



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA**

Tesis de Maestría en Políticas Públicas

**Gobierno abierto e innovación pública**

¿Es el gobierno abierto una política pública de innovación?

El caso uruguayo 2010-2020

**Claudia Palacio Cora**

Tutora: Dra. Cristina Zurbriggen

Montevideo, Uruguay  
Octubre de 2023

Lenguaje inclusivo: este trabajo utiliza el lenguaje masculino genérico en el entendido de que el mismo, designa indistintamente a varones y mujeres, evitando así la sobrecarga gramatical, sin que por ello deba interpretarse que se hace un uso sexista del lenguaje.

*“La posibilidad de cambiar el estado de las cosas reside en el ágora, un espacio que no es ni público ni privado, sino más exactamente, público y privado a la vez.”*  
Zygmunt Bauman

## **Agradecimientos**

Mi motivación de continuar estudiando ha estado fundada desde siempre en la necesidad de contar con conocimientos para planificar la incorporación de lo ineluctable de los cambios y gestionar la incertidumbre con el objetivo de generar valor público desde mi condición de ciudadana y servidora pública.

Gracias a la educación pública.

A la Universidad de la República.

Al cuerpo docente, en especial a Graciela San Román y Tabaré Fernández por su empatía y a Lucía Selios, Cristina Zurbriggen y Alejandro Milanesi por su acompañamiento.

A mi compañera de maestría, Virginia Sáenz por sus lecturas y pertinentes correcciones y comentarios.

A todos quienes me alentaron, dispusieron de su tiempo, compartieron conocimientos y experiencias.

Mi homenaje y agradecimiento a la Checha.

A Rami, mi orgullo, por todo.

A Anita y Ali, sostenedoras siempre. A mis amigas, acompañantes en estas sendas.

A Pablo, por tanto.

Se cierra una nueva etapa y se plantean nuevos desafíos para continuar produciendo subjetividad, sentido y mundo.

## Resumen

Las sociedades modernas atraviesan transformaciones cada vez más complejas, ello plantea el desafío de dar respuesta a las nuevas demandas sociales tomando en cuenta la creciente disminución en la confianza en la democracia. La necesidad de innovar en la forma de relacionarse con la ciudadanía en procura de fortalecer el vínculo entre las administraciones públicas se vuelve imprescindible, así como el desarrollo de nuevos modelos de gestión que incorporen la participación ciudadana y la cocreación.

El presente trabajo tiene por objetivo explorar y describir qué es y cómo se desarrolla el proceso de incorporación de gobierno abierto en Uruguay, dentro y fuera de los planes de acción. Asimismo, procura determinar si este nuevo paradigma de gestión pública puede considerarse una política pública de innovación. Con este fin se llevó adelante esta investigación mediante un diseño empírico descriptivo a través de un estudio de caso que incluyó una revisión documental y la realización de entrevistas en profundidad a referentes temáticos pertenecientes a diversos ámbitos con un alcance temporal entre 2010 y 2020.

Este proceso es observado a través de la perspectiva de corrientes múltiples, de manera tal que permite visualizar su desarrollo y luego poder distinguir y describir cómo se construyen las alternativas para la resolución de los problemas públicos que se insertan en la agenda.

En base a la evidencia obtenida se concluye que el nuevo modelo de gestión pública de gobierno abierto constituye una política pública de innovación, a pesar de que en Uruguay no se ha alcanzado la implementación integral del nuevo paradigma.

**Palabras clave:** gobierno abierto, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, colaboración y cocreación, innovación pública.

## **Abstract**

Modern societies are going through increasingly complex transformations, which poses the challenge of responding to new social demands taking into account the growing decline in trust in democracy. The need to innovate in the way of relating to citizens in an attempt to strengthen the link between public administrations becomes essential, as does the development of new management models that incorporate citizen participation and co-creation.

The objective of this work is to explore and describe what the process of incorporating open government in Uruguay is and how it develops, inside and outside the action plans. Likewise, it seeks to determine whether this new public management paradigm can be considered a public innovation policy. To this end, this research was carried out using a descriptive empirical design through a case study that included a documentary review and conducting in-depth interviews with thematic references belonging to various fields with a temporal scope between 2010 and 2020.

This process is observed through the perspective of multiple currents, in such a way that it allows us to visualize its development and then be able to distinguish and describe how alternatives are constructed for the resolution of public problems that are inserted in the agenda.

Based on the evidence obtained, it is concluded that the new public management model of open government constitutes a public policy of innovation, although in Uruguay the comprehensive implementation of the new paradigm has not been achieved.

**Keywords:** open government, transparency, accountability, citizen participation, collaboration and co-creation, public innovation.

## Tabla de cuadros y gráficos

Gráfico 1: Estructura de análisis .....	18
Gráfico 2: Entrevistas realizadas .....	20
Gráfico 3: Impacto de la participación .....	38
Gráfico 4: Dimensiones de gobierno abierto .....	41
Gráfico 5: Tipos de innovación .....	46
Gráfico 6: 4 C de Bason .....	49
Gráfico 7: Enfoque de corrientes múltiples .....	54
Gráfico 8: Proceso de cocreación 1 .....	63
Gráfico 9: Proceso de cocreación 2 .....	63
Gráfico 10: Proceso de cocreación 3 .....	64
Gráfico 11: Compromisos en planes de acción .....	67
Gráfico 12: Democracy Index 2022 .....	72
Gráfico 13: Satisfacción con la democracia .....	73
Gráfico 14: Diseño proceso 5° plan de acción .....	77
Gráfico 15: Sitio web gobierno abierto .....	78

## Tabla de contenido

<b>Capítulo 1. Introducción .....</b>	<b>8</b>
<b>Capítulo 2. Tema de investigación .....</b>	<b>12</b>
Preguntas e hipótesis .....	13
Objetivos .....	15
<b>Capítulo 3. Metodología de investigación .....</b>	<b>17</b>
Estrategia de análisis .....	17
Estrategia de investigación .....	18
<b>Capítulo 4. Perspectiva teórica .....</b>	<b>21</b>
4.1. Gobierno Abierto .....	21
4.1.1 Antecedentes y evolución .....	22
4.1.2 Gobierno Abierto .....	25
4.1.3 La democracia y el gobierno abierto .....	28
4.1.4 Dimensiones de gobierno abierto .....	33
4.1.4.1 Transparencia .....	33
4.1.4.2 Rendición de cuentas .....	34
4.1.4.3 Participación ciudadana .....	35
4.1.4.4 Colaboración y cocreación .....	40
4.1.4.5 Apertura gubernamental y relacional .....	41
4.2. Innovación pública .....	43
4.2.1 Definiciones y tipos .....	44
4.2.2 Dimensiones de la innovación en el sector público .....	47
4.3. Políticas públicas .....	49
4.3.1 Contexto del proceso implementación de las políticas públicas .....	49
4.3.2 Análisis de políticas públicas .....	51
4.3.3 Perspectivas de corrientes múltiples .....	52
<b>Capítulo 5. Estudio de caso: Gobierno abierto en Uruguay .....</b>	<b>57</b>
5.1 Planes nacionales de gobierno abierto .....	62
5.2 Gobierno abierto fuera de los planes de acción nacional .....	68
<b>Capítulo 6. Análisis .....</b>	<b>71</b>
<b>Capítulo 7. Conclusiones y comentarios finales .....</b>	<b>92</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>96</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>104</b>
Anexo A .....	104
Anexo B .....	106
Anexo C .....	107
Anexo D .....	108
Anexo E .....	110

## **Capítulo 1. Introducción.**

Las sociedades democráticas contemporáneas se encuentran en un contexto constante de transformaciones sociales y culturales que conduce a prestar especial atención a la creciente disminución en la confianza en los sistemas democráticos y a atender las nuevas demandas de la ciudadanía, en ese sentido se plantean nuevos desafíos a las administraciones públicas en un contexto de incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación.

La descripción de esta situación conduce a plantearse la adopción de nuevos modelos de gestión pública en procura de dar respuestas eficientes en la provisión de los productos y servicios con valor público, mediante la mejora continua en la formulación de políticas públicas. El escenario de cambios convoca a la reflexión acerca de los elementos constitutivos de los nuevos modelos, su caracterización e implementación.

Este trabajo pretende aportar elementos al análisis del nuevo paradigma, sus procesos, sus dimensiones, y a la consideración del modelo de gestión de gobierno abierto como una forma de desarrollo de la política pública innovadora como estrategia articuladora de intereses.

El gobierno abierto como concepto polisémico y en construcción, asociado a la innovación pública, orienta este estudio a buscar respuestas relativas a su incorporación como un modelo de gestión disruptivo que ha ido avanzando en los últimos años acompañando los planes de acción nacional de gobierno abierto y en Uruguay, profundizando la presencia de los valores de transparencia y acceso, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración y cocreación.

El gobierno abierto es considerado un nuevo paradigma de gestión pública y esa conceptualización indica la existencia de una distancia entre la definición y su aplicación, lo que se traduce en la forma en que la ciudadanía se relaciona con la administración. Es en el sentido de mejorar esa forma, que se innova en los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas.

Se considera que esta investigación sobre el modelo de gobierno abierto y su proceso de incorporación es relevante en la política pública, tanto para los hacedores de políticas públicas como para los académicos, en cuanto modifica sustantivamente la forma en que se lleva adelante la gestión pública e impacta en el fortalecimiento de la democracia, incorporando los saberes públicos con un enfoque multidisciplinar y multiactoral.

Uruguay ostenta posiciones destacadas en los indicadores internacionales en cuanto a transparencia, figurando primero en América Latina según Transparencia Internacional o en lo referente a conformidad con el funcionamiento del sistema democrático, en el que se ubica con un 74 % de satisfacción en 2020 según el Latinobarómetro. No obstante ello, y tal como está plasmado en la introducción del Cuarto plan de acción de gobierno abierto: *“Fortalecer la democracia requiere una construcción continua, impulsar cambios, estar abiertos a asumir nuevos desafíos y reconocer el valor del conocimiento colectivo. Nunca son suficientes los esfuerzos que desde el gobierno se deben realizar para impulsar acciones que promuevan la transparencia, la participación, la justicia, la promoción y protección de los derechos humanos.”*<sup>1</sup>

A partir de la relevancia que representa el nuevo paradigma de gestión en la administración pública, este trabajo se propone explorar respecto a su implementación como una política pública de innovación. Ello implica analizar el origen del concepto y su incorporación, describir las dimensiones y categorías analíticas que lo determinan y recabar la información que permita concluir que esta incorporación constituye innovación pública y transformación institucional.

Los objetivos consisten en caracterizar los principios de gobierno abierto y reseñar el proceso de su incorporación, describir los planes de acción en el marco de la Alianza para el gobierno abierto, exponer acciones e iniciativas de gobierno que involucren elementos propios del modelo que no forman parte de compromisos de los planes de acción, y analizar el relacionamiento de todos los elementos y la innovación pública.

A lo largo de la investigación se intenta responder las preguntas: ¿El nuevo paradigma puede ser considerado una política pública de innovación? ¿La innovación surge desde el diseño? ¿Produce una transformación institucional?

La hipótesis que se plantea sostiene que, en Uruguay, la innovación forma parte del concepto de gobierno abierto y por tanto puede considerarse como una política de innovación, sin perjuicio de que la apropiación del modelo es aún parcial. La incorporación del paradigma no se encuentra estrictamente relacionada con los planes de acción a pesar de la contribución de la metodología que proporciona la Alianza para el gobierno abierto.

Para el logro de los objetivos reseñados se ha empleado una metodología empírica descriptiva con un enfoque cualitativo mediante un estudio de caso, definido por

---

<sup>1</sup> <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/politicas-y-gestion/4to-plan-accion-nacional-gobierno-abierto>

Yin (1994) como una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real.

Con ese fin se realiza una revisión de la literatura de gobierno abierto, así como una revisión documental basada fundamentalmente en la normativa, informes nacionales e internacionales, planes de acción de gobierno abierto, así como fuentes secundarias. Ello se complementa con una serie de entrevistas en profundidad semi estructuradas a referentes de gobierno abierto pertenecientes a los ámbitos involucrados en los planes de acción, así como en la administración pública desde la dirección o formando parte del funcionariado, quienes también fueron consultados sobre su percepción sobre la implementación del modelo de forma transversal a las políticas públicas.

El enfoque de corrientes múltiples acompaña el análisis del desarrollo de las políticas y permite visualizar las diversas alternativas que constituyen las soluciones a las demandas ciudadanas para la resolución de los problemas públicos. Este desarrollo se construye mediante múltiples dinámicas y formas de ingreso de temas en la agenda y su consiguiente inserción en la nueva forma de gestionar, articulando actores y estrategias.

Este documento se estructura en siete capítulos, entre los que se cuenta éste de introducción, más la bibliografía y los anexos. En este primer capítulo se da cuenta del tema de investigación y su relevancia, se plantean los objetivos, así como la hipótesis. Se da cuenta de la metodología utilizada para el logro de los resultados.

En el capítulo segundo se trata el problema de investigación y la vocación de arribar a una descripción de su aplicación integral en Uruguay incorporando el análisis del proceso de implementación del modelo de gobierno abierto. En él se plantea la hipótesis del presente trabajo.

