	OBJETIVOS	SUBVENCIÓN OPP
1	Villa Constitución	Isla aventura	Contar con un espacio socio cultural y recreativo lindero al río que tenga servicios y equipamiento con un carácter integral e inclusivo, incluyendo la instalación de servicios higiénicos.	\$U 1.500.000
2	Ciudad del Plata	Plaza Villa Rives	Construir una plaza en el barrio Villa Rives, que incluya la práctica de deportes mixtos (cancha multipropósito) y genere espacios de recreación y descanso.	\$U 1.441.738
2	Lorenzo Geyres	Sendero Queguay	Crear una senda peatonal que una la entrada de la localidad con el Balneario Piedras Blancas, generando espacios para descanso y el desarrollo de actividades físicas; con un componente de educación ambiental que incluye el cierre del vertedero y monitoreo de la calidad de las aguas.	\$U 1.460.000
2	Dolores	Parque cultural y recreativo de la primavera	Brindar un marco adecuado a los espectáculos que se realizan en el parque "El Prado", construyendo un escenario y espacios deportivos, de recreación y descanso.	\$U 1.214.198
2	Ecilda Paullier	Chiquilines	Desarrollar un espacio deportivo-recreativo (cancha multipropósito y juegos), en una zona de crecimiento de la ciudad, en el borde rural.	\$U 1.402.234
2	Nicolich	Nicolich en movimiento	Dotar al gimnasio municipal de la infraestructura y equipamientos necesarios para su óptima utilización (gradas, oficina y vestuario), teniendo en cuenta criterios de accesibilidad.	\$U 1.282.779
2	Nuevo Berlín	Mejoramiento del Parque Lineal Av. Romay	Mejorar un sector del Parque Lineal Av. Romay para uso deportivo, con instalaciones adecuadas para la práctica de patín.	\$U 1.500.000
2	Toledo	Nuestra plaza. Nuestro encuentro	Acondicionar la plaza principal, con pavimentación de la explanada, caminería, colocación de luminaria, juegos infantiles, espacios de descanso y mobiliario urbano.	\$U 1.450.794
3	José Batlle y Ordoñez	Construcción de Salón Multiuso	Construir un salón multiuso para actividades socioculturales y acondicionar el frontón existente en el entorno.	\$U 1.496.000
3	Casupá	Paseo peatonal lineal	Construir una ciclo vía y senda peatonal en ruta 7 en las entradas (sur) a Casupá y salida (norte) e instalar en el recorrido espacios de descanso.	\$U 1.481.324
3	Lascano	Una plaza para tod@s	Transformar la plaza Artigas en un espacio inclusivo y funcional, mejorando la caminería, instalando zona de juegos infantiles, un espacio de descanso y construyendo un escenario y una fotogalería.	\$U 1.500.000

CUARTIL	MUNICIPIO	NOMBRE	OBJETIVOS	SUBVENCIÓN OPP
3	Municipio F	Plaza Victoria, un lugar para la pública felicidad	Acondicionar la Plaza Victoria, mejorando la infraestructura y el equipamiento existente, así como incorporar instalaciones nuevas, que permitan la práctica del deporte y la recreación.	\$U 1.500.000
4	La Paloma	Parque terminal Andresito	Acondicionar el Parque Andresito, mejorando su accesibilidad, generando zonas de descanso, espacios de recreación y construyendo servicios higiénicos.	\$U 1.305.111
4	Municipio B	Parque lineal Sur	Generar en el predio lindero al Templo Inglés, frente a la Rambla Sur, una senda peatonal con iluminación y espacios de descanso.	\$U 1.500.000
4	Rosario	Diversión, deporte y salud	Realizar una intervención en el Barrio el Pastoreo, lindero a la policlínica, instalando infraestructura para el deporte y la recreación.	\$U 1.319.200
TOTAL 23				\$U 32.854.448

Fuente: elaboración propia en base a Proyectos presentados. N = 23

La metodología + Local combina el financiamiento con acompañamiento técnico y capacitación aplicada a las distintas fases del ciclo de proyecto. A continuación, se describen las principales características que asumen estas dimensiones en el caso de + local Espacios Públicos.

Financiación

El monto máximo de financiación fue de \$ 1.500.000, que fue transferido en una sola partida. Este fue un monto definido en las bases del llamado que se entendió permitía desarrollar proyectos de bajo porte e intermedio, pero con impacto, principalmente considerando el aporte que en general tienen estos proyectos en contrapartidas (fondos que aportan las intendencias, municipios y socios locales).

Aunque es muy difícil de establecer con precisión, este es un monto adecuado sobre todo para los

municipios pequeños y medianos, ya que les posibilita desarrollar proyectos en el marco de las capacidades con las que efectivamente cuentan. Esta adecuación hay que evaluarla en función del peso relativo de estos fondos en relación al presupuesto municipal (a menor presupuesto, mayor importancia del proyecto en términos presupuestales).

Acompañamiento técnico

El acompañamiento técnico se realizó desde la fase de ajuste del diseño hasta el cierre del proyecto. Este acompañamiento constó de una asistencia técnica especializada a través de un referente territorial designado por proyecto y un arquitecto del Programa, designado para todos los proyectos. En la fase de ajuste, se hizo una devolución a todos los municipios con aspectos que mejoraron el diseño.

En la fase de implementación, se acompañó la ejecución, identificando dificultades e intentando aportar a su resolución, al igual que en la elaboración de los informes de avance.

Al finalizar los proyectos se asistió en el cierre y en la sistematización de las experiencias apoyando la elaboración de informes finales por parte de los equipos locales.

Desde el Programa se diseñaron herramientas de monitoreo para la elaboración de informes: informe de avance de obra con frecuencia bimestral, informe de actividades con frecuencia cuatrimestral e informe final, a lo que se suman los informes financieros similares en todos los proyectos.

Estas herramientas son claves para ordenar la información, contar con un registro y hacer que los equipos de proyecto puedan reflexionar sobre el proceso.

Se incorporó además el registro fotográfico dentro de los informes teniendo un archivo visual de cada proyecto lo que favoreció el monitoreo del grado de avance.

Capacitación aplicada

En la fase de lanzamiento del llamado y como instancia preparatoria, se realizó un taller donde fueron convocados todos los municipios e Intendencias del país. En particular se buscaba promover la presentación de propuestas, facilitar el proceso de presentación al llamado y aportar insumos para el diseño del proyecto. Participaron de esta instancia 156 personas, de las cuales 142 pertenecían a municipios, 12 a Intendencias y 2 a organizaciones sociales.

En total estaban representados un total de 83 Municipios y 8 Intendencias.

En la fase de convocatoria, se elaboró un material interactivo a disposición de los municipios con información de interés para el diseño y la gestión de un proyecto de mejora o creación de un espacio público. El mismo se puso a disposición online en formato libre en la página de Uruguay Integra. Luego quedó disponible en el Aula de Capacitación Virtual de Uruguay Integra como material interactivo de acceso libre.

Requisitos específicos de + Local Espacios Públicos

En esta edición se fortalecieron los requisitos técnicos para la presentación de propuestas. Se exigió un aval jurídico vinculado al uso del predio por parte del municipio, y la designación de un técnico idóneo como responsable técnico del proyecto y también de un responsable en representación de la Intendencia departamental.

En general los técnicos idóneos fueron provistos por las intendencias, aunque también hay casos donde provienen de los municipios (principalmente los municipios grandes) o son contratados por el proyecto.

La coordinación con las intendencias departamentales se trabajó a lo largo de todas las fases del proyecto.

En cuanto a la convocatoria, se exigió el aval del intendente y la presencia de una persona responsable del proyecto encargada del vínculo con los municipios en representación de la Intendencia (Ver cuadro 3).

CUADRO 3. Requisitos de los proyectos exigidos por Uruguay Integra

AVALES	RESPONSABLES	RECAUDOS TÉCNICOS
→ Aval Jurídico sobre el uso del predio emitido por el propietario	→ Firma de técnico idóneo encargado de la dirección de obra	→ Formulario de proyecto → Cronograma
→ Acta del Concejo Municipal	→ Designación de referente del proyecto por parte de las Intendencia	→ Presupuesto
→ Nota de asociación o aval de al menos un socio local	→ Designación de referente del proyecto por parte del Municipio	→ Rubrado de obra
→ Nota aval del Intendente		→ Memoria descriptiva → Planos → Imagen aérea de la zona de intervención

Fuente: elaboración propia en base a la Guía de la convocatoria.



Proyecto Chiquilines - Ecilda Paullier

ANÁLISIS DE LA INFRAESTRUCTURA GENERADA

a) Cantidad y tipo de espacios públicos proyectados

De los 23 proyectos incluidos, considerando los 3 que se encuentran en proceso de finalización, se registra que:

→ Se crean 12 nuevos espacios públicos (de los cuales, 8 no tenían intervención previa, 3 contenían sólo equipamiento básico, y 1 mejora un local existente, pero crea un espacio deportivo en el entorno)

→ Se mejoran o amplían 11 espacios públicos

En general, la intervención en la mejora de los espacios públicos existentes modifica sustancialmente la funcionalidad del lugar, incorporando nuevas infraestructuras y equipamiento y/o revitalizando espacios en desuso.