La metodología es planteada en el capítulo tres y en él se da cuenta de las preguntas a las que se pretende dar respuesta y las herramientas, técnicas y estrategias que se utilizan para ello. La estrategia de investigación propone el tratamiento entrelazado de los temas para lograr una mirada integral y sistémica. Se propone una revisión documental de diversas fuentes, así como entrevistas a referentes calificados.

En el capítulo cuarto se presenta el marco teórico de los temas de análisis de este trabajo, haciendo una recorrida por la literatura que aborda los ejes centrales del gobierno abierto y la evolución de los conceptos. Se realiza una descripción de los temas más sobresalientes: gobierno abierto y sus dimensiones, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración y cocreación; innovación pública y políticas públicas.

En el capítulo quinto se realiza una descripción del caso de estudio: gobierno abierto en Uruguay (2010-2020) analizando la implementación del modelo dentro y fuera de los planes de acción y su asociación con la innovación pública, y se recorre en la misma secuencia que los temas analizados en el capítulo de perspectiva teórica.

El análisis de los resultados y los principales hallazgos obtenidos a partir de la evidencia están contenidos en el capítulo seis. En el mismo se continúa con el orden temático que se establece en el capítulo dos.

Por último, en el capítulo siete se expresan las conclusiones a las que se arriba a partir de las evidencias obtenidas en el proceso de investigación y se realizan comentarios que contienen aportes recogidos en el intercambio con los referentes consultados. Algunos de los resultados obtenidos a partir de la evidencia constituyen disparadores para la reflexión y futuros estudios al respecto.

## Capítulo 2. Tema de investigación

Según el informe 2020 del Latinobarómetro<sup>2</sup>, la crítica de los ciudadanos a la democracia es una demanda de más democracia. En la región no existe total conformidad con la manera en que funciona la democracia en su país. Tal como surge de dicho informe, a más de 30 años de las transiciones, las democracias se han consolidado en grados diversos y crecientes de imperfección. Si bien ha habido un deterioro del apoyo en general, en los últimos años se ha detenido esa caída, y de hecho, en Uruguay el apoyo de 2018 se ubicó en 61 %, y en 2020 se ubicó en 74 %. A pesar de esa recuperación, la situación genera una motivación especial para abordar modelos de gestión innovadores que generen valor público orientado a la ciudadanía.

Uruguay muestra posiciones destacadas en ranqueos internacionales, siendo considerado por el Índice de The Economist como la primera democracia en América Latina y reconocida en el lugar 13 a nivel internacional<sup>3</sup>. En Transparencia Internacional<sup>4</sup> Uruguay es percibido como el país más transparente de América Latina, tiene un total de 73 puntos sobre 100 posibles, pero aún restan aceptar desafíos importantes para transformar las prácticas que generen mayor legitimidad y confianza en el sistema.

Sin perjuicio de ello, se considera relevante ahondar en el análisis sobre la implementación del nuevo paradigma innovador para la mejora en la gestión y el fortalecimiento de la democracia, mediante un trabajo multidisciplinario y multi actor para institucionalizar la cultura de gobierno abierto hacia el interior de las organizaciones y hacia la ciudadanía.

El gobierno abierto se ha conceptualizado como un nuevo paradigma de gestión pública, según Ingram (2020) entre su descripción y aplicación o implementación se advierte una brecha interesante, en especial si se considera que esa distancia tiene relación con una nueva forma de relacionamiento entre la administración pública y la ciudadanía.

Con el objetivo de mejorar el vínculo entre la administración y la ciudadanía es que se procura innovar, en el sentido de poder atender las demandas crecientes propias del siglo XXI. Entendiendo la innovación como *“el proceso de explorar, asimilar y explotar con éxito una novedad, en las esferas institucional, organizativa y social, de forma que aporte soluciones inéditas, originales y creativas a los problemas y permita así responder de manera óptima a las nuevas y tradicionales necesidades de los ciudadanos y de la sociedad”*. (artículo 2 de la Carta de Innovación Pública, CLAD, 2020, p. 9)

---

2 <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

3 <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>

4 [https://images.transparencycdn.org/images/CPI2021\\_Report\\_EN-web.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/CPI2021_Report_EN-web.pdf)

Considerando lo expuesto precedentemente, y a la luz de la constatación de lo polisémico del concepto de gobierno abierto, su amplitud y los diversos énfasis en los pilares que ponen de manifiesto, el presente trabajo procura profundizar en el análisis de sus dimensiones y la innovación, con el objetivo de arribar a una descripción de su aplicación integral en Uruguay en el período determinado en el alcance.

Para lo cual se propone profundizar en el análisis del proceso de implementación del modelo de gobierno abierto en Uruguay, entendiendo al modelo de gestión como el conjunto de diferentes formas de intervención pública para la gestión de las políticas públicas, de acuerdo con la cultura. El abordaje de la investigación se ha realizado tanto dentro como fuera de los planes de acción de gobierno abierto y su relación con la innovación pública, con el objetivo de determinar si es posible considerar el gobierno abierto como una política pública de innovación y como se ha incorporado a la gestión pública.

La relevancia se asocia a varios aspectos : a) el proceso de la política pública, que incluye el mejor diseño a partir de la participación de los beneficiarios, el cumplimiento de las normas de transparencia generando la información que la ciudadanía requiere para realizar los controles y las demandas, cuando no exista o se considere insuficiente y b) la implementación de un modelo de gestión que incorpora o implica nuevas formas de hacer, innovando y transformando las organizaciones públicas con participación ciudadana para la creación de valor público.

En síntesis, a partir de los aportes teóricos que se recogen, se pone de manifiesto la importancia que ocupa el tema de investigación en el ciclo de la política pública, y en consecuencia en la confianza y en el funcionamiento del sistema democrático.

## **Preguntas e hipótesis**

Ante el tema de investigación descrito y la relevancia que adquiere la incorporación de un nuevo paradigma de gestión en la administración pública, este trabajo indaga sobre los conceptos de gobierno abierto, sus principios, la innovación pública y el relacionamiento de los conceptos descritos.

En concreto, esta investigación pretende contribuir a generar insumos para responder las siguientes preguntas:

¿La implementación del nuevo modelo de gestión de gobierno abierto en Uruguay constituye una política pública de innovación?

¿Hay innovación pública en el diseño e implementación de las políticas públicas en el proceso de incorporación del nuevo paradigma de gobierno abierto?

¿La implementación del modelo de gobierno abierto genera transformaciones organizacionales, sociales, culturales? ¿Cuáles son las razones por las que se dan esos cambios en el desarrollo de las políticas públicas?

En virtud de lo expresado, como hipótesis central del trabajo se entiende que:

Uruguay mantiene desafíos importantes en la incorporación de un modelo de gobierno abierto, siendo éste en sí mismo una innovación pública, y no se encuentra estrictamente vinculado a la incorporación a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por su sigla en inglés) aunque los planes de acción de gobierno abierto han sido motivadores y generadores de metodologías, sistematización y prácticas innovadoras.

## **Objetivos**

Concretamente se establecen como objetivos, además de la descripción, la generación de insumos para la toma de decisión en lo relativo a la aplicación del modelo de gestión pública a desarrollar, a la luz de las conclusiones a las que se arribe.

### **Objetivo general**

El proyecto de investigación se propone caracterizar y analizar el concepto de gobierno abierto y el proceso de incorporación de gobierno abierto en Uruguay en el período 2010-2020, tanto dentro como fuera de los planes de acción nacional que propone al Alianza para el Gobierno Abierto, como política de innovación pública, incorporando a los aspectos teóricos, “la percepción” de los actores involucrados en el proceso, según sus conocimientos y experiencia.

### **Objetivos específicos**

Este proyecto pretende aportar a la reflexión sobre el proceso de adopción de gobierno abierto a la política pública y explorar respecto de la implementación del paradigma como una política pública de innovación.

Por tanto implica: i) describir las dimensiones y sus fundamentos, ii) analizar el origen y la incorporación del modelo gobierno abierto como nuevo modelo de gestión , iii) observar si esta incorporación constituye innovación y transformación.

En síntesis:

- a) reseñar la incorporación de los pilares de gobierno abierto en Uruguay
- b) describir los planes de gobierno abierto en el marco de la Alianza para el gobierno abierto
- c) analizar el relacionamiento de las diferentes categorías analíticas con la innovación pública y su implementación

La elección de la perspectiva de análisis con el enfoque de corrientes múltiples que se propone está basada en considerar que los elementos de estudio que la componen son pertinentes para el caso de estudio en el entendido que la apropiación del modelo de gestión de gobierno abierto surge de la existencia de problemas complejos, la cocreación de manera participativa de las alternativas, la política y las políticas públicas que contienen las soluciones a dichos problemas. Posibilita considerar las dinámicas en el proceso de políticas públicas y permite aproximarse a la forma de incorporación de temas y problemas en la agenda y la subsiguiente implementación del modelo.

## **Capítulo 3. Metodología de investigación**

El presente trabajo propone un diseño de investigación empírico descriptivo con el objetivo de explorar y describir qué es y cómo sucede o se desarrolla el proceso de gobierno abierto en Uruguay, y si este nuevo paradigma de gestión pública, se puede considerar una política pública de innovación.

El método propuesto es el estudio de caso con un enfoque cualitativo, que sin perjuicio de las debilidades que puede padecer dicho método, por la amplitud de la información disponible, se entiende que es el adecuado para este abordaje, por entender que se trata de un constructo que su relevancia consiste en los procesos que se dan dentro de él.

A pesar de los cuestionamientos que se pueden realizar desde algunas perspectivas a los estudios de caso, parte de la doctrina entiende que pueden ser el fundamento de la investigación comparada proporcionando ideas, generando insumos para nuevas hipótesis o contribuyendo a poner en duda las teorías existentes (Anduiza, Crespo y Méndez, 2011).

La presente investigación de carácter descriptivo procura ser específica en el concepto de gobierno abierto, con sus diversas categorías analíticas y los principios que están incorporados al concepto: transparencia, rendición de cuentas (accountability), participación y colaboración y cocreación ciudadana. Este último de aplicación efectiva relativamente reciente, del que existe escaso desarrollo nacional. Asimismo, se reseñan los elementos más relevantes de la innovación pública y el entrecruzamiento de todos ellos.

Es importante destacar que todas las categorías analíticas están conectadas a lo largo de la presente investigación, y obedecen a la necesidad de intentar una respuesta integral a la pregunta general de la investigación.

### **Estrategia de análisis**

El cuadro que sigue ilustra al respecto a los ejes temáticos abordados y que constituyen el desafío de ser analizados de forma articulada y consistentemente con el objetivo de dar respuesta a las interrogantes planteadas. En consecuencia, se analiza el concepto de gobierno abierto y sus principios, el de innovación pública en diferentes momentos y por último el proceso en que se produce las sinergias entre ambos y los problemas o temas y sus soluciones acceden a la agenda y son abordados por el sistema.



Fuente: elaboración propia

Gráfico 1: Estructura de análisis

## Estrategia de investigación

El estudio de caso es congruente con el objetivo de la investigación, que está orientado a describir la incorporación del nuevo modelo de gestión, y si su implementación constituye innovación pública, también pretende aportar elementos respecto de cómo suceden los eventos y contribuir a la reflexión sobre los procesos y las razones que generan su implementación, las sinergias y la posibilidad de potenciar los resultados de dichas prácticas.

Respecto del alcance se toma como decisión, recortar el análisis propuesto al ámbito del Poder Ejecutivo, por lo que, Municipios Abierto, Justicia Abierta o Parlamento Abierto son áreas de gobierno que no serán abordadas en el presente estudio por lo que el tránsito desde Gobierno Abierto a Estado Abierto se considera fuera del alcance de la investigación.

En lo referente al alcance temporal se aborda el período entre 2010 y 2020, por considerar que en él queda comprendida la incorporación de Uruguay a la Alianza de gobierno abierto y que le da viabilidad en el abordaje de la investigación, contiene los cuatro primeros planes de acción ejecutados y un quinto plan de acción de gobierno abierto en su inicio, lo que muestra su desarrollo y evolución, y porque la ocurrencia la pandemia Covid19 condujo a cambios y nuevas formas de relacionamiento y priorización que alteran la evolución y no harían coherente la secuencia en el desarrollo.

Se propone la utilización de diversas técnicas cualitativas de recolección de información de múltiples fuentes para obtener los datos necesarios para la misma.

La investigación se plantea como técnicas de recolección de información:

I. Revisión y seguimiento documental de diversas fuentes escritas y digitales.

Se propone el análisis de trabajos, documentos e iniciativas de diversos organismos. Asimismo, se incorpora a la revisión, el estudio de la legislación nacional e informes relacionados con los principios de gobierno abierto. (Anexo D)

Esta revisión documental, así como el relevamiento digital proporcionan la información que los diferentes organismos disponen, y que conduce a apreciar los procesos de incorporación del nuevo paradigma de gestión pública como una política de innovación y los grados de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana que se ejecutan en el cumplimiento de sus cometidos sustantivos.

Concretamente serán objeto de análisis las leyes, decretos, los planes de acción, estrategias e informes en registros y páginas web de acceso público, así como en documentos nacionales e internacionales relativos a los temas de estudio. (Ver pautas en Anexo B).

Esta revisión constituye un conjunto de significados y según Hernández Sampieri y colaboradores (2000) consiste en “*detectar, obtener y consultar bibliografía y otros materiales que parten de otros conocimientos e informaciones recogidas moderadamente de cualquier realidad, de manera selectiva, de modo que puedan ser útiles para los propósitos del estudio*”. (p. 50)

II. Análisis de los datos de fuentes secundarias: se propone el análisis de los resultados de las Encuesta de Usos de Tecnología de la Información y la Comunicación (EUTIC), así como de indicadores de organismos internacionales que aportan información relevante relacionada con los temas de estudio, como Latinobarómetro, Transparencia Internacional, Open Data Charter, Democracy Index de The Economist, entre otros

III. Diseño y ejecución de entrevistas en profundidad semi estructuradas a referentes temáticos y decisores de política.

Las entrevistas, definidas por Hernández Sampieri (2010), “*como una reunión para conversar e intercambiar información entre una persona (el entrevistador) y otra (el entrevistado) u otras (entrevistados)*” (p.418) pretenden comprender más que explicar la situación que nos ocupa.

Se comparte con Babie (1996) que el diseño en las entrevistas cualitativas debe ser iterativo. “Esto significa que cada vez que uno repite el mismo proceso de recopilar la información, analizarla, tamizarla y ponerla a prueba., se aproxima a un modelo claro y convincente del fenómeno que se estudia (...) La naturaleza continua de las entrevistas cualitativas significa que las preguntas se rediseñan durante todo el proyecto”. (p.268)

Herbert y Riene Rubin (1995), establecen esta distinción: “el diseño de entrevista cualitativa es flexible. iterativo y continuo, en lugar de estar preparado de antemano y grabado en piedra.” (p.45)

La pauta orientadora de la entrevista en la que se dispone de la serie de temas que se ha propuesto trabajar a lo largo de la misma, se agrega en Anexo A y recorre la temática de análisis con la misma línea que la estructura teórica del trabajo durante un lapso de 45 a 90 minutos, según la disponibilidad y actitud de la persona entrevistada. Las entrevistas fueron grabadas y se tomaron notas, se realizaron de manera presencial o virtual según preferencia de los entrevistados.

Estas entrevistas se consideran de vital importancia para la obtención de la información necesaria. Se propone consultar a los actores clave del proceso, como los integrantes del Grupo de trabajo de gobierno abierto y autoridades de diversos organismos que hayan formado parte de las diferentes áreas temáticas que abarca el estudio. Asimismo, se integra a la lista de referentes, a participantes de los procesos que pertenecen a la academia, organizaciones de la sociedad civil que pertenecen a diversos colectivos sociales y funcionarios. El número de entrevistas está basado en el criterio de saturación teórica y la diferencia en la cantidad por grupo está relacionada con que el Grupo de trabajo de gobierno abierto ha tenido permanencia de algunos miembros y rotación de otros.

### Entrevistas realizadas

Integrantes Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto (GTGA)	5
Autoridades (AUT)	4
Representantes de organizaciones de la sociedad civil (RSC)	3
Representantes de la academia (ACA)	4
Funcionarios (FUNC)	3
<b>Total</b>	<b>19</b>

Gráfico 2: Entrevistas

## Capítulo 4. Perspectiva teórica

En este capítulo se exponen los elementos teóricos que se consideran más relevantes para el presente trabajo. El abordaje conjunto de los tres ejes temáticos permite tensar analíticamente el objeto de estudio y nos conduce a un enfoque complejo e integral del tema. El gobierno abierto, la innovación pública y la política pública son los nodos temáticos que estructuran la presente investigación y que nos permiten arribar a las respuestas que se busca responder.

### 4.1. Gobierno Abierto

El desarrollo humano y el pleno ejercicio de los derechos humanos consisten en el principal desafío de la democracia, entendida como el sistema que atribuye la titularidad del poder al conjunto de la ciudadanía. Para ello, es trascendente la aceptación de los desafíos que las demandas sociales plantean a los gobiernos y a las administraciones públicas en los sistemas democráticos, condición *sine qua non* para poner en prácticas el modelo.

A partir de estas consideraciones, es que se han desarrollado nuevos paradigmas de gestión pública que procuran satisfacer las demandas de la ciudadanía. Tal como establece la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016): *“es indispensable contar con una gestión pública eficaz, responsable, receptiva, incluyente y participativa, que permita garantizar la construcción de sociedades más prósperas, equitativas y justas. Esto implica una mayor interacción entre Estado y sociedad, basado en la confianza, a través de gobiernos transparentes que rindan cuentas, que promuevan espacios de participación ciudadana efectiva y que colaboren, de manera regular y significativa, para avanzar hacia las metas de equidad, de superación de la desigualdad y alcanzar la justicia social, con la promesa permanente de un Estado al servicio del bien común y de la ciudadanía.”* (p. 2)

En este contexto, es imprescindible diferenciar los conceptos de gobierno electrónico y digital del concepto que aborda el presente trabajo. Podemos definir al gobierno electrónico como el que hace uso de las tecnologías de la información y comunicación (TICs), que ha llevado al relacionamiento remoto entre el Estado y la ciudadanía, pero ello no necesariamente ha implicado cambios en las estructuras y procedimientos. Al gobierno digital, se lo define como “el uso de tecnologías digitales, como parte integral de las estrategias de modernización de los gobiernos para crear valor público”, una concepción completamente nueva de las TICs como elemento central de la transformación del sector público.

Sostiene Manuel Castells (1996) que: *“el paradigma de la tecnología de la información no ha evolucionado hacia su cierre como sistema, sino hacia su apertura como red*

*multifacética. Es poderoso e imponente en su materialidad, pero adaptable y abierto en su desarrollo histórico*". (p. 92)

En la definición de gobierno abierto que se incorpora, ya se ve superada la confusión entre éste y gobierno electrónico, dado que los pilares se hacen asequibles cuando hay desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, más allá de que, cuando se alude a gobierno abierto, se refiere a valores y no a los medios por los que el Estado y la ciudadanía se comunican. Tal como lo expresa Oszlak (2013) en el Congreso CLAD, Montevideo:

*"Joan Subirats (2013) acaba de plantear la pregunta pertinente: es necesario dilucidar si Internet es sólo un nuevo instrumento o el soporte de una filosofía distinta acerca de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados"*. (p. 6)

Resulta clave comprender al gobierno abierto como un fenómeno disruptivo en el desarrollo del debate sobre la práctica política, la gestión pública y el fortalecimiento democrático, con la incorporación de las TICs como dinamizador del proceso, pero sin ser imprescindible para que el modelo se ponga en funcionamiento.

Es importante destacar que aún no se cuenta con un acuerdo de la academia para definir conceptualmente lo que el gobierno abierto implica. Las discrepancias sobre el significado de gobierno abierto están vinculadas a la evolución del concepto que aún se encuentra en construcción. Los principios que lo rigen, y que constituyen su esencia, han evolucionado en su desarrollo y profundidad, tienen diversos grados de aplicación y los participantes en el proceso de las políticas públicas se encuentran en diversos estadios en la incorporación de los principios y el modelo.

#### **4.1.1 Antecedentes y evolución**

Las primeras referencias a la expresión gobierno abierto aparecen en la década de los setenta del siglo XX en relación a los secretos de estado y al acceso de información de las cuestiones públicas en el sistema político británico, tal como sostiene Ramírez-Alujas (2012).

En esas primeras etapas, el concepto no contenía todos los atributos que se enumeran hoy. El significado estaba limitado, en principio, al derecho de la ciudadanía al acceso a la información pública, procurando "abrir" los documentos públicos y por tanto la administración pública, reduciendo el secretismo respecto de las políticas públicas.

El derecho de acceso a la información comenzó a ser reconocido en diversas legislaciones y es posible relacionarlo con la irrupción de teorías sobre nuevos modelos de gobierno y administración como el modelo de la Nueva Gestión Pública (New Public Management), desarrollado en procura de la eficiencia de la gestión con un enfoque empresarial integrando la innovación tecnológica o la gobernanza y propuesto para alcanzar la mejora de la capacidad del gobierno mediante la generación de redes multi actores, conformadas entre gobiernos y sociedad civil, empresas, instituciones y ciudadanía en general, a la que se asocia el modelo de innovación permanente. (Grandinetti-Zurbriggen, 2021).

En la medida que aún no existen marcos de referencia y modelos consensuados, por tratarse de un concepto en construcción, la puesta en práctica y la experiencia, constituyen elementos relevantes para analizar el fenómeno, y desde la perspectiva de este trabajo, se convierte en el escenario de análisis del impacto en la innovación en el sector público.

Se considera relevante mencionar que a partir del impulso que el presidente Barack Obama le dio con la promulgación del Memorando sobre transparencia y gobierno abierto del 21 de enero de 2009, se inicia un proceso de consolidación de los principios y su implementación de una forma articulada. En dicho Memorando se ponen de manifiesto los pilares básicos que sirven de principios y soporte del concepto y que serán abordados en profundidad a lo largo del presente trabajo y que fuera planteado como punto de partida para disminuir la brecha existente entre el pueblo americano y su gobierno, promoviendo el fortalecimiento democrático.

Durante la reunión de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas del 20 de septiembre de 2011, fue lanzada formalmente la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) u Open Government Partnership (OGP) como una iniciativa destinada a mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación gracias a las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías. En esa oportunidad los jefes de Estado de los ocho países fundadores (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos) aprobaron la Declaración para un Gobierno Abierto<sup>5</sup> y anunciaron sus planes de acción nacionales junto con un número igual de dirigentes de la sociedad civil.

Uno de los elementos que integran la iniciativa de gobierno abierto, es el uso de las nuevas tecnologías o tecnologías digitales como canal de acceso a la información, así como plataforma para generar oportunidades de participación y colaboración entre el gobierno y la ciudadanía.

---

5 Ver Anexo D

Calderón y Lorenzo (2010) sostienen que: “A través de internet el ciudadano se empodera, se organiza y construye la arquitectura social necesaria para reivindicaciones o intereses puntuales. A la vez los gobernantes pueden cumplir su deber de apertura y transparencia.” (p. 11)

Es difícil pensar en la profundización del modelo de gobierno abierto fuera de la era digital, aunque no podemos decir que sea imprescindible para todo momento del proceso, y existe desarrollo de políticas públicas de gobierno abierto sin utilización de tecnología de la información y comunicación.

A pesar de las consideraciones respecto al gobierno electrónico como parte del gobierno abierto, no se debe confundir ni acotarlo al mero uso de las tecnologías o al concepto de gobierno electrónico.

La puesta en funcionamiento de gobierno electrónico se basa en las herramientas tecnológicas en los servicios públicos desde una perspectiva instrumental donde la ciudadanía participa como usuario, en lo que se denomina la dimensión de apertura, accede a información y servicios, disminuyendo costos de transacción y comunicación, habilitando que ello suceda en tiempo real.

Sostiene Ramió (2005), en lo relacionado con la implantación del gobierno electrónico como un ámbito emergente en la gestión pública que: “*la introducción de las tecnologías de la información y de la comunicación representa una oportunidad para que las instituciones públicas mejoren la calidad de la democracia con mayor transparencia y participación, la prestación de servicios incrementando también su eficacia y eficiencia, y la gestión de las redes de actores privados con los que interactúan*”.(p. 217)

Desde la perspectiva de Cruz-Rubio (2015) se afirma que: “*Una cuestión clave es que el uso del concepto de gobierno electrónico no implica un cambio en los valores ni en los principios que rigen el desempeño del sector público, sino que fundamentalmente destaca el uso de las tecnologías con la finalidad de elevar el rendimiento, la eficiencia y eficacia de los procesos gubernamentales y la prestación de los servicios públicos*”. (p. 40)

Es relevante la distinción entre gobierno digital y gobierno abierto para que se habilite un análisis de cada uno de los fenómenos que no necesariamente van juntos. El gobierno digital es considerado como la implantación de herramientas tecnológicas, como portales, redes sociales o apps que buscan mejorar la eficiencia y eficacia en los procesos estatales internos y en las vinculaciones con la sociedad. Por otra parte, el gobierno abierto propone valores y principios necesarios para repensar las administraciones y sus procedimientos y según expresa Calderón (2012) con el fin de “*propiciar la democracia*

*deliberativa en todos los puntos de las administraciones y abandonar el concepto de administrado por el de ciudadano”. (p. 28)*

No obstante que el concepto de gobierno electrónico integra el de gobierno abierto en algunas definiciones, se debe tener presente que éste va más allá de la disponibilización de servicio en línea y que, como bien sostienen Naser y Ramírez-Alujas (2014) se trata *“fundamentalmente de valores, de repensar administraciones y gobiernos, sus procedimientos y sus dogmas... Open Government es la aplicación de la cultura 2.0 a la Administración Pública y al gobierno”*. (p. 11)

Tal como sostiene Guerrero (2019) respecto al nuevo paradigma de gobierno abierto: *“Hace falta cambiar el paradigma economicista de la eficiencia y la eficacia propio de Gobierno Electrónico, por un paradigma político que busque la transformación del Estado y la satisfacción de la ciudadanía con la forma en que está participando y colaborando con dicha transformación”*. (p. 23)

#### **4.1.2 Gobierno abierto**

Tal como se ha expresado, se entiende el gobierno abierto como un concepto con múltiples significados, que requiere ser analizado a la luz de la conceptualización de los problemas públicos a los que se busca cocrear solución. La determinación del alcance y los resultados impactan sobre la aplicación de un modelo de gobierno abierto en el que es imprescindible poner la atención sobre múltiples aspectos que lo integran, dado que, como bien plantea Ruvalcaba (2018) el concepto está aún en construcción y por tanto, en controversia, *“se ha relacionado con otros temas de interés, tales como transparencia, participación, colaboración, rendición de cuentas, democracia, nuevas tecnologías, entre otros, de manera que resulta de interés entender la percepción que se tiene sobre su contenido”*. (p. 133)

La implementación del nuevo paradigma de gobierno abierto genera distintas posibilidades para transformar las relaciones entre gobierno y ciudadanía, por lo que se entiende de interés, el análisis de todos y cada uno de los temas que lo integran. En este sentido surge como desafío de procurar conocer lo más detalladamente posible los fenómenos sociales y políticos en que de dicho paradigma se desarrolla.