Considerando la generalidad de los proyectos se observa que contemplan un carácter integral, incorporando distintas dimensiones de mejora; en este sentido, un mismo proyecto despliega distintos tipos de acciones (ver cuadro 4).

En cuanto a las categorías de espacios públicos generados se identifica:

Intervención en plazas y parques (16 en total)

Intervención en espacios deportivos (11 en total)

→ 10 que corresponden a canchas abiertas y 1 a un gimnasio cerrado (en general canchas polifuncionales, que incorporan la posibilidad de realizar distintos deportes).

Intervención en locales cerrados (4 en total) y en servicios higiénicos (6 en total)

→ Se mejora 1 gimnasio, 1 casona con valor patrimonial, 1 club socio-cultural

→ Se construye 1 salón comunal

→ Se intervienen o construyen 6 módulos de servicios higiénicos (3 en los locales cerrados referidos y 3 en espacios públicos abiertos). En todos se incorpora accesibilidad.

Intervención en bicisendas (1 en total)

→ Se construye abarcando un área importante.

CUADRO 4. Tipo de espacios públicos generados por proyecto

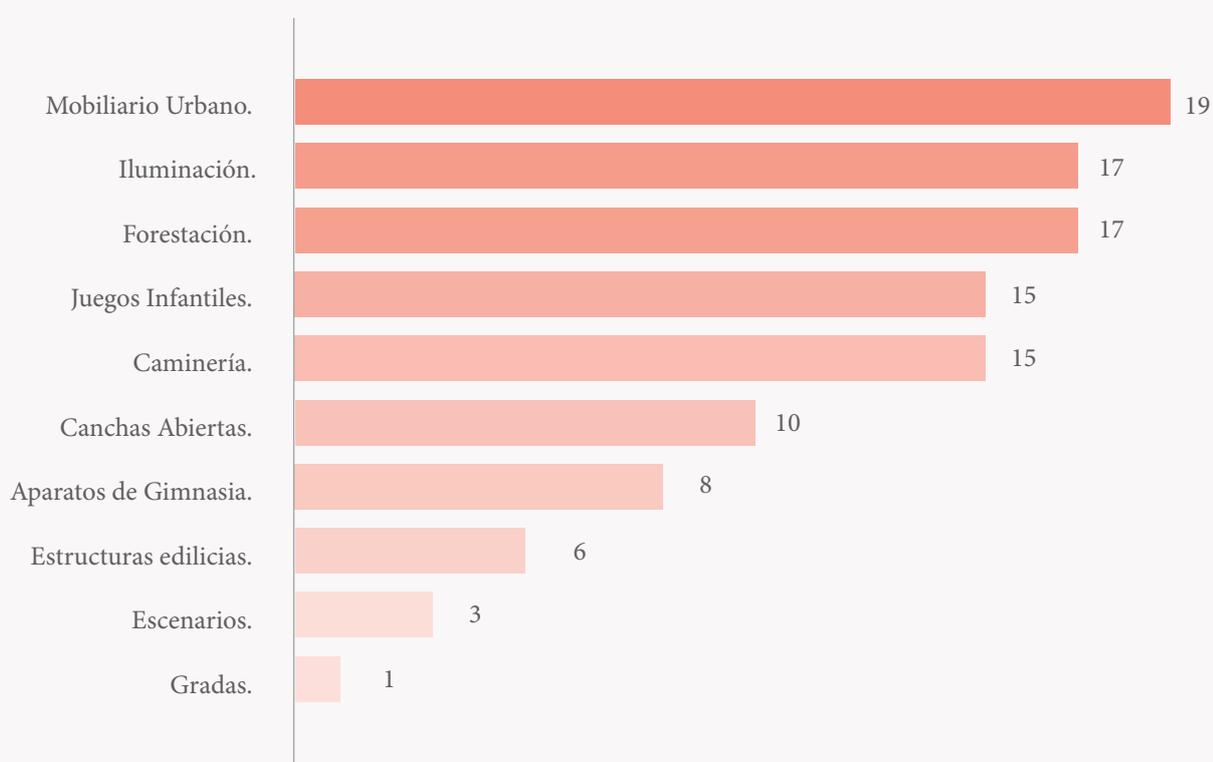
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	NUEVO: 1 MEJORA: 2	LOCAL	BAÑOS	PARQUE/ PLAZA	CICLOVIA	SENDA PEATONAL	ESPACIO DEPORTIVO
Cerro Largo	Arbolito	2	1	1	1			
Cerro Largo	Arévalo	1 y 2	1	1	1			1
Artigas	Baltasar Brum	1					1	
Lavalleja	José Batlle y Ordoñez	1	1	1				1
Florida	Casupá	1				1	1	
San José	Ciudad del Plata	1			1			1
Soriano	Dolores	1			1			1
San José	Ecilda Paullier	2			1			1
Cerro Largo	Isidoro Noblía	1			1			1
Rocha	La Paloma	1		1	1		1	
Rocha	Lascano	2			1			
Paysandú	Lorenzo Geyres	1			1		1	
Montevideo	Municipio B	2			1		1	
Montevideo	Municipio F	2			1			1
Canelones	Nicolich	2	1					1
Río Negro	Nuevo Berlín	1 y 2						1
Paysandú	Porvenir	2			1			1
Colonia	Rosario	1			1			
Tacuarembó	San Gregorio de Polanco	2		1	1			1
Treinta Y Tres	Santa Clara	2			1			
Canelones	Toledo	2			1			
Rivera	Vichadero	2					1	
Salto	Villa Constitución	1		1	1			
Total	23		4	6	16	1	6	11

Fuente: elaboración propia en base a formularios de proyectos.

Todos los proyectos incorporan acciones en espacios abiertos, incluso en aquellos donde también se intervino en locales cerrados.

En el gráfico 1 se observan los productos de obra en función de los bienes y equipamientos que se instalan y la infraestructura desarrollada.

GRÁFICO 1.
Productos desarrollados según cantidad de proyectos que los incorporan



Fuente: elaboración propia en base a formularios de proyectos e informes de monitoreo. N = 23

b) Relación entre obras proyectadas y ejecutadas

En este ítem se analiza el nivel de cumplimiento de los proyectos respecto a las obras proyectadas, tomando como referencia el relevamiento de pos-obra realizado y los informes finales presentados por los equipos de los proyectos (en los casos para los que no se hizo relevamiento de pos-obra).

Este aspecto da cuenta del nivel de eficacia de los proyectos en el cumplimiento de los resultados propuestos.

En general se identifica un alto cumplimiento de los productos propuestos. Los aspectos que no se concretaron, en su mayoría, no comprometen el uso o la funcionalidad del espacio público.

Se puede concluir que de los proyectos finalizados hubo una buena ejecución de lo previsto (salvo productos puntuales) y los que se encuentran en ejecución, al momento del informe, están avanzando en su concreción.

También, se observa que la gestión de esos espacios fue considerada e incluida, promoviendo su uso, incorporando un servicio asociado a los equipamientos y aportando a la sostenibilidad.

c) Calidad y mantenimiento de los espacios públicos

El plazo promedio de finalizados los proyectos al momento de aplicar la ficha de pos-obra es de 8 meses, lo que da una cierta perspectiva para poder analizar el estado de las obras y su mantenimiento.

Durante el diseño del proyecto y en la etapa de ejecución se hicieron algunas recomendaciones en cuanto al mantenimiento de los espacios. Las recomendaciones tenían que ver con la incorporación de distintos tipos de mantenimiento.¹

Se visualiza que el mantenimiento recurrente está incorporado a los proyectos, los espacios en general están limpios, las papeleras se levantan, las áreas verdes tienen mantenimiento (césped cortado, jardineras en buen estado, árboles con tutores).

Con relación al mantenimiento preventivo, en general se visualiza que las obras están en buen estado y cuidadas, los equipamientos están bien. Los juegos, las mesas y bancos, las instalaciones de madera están mantenidas, la infraestructura está cuidada y es de buen aspecto, se ha hecho pintura. También, se relevó en algún caso la reparación de roturas menores.

En cuanto al mantenimiento correctivo, se identificaron algunos proyectos que presentan deficiencias constructivas, en canalización de pluviales, fisuras en el hormigón, entre otras, que no han sido hasta el momento atendidas.

1_Mantenimiento recurrente: hace referencia a todos los procesos o trabajos rutinarios de limpieza y aseo que deben ser revisados periódicamente y a intervalos de tiempo regulares.

Mantenimiento preventivo: tiene que ver con los procesos de conservación de las edificaciones y sus espacios exteriores y el mobiliario. Se realiza mediante un programa sistemático de inspección, reparación menor y verificación del estado de la planta física.