Siguiendo a Subirats (2012) el concepto de gobierno abierto se entiende que contiene el análisis de una realidad compleja, por lo que implica, no solo los conceptos mencionados precedentemente, sino otros factores que surgen en su desarrollo. En el Preámbulo de La

promesa de gobierno abierto manifiesta: *“en el campo de la política, de las políticas y de la gestión pública, lo que importa es analizar las estrategias de adaptación-transformación adoptadas por los distintos actores e instituciones, entendiendo que todo gran proceso de cambio, y este lo es, pone en cuestión posiciones de poder y procesos considerados casi como “naturales.”* (p. 13)

Entre otras definiciones, podemos decir, siguiendo a Calderón y Lorenzo, (2010) que un gobierno abierto *“es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente”*. (p. 11)

Mariñez Navarro (2012) da cuenta de definiciones conceptuales que van desde quienes sostienen que: *“un Gobierno Abierto es resultado del cambio tecnológico, donde la web 2.0 juega un rol fundamental y el centro de su análisis son las tecnologías de información”* hasta otros grupos de autores que lo entienden como *“un cambio en los valores del servicio público y en la organización, en síntesis, se traduce en una nueva cultura organizacional”*. (p.1)

Desde otra perspectiva, para la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el término ha evolucionado desde una mirada basada en tres dimensiones relevantes que apelan a contar con una Administración Pública transparente, accesible y receptiva, con capacidad de respuesta (OCDE, 2006) a un enfoque donde se le considera como plataforma para resolver, cómo el gobierno puede trabajar con la sociedad y los individuos para cocrear valor público (OCDE, 2010). Esta consideración ratifica lo descrito anteriormente en relación con lo acumulativo del proceso de la construcción del concepto y muestra que en 2016 lo define como: *“una cultura de gobernanza basada en políticas públicas y prácticas innovadoras y sostenibles que se basan a su vez en unos principios de transparencia, rendición de cuentas y participación que promueven la democracia y el crecimiento inclusivo”*. (p. 3)

La Carta Iberoamericana (2016) entiende al gobierno abierto como *“el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo”*. (p. 5)

Mientras que La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en su portal<sup>6</sup> expresa que *“El paradigma de gobierno abierto se ha posicionado en la agenda internacional como un conjunto de políticas y estrategias en materia de transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas e integridad que responde al intentar resolver el agotamiento de un modelo de gestión pública, y que intenta hacerse cargo de las múltiples y variadas demandas ciudadanas en un contexto de profundos cambios en materia política, social y económica.”*

En resumen, estamos hablando de muchas dimensiones cuando hablamos de gobierno abierto, tal como sostiene Álvaro Ramírez-Alujas (2012) *“En la actualidad, cuando hablamos de gobierno abierto hacemos referencia a la expresión de ciertos principios que se manifiestan en: a) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas), y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico); b) facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones); c) favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para codiseñar y/o coproducir valor público”*. (p. 15)

Por último, se transcribe la visión de los conceptos que plantea la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por su sigla en inglés) en la Declaración de Gobierno Abierto <sup>7</sup>(2011) donde se establecen los compromisos que asumen los países que se adhieren y recoge en el acápite del compromiso: *“Como miembros de la Open Government Partnership, comprometidos con los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y otros instrumentos internacionales aplicables relacionados con los derechos humanos y la buena gobernanza:...”*, a pesar de no contener una definición y solo mencionar los principios o categorías analíticas que lo contienen y que exceden ampliamente lo sostenido por los pilares de transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración o cocreación.

Cruz Rubio (2015) lo define como paradigma multidimensional en construcción y lo caracteriza de la siguiente forma:

*“es una filosofía político administrativa, es un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica que - basado firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de*

---

<sup>6</sup> <https://www.cepal.org/es/temas/gobierno-abierto/acerca-gobierno-abierto>

<sup>7</sup> <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/>

*la rendición de cuentas, el open data y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción- se constituye como un modo y/o estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, y que ubica al ciudadano en el centro de atención y de prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo público”.* (p.7)

En Uruguay, la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento de Uruguay (AGESIC) en su guía para la participación en el quinto plan de acción lo define como: *“una forma de llevar adelante el gobierno y la gestión pública basada en la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación pública y ciudadana para una gobernanza basada en estos pilares. El Gobierno Abierto se centra en el proceso de toma de decisiones por parte de la ciudadanía, así como en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública, incrementar la eficiencia pública y el bienestar colectivo.”*<sup>8</sup>, lo que reitera lo evolutivo del concepto.

Como resumen de lo expuesto en este capítulo se deja constancia que las diversas definiciones presentan elementos y visiones comunes, aunque también divergen de forma recurrente sobre algunos de los aspectos o de los énfasis conceptuales, por lo que el debate en torno a una concreta interpretación de lo que contiene el modelo de gobierno abierto no se ha cerrado aún y trabajaremos con un concepto en elaboración.

### **4.1.3 La democracia y el gobierno abierto**

Los regímenes políticos<sup>9</sup> como forma de organización social, y la democracia como forma de gobierno, han sido analizados en múltiples dimensiones. En los últimos tiempos y con especial relieve, se debate lo relativo a la calidad de los sistemas democráticos. Diversos autores abordan el tema del relacionamiento de los conceptos de democracia y gobierno abierto, y nos permiten así, profundizar en la reflexión acerca de la necesaria innovación en el sector público para satisfacer las nuevas demandas de la ciudadanía.

Como parte de debates y críticas, se toma el concepto de Dahl (1989) como punto de partida que se refiere a un sistema ideal, y emplea la palabra poliarquía para referirse a regímenes políticos democráticos. Se entiende que es democrático cuando se da una parti-

<sup>8</sup> <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/publicaciones/guia-para-apoyar-participacion-informada-proceso-cocreacion-del-5to-0>

<sup>9</sup> Por régimen político se entiende, en lo fundamental, un conjunto de instituciones que pautan la forma en que se ejerce el poder, quién gobierna y cómo gobierna; la relación entre Estado y ciudadanía, es decir, la forma en que esta se representa y, por último, el problema de la canalización de las demandas sociales y, en definitiva, cómo se procesan las políticas públicas. (Zurbriggen, p.73 )

cipación política significativa de la ciudadanía y se asegura el ejercicio del debate público. Como resumen, los ciudadanos deben tener el derecho a:

*“1. Formular sus preferencias. 2. Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente. 3. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato; es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias.” (p.14)*

Esta aseveración claramente conduce a la incorporación de los principios de gobierno abierto, aunque sostiene también que esa participación no significa que sean todos o que quienes participan sean representativos.

Por su parte O’Donnell considera esta definición como modesta y aunque la considera preferible a los regímenes autoritarios y propone complementar la poliarquía con algunos elementos que consisten en que deben ser estables y sus autoridades no deben estar sujetas a presiones indebidas que pudieran interrumpir el mandato. Con estos elementos el concepto de democracia requiere: *“a) un Estado territorialmente establecido que delimita a quienes son considerados ciudadanos/as políticos/as, y b) un sistema legal de ese mismo Estado que, dentro de su territorio, asigna la ciudadanía política sobre bases (limitadamente) universalistas. sus aportes centrales incluyen tres vectores centrales: (1) el concepto y los tipos de Accountability—rendición de cuentas— desde la década del noventa, vinculado inicialmente a su concepto de democracia delegativa y desarrollado posteriormente en sus dimensiones vertical y horizontal, (2) el énfasis en el imperio de la ley y los requerimientos de estatalidad como correlato para que exista democracia, (3) la relación entre democracia, desarrollo humano y derechos humanos, y lo que denominó democraticidad. En su concepción última de la democracia hay un desplazamiento de los planteamientos referidos al régimen político (poliarquía) hacia el Estado y la sociedad.” (Daza, 2014)*

Siguiendo a Chasqueti y Buquet (2007) *“la democracia existe a partir del cumplimiento de una serie de requisitos institucionales que pueden resumirse de la siguiente forma: i) la provisión electiva y periódica de los cargos de gobierno, ii) el carácter competitivo de esas elecciones, y iii) la legitimidad de esos procedimientos.” (p. 227)*

Otros atributos se incorporan al concepto, y tal como afirma Villoria (2010) la democracia de calidad exige otros requisitos, un gobierno abierto y transparente, que rinda cuentas, y exige además, una sociedad estructuralmente democrática, es decir, una sociedad donde las asociaciones, organizaciones de la sociedad civil son democráticas y donde la propia administración abre vías de participación y deliberación a los afectados por sus decisiones, lo que nos vuelve a relacionar los conceptos que hemos venido enumerando y articulando.

Cuando nos proponemos explicar los elementos constitutivos que sustentan una nueva mirada de la democracia representativa, según Weir y Beetham (1999) en Ramírez-Alujas (2010) “*ya lo consideraban uno de los pilares fundamentales al plantear la necesidad de contar con: a) un proceso electoral libre y limpio; b) un gobierno abierto, transparente y responsable; c) la garantía de unos derechos y libertades civiles y políticas; y d) una sociedad democrática o “civil”*” (p.16) y con este nuevo enfoque podemos entender el tránsito desde una democracia representativa a una democracia conversacional donde la ciudadanía participa en las políticas pública más allá del voto.

En el marco de este debate sobre el gobierno abierto, se unifican dos elementos que identificamos separados: la Nueva Gestión Pública y la gobernanza democrática.

La gobernanza y el buen gobierno<sup>10</sup> procuran el diseño y la puesta en marcha de políticas atendiendo a los problemas públicos desde otro enfoque. Siguiendo a Peters (2018) se entiende que ellos no se presentan como una realidad objetiva, sino que son parte de una construcción política. “*The definition of policy problems is a political process, and not a technical exercise.*” (p. 35)

Tal como manifiesta Zurbriggen (2011), “*el concepto de gobernanza (governance) adquiere cada vez más trascendencia en los debates teóricos y en la práctica política, en tanto nuevo modo de gestionar las políticas públicas... se caracteriza por una red de instituciones e individuos que colaboran juntos y unidos por un pacto de mutua confianza, son organizaciones de poder que forman redes semiautónomas y a veces autogobernadas.*” (p.43)

La definición amplia de gobernanza propuesta por Pierre y Peters (2000) y Meuleman (2009) ofrece un marco analítico suficiente para explicar las diferentes posibles combinaciones de coordinaciones que varían de acuerdo con las características sociales, políticas y administrativas de cada país. Por lo tanto, entender los formatos de gobernanza requiere de un conocimiento previo de su contexto político.

Del mismo modo sucede con el gobierno abierto, el concepto de gobernanza pública no es posible considerarlo como un concepto acabado, pero es posible avanzar.

10 “*Desde la perspectiva de los organismos internacionales, la gobernanza remite a la formación y administración de las reglas formales e informales que regulan el ámbito público, el escenario donde el Estado, así como los agentes económicos y sociales, interactúan para tomar decisiones*”... “*La introducción de estos formatos de gobernanza en programas y políticas de gobierno se redujo a las configuraciones administrativas, los procesos y los procedimientos como mejor forma de gestionar las políticas públicas analizadas, sin considerar quiénes eran los agentes del cambio y quiénes los actores y sus intereses, así como las luchas de poder que estaban en juego. En segundo lugar, si bien el concepto de buen gobierno planteó la relevancia de las instituciones para una gestión más eficaz y eficiente de las políticas públicas, se parte de una concepción muy limitada de las instituciones; respecto del Estado, se limita a una organización o agencias estatales (dentro y fuera de la burocracia), las cuales han de fortalecer sus capacidades técnicas. Sin embargo, no se consideraron otras instituciones del dominio político, como los partidos, los Parlamentos profesionalizados y capaces de controlar la ejecución de los presupuestos nacionales, las burocracias que rindan cuentas y los poderes judiciales independientes*” (Zurbriggen, 2011, p.19)

Aguilar Villanueva (2009) concluye que se trata del proceso por el cual una sociedad decide sus objetivos de convivencia y la forma de realizarlo, donde se expresa su sentido y capacidad de dirección; por lo que lo importante es la acción de gobernar y que los poderes administradores y legislativos trascienden en función de lo que hacen con y para los actores sociales y económicos. El citado autor sostiene que:” *los Estados y sus administraciones tienden a participar en procesos gubernativos relacionales a efecto de gobernar por sobre decisiones basadas en sí y para sí mismos. Decisiones que antes pasaban por acción gubernativa —v. gr., la expedición de leyes y reglamentos—, ahora quedan cortas ante la complejidad y magnitud de los problemas que enfrentan, pues deben satisfacer criterios sociales amplios e incluyentes para lograr un estatus de nueva gobernanza pública.* (p. 90)

Como señala Aguilar Villanueva (2015) “*el paradigma requiere, casi por definición, de administraciones públicas democráticas y abiertas que reflejan el cambio que al final del siglo XX han experimentado las relaciones entre gobierno y sociedad en muchos Estados para poder reconstruir el sentido y la capacidad de dirección de la sociedad.*” (p. 67)

Para el estudio de la gestión pública, la gobernanza y el gobierno abierto debemos por tanto consensuar que solo es posible considerarlos en un contexto político institucional democrático, lo que implica el cumplimiento de procedimientos y normas que impactan en el proceso de diseño, elaboración e implementación de las políticas públicas. Este enfoque es subrayado por el precitado autor al sostener que: “*la gobernanza se refiere al conjunto de valores, instituciones, normas, creencias y tecnologías por cuyo medio el gobierno y la sociedad encaran los asuntos públicos de los que depende el logro de su orden social preferido y constitucionalmente establecido*” .( p.6)

El tema de estudio, por tanto, es posible analizarlo desde la perspectiva de un nuevo paradigma, un modelo de gestión pública, pero también como una propuesta política en la que en sus bases se articulan relaciones de colaboración entre actores privados y los actores gubernamentales en un sistema democrático, lo que conduce a la aceptación de retos en diversos escenarios del ciclo de política pública y su relación con pilares fundamentales como la transparencia, rendición de cuentas, la participación ciudadana y la evaluación de la política pública desde la perspectiva ciudadana.