Mantenimiento correctivo: hace referencia a las reparaciones ocasionadas por deficiencias, roturas o fallas en los componentes constructivos e instalaciones.

Vinculado al mantenimiento general, se identifica que hubo mejoras en algunos proyectos en pos-obra, aspectos que no estaban previstos, pero que por el uso requirieron correcciones, como ser la incorporación de cartelería indicativa, colocación de protección detrás de arcos, colocación de malla en portón para evitar el ingreso de animales, instalación de focos y cámaras de seguridad.

Esto da cuenta de una presencia activa de los Municipios en los espacios públicos construidos, realizando el mantenimiento y atendiendo necesidades que fueron surgiendo, más allá de algunas situaciones puntuales que requieren atención.

La apreciación general es que los materiales utilizados en la construcción son resistentes, previendo el uso que podían tener y no se visualizan materiales de baja calidad que hayan generado problemas constructivos. Esto también impacta en la gestión, puesto que materiales de mala calidad o poco resistentes suponen un mayor mantenimiento.

d) Análisis de algunas dimensiones transversales

Se relevaron algunas dimensiones transversales que son importantes considerar al momento de definir los espacios públicos, que hacen a las posibilidades de uso, la seguridad de los espacios y su calidad.

Se consideraron las siguientes dimensiones: accesibilidad y perspectiva inclusiva, seguridad, forestación e innovación.

Accesibilidad y perspectiva inclusiva

Se trata de considerar en qué medida los equipamientos, la infraestructura y los servicios

generados son accesibles de forma cómoda y segura a cualquier persona, más allá de sus condiciones físicas y/o facultades cognitivas.

También se considera en qué medida el espacio permite o facilita el uso a personas de distintas franjas etarias y géneros, o el ingreso con carritos de bebé.

Se observa que los 16 proyectos relevados permiten el acceso, ya sea porque lo contemplaban originalmente o a partir del proyecto.

Se visualizan intervenciones al menos en 13 proyectos que mejoran o generan accesibilidad, a través de caminería, veredas o rampas de acceso y/o incorporan pavimento podotáctil.

Por otro lado, se identifica la incorporación en cuatro espacios públicos de juegos inclusivos. Asimismo, se observa la construcción o remodelación de canchas polifuncionales, las que habilitan la práctica de deportes a personas de distintas edades y géneros. En todos los proyectos que construyen o mejoran servicios higiénicos se incorpora accesibilidad.

También se observa que en varios proyectos se contemplan las distintas franjas etarias, incluyendo juegos infantiles para diferentes edades y equipamiento variado (pérgolas, mesas y bancos acordes para el uso de adultos mayores, equipamiento para jóvenes, etc.)

Por otro lado, se identifican algunos aspectos a mejorar, en proyectos puntuales.

Por ejemplo:

→ Se visualiza una pérgola construida en terreno natural y altura, lo que dificulta el uso por parte de personas mayores o con discapacidad motriz

- En una cancha la caminería termina a menos de un metro, no permitiendo el acceso a la misma con silla de ruedas
- En una plaza se colocaron juegos inclusivos, pero no se dejó la caminería para llegar a ellos

Parece importante poder proyectar la caminería a las distintas zonas y espacios para permitir la accesibilidad a todos los lugares que se entiendan necesarios.

Otro aspecto para considerar es el uso de las canchas polifuncionales, evaluando cómo conviven diferentes deportes, en particular se notó este tema en lugares donde se realizan juegos de pelota y también se prevé la realización de patín.

Más allá de las soluciones posibles, parece un tema necesario el considerar la gestión en clave de inclusión y convivencia entre las diferentes actividades que se pueden generar en el espacio público.

Seguridad

Se considera la dimensión de seguridad de los espacios, contemplando iluminación, cercado de canchas, tránsito del entorno, entre otras dimensiones.

Un aspecto ampliamente contemplado ha sido la iluminación de los espacios, una mayoría lo incluyeron, reforzando lo existente, instalando luminarias en lugares donde no había o donde se crearon nuevos espacios públicos. Se trata de una dimensión relevante puesto que aporta seguridad y amplía el uso de los espacios públicos en horario nocturno.

Considerando los aspectos a mejorar, se observa que se podría incorporar cartelera indicativa o señalización de tránsito, para hacer más seguro

el acceso al espacio construido.

Si bien algunos proyectos lo contemplan, se identifica la falta de redes o algún tipo de contención detrás de los arcos de las canchas. Otro aspecto se vincula con la presencia de perros sueltos, incluso en áreas de juegos infantiles.

Forestación

La mayoría de los proyectos han contemplado la forestación de los espacios públicos, con césped, setos, arbolado, o plantas trepadoras.

Algunos proyectos ya tenían sombra, en particular las plazas o parques que se mejoraron.

Sin embargo, se visualiza en varios proyectos que esto se debe mejorar, dado que en general lo que se ha plantado es de pequeño porte o no ha crecido.

En algunos casos se visualiza una falta de proyecto paisajístico y lo que se plantó no se adecua al lugar.

En otros casos no se plantó lo suficiente, con lo cual los espacios públicos dan el aspecto de no estar terminados, a la vez que la forestación no cumple las funciones esperadas de sombra, protección del clima, césped que genere una superficie transitable, o cercado.

Se plantea como un tema a incorporar en el diseño y luego prever durante la ejecución, evaluando alternativas, tiempos de crecimiento, potencialidades que ofrece el lugar, etc.

Innovación de los proyectos

La innovación no aparece como una dimensión destacada en todos los proyectos, pero se pueden encontrar algunos aspectos en este sentido.

En primer lugar, se encuentran aquellas propuestas que por su diseño permiten un uso que puede ser considerado innovador.

Se identifican algunos ejemplos:

- La instalación de un deck de madera de gran porte alrededor de los árboles, que funciona como descanso y mirador aprovechando el paisaje natural.
- Una cancha prefabricada de pequeño porte, que habilita la práctica de distintos deportes y la enseñanza de tácticas, incorporando la función lúdica y educativa.
- La adquisición de equipamiento apilable para un salón comunal, adaptable para el desarrollo de distintas actividades.
- La incorporación de un relato histórico del espacio, a través de cartelera indicativa.

Por otro lado, hay proyectos que pueden considerarse innovadores en relación con el contexto, porque le dan un carácter más actual a espacios públicos que fueron construidos hace tiempo y necesitaban modernizarse, esto sucede en plazas que han tenido importantes reformas y/o han integrado nuevas tecnologías (ejemplo: antenas wifi).

Otros equipamientos son innovadores por no ser los típicos que se incorporan en los espacios públicos. Por ejemplo:

- Un fogón con bancos alrededor, destacado por su tamaño y colorido.
- Un lavamanos para niños.
- Mobiliario con diseño no tradicional.

- Mesas de ping pong.
- Juegos infantiles con materiales y diseños actuales.

También se visualiza una propuesta innovadora en la gestión, como la construcción de un salón comunal municipal con gestión participativa.

e)Relación del espacio público con el entorno

Se analizó el espacio público construido y su relación con el contexto en el que se inscribe, considerando la pertinencia de la ubicación en la trama urbana o rural, las proporciones del predio con referencia al proyecto, la contemplación del entorno en el diseño, entre otros aspectos a visualizar.

La apreciación general para la mayoría de los proyectos es que la integración con el entorno es buena, las obras se adecuaron a las características de los lugares donde se insertaron.

Por su parte la relación entre el tamaño del predio y el alcance del proyecto también se valora como adecuada, se desarrollaron proyectos de distinto porte en predios de variado tamaño, pero las propuestas en general fueron acordes y no se diluyeron en el espacio.

Se identifican proyectos que se desarrollan en centralidades, rodeados de servicios y altamente poblados. Así como también propuestas que buscan mejorar o generar nuevos espacios públicos en lugares periféricos y/o en bordes rurales. Para ambos tipos de propuesta se visualiza que la intervención ha sido pertinente.

Para el caso de las centralidades se identifican proyectos desarrollados en la plaza principal del municipio, que suponen una remodelación

de los espacios y buscan mejorar el atractivo del lugar y/o modernizarlo. En general se ubican en su entorno servicios o centros educativos que aportan público al espacio.

Otras acciones se desarrollan en zonas menos centrales, en los accesos a la localidad, en lugares costeros, lindero a predios poco urbanizados donde se han construido complejos de viviendas, o en bordes rurales. Algunos de estos proyectos se potencian por los entornos naturales que los rodean e incorporan equipamientos que aprovechan los paisajes, otros buscan integrar las zonas o recuperar espacios en desuso.

Dentro de las acciones desarrolladas hay intervenciones que completan o amplían espacios ya existentes, o que buscan complementar la oferta de servicios y ampliar la funcionalidad. La complementariedad de los proyectos con lo ya existente se visualiza en varias propuestas, que califican el entorno, lo valorizan y proponen nuevos usos.