Tal como fuera expresado, Zurbriggen (2005) sostiene que la participación y el control de los ciudadanos en la gestión gubernamental es un pilar central de un régimen político democrático. En efecto, la poliarquía de Dahl (1989) alude a las dimensiones políticas y hace especial referencia a la capacidad de acción política del ciudadano en el proceso político. (p.74) y esa capacidad está asociada al acceso a la información y la participación.

Lo ineluctable de la transformación que está ocurriendo no necesariamente arroja mejor funcionamiento de las administraciones públicas, aunque se debe advertir la oportunidad de mejora que brinda la incorporación de las nuevas tecnologías en la transparencia y control, con participación de la ciudadanía, como estrategias que generan valor público sirviendo y respondiendo a las demandas ciudadanas.

Por su parte, Javier Llinares en Calderón y Lorenzo (2010) da cuenta de los diversos tipos de cambio que el gobierno abierto potencialmente implica: cambio cultural, forma de hacer las cosas, organizativo, y formas de relación, profundizar sobre los cambios y la innovación, que puede visualizarse a lo largo del proceso, desde la innovación al inicio hasta la transformación organizacional y el cambio cultural.

En este sentido es necesario incorporar la mirada de Ingram (2020) en lo relativo a diversos riesgos que enfrenta el paradigma de gobierno abierto. Plantea cuatro dimensiones para el análisis desde su punto de vista, a saber: problemas de implementación, ambigüedad de las metas, barreras estructurales y conflictos políticos.

En la implementación se advierte la diferencia entre el diseño y la realidad o la manipulación política de los resultados, por otra parte, la complejidad interinstitucional puede dar lugar a la dificultad para generar acuerdos respecto de las metas. En lo relativo a las barreras estructurales, el autor da cuenta de las dificultades económicas o tecnológicas y la participación de organismos internacionales. Tampoco se puede obviar el impacto de crisis económicas o políticas o los conflictos de intereses entre políticos y diversos grupos de interés.

En resumen, ha quedado evidenciado el camino recorrido en la construcción y en la diversidad de interpretaciones posibles, no solo desde el debate académico sino desde la práctica en los diferentes contextos sociopolíticos.

En consecuencia, entendiendo el gobierno abierto como un nuevo paradigma democrático en el camino hacia un Estado Abierto siguiendo a Ramírez-Alujas (2012) se concluye que: *“El gobierno abierto fluye desde la convicción de repensar la administración pública, de transformar la sociedad y de contribuir a desarrollar democracias más sanas; de pasar de las jerarquías a las redes, de asumir compromisos transversales y de generar, en conjunto con otros actores sociales y económicos, un mayor valor público.”* (p. 103)

## 4.1.4 Dimensiones de gobierno abierto

### 4.1.4.1 Transparencia

El gobierno abierto tiene estrecho vínculo y está basado en las políticas de transparencia y ésta, es parte indisoluble del sistema democrático, como uno de sus pilares rectores.

La Carta de Gobierno Abierto (2016, CLAD) define dos ámbitos para este pilar: *“el derecho de acceso a la información que está en poder de las instituciones públicas y que puedan solicitar los ciudadanos, y también la obligación de los gobiernos de poner a disposición de la ciudadanía, de forma proactiva, aquella información que den cuenta de sus actividades, del uso de los recursos públicos y sus resultados, con base en los principios de la publicidad activa, tales como la relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez y máxima divulgación.”* (p.6)

Es la transparencia la que habilita la rendición de cuentas, aunque no son conceptos idénticos, se encuentran íntimamente relacionados. La credibilidad de la información que se disponibiliza es fundamental para que la transparencia impacte en la rendición de cuentas.

Un gobierno transparente disponibiliza la información de planes y acciones que se llevan adelante, lo que habilita y promueve la rendición de cuentas de la administración y un control por parte de la ciudadanía, asimismo genera el ámbito propicio para la participación en la formulación de las políticas públicas, tomando así el aporte de los conocimientos y el trabajo colaborativo para la resolución de los problemas públicos.

Oszlak (2013) sostiene que: *“poseer (y retener, negar o distorsionar) información equivale a disponer de un inapreciable recurso de poder”* (p.8), lo que muchas veces enlentece los procesos que implican la disponibilización. Siguiendo a O’Donnell (2007), lo expresado anteriormente está relacionado con lo que se denomina accountability vertical aunque en lo que refiere al enfoque horizontal, el autor señala que: *“el Estado y su gobierno pueden por un tiempo funcionar con razonable eficacia prescindiendo de la accountability horizontal pero un Estado propiamente democrático presupone el funcionamiento de la misma”*. (p. 39)

Ambos conceptos se han visto desarrollados con la profundización en la incorporación del gobierno electrónico y luego digital, aunque es importante destacar que se puede ser transparente y rendir cuentas sin la incorporación del gobierno digital, sin por ello dejar de valorar el impacto que tiene la digitalización en las posibilidades de acceso y disponibilización de información.

Transparencia y accountability habilitan a su vez nuevas formas de participación ciudadana en los asuntos públicos y como consecuencia de ello, la colaboración e innovación pública. A partir del enfoque desde la perspectiva republicana, los ciudadanos ejercen un rol central de proponer y cocrear la política pública.

Según Habermas (2005): *“En la concepción republicana el espacio público político y, como infraestructura suya, la sociedad civil, cobran un significado estratégico; en la función de asegurar a la práctica del entendimiento entre los ciudadanos su fuerza integradora y su autonomía (p.2). Este espacio público político es parte del gobierno abierto.*

En relación a los principios que debe cumplir la transparencia y que fueron expresados, sostiene Mariñez Navarro (2016) que: *“la transparencia es un recurso importante para el empoderamiento porque se trata de cualquier intento (del Gobierno o los ciudadanos) por colocar información o procesos que antes eran opacos en el dominio público para su uso por parte de los grupos ciudadanos, los proveedores o los hacedores de política”.* (p. 58)

Este principio de transparencia se debate permanentemente con la vocación intrínseca de la burocracia y el poder político de reservar para sí la información que considera sensible, por lo que, para asegurar el derecho de acceso a la información no es suficiente con su disponibilización, sino también con la inteligibilidad y oportunidad.

#### **4.1.4.2 Rendición de cuentas**

Otro de los pilares o principios rectores del gobierno abierto es la rendición de cuentas, también denominado accountability, entendida como la relación entre el poder titular y el poder delegado.

Al respecto de la rendición de cuentas, expresa la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016, CLAD):

*“Los gobiernos iberoamericanos deberán propender al perfeccionamiento de mecanismos (sistemas) de rendición de cuentas que desarrollen no solo su dimensión horizontal, entendida como las relaciones de control y vigilancia que establecen entre sí las agencias gubernamentales, sino además, a sus dimensiones vertical, que supone el desarrollo y fortalecimiento de mecanismos para que la sociedad pueda exigir cuentas a sus representantes, y diagonal, que alude a la activa participación de los ciudadanos en actividades de control social de las instituciones públicas con miras a materializar su incidencia en la toma de*

*decisiones y en la provisión de bienes y servicios públicos. Los sistemas de rendición de cuentas estarán vinculados a la idea de la responsabilidad pública, que supone la capacidad de dar respuesta y dar cumplimiento del mandato público conferido en cualquier sistema democrático, empoderando con herramientas de seguimiento y fiscalización a la sociedad civil y a la ciudadanía en su conjunto.” (p. 6)*

O'Donnell (2004) profundiza en un aspecto de la rendición de cuentas que denomina horizontal y que da cuenta de las relaciones institucionales en las que actúan en una relación de control mutuo. Pero no todas esas relaciones son consideradas por el autor, como accountability horizontal, se refiere únicamente a las que llevan adelante otros organismos con el objetivo de prevenir o sancionar acciones.

Según Smulovitz y Peruzzotti en O'Donnell: *“La accountability societal es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos, acción que tiene como objetivo exponer errores gubernamentales, traer nuevas cuestiones a la agenda pública o activar el funcionamiento de agencias horizontales de accountability.” (p. 24)*

Más allá de la accountability vertical electoral, dicho autor incorpora el concepto de una nueva versión de accountability vertical identificada como societal, que se convierte en extremadamente importante para el funcionamiento y, eventualmente, incluso para la supervivencia de un régimen democrático.

Por último, manifiesta que la preponderancia de una sobre otra no es la mejor forma de robustecer el sistema democrático, sino que de la síntesis y combinación de ellas se dan los mejores resultados.

#### **4.1.4.3 Participación ciudadana**

La participación ciudadana es considerada actualmente como uno de los pilares del nuevo paradigma de gobierno abierto y es definida como el involucramiento activo de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones públicas que tienen repercusión en sus vidas y puede darse en diversos ámbitos formales para todos los niveles de gobierno de forma individual o colectiva. (Ramírez-Alujas, 2012)

Considerada como un derecho de todo habitante, la participación ciudadana implica la entrega o desprendimiento de poder por parte de los poderes públicos hacia la ciudadanía, incluso cuando se trata de la dimensión informativa, por tanto se transforma en un elemento clave para el diseño e implementación de las políticas públicas y esto ha generado un debate entre la viabilidad de implementar esquemas de democracia directa o fortalecer la democracia representativa.

Es definida por la Carta Iberoamericana de Participación <sup>11</sup> (CLAD, 2009) como : *“el proceso de construcción de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas.”* (p. 4)

Anderica (2017), sostiene que, si bien en general los actores políticos se manifiestan a favor de las políticas de participación ciudadana, el énfasis no es uniforme y se puede advertir a aquellos que entienden que la participación ciudadana se materializa en cualquier interacción en que los ciudadanos forman parte, y los que, por otra parte, consideran participación ciudadana a aquella en que los procesos de toma de decisiones contiene el aporte de grupos de ciudadanos que puedan aportar soluciones.

En el Índice de participación ciudadana de la sociedad civil (ANONG-UE, 2023), los mecanismos de participación ciudadana pueden clasificarse en dos grandes tipologías:

- Mecanismos de democracia directa o semidirecta, a través de los cuales la ciudadanía incide en la función legislativa y adopta decisiones políticas sobre temáticas relevantes a nivel nacional. Quedan comprendidos en esta categoría el referéndum, el plebiscito, las consultas vinculantes y no vinculantes, la iniciativa popular de ley y la revocatoria del mandato de los representantes elegidos,
- Instrumentos de gestión y control ciudadano de las políticas públicas, concebidos como espacios institucionalizados que habilitan la participación en los procesos de elaboración, implementación, ejecución o evaluación de las políticas públicas.

En lo relacionado con la toma de decisiones, De Armas et al. en “Estado, sociedad y participación social en el gobierno del Frente Amplio. Análisis de algunas experiencias” (2009) siguiendo a Dahl (1991), pone de manifiesto que: *“En todo proceso de adopción de*

---

<sup>11</sup> <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>

*decisiones obligatorias, los ciudadanos deben contar con oportunidades apropiadas y equitativas para expresar sus preferencias con respecto a la solución final. [...] para incorporar temas al programa de acción y para expresar las razones que lo llevan a suscribir una solución en lugar de otra”. (p.10)*

Por otra parte, y respecto de los derechos de los ciudadanos, sostiene Habermas (2005) que: *“Los derechos ciudadanos, entre los que sobresalen los derechos de participación y comunicación política, son más bien libertades positivas. No garantizan la libertad respecto de coacciones externas, sino la participación en una práctica común, cuyo ejercicio es lo que permite a los ciudadanos convertirse en aquello que quieren ser: en sujetos políticamente responsables de una comunidad de libres e iguales “. (p.2)*

Retomando los conceptos de participación ciudadana como principio de gobierno abierto, la declaración de la Alianza para el Gobierno Abierto<sup>12</sup> sostiene que:

*“Valoramos la participación pública de todas las personas, por igual y sin discriminación, en la toma de decisiones y la formulación de políticas. La participación pública, incluida la plena participación de las mujeres, aumenta la efectividad de los gobiernos, que se benefician del conocimiento, las ideas y la capacidad de las personas para proporcionar supervisión. Nos comprometemos a hacer que la formulación de políticas y la toma de decisiones sean más transparentes, creando y utilizando canales para solicitar comentarios públicos y profundizando la participación pública en el desarrollo, monitoreo y evaluación de las actividades gubernamentales. Nos comprometemos a proteger la capacidad de las organizaciones sin fines de lucro y de la sociedad civil para operar de manera consistente con nuestro compromiso con la libertad de expresión, asociación y opinión. Nos comprometemos a crear mecanismos para permitir una mayor colaboración entre los gobiernos y las organizaciones y empresas de la sociedad civil”. (p.7)*

En la misma línea se manifiesta el informe OCDE (2016) que expresa: *“Una mayor participación ciudadana en el ciclo de políticas públicas es fundamental en un gobierno abierto y debe ser un elemento integral del camino de los países hacia la apertura a través de todos los poderes del Estado”. (p.12)*

Es el Estado el que debe procurar incentivar a los ciudadanos a participar en el diálogo sobre políticas públicas ofreciendo los espacios para recibir las contribuciones para lograr una gobernanza más responsable, innovadora y efectiva.

---

12 <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/>

Una vez que identificamos las diferentes formas de participación, es posible construir una clasificación de los tipos de relacionamiento de la ciudadanía y los gobiernos, o diferenciación de diversos grados, que pueden ir desde contar con la información básica o que establecen las normas disponibles hasta formas que se consideran más fuertes, como la cocreación de políticas públicas, lo que implica una distribución de poder entre los actores involucrados. Este abanico de grados de participación tiene impactos diferentes y generan un incremento de la influencia de la ciudadanía en las políticas públicas.

La Asociación Internacional para la Participación Pública<sup>13</sup> plantea en el siguiente cuadro el incremento en el nivel de impacto de la participación:

### Espectro de relacionamiento comunitario de la IAP2

Incremento en el nivel de impacto público 

	Informar	Consultar	Involucrar	Colaborar	Dar poder de Decisión
Meta de la Participación Pública	Dar al público información equilibrada y objetiva para apoyarlo, tanto en la comprensión del problema, como de las alternativas y/o soluciones.	Obtener retroalimentación del público al analizar alternativas y soluciones.	Trabajar directamente con el público a lo largo de todo el proceso, para confirmar que sus inquietudes y aspiraciones hayan sido entendidas y tomadas en cuenta.	Establecer relaciones con el público para analizar cada aspecto de la decisión, incluyendo el desarrollo de alternativas, y la identificación de la solución preferida.	Dejar en manos del público la toma de decisión final.
Compromiso con el público	Los mantendremos informados.	Los mantendremos informados, escucharemos sus inquietudes y aspiraciones, y les haremos saber cómo su participación influyó en la decisión final.	Trabajaremos con ustedes para asegurar que sus inquietudes y aspiraciones se reflejen directamente en el desarrollo de alternativas, y que puedan conocer cómo influyó su participación en la decisión	Buscaremos su opinión y pensamiento innovador para la formulación de soluciones. Incorporaremos sus comentarios y recomendaciones en el proceso de toma de decisiones, tanto como sea posible.	Implementaremos la decisión de la comunidad.

© IAP2 International Federation. All rights reserved. [www.iap2.org](http://www.iap2.org)

Gráfico 3: Impacto de la participación

La información de calidad, propia del principio de transparencia al que se hiciera referencia como pilar fundamental, habilita la participación desde diversos ángulos, es posible que participe para realizar control o que procure aportar conocimientos y experiencias para el diseño de las políticas públicas, así como para apoyar o innovar en la gestión pública.

Es necesario considerar los niveles de participación, porque constituyen a su vez diversos enfoques en la gestión pública, a saber: “*informativo, consultivo* (vinculante o no

<sup>13</sup> <https://www.iap2latinoamerica.org/>

vinculante), *decisorio y de cogestión o coproducción, cada uno de ellos tiene una incidencia distinta en el ejercicio de los derechos, para promover la mayor democratización las organizaciones deberían procurar formas que superen lo informativo*". (CLAD, 2016, p.7)

Se reconoce a la participación ciudadana como derecho y responsabilidad cívica referido a las personas del país en que residen y no vinculados a los derechos de ciudadanía<sup>14</sup>.

Estos niveles pueden darse simultáneamente con diversos formatos, en el entendido que pueden ser convocados a partir de mandatos expresados en leyes, resoluciones administrativas o por acuerdos con organismos que participan en programas que hagan obligatoria la participación ciudadana, asimismo su frecuencia puede variar, puede tratarse una única convocatoria específica o funcionar de manera regular.

Se considera imprescindible la voluntad del Estado para generar, promover y sostener los ámbitos de participación, y se requiere además voluntad política de los hacedores de políticas para desarrollar políticas públicas con participación ciudadana.

Se estima relevante respecto a la participación, tomar en cuenta la tensión presencial-virtual. La participación digital no siempre contribuye a la mejora del vínculo del ciudadano con el Estado, su impacto está asociado a las brechas digitales y a la cultura de la ciudadanía y el funcionariado quienes deben incorporar el valor de la participación para luego llevarla adelante mediante plataformas digitales. Es innegable que las nuevas tecnologías amplían la posibilidad de participación, pero el incremento en las herramientas disponibles no puede asociarse directamente a una mejor calidad de la misma.

Por último, se comparte con Ziccardi (2004) el reconocimiento de la democracia como la mejor forma de gobierno y la constatación de que uno de sus problemas radica en que no se tiene bien resuelto el tema de la participación ciudadana en las decisiones públicas, por lo que constituye uno de sus principales desafíos.

---

14 <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>

#### 4.1.4.4 Colaboración y cocreación

Colaboración y cocreación son conceptos que se encuentran estrictamente ligados a la transparencia y al acceso a la información y forma parte de la participación ciudadana en un nivel o grado que supere lo informativo y consultivo.

Desde el modelo de gobierno abierto se entiende este pilar como el que gobierno otorga a los ciudadanos la posibilidad de convertirse en sujetos activos en el diseño e implementación y evaluación de la política pública, lo que impacta en la mejora de la gestión pública, para lo que se requiere confianza y apropiación por parte de la ciudadanía.

Al respecto expresa la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016):

*“El pilar de la colaboración se entiende como la generación de nuevos espacios de encuentro, diálogo y trabajo que favorezcan la cocreación de iniciativas y coproducción de nuevos servicios públicos.”* La generación de estos ámbitos de participación incluye la promoción de metodologías que modifican las formas usuales en que se gestionan las organizaciones y el fortalecimiento de la innovación en sentido amplio de la mirada hacia interior y exterior de la administración pública. Este abordaje implica también: *“reconocer las capacidades disponibles en la propia sociedad y los beneficios que estos pueden aportar en el diseño e implementación de políticas públicas, dejando atrás el enfoque de una ciudadanía receptora pasiva de acciones institucionales, para convertirse en protagonista y productora de sus propias soluciones.”* (p.7)

El modelo de gobierno abierto, observado desde la perspectiva de la colaboración y cocreación, debe considerarse como un proyecto integrador que propone entender la gestión de lo público como una tarea compartida que requiere la participación de la ciudadanía y que esta participación, dotada de la información necesaria, genere el intercambio de saberes y sentires de la sociedad.

Esta nueva forma impacta en la calidad de las soluciones y en las capacidades de las organizaciones para alcanzar sus objetivos.

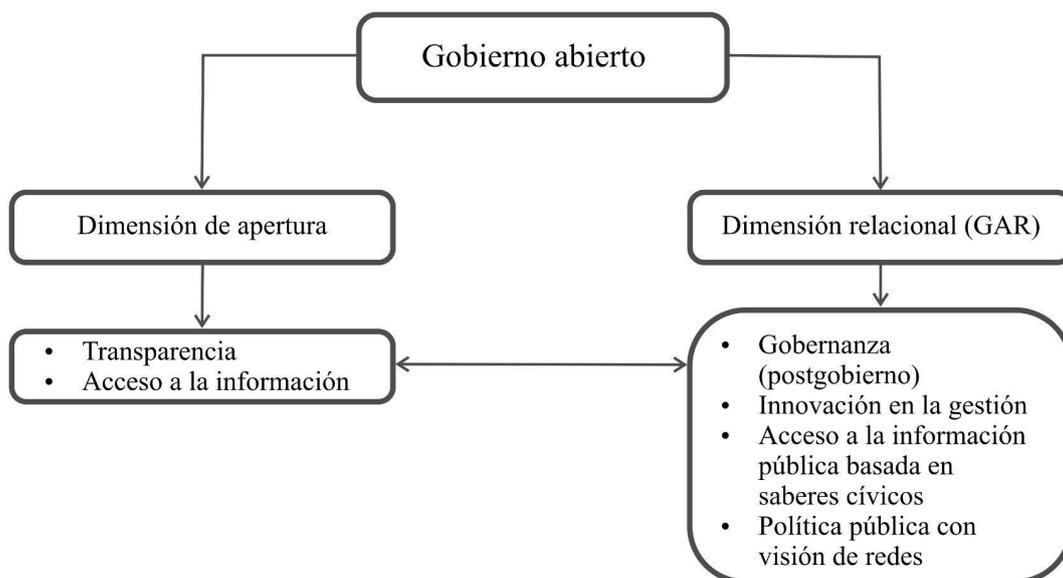
La descripción realizada de las diferentes dimensiones del modelo de gobierno abierto da cuenta del entramado que se genera en su implementación y cómo se entrecruzan con los temas que se abordan a lo largo del análisis del tema de estudio. O sea que no se considera posible la implementación de gobierno abierto sin relacionarla con la innovación.

#### 4.1.4.5 Apertura gubernamental y relacional

Con el objetivo de profundizar en el análisis de la implementación de gobierno abierto en alguno o todos sus principios, se da cuenta de dos abordajes que tienen relación con alguno de ellos, según el plano de análisis que se elija.

Mariñez Navarro (2016). identifica dos dimensiones que denomina dimensión de apertura y relacional. Cuando nos referimos a la transparencia, acceso a la información, datos abiertos o rendición de cuentas estamos hablando de la apertura gubernamental y cuando lo hacemos a participación ciudadana y a colaboración y cocreación estamos hablando de la dimensión relacional.

#### *Dimensiones de gobierno abierto*



Fuente: Mariñez Navarro, F. (2016)

Gráfico 4: Dimensiones de gobierno abierto

Este enfoque permite analizar con mayor detenimiento la dimensión relacional de gobierno abierto, lo que significa la incorporación de la ciudadanía a la gestión pública.

Es mediante el desarrollo de esta dimensión, que la ciudadanía se transforma en control de gobernantes y burocracia (accountability), y realiza aportes, tanto sea en demandas concretas como en soluciones a los problemas públicos en los que participa (participación

y colaboración y cocreación). La evolución en la implementación del modelo de gobierno abierto ha conducido a una creciente incorporación de los saberes cívicos, siempre que se considere que cada uno de los llamados pilares de gobierno abierto van incorporándose al modelo de forma secuencial, por ejemplo, para que se dé la participación, debe previamente existir transparencia y acceso a la información.

Es en esta dimensión donde se conjugan los puntos de conexión entre el gobierno digital y el gobierno abierto. La instrumentación de la política de datos abiertos genera un campo fértil para la puesta en marcha de los aportes que la ciudadanía pueda generar a partir de esa disponibilización.

Como se expresó con anterioridad, el análisis de las dimensiones de apertura y relacional nos conduce a diferentes abordajes de los pilares o principios rectores.

Según la perspectiva desde la que analicemos el concepto, se puede apreciar una dimensión relacionada fundamentalmente con la transparencia, brindando información gubernamental y otra dimensión vinculada a las relaciones, entendiendo que existe más de una categoría cuando hablamos de la dimensión relacional.

Respecto de la dimensión apertura, Ingram (2020) que el *“gobierno abierto”* consiste en un enfoque de reforma de la gestión pública centrado en el principio organizador central de la apertura, o sea, que lo vincula estrechamente con la transparencia. Y Mariñez Navarro (2016) respecto a la dimensión relacional, sostiene que: *“Desde los primeros debates, el gobierno abierto presenta una dimensión relacional expresada por dos elementos: 1) la colaboración a través de las TICs, y 2) la participación”*.(p.50)

En aplicación de la dimensión relacional, se considera a los ciudadanos y actores no gubernamentales en su relación con los funcionarios públicos y al aporte de los saberes cívicos en la construcción colaborativa de la gestión pública, con control social.

Lo expresado en este apartado nos propone nuevos abordajes, nuevas formas de gestionar y ello no conduce a la indagación de los diferentes conceptos que se manejan sobre la innovación y en especial sobre la innovación pública.

## 4.2. Innovación pública

En este capítulo examinaremos parte del debate sobre la naturaleza y contenido de lo que llamamos innovación pública y su desarrollo, así como su vinculación con el concepto de gobierno abierto.

Las sociedades de las que formamos parte se han visto impactadas por las transformaciones en que estamos inmersos y las administraciones públicas han sido interpeladas para incorporar herramientas y acciones que habiliten la concreción de mejores resultados antes los nuevos desafíos de dar solución a los viejos y nuevos problemas públicos.

En el contexto de los problemas “complejos” (“wicked”) contemporáneos, la colaboración y la cocreación de los ciudadanos mediante instrumentos innovadores, más allá del gobierno, es posiblemente más importante que en otros momentos, para el logro de los objetivos planteados.