En cuanto a la relación entre las intervenciones en locales cerrados y el contexto en que se inscriben, se identifica que en general se integraron bien al entorno, o el mismo proyecto intervino mejorándolo.



Proyecto Parque de la Primavera - Dolores



Proyecto Plaza Victoria - Municipio F"

Por otro lado, se identifican aspectos que pueden ser mejorados en cuanto a la integración con el entorno:

- Incorporar señalización e identificación de los locales cerrados (cartelería que indique lo que allí funciona)
- Mejorar la separación del espacio público con respecto a los predios privados linderos (con casas), delimitando claramente el uso público y privado para que no se interfieran mutuamente (se visualiza en un proyecto)
- Es un riesgo dejar obra sin terminar y equipamiento sin reparar, lo cual puede potenciar el deterioro de los espacios (se observa en un proyecto)

ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE PROYECTOS DE ESPACIOS PÚBLICOS

a) Principales dificultades identificadas durante la gestión del proyecto

De acuerdo con los reportes técnicos de los referentes territoriales, se pueden destacar como principales dificultades las siguientes:

- Problemas en la ejecución de las obras relacionados a temas climáticos
- Falta de recursos humanos y de maquinarias para desarrollar las obras
- Problemas de coordinación con las Intendencias departamentales
- Problemas vinculados a la ejecución de compras y en particular a las licitaciones (licitación desierta, mala presupuestación o redacción de los pliegos)
- Demora en la presentación de informes
- Presencia de otras obras en ejecución
- Problemas relativos a la propiedad del terreno
- Falta de actividades de participación

Muchas de las dificultades mencionadas podrían considerarse en relación a los recursos o capacidades efectivas con que cuentan los municipios a la hora del diseño e implementación de proyectos de espacios públicos. En este sentido surge la necesidad de mejorar la coordinación entre municipios e intendencias para poder favorecer la ejecución.

Estos problemas en general han supuesto demoras en la ejecución de las obras, no se especifica que hayan implicado modificaciones sustanciales a los proyectos, aunque en ocasiones pueden determinar cambios importantes.

b) Plazos de ejecución

Según lo establecido en los contratos, el plazo de ejecución es de 12 meses y el comienzo se acuerda entre las partes (OPP, intendencia, municipio) hasta los 60 días con posterioridad a la realización de la transferencia.

Asimismo, para hacer efectiva la transferencia se requirió que los proyectos ejecutivos estuvieran aprobados por Uruguay Integra. Esto hizo que se fueran conformando tandas de proyectos, comenzando primero los que estaban más avanzados en términos de diseño.



Proyecto Plaza de la Alegría - Isidoro Noblía

Al analizar la duración total del ciclo de proyectos de + Local Espacios Públicos se pueden resaltar los siguientes aspectos:

- La duración de la implementación promedio es de 17 meses, lo que supone un 30% más si se considera un total de 13 meses previstos para la implementación (12 más un mes de cierre administrativo).
- 8 de 23 proyectos finalizaron dentro del plazo esperado. Otros 4 lo hicieron dentro del plazo promedio, mientras que el resto (11/23) superó los 17 meses de ejecución.
- Si se considera el ciclo total, es decir, desde el diseño de los proyectos ejecutivos posterior a la firma del contrato (diciembre de 2016), implementación y cierre, entonces puede afirmarse que la duración varió entre un mínimo de 12 meses y un máximo de 33 meses.

En términos de ciclo completo, muchos municipios requieren de un plazo bastante prolongado para diseñar, implementar y cerrar un proyecto de espacios públicos de esta magnitud. Probablemente aquellos que cuentan con mayores capacidades en términos de acceso a recursos humanos, técnicos y maquinaria, y que además realizan un mejor diseño del proyecto, pueden acortar los plazos. Esto hace que se torne necesario una mayor asistencia técnica y acompañamiento a los municipios con menores capacidades de gestión de proyectos.

c) Conformación de equipos de gestión de proyectos

La convocatoria de + Local Espacios Públicos incluyó por primera vez la obligatoriedad de presentar un técnico idóneo, responsable de la dirección de obra del espacio público. Además, se requirió la nominación de un responsable del proyecto global, que muchas veces fue el Alcalde, pero en otras ocasiones fue un concejal o un funcionario del Municipio. También se solicitó el aval de al menos un socio distinto de la intendencia. De este modo las bases del llamado buscaron estimular el diseño de proyectos participativos, con presencia de actores locales, conducidos por el concejo municipal y con acompañamiento técnico profesional.

¿Cómo se organizó la gestión de los proyectos en la fase de implementación?

En términos generales se observan tres estrategias de conformación de los equipos de gestión. En un primer nivel, equipos conformados por integrantes del concejo municipal, referentes técnicos de las intendencias y socios o vecinos. En estos proyectos se observa que el trabajo está claramente asignado entre las partes,

hay funciones y roles acordados, y hay un seguimiento periódico de las actividades. Son equipos que se reúnen frecuentemente a monitorear la marcha del proyecto y a coordinar acciones en el marco de su implementación.

En un segundo nivel se observan algunas experiencias donde la implementación del proyecto se hace en el marco de otros asuntos que el municipio debe atender. Existe una asignación ad hoc de responsabilidades y no llega a constituirse un equipo de gestión de proyecto, aunque las actividades del mismo se llevan adelante, principalmente las que tienen que ver con el desarrollo de las obras.

En estos casos se observa una mayor dependencia de la intendencia, pero no se logra constituir un enlace colaborativo, si no que más bien el municipio queda a la espera de las resoluciones de la intendencia, tanto en términos administrativos como del desarrollo de las obras.

Aunque el proyecto avanza, no se genera un ejercicio de trabajo en equipo más allá de la gestión cotidiana.

Por último, hay municipios donde los proyectos se encuentran bastante dispersos. Tanto los recursos humanos como materiales carecen de una adecuada articulación y gestión, y no se logra generar un espacio de diálogo y aprendizaje en el marco del proceso de implementación. Es probable que ello se deba en parte a debilidades en el proceso de diseño, como también a dificultades de coordinación del municipio con la intendencia y con los actores locales o potenciales socios.



Proyecto Gimnasio Municipal - Nicolich

d) Gestión presupuestal y financiera

Por último, la gestión presupuestal y financiera es uno de los aspectos fundamentales en la medida que está asociado a varios de los hitos del proyecto, tanto en el diseño, la implementación como en la evaluación.

En el diseño, permite realizar un costeo de los insumos y prever un uso adecuado de las fuentes de financiación, a la vez que complementar recursos de distintas fuentes (Ver gráfico 2).

En la implementación, una buena gestión presupuestal y financiera posibilita ser más eficaz y transparentar las decisiones que se toman en el transcurso del proyecto.

Por último, en la fase de evaluación, en la medida que se haya contado con un buen

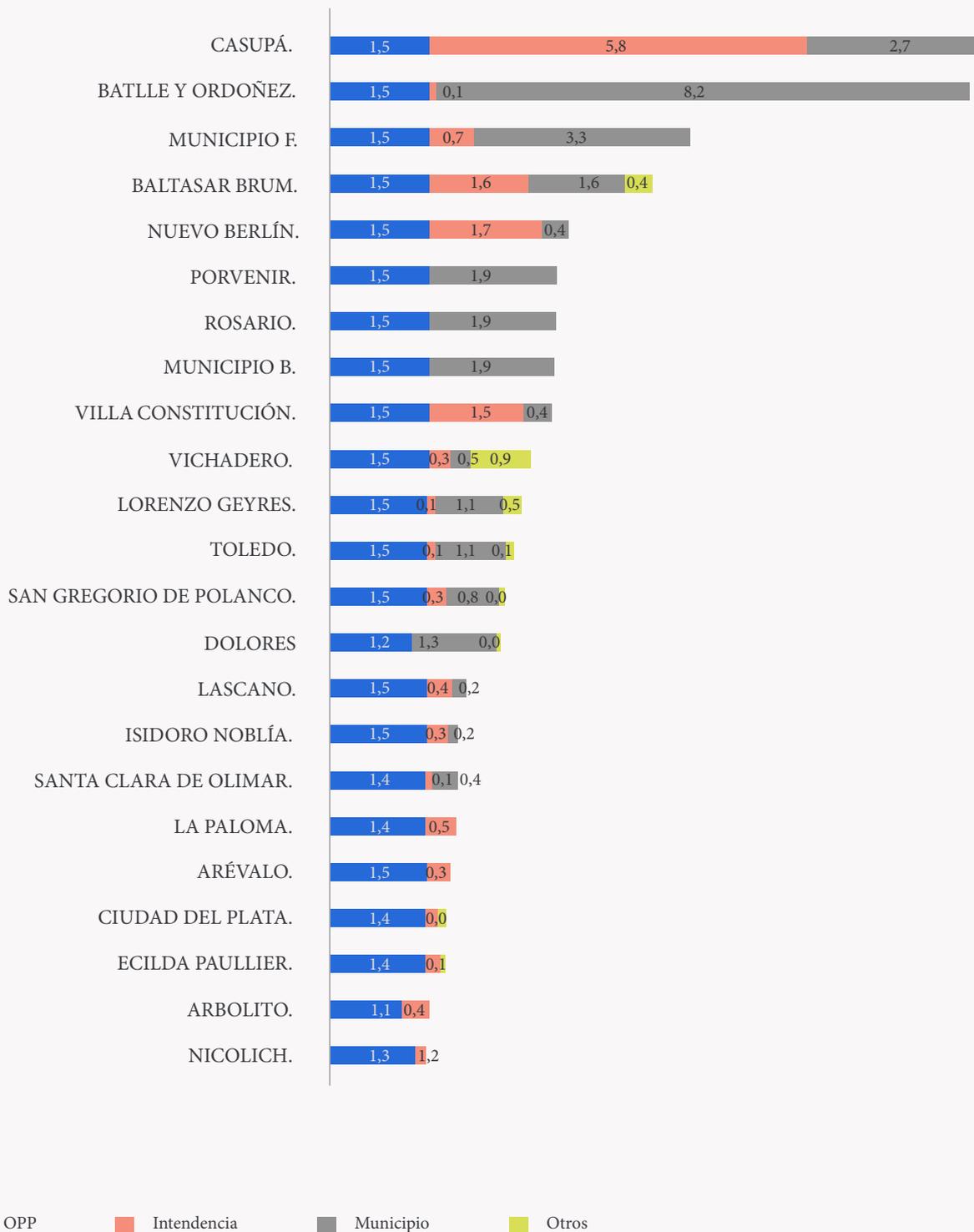
sistema de monitoreo presupuestal y financiero, será posible estimar cuán eficiente ha sido el manejo de los recursos, cotejando el presupuesto originalmente previsto con el gasto ejecutado y los productos finalmente obtenidos.



Proyecto Isla Aventura - Villa Constitución

Todo esto hace que sea posible rendir cuentas a los financiadores del proyecto y a la ciudadanía.

GRÁFICO 2. Financiación por proyecto según fuentes (en millones de pesos)



Fuente: elaboración propia en base a presupuestos de los proyectos.

La gestión presupuestal y financiera se puede analizar desde 3 puntos de vista:

I) la capacidad administrativa, es decir, la medida en que los municipios fueron capaces de cumplir con los procedimientos de rendición de cuentas establecidos en el TOCAF; II) la capacidad de ejecución presupuestal según fuentes de ingresos, en particular la capacidad de atraer nuevas fuentes y recursos; y III) la ejecución presupuestal según rubros de gastos.

Con respecto a la capacidad administrativa, de los 20 proyectos finalizados hay dos que aún no han enviado la información requerida para su cierre administrativo. De los restantes 18 proyectos, 8 presentan el 100% de la información requerida, es decir, informes de rendición de cuentas con sus correspondientes anexos de acuerdo al TOCAF e informe de rendición presupuestal por fuentes de ingresos y rubros de gastos.

De ellos, 6 municipios lograron ejecutar y rendir casi la totalidad de los fondos de contrapartidas previstas y 2 tuvieron un menor nivel de ejecución y rendición de contrapartidas. Otros 10 proyectos, si bien ejecutaron la totalidad de los fondos de OPP, no rindieron las contrapartidas originalmente previstas y/o no presentaron toda la información requerida en el marco del cierre administrativo de los proyectos.



Proyecto refacción Casona Patrimonial - Arbolito

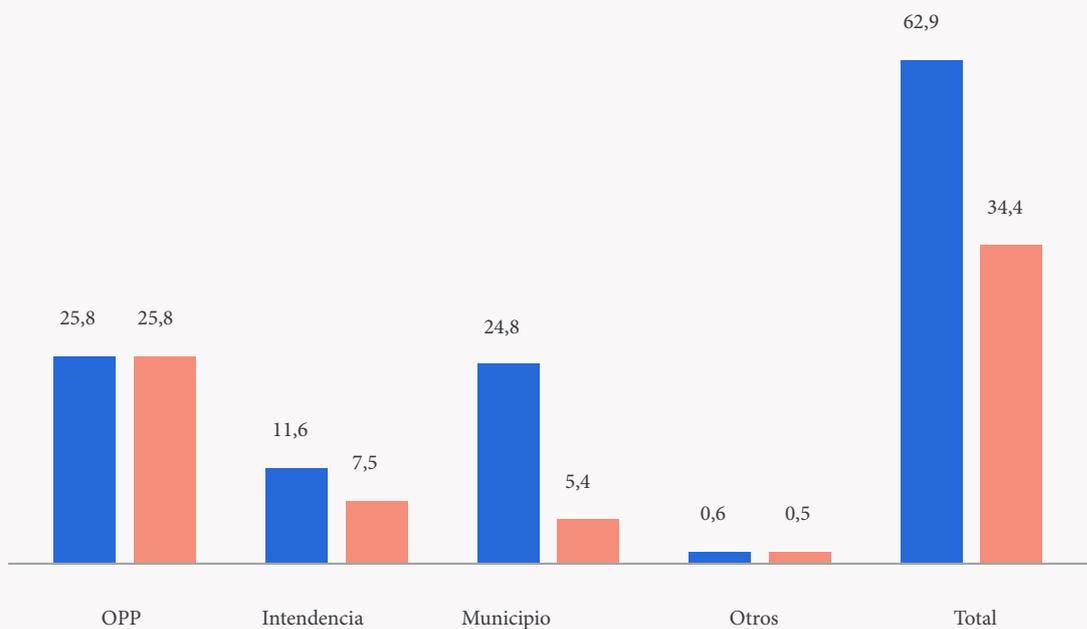


Proyecto Nuestro Lugar - Arévalo

Con respecto a la ejecución presupuestal según fuentes de ingresos, si se consideran solo los 18 proyectos que finalizaron y presentaron informes finales de ejecución presupuestal, se observa lo siguiente:

- Mientras en el presupuesto original se preveía una financiación muy similar entre OPP y municipios, en la ejecución estos últimos solamente logran rendir apenas la quinta parte de los recursos previstos (5 de 25 millones).
- En conjunto, los fondos con cargo a las intendencias cuentan con mayor nivel de ejecución, y alcanzan a rendir 7,5 millones de 11,6 (65%).
- Los recursos provenientes de otras fuentes son muy bajas tanto en el presupuesto como en la ejecución.
- Esta dificultad a la hora de ejecutar y principalmente rendir las contrapartes hace que la ejecución total reportada sea menor a la proyectada (ver gráfico 3).

GRÁFICO 3.
Ejecución presupuestal según fuentes de ingresos
(en millones de pesos)



■ Presupuesto en Pesos
 ■ Ejecución en Pesos

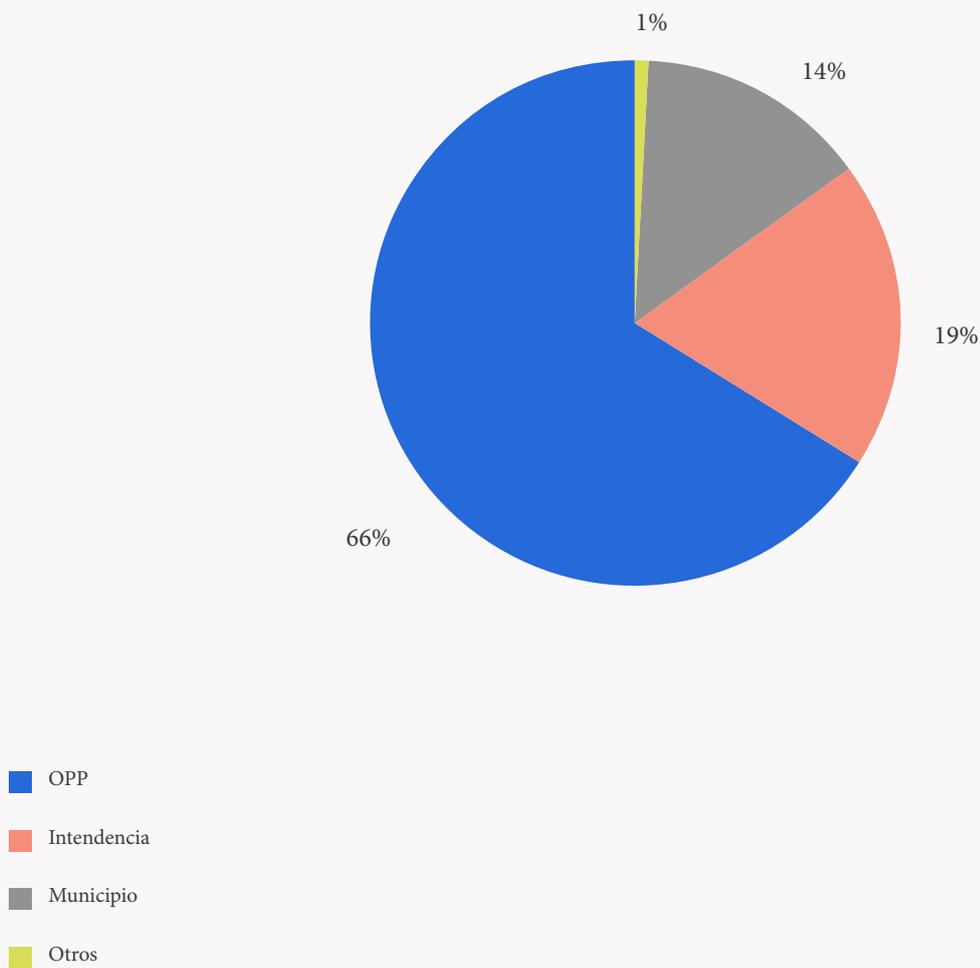
Fuente: elaboración propia en base a informes finales de ejecución presupuestal. N = 18.