Siguiendo a OCDE (1992) podemos definir la innovación como: la aplicación de una idea nueva hasta su transformación en productos nuevos o mejorados, que se introducen en el mercado, o hasta su transformación en nuevos sistemas de producción, y en su difusión, comercialización y utilización.

Siguiendo los conceptos expresados en NovaGob<sup>15</sup>, se puede entender a la innovación pública como: *“el proceso de introducción de cambios significativos o novedades que transformen los servicios públicos con el objetivo de lograr mayor eficiencia, incrementar la aportación de valor al entorno y satisfacer las necesidades de la ciudadanía, la organización y la sociedad en general”*. Esto conduce a plantear la necesidad de construir una visión común para desarrollar nuevas ideas que permitan la solución de problemas complejos generando valor público.

En este mismo sentido, Zurbriggen y González (2014) sostienen que ante la complejidad del contexto es imprescindible desarrollar *“nuevos abordajes transdisciplinarios, multiactorales y multisectoriales”* (p.14) para generar nuevas formas y gestión del conocimiento en un proceso de cocreación con generación de valor público

Coadyuvante con los conceptos enunciados, es interesante incorporar la mirada de Ramío (2010) donde plantea la relevancia de anexar la idea de que las organizaciones no

---

15 <https://novagob.org/>

funcionan solo en torno a objetivos, estructuras o recursos humanos sino que acogen una dimensión “político-cultural” manifestando sus propios mitos, valores e ideología a través de mecanismos que se pueden percibir claramente, tales como costumbres, rituales y símbolos y que podemos denominar cultura organizacional.

La Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública (2020) manifiesta que:

*“El concepto de innovación tiene un carácter elástico y está en permanente actualización. En el caso de la gestión pública podría definirse como la necesidad que la administración pública tiene de anticiparse y adaptarse a los cambios sociales y, en general, a todo tipo de cambios que haga que la relación entre ciudadano-Administración se transforme y que la Administración pública tenga los mecanismos necesarios y optimizados para poder satisfacer las necesidades de los ciudadanos.”*

En la gestión pública, el enfoque predominantemente normativo y burocrático viene a ser transformado en uno colaborativo y abierto, donde la innovación pública cobra un rol preponderante. El gobierno abierto, como se ha expresado a lo largo del presente trabajo, ha venido a transformar la perspectiva de abordaje de la administración pública y en la innovación pública las formas son fondo y viceversa, el proceso es tan relevante como el resultado.

Si bien se entiende que la incorporación de las nuevas tecnologías generan nuevas oportunidades a los formuladores y decisores de políticas públicas, la innovación plantea desafíos importantes en el proceso de diseño e implementación de las políticas, tomando en cuenta que la innovación pública se mueve fuera de la lógica económica y la competitividad y pretende aportar a resolver no solo los temas administrativos sino participar en la reestructura de las relaciones sociales.

Si se consideran los aspectos señalados en la innovación hacia la administración y hacia el relacionamiento con la ciudadanía, resulta claro la vinculación de cada uno de esos abordajes con el gobierno abierto y sus dimensiones.

#### **4.2.1 Definiciones y tipos**

La innovación es también un concepto dinámico y puede ser definido como un proceso que debe permitir e incentivar la generación de ideas, tareas y actividades para las distintas fases del proceso.

Como se señaló antes, una de las diferencias clave entre los sectores público y privado radica en los objetivos que persigue, el sector privado desarrolla innovación para apoyar

la generación de ganancias, en cambio en el sector público el impacto de la innovación consiste en la calidad de la política pública y en el logro de los resultados.

Con base en estos elementos, es posible dar cuenta de algunos elementos que contiene la innovación del sector público:

- a) se introducen nuevos enfoques,
- b) deben trascender la idea e implementarse y
- c) deben tener por objeto mejores resultados públicos con satisfacción del usuario.

Este trabajo no pretende arribar a una definición, sino determinar la existencia de elementos para identificar procesos de innovación como parte de un trabajo colaborativo, instrumental o sustantivo que conduzca nuevas formas de hacer y de pensar los problemas y sus soluciones.

El Manual de Oslo, publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2005) define cuatro categorías, distinguiendo entre la innovación tecnológica de producto y la innovación de proceso. La innovación de producto implica un producto nuevo o mejorado cuyas características se diferencian de productos anteriores ya sea por el uso de nuevas tecnologías, conocimiento o materiales. La innovación de proceso es la adopción de métodos de producción nuevos o mejorados, incluyendo métodos de entrega de productos. A las expresadas agrega la innovación organizacional y la de mercadotecnia, atendiendo a cambios en las prácticas u organización del trabajo y los relativos a los procesos de comercialización.

En el presente trabajo, utilizaremos conceptos más abarcativos, que superan en enfoque en productos y procesos, donde se incorpora un análisis integral, a través de una mirada transdisciplinar y compleja.

OCDE (2013) expresa que: *“La innovación es un concepto extenso que comprende una amplia gama de actividades y procesos: mercados, actividades empresariales, redes y competencia, pero también las habilidades y organizaciones, la creatividad y la transferencia de conocimientos”*. (p.17)

En la implementación de una política de innovación se requieren definiciones, recursos y un correcto diagnóstico de la situación sobre la que se va a trabajar, es por ello que la gestión pública se encuentra ante el desafío de acompañar los conceptos referidos con la incorporación de las tecnologías emergentes y las transformaciones que ello implica para satisfacer las demandas de la ciudadanía.

La innovación en la gestión pública requiere, además, nutrirse de los saberes de la ciudadanía que participa colectivamente y en redes en un proceso gubernamental de una política pública determinada. Es en este marco, donde resulta interesante analizar la innovación en el gobierno con la incorporación de la creatividad y el resultado que aportan los ciudadanos y actores no gubernamentales en su relación con el funcionariado público.

Siguiendo a Grandinetti (2018) se entiende que se puede concebir la innovación como concepto central para el desarrollo del gobierno abierto, sostiene la autora que: *“una figura que permite entender esta relación entre Gobierno Abierto e innovación es la del movimiento helicoidal en torno a un eje. La innovación es el eje que estructura el desplazamiento, y la gestión gira a su alrededor en un doble movimiento de rotación y traslación desde modelos preexistentes de gestión hacia formas más abiertas de gobierno”* (p. 96)

### Tipos de innovación

Tipo de innovación	Enfoque de gestión pública	Génesis	Actores	Ámbito	Resultados esperados
Lineal	Nueva Gerencia Pública	Tecnologías externas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gabinetes técnicos</li> <li>• Líderes políticos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Productos</li> <li>• Procesos</li> <li>• Estructuras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calidad</li> <li>• Eficiencia</li> <li>• Eficacia</li> </ul>
Permanente	Gobernanza pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Experiencias externas</li> <li>• Redes</li> </ul>	+ OSC TIC. Redes	• Relacionamientos programas y proyectos mixtos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidades de gestión compleja</li> <li>• Eficacia</li> </ul>
Abierta	Gobierno abierto	Fluye entre actores y espacios	+ Ciudadanos, activistas, universidades, I+D	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TIC 2.0</li> <li>• Diseño colaborativo</li> <li>• Ideas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparencia</li> <li>• Valor público</li> <li>• Gestión de lo común</li> </ul>

Fuente: Grandinetti, R. (2018)

Gráfico 5: Tipos de innovación

De la observación del cuadro que antecede, surge que los diferentes tipos de innovación pueden convivir y no son excluyentes, tanto en lo relativo a niveles de gobierno, descentralización geográfica o áreas de política. Sostiene la autora que la innovación pública consiste en la sumatoria de inteligencia institucional y social y que ello genera más innovación, democratización y valor público, conformando un círculo virtuoso en el que se entrelazan diversas miradas, intereses, perspectivas, saberes y disciplinas.

Tomando la innovación abierta como un nuevo giro, donde lo principal pasan a ser las personas y sus aprendizajes, las construcciones compartidas y la cocreación de ideas innovadoras. Esta mirada impacta en lo que hemos referido como dimensiones de apertura y relacional, así como en el rediseño de la administración.

Sostiene Grandinetti que: *“Los procesos innovativos son tales en la medida que los actores los reconocen y pueden posicionarse activamente en la transformación de las prácticas a las que están habituados; suponen un aprendizaje.”* (p.106)

#### **4.2.2 Dimensiones de la innovación en el sector público**

Según surge de la declaración sobre innovación en el sector público (2019) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la innovación admite su análisis desde diversas miradas y como consecuencia de ello, cada una involucra aspectos y objetivos diferentes.

En el punto 9 de la declaración se establecen los diversos enfoques, a saber:

- *“Innovación orientada a la mejora: La innovación orientada a la mejora a menudo comienza con la siguiente pregunta: “¿Cómo podríamos hacer X mejor?”.*
- *Innovación orientada a la misión: La innovación orientada a la misión consiste en preguntar: “¿Cómo podríamos lograr X?” Comienza con una ambición de conducción para lograr un objetivo articulado, aunque los detalles de cómo se podría hacer aún no estén claros o no estén escritos en piedra.*
- *Innovación adaptativa: La innovación adaptativa comienza con la pregunta “¿Cómo podría cambiar nuestra situación evolucionada cómo hacemos X?” La innovación adaptativa se trata esencialmente de darse cuenta de que están sucediendo cosas que no se ajustan a lo que se espera.*
- *Innovación anticipatoria: La innovación anticipada comienza con la pregunta: “¿Cómo podrían las posibilidades emergentes cambiar fundamentalmente lo que X podría o debería ser?”, siendo “X” la respuesta o actividad relevante del gobierno. La innovación anticipatoria se trata, esencialmente, de reconocer y comprometerse con una incertidumbre significativa no sólo sobre lo que funciona, sino también lo que es apropiado o posible.”* (p.5)

Esta declaratoria se toma como antecedente para la Carta Iberoamericana de Innovación en la gestión pública CLAD (2020), que define la innovación pública como la que

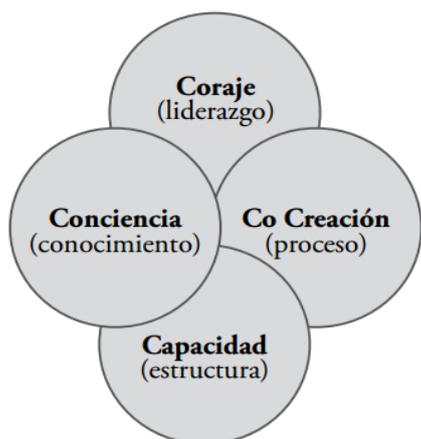
*“busca nuevas maneras para crear valor público, es decir, valor compartido por todos. La innovación en la gestión pública puede definirse como el proceso de explorar, asimilar y explotar con éxito una novedad, en las esferas institucional, organizativa y social, de forma que aporte soluciones inéditas, originales y creativas a los problemas y permita así responder de manera óptima a las nuevas y tradicionales necesidades de los ciudadanos y de la sociedad. (p.9)*

En lo relativo a la incorporación de las TICs, expresa la Carta Iberoamericana de Innovación en la gestión pública CLAD (2020) que *“la tecnología es solo un instrumento y que para su optimización es imprescindible que la Administración pública renueve y transforme conceptos y paradigmas. Es un error habitual canalizar la innovación de la gestión pública sólo por la vía de la renovación tecnológica. La innovación en la gestión supone repensar, adaptar y transformar las políticas, los servicios, las arquitecturas institucionales y los planes de formación de los servidores públicos orientándolos al desarrollo de la cultura emprendedora y de innovación en función de las nuevas necesidades de los ciudadanos y buscar la máxima eficacia y eficiencia del sector público”.* (p.5)

Las políticas y acciones de innovación en la gestión pública requieren visión estratégica, gestión del conocimiento, inteligencia colectiva y un modelo relacional democrático, inclusivo, abierto y transparente para llevar adelante un modelo transformador acorde a las demandas de la sociedad del siglo XXI.

Se comparte con Grandinetti y Zurbriggen (2021) que el desafío en la innovación pública consiste en: *“generar iniciativas basadas en una visión sistémica, que involucre un sistema de actores e intereses que den sentido a una situación compleja y contemple una comprensión dinámica y profunda, permite abordar la raíz de las cosas que no están funcionando para dar lugar al surgimiento de iniciativas innovadoras.”* (p.43)

Lo expresado anteriormente orienta hacia el desarrollo de un ecosistema de innovación pública, el que puede ser definido como una red de instituciones y actores cuyas actividades, interacciones, conexiones y relaciones contribuyen a crear valor público a través de la promoción de una cultura, capacidades y procesos para innovar (Ramírez-Alujas, 2016).



La innovación concebida por Christian Bason (2010) como “el proceso de crear una nueva idea y transformarla en valor para la sociedad (valor público)”, ante la complejidad y mirada integral a la que se ha hecho referencia transita hacia un ecosistema de innovación en el sector público basado a cuatro elementos: a) Conciencia (awareness); b) Capacidad (structure); c) Cocreación (process); y d) Coraje (leadership).

Fuente: Ramírez-Alujas (2012)  
Gráfico 6: 4 C de Bason

Como corolario de lo expresado, es posible concluir que la innovación pública encuentra su esencia más profunda, su razón de ser, en la vocación de servicio público y que los nuevos paradigmas atraviesan los sistemas políticos y aportan en la construcción de sus resultados: las políticas públicas

### 4.3. Políticas públicas

#### 4.3.1 Contexto del proceso implementación de las políticas públicas

Para el presente trabajo corresponde definir qué se entiende por política pública previamente a la investigación del contexto de implementación de las políticas públicas bajo el modelo de gestión de gobierno abierto en el período 2010-2020.