Con respecto a la ejecución de contrapartidas y aportes locales diferentes del municipio o la intendencia, solamente dos proyectos logran rendir aportes de terceros.

Considerados los 18 proyectos en forma

acumulada, el 66% del financiamiento formalmente rendido y ejecutado corresponde a fondos aportados por OPP, el 19% a fondos aportados por las intendencias, el 14% por los municipios y solamente 1% corresponde a otras fuentes (ver gráfico 4).

GRÁFICO 4. Ejecución presupuestal acumulada según fuentes de financiamiento (en %)



Fuente: elaboración propia en base a informes finales de ejecución presupuestal (N=18).

Por último, con respecto a la información de ejecución presupuestal por rubros, se destaca que la inmensa mayoría de los gastos corresponden a infraestructura y equipamiento

de los espacios públicos, y es menor el gasto en servicios profesionales y “otros gastos”.

COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS

Las relaciones entre niveles de gobierno o relaciones intergubernamentales (RIG), son clave en todo proceso descentralizador, y particularmente para la descentralización municipal uruguaya dada la distribución de competencias y las capacidades de los municipios.

En este sentido, uno de los objetivos de +Local Espacios Públicos tiene que ver con fortalecer las capacidades de gestión de esta nueva institucionalidad, ejercitando el relacionamiento con los otros niveles, sobre todo con el departamental.

En términos teóricos, las RIG pueden definirse como *“el establecimiento de sistemas de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta entre distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado”* (Jordana, 2002: 8).

Se entiende por coordinación al *“proceso mediante el cual se va generando sinergia*

entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo un sistema de reglas de juego formales e informales a través de los cuales los actores participantes encuentran incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares.” (Repetto, 2005:42-43).

En términos prácticos, en el marco de la implementación de los proyectos de + Local Espacios Públicos, la coordinación entre municipios e intendencias supone distintos grados de complementariedad y colaboración, tanto a nivel del financiamiento como de la toma de decisiones en el marco de la implementación de estos proyectos. En este sentido, a continuación, se presentan distintas modalidades de coordinación observadas a nivel de los proyectos, así como también se mencionan algunos factores asociados a estas diferentes modalidades.



Proyecto Parque lineal Sur - Municipio B



Proyecto Parque Andresito - La Paloma

Valoración de las modalidades de coordinación observadas

Para caracterizar en general la forma en que municipios e intendencias llevaron adelante esta coordinación, los referentes territoriales de Uruguay Integra encargados del seguimiento y apoyo a cada proyecto realizaron una valoración en base a las siguientes preguntas guía:

- Existencia de un ámbito de gestión con participación de técnicos y autoridades de ambos niveles de gobierno
- Capacidad de la intendencia para suministrar insumos necesarios para el desarrollo del proyecto
- Capacidad de la intendencia para dar celeridad a trámites necesarios para el desarrollo del proyecto
- Existencia de buen flujo de información entre las partes para completar los informes de actividades y rendición de cuentas
- Valoración en términos de alcance o intensidad de la coordinación observada

En función de lo que surge de esta información se identifican tres modalidades de coordinación:

- I) Coordinación alta: municipio e intendencia se involucran en la gestión y colaboran activamente
- II) Coordinación media: ambos niveles de gobierno colaboran y complementan recursos en aspectos puntuales
- III) Coordinación baja: intendencia no participa ni se involucra de la gestión o el municipio no visualiza la complementariedad para ampliar el proyecto

Analizados 18 proyectos que finalizaron sus actividades, se encontró que 7 presentaron un alto nivel de coordinación, otros 7 un nivel medio, y 4 un bajo nivel de coordinación.

Más que establecer con precisión el grado de coordinación existente a nivel de cada proyecto, el análisis agregado permite extraer algunos aprendizajes sobre posibles facilitadores e inhibidores de la coordinación intergubernamental.

Se destacan aspectos que tienen que ver con la propia característica del municipio, en particular sus antecedentes y capacidades técnicas y administrativas para la gestión de proyectos; la impronta personal y política del Alcalde; el modelo y estructura de gestión de las intendencias, principalmente en relación a los municipios; la modalidad de organización y gestión que los propios proyectos asumen; y, por último, aspectos de relacionamiento entre los actores.

Todas estas dimensiones aparecen asociadas a las distintas modalidades de coordinación y colaboración observadas (ver cuadro 5).

CUADRO 5. Facilitadores e inhibidores de la coordinación y colaboración entre intendencias y municipios para la gestión de proyectos de + Local Espacios Públicos

FACILITADORES	INHIBIDORES
CAPACIDADES DEL MUNICIPIO	
<ul style="list-style-type: none"> → Municipio pequeño /Mayor dependencia de la intendencia por parte del municipio. → Existe una persona de enlace entre municipio e intendencia. → Presencia de rol de secretaría en el municipio (gestión administrativa). 	<ul style="list-style-type: none"> → Municipio grande /Mayor autonomía del municipio con respecto a la intendencia. → Presencia de maquinaria y equipamiento para la realización del proyecto. → Presencia de técnicos y funcionarios propios del municipio. → Existencia de capataz de obra cercano al Alcalde.
IMPRONTA DEL ALCALDE	
<ul style="list-style-type: none"> → Buen vínculo con direcciones estratégicas de la Intendencia. → Congruencia política entre intendente y Alcalde. → Buena relación personal entre Alcalde e Intendente. → Alcalde emprendedor, con liderazgo y capacidad de relacionamiento. → Involucramiento del Alcalde en la obra. 	<ul style="list-style-type: none"> → Conflicto político intendencia/ municipio. → Incongruencia política entre Alcalde e Intendente.
GESTIÓN DE LA INTENDENCIA	
<ul style="list-style-type: none"> → Priorización del proyecto por la intendencia. → Buena coordinación entre directores de la intendencia. → Existencia de canales de información. → Existencia de oficina de obra de la intendencia en el municipio. → Existencia de Dirección de coordinación de municipios o similar. → Capacidad de la intendencia de aportar técnicos al proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> → Falta de canales fluidos de comunicación. → Débil capacidad de respuesta de la intendencia ante solicitudes de los municipios.
ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROYECTO	
<ul style="list-style-type: none"> → Conformación de equipo de gestión con participación de la intendencia. → Reuniones frecuentes de coordinación. → Dirección de obra a cargo de la Intendencia. → Separación de roles entre intendencia y municipios. → Administración tercerizada de la obra. 	<ul style="list-style-type: none"> → Falta de responsabilidad o atribución de roles entre las partes. → Administración directa de la obra. → Ausencia de equipo de gestión o ámbito de coordinación.

RELACIONAMIENTO ENTRE ACTORES

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> → Participación de vecinos. → Alguna de las partes asume el liderazgo del proyecto. → Buena disposición de los involucrados a buscar soluciones a los problemas. | <ul style="list-style-type: none"> → Dificultades de los actores para negociar y ponerse de acuerdo. |
|--|---|

Fuente: elaboración propia en base a informes técnicos de los referentes territoriales de Uruguay Integra.

PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LOS PROYECTOS

El nacimiento de los municipios uruguayos se inscribe en la *Transformación Democrática del Estado*, en la cual la descentralización y la participación ciudadana son ejes fundamentales.

De hecho, la participación ciudadana es un principio cardinal dentro del sistema de descentralización municipal uruguayo. La participación ciudadana significa que la ciudadanía forma parte de cuestiones de interés público de un lugar o una temática, por lo que esas cuestiones pasan a pertenecer a todos los ciudadanos y el Estado es quien las administra, pero no es su dueño.

Todo proceso de participación puede mostrar distintos niveles de involucramiento de la ciudadanía. Esos niveles conforman un rango que va desde un mínimo a un máximo:

→ **Nivel informativo:** la ciudadanía es informada sobre un asunto público, pero las autoridades no buscan recibir aportes de ella. Es un nivel unidireccional.

Para todos los proyectos se observa algún nivel de participación en el proceso, aunque no se presenta como una de las dimensiones más sobresalientes.

→ **Nivel consultivo:** la ciudadanía es convocada para recoger opiniones y propuestas, que, si bien no son vinculantes, las autoridades deben justificar porque algunas fueron contempladas y otras no.

→ **Nivel decisorio:** la ciudadanía es convocada y su posición tiene influencia directa sobre la toma de decisiones del asunto en cuestión. En este nivel hay dos modalidades:

→ *Consulta vinculante:* es un proceso de consulta cuyo resultado mandata a las autoridades. Ejemplo: plebiscito, referéndum, presupuestos participativos.

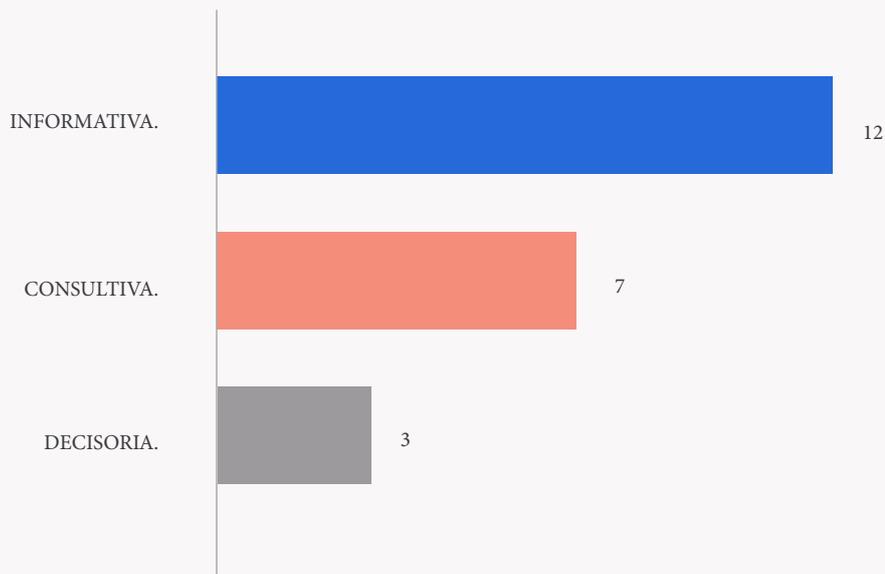
→ *Grupos de trabajo:* ciudadanos y autoridades conforman ámbitos para debatir un asunto público, y en el que la opinión de todas las personas tiene el mismo peso, y los desacuerdos se resuelven por votación. (Sandoval, Sanheza y Williner, 2015:17-18).

En general se trabaja la participación a un nivel informativo (12 proyectos), manteniendo informada a la población sobre el desarrollo de las obras.

Con menor frecuencia (7 proyectos), se incorpora la consulta a las comunidades, en particular en la etapa de identificación de la idea y diseño. Por último, se visualiza algún nivel de decisión por parte de la ciudadanía sobre las

características de la propuesta o el uso posterior de los espacios (3 proyectos), sin observarse que esto sea una práctica sistemática o que abarque todas las dimensiones del proceso (ver gráfico 5).

GRÁFICO 5. Cantidad de proyectos que incorporan la participación, según nivel



Fuente: elaboración propia en base a Ficha de relevamiento complementaria realizada por equipo territorial de Uruguay Integra. N = 18.

Por otro lado, la participación se puede analizar según la etapa del proyecto en que se incorpora, teniendo implicancias distintas sobre el proceso.

En la etapa de diseño los participantes pueden tener injerencia sobre la propuesta e incidir sobre lo que se desarrolla. En la etapa de implementación se puede hacer un seguimiento y monitoreo conjunto de los avances o ejecutar de

Con respecto a la participación en la etapa de implementación (9 proyectos), se incorpora en la modalidad de grupo de seguimiento o gestión, o a través del desarrollo de actividades participativas concretas durante la obra (por ejemplo: talleres de sensibilización, plantación de árboles, pintado de cancha, instancias informativas).



Proyecto Mejoramiento del Parque Lineal - Nuevo Berlín



Proyecto Plaza Treinta y Tres Orientales - Santa Clara de Olimar

forma participativa algunas acciones concretas de la obra. En la etapa de cierre y evaluación, la participación se asocia más a las instancias de rendición de cuentas sobre lo realizado (en un nivel de participación que es más informativo), así como también se puede incorporar a la población en la definición sobre el uso y gestión de los espacios.

En la etapa de cierre y evaluación (13 proyectos), la participación se vincula con las actividades de inauguración, se trata de un nivel de participación más de tipo informativo. También se identifica en algunos proyectos la convocatoria a la población y a socios de la comunidad para definir reglamentos de uso y cronograma de actividades, o generar ámbitos de gestión (ver gráfico 6).

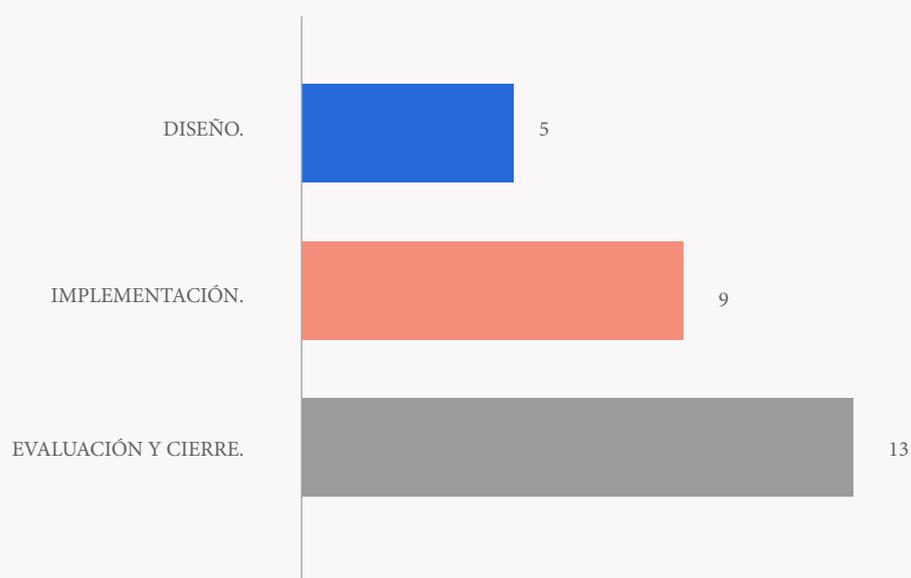
La participación en la etapa de diseño no ha sido la más frecuente (5 proyectos), en general se trata de propuestas que parten del Concejo Municipal. En los casos que se incluye, se recoge la demanda que surge de la población de las localidades o de ámbitos de participación colectivos (mesa de desarrollo local, comisión vecinal).

Para estos casos se trata de un nivel de participación más elevado, consultivo o decisorio.



Proyecto Plaza Artigas - Lascano.

GRÁFICO 6. Cantidad de proyectos que incorporan participación, según la etapa

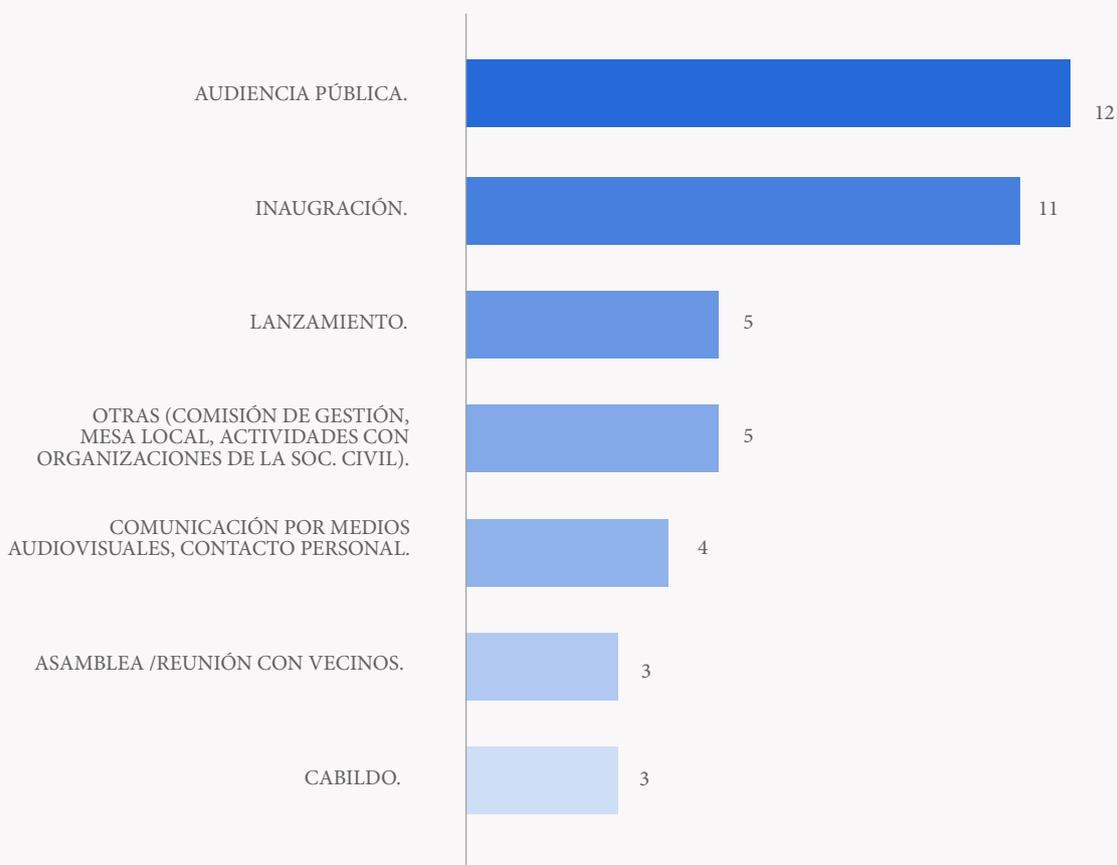


Fuente: elaboración propia en base a Ficha de relevamiento complementaria realizada por equipo territorial de Uruguay Integra. N = 18.

Los municipios tienen dentro de sus cometidos la obligación de rendir cuentas periódicamente a la población sobre lo actuado. Asimismo, en este caso se incluyó como un requisito el incorporar alguna instancia de rendición de cuentas del proyecto. En general se identifica que esto fue incorporado, realizando actividades de distinta índole donde fue convocada la ciudadanía (ver gráfico 7).

En general la participación se presenta con un nivel informativo, principalmente en las etapas de implementación y cierre. Para ello se desarrollaron actividades de comunicación y rendición de cuentas, en diferentes ámbitos y formatos, y a través de diversos medios.

GRÁFICO 7. Cantidad de proyectos que incorporan instancias de rendición de cuentas, según tipo de actividad y ámbito



Fuente: elaboración propia en base a Informe final presentado por equipos de proyecto. N = 16.

Por otro lado, varios municipios señalan que los proyectos surgen a demanda de la población. Asimismo, aunque en menor medida, en algunos proyectos se observa la participación en la etapa de diseño, con un carácter más consultivo y en algunos casos decisorio, con injerencia sobre los componentes del proyecto.

Dependiendo de las características del proyecto, la participación ha sido de la población en general, aunque con mayor énfasis en aquellos que por cercanía o uso del espacio están más involucrados, tanto vecinos/as del entorno, como grupos organizados de la sociedad civil, empresas socias y centros educativos.

PRINCIPALES APRENDIZAJES DEL PROCESO

En base a los informes finales elaborados por los equipos de proyecto, los informes técnicos del Programa y el análisis sobre lo realizado, se recogen y desarrollan los aprendizajes del proceso.

Como aprendizajes, señalados por los equipos de proyecto, se reconocen la importancia de determinados factores para el buen desarrollo de los proyectos, la planificación y organización de los recursos humanos y materiales, el trabajo en equipo, la necesaria coordinación con la intendencia, entre otros. También se generan aprendizajes en la búsqueda de estrategias para enfrentar las dificultades que se presentan, o al tener que resolver cuestiones novedosas para los municipios (por ejemplo: realizar licitaciones o administrar presupuestos de diferentes fuentes). Otras cuestiones tienen que ver con la incorporación de herramientas de planificación y gestión, más vinculado al ciclo de proyecto.

Asimismo, surgen aprendizajes y recomendaciones aportados por el equipo de Uruguay Integra, presentados de la siguiente manera:

Diseño de la herramienta

→ En términos de ciclo completo, muchos municipios requieren de un plazo prolongado para diseñar, implementar y cerrar un proyecto de esta magnitud, más una etapa fundamental de ajuste de los proyectos (de al menos unos 3 meses).

- Realizar un llamado con una temática específica (tal como se realizó) permite dirigir de mejor manera los instrumentos y realizar un seguimiento más acorde.
- Se considera relevante incluir como requisito excluyente, la incorporación de un responsable técnico idóneo para diseño y dirección de obra.
- Con relación a los predios, no hubo claridad al inicio para determinar qué tipo de requerimiento jurídico era necesario, a lo que llegaron diferentes versiones de difícil evaluación. A su vez, varios proyectos demoraron su inicio por carecer de aval jurídico. Es necesario partir de criterios claros y no avanzar en procesos que no cuenten con este aval.
- Es importante considerar los casos donde no se cuenta con terrenos en propiedad del gobierno subnacional para intervenir, evaluando otras alternativas y formas de aval.

Evaluación de los proyectos

- Durante la evaluación ex ante se considera imprescindible recorrer la zona a intervenir, ya que permite conocer aspectos que no necesariamente se derivan del diseño del proyecto y hacen a su pertinencia y viabilidad.

Monitoreo

- Una falencia de los proyectos es la rendición financiera. Es importante que los proyectos cuenten con un buen sistema de monitoreo presupuestal y financiero, para saber cuánto se gasta efectivamente y poder rendir cuentas, fortaleciendo este trabajo desde Uruguay Integra.
- Solicitar a los equipos de proyecto registro fotográfico como parte del monitoreo del proceso (esto se realizó y dio buenos resultados).
- Priorizar una mayor asistencia técnica y acompañamiento a los municipios con menores capacidades de gestión de proyectos.
- Resulta importante dotar a los proyectos de herramientas de planificación, en particular instruir en la capacidad de uso del dinero, de armar presupuestos y evaluar alternativas.

Propuesta arquitectónica y gestión de los espacios públicos

- Parece necesario, para integrar distintas franjas etarias y géneros, en particular en espacios deportivos y áreas de juegos infantiles, planificar, monitorear y regular su uso, ya sea con cartelería, reglamentos y/o desarrollando actividades inclusivas.
- La caminería es algo fundamental para la accesibilidad. Es importante evaluar quiénes van a usar el espacio y qué se necesita. Se debe sopesar tema costos (en general elevados), mantenimiento y durabilidad a largo plazo. Evaluar la posibilidad de distintos tipos de caminería, dónde es necesario generar accesibilidad y de qué tipo. En lugares nuevos o rurales en general es una carencia.

- Se debe mejorar el tema seguridad, en particular en el cercado de canchas y con respecto al entorno (tránsito).
- Se debe mejorar la forestación, incorporando la mirada de un técnico idóneo para armar proyectos forestales. No es caro forestar y tiene un impacto importante en los lugares.
- Cuando se instalan equipamientos no convencionales (juegos inclusivos, mesas de ping pong o canchas polifuncionales) puede ser necesario el desarrollo de actividades concretas para lograr el uso esperado.
- En general resulta pertinente educar para el buen uso y mayor aprovechamiento de los espacios públicos.
- Contemplar que una vez finalizado el proyecto, existe un período de adaptación para evaluar uso y hacer correcciones.
- Incorporar cartelería en lugares cerrados para su identificación, en general es importante integrar la comunicación visual como un aspecto informativo y educativo.
- Evaluar la necesidad de mantenimiento de los espacios en función del uso, no es lo mismo lugares en pueblos pequeños con menos uso, que un espacio donde el público que pasa es mayor y muchas veces anónimo.

Participación

- Incorporar la participación de la población durante la fase de diseño del proyecto resulta fundamental, a fin de poder incorporar la mirada de los usuarios de los espacios públicos en el diseño y que estos tengan mayor injerencia en los proyectos.

Sistematización

- El relevamiento en la fase de pos-obra aporta información de interés para aprender sobre lo realizado y evaluar resultados, siendo fundamental para el análisis.

Finalmente, corresponde señalar que muchos de estos aspectos fueron incorporados en las bases del llamado a interés para implementar proyectos de espacios públicos con gestión participativa (17 proyectos iniciaron ejecución en 2019 bajo esta modalidad).

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Jordana, Jacint (2002).

- “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia”. Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, España.

Repetto, Fabián (2005).

- “La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina”.

En Repetto, Fabian (Ed.): *La Gerencia Social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Capítulo 1. (39-92). Magna Terra Editores. Guatemala.

Sandoval, Carlos; Sanuheza, Andrea y Williner, Alicia (2015).

- “La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar”.

En Manuales de la CEPAL 01. CEPAL, Naciones Unidas. Santiago de Chile.



PRESIDENCIA
OFICINA DE PLANEAMIENTO
Y PRESUPUESTO

Serie:
SÍNTESIS METODOLÓGICA
URUGUAY INTEGRAL

+ LOCAL
ESPACIOS PÚBLICOS



OFICINA DE PLANEAMIENTO
Y PRESUPUESTO