De acuerdo con Meny y Thoening (1992) una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental que implica un conjunto de prácticas y de normas de uno o varios actores públicos que actúan o no actúan en un determinado momento y contexto. Estas prácticas incluyen reglamentaciones, prestaciones o también discursos que expresan finalidades y valoraciones explícitas o implícitas.

La política (politics) refiere a los fenómenos de la lucha por el poder, mientras que política (policy) es el marco de orientación de la acción, un programa o una perspectiva de actividad (Meny-Thoenig, 1992).

Coincidiendo con esta definición, Roth (2015) también destaca la orientación normativa que contiene toda política pública, concebida como conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones llevados a cabo por una organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.

En la misma línea, Oszlak y O'Donnell (1995) sostienen que toda política pública permite inferir la posición predominante del Estado en un momento dado, que afecta el curso del proceso social en un contexto determinado frente a una cuestión que afecta a gran parte de la sociedad.

Se consideran juicios relevantes, en tanto plantean, por un lado, el elemento valorativo o normativo de toda política pública, y también que éstas, son las respuestas a una situación problema que ingresa en la agenda pública como tal. Asimismo, todas destacan el componente de acciones, medios e instituciones que se movilizan para alcanzar los objetivos deseados.

Aguilar Villanueva (2009) reconoce estos dos componentes de toda política pública, por un lado, la acción intencional orientada a conseguir ciertos objetivos públicos deseados, y por otro, una acción causal que se considera idónea para alcanzar los objetivos deseados. Mientras que la acción intencional hace referencia al conjunto de valores, principios rectores o fundamentos ideológicos que se consideran deseables, la acción causal está determinada por los consensos científico-técnicos que indican que determinadas acciones son las más apropiadas para alcanzar los objetivos deseados. Entre el componente valorativo y el factual-técnico existe una interdependencia que establece una permanente tensión entre lo deseable y lo posible que acompaña y moldea la política pública.

Esto orienta a entender al Estado como responsable directo o indirecto de las políticas públicas y a que las políticas públicas representan la manera como se transforman las intencionalidades en normativa y en acciones gubernamentales a través de las instituciones.

Se entiende por instituciones, siguiendo a North (1990) como el conjunto de reglas formales y no formales que regulan o dan marco a la acción social y política, nos disminuyen la incertidumbre porque nos estructuran y constituyen limitaciones para el accionar en sociedad.

En el mismo sentido, Acuña (2013) define a las instituciones “*como el conjunto de reglas que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad. Las instituciones distribuyen poder y recursos y son, a su vez, producto de la lu-*

*cha entre actores desiguales (lo cual es consecuencia de previas distribuciones de poder y capacidades/recursos)” (p. 49).*

Ambas definiciones impactan en la forma en que se lleva adelante la gestión pública, si ésta se lleva adelante en el marco del gobierno abierto, respaldada en sus principales valores de transparencia, acceso, accountability y participación ciudadana de instituciones.

Y la forma en que se construyen y llevan adelante esas políticas, o sea el proceso de elaboración, se basa en la construcción de relaciones más intensas entre el gobierno y la ciudadanía, lo que resulta clave y nos lleva a considerar a la innovación pública como una estrategia democratizadora

### **4.3.2 Análisis de políticas públicas**

El análisis de políticas públicas aplicado, dentro de las ciencias sociales, consiste en investigar y generar conocimiento sobre un problema público. Tiene como objetivo brindar información de calidad a tomadores de decisiones sobre el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de estas políticas.

La formulación de política pública puede ser considerada como una respuesta a un problema o problemas públicos que se desean solucionar ya sea por estar en situación de estancamiento o de crisis. También se puede pensar el diseño de política como un ejercicio anticipatorio de una realidad que se desea alcanzar, y que tendrá mejores condiciones que la que hoy conocemos.

Los “problemas públicos” no se presentan como una realidad objetiva, sino que son parte de una construcción política. “The definition of policy problems is a political process, and not a technical exercise” (Peters, 2015, p.35). Este supuesto equivale a decir que ninguna política está exenta de valores, y plantea la necesidad de ser conscientes de los modelos subyacentes en los enfoques de los problemas, para poder generar alternativas posibles.

Los problemas públicos han sido denominados “wicked problems” (Webber y Rittel, 1973 en Aguilar Villanueva, (1993) “*problemas retorcidos o tramposos, refiriéndose a problemas sin una formulación definitiva, sin criterios que establezcan cuándo se alcanza la solución, cuya solución no es nunca verdadera o falsa sino buena o mala y carece además de una prueba inmediata o resolutoria, problemas frecuentemente inéditos, sintomáticos de problemas de mayor trascendencia*”. (p 56)

A partir de la existencia y definición del problema público, surge la necesidad de su inclusión en la agenda de gobierno, y con ello las diversas miradas sobre el tema y con ello, se da inicio al proceso de la hechura de una política pública.

Analizando los distintos tipos de agenda, con Roger Cobb y Charles Elder (1972, 1976, 1984) debemos diferenciar dos agendas: la primera agenda, llamada “sistémica” o “pública” integrada por todos los temas relevantes para los integrantes de una comunidad, y la segunda, “institucional” o “gubernamental” integrada por los temas de gobierno.

Desde Lasswell (1971) con su “modelo del proceso de decisión” entendido como una secuencia de siete fases: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación, evaluación, se sugiere la imagen de que la hechura de la política es un proceso ordenado, sin embargo, es posible incorporar la política y con ello transformar el proceso en desordenado donde se mezclan temas, actores y decisiones, lo que conduce a la diversificación de enfoques. Y con ello, al análisis de las diversas agendas y la construcción de las mismas, al respecto sostiene Aguilar Villanueva (1993): *“los politólogos han preferido estudiar la formación de la agenda del gobierno, los administradores públicos la implementación y los economistas se han dedicado enteramente a la construcción y selección de las opciones de política”*. (p.19)

En este contexto resulta pertinente profundizar el estudio de la adopción de las políticas públicas de gobierno abierto.

### **4.3.3 Perspectivas de corrientes múltiples**

En este apartado se describirá el enfoque de corrientes múltiples como el marco teórico que se utiliza para el análisis del problema de investigación. Se seleccionó en virtud de que permite explicar de forma clara los procesos de adopción de una política pública, en este caso se analiza la política pública de gobierno abierto de una forma innovadora en el sentido de la interconexión de tres procesos que coadyuvan de manera asincrónica y que generan las alternativas u oportunidades. Este enfoque analiza los tres temas que le dan sostén: los problemas, las políticas y lo político, así como los elementos o soluciones que se introducen en las ventanas de oportunidad que se generan.

En procura del bienestar social y el interés público, las administraciones buscan implementar políticas que den solución a los problemas colectivos en una realidad compleja y cambiante. A partir de estas acciones es que se desarrolla el análisis de las políticas públicas desde una mirada compleja y dinámica. Una multiplicidad de perspectivas se impone ante un tema de tal complejidad y ha generado diversos modelos de análisis de política.

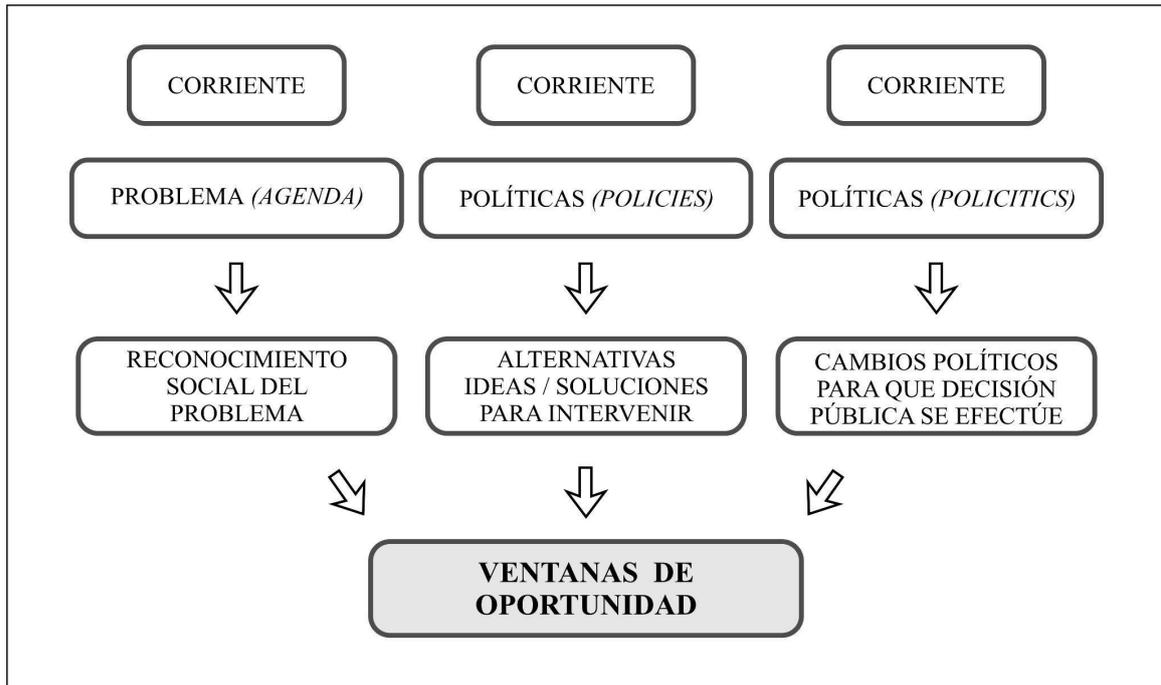
El enfoque de corrientes múltiples, utilizado para estudios de caso, es descrito por Ruvalcaba (2020) como el que *“destaca por la vinculación que existe entre la solución de las políticas y las ideas que mantiene la comunidad y los actores con respecto a una política determinada y su potencial éxito. Destaca el papel que juegan los actores relacionados al problema y los grupos de interés que buscan una coyuntura para insertarse de forma relevante en la agenda de gobierno proponiendo soluciones, mientras los decisores necesitan la motivación para adoptarla.* (p.70)

Kingdom (1984) manifiesta que el establecimiento de la agenda formal del gobierno es un proceso decisional que muchas veces no es firme y que no está bien estructurado, por lo que, al ser inestable, es permeable a la participación de diversos actores. Se trata de un proceso político donde compiten problemas, actores y diversas definiciones de los problemas en juego.

La decisión a tomar consiste en el resultado de la intersección de cuatro “corrientes”, cada una de las cuales tiene diversa lógica y dinámica: los problemas, las soluciones, los actores participantes y las oportunidades de elección. La decisión puede producirse por diversas razones, entre las que es posible enumerar, si bien no con carácter taxativo, los cambios en la opinión pública, demandas de personas, la voluntad de los tomadores de decisión que ubicar en un lugar preferente determinado asunto público (Kingdon, 1995).

El autor argumenta que los problemas, las políticas, y la política confluyen y generan las ventanas de oportunidad para promover determinadas soluciones y producir cambios políticos y busca articular diversos aspectos del proceso de la política a través del planteamiento de varias interrogantes que van desde los problemas que llaman la atención, el cómo se insertan en una agenda o cuáles alternativas son pertinentes para darle solución.

Sostiene López Pagán (2020) que *“a fin de explicar una política pública y cómo se llega a su formulación y adopción, es preciso conocer tres procesos: i) el proceso de diseño de la agenda, a través del cual ingresan y se definen los problemas; ii) el proceso de generación de alternativas para solucionar el problema; y iii) los cambios políticos necesarios para que la solución y alternativa se adopte”.* (p.79)



Fuente: López Pagán (2016)

Gráfico 7: Enfoque de corrientes múltiples

Corresponde describir algunos conceptos clave, con el fin de dar cuenta del marco a través del cual se realizan los análisis de cómo se inserta el modelo de gobierno abierto y los temas que son tratados con nuevos abordajes.

## Los problemas y la agenda

La agenda está constituida por los asuntos o problemas de carácter público que requieren intervención gubernamental. Se distinguen dos tipos de agenda; la sistémica, integrada por los temas de interés general y la política, entendida como el conjunto de aquellos temas que son de interés del gobierno o de quienes, estando fuera, intervienen en la formulación de políticas. También es importante diferenciar entre agenda gubernamental que incluye todos los temas de política pública y la decisional que contiene solo los temas sobre los que se va a tomar resolución.

El primer grupo surge de la iniciativa del gobierno y tiene origen en estudios técnicos, informes que se producen desde el ámbito académico, de gobierno o de los partidos políticos sin presiones políticas desde la ciudadanía, también pueden aparecer ante eventos imprevistos, crisis o sucesos ocasionados por fuerza mayor y por último irrumpe también como elementos de la complementación o retroalimentación de una política pública.

La formación de la agenda según Elder y Cobb (1996) es entendida como: *"el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública"* (p. 77) tomando en cuenta los diversos actores que ponen en juego los distintos enfoques y definiciones respecto de los problemas impactados por los valores y concepciones de los miembros de la sociedad.

## **La política**

La política está referida a los procesos políticos concretos, las actividades de grupos de presión e intereses organizados, los cambios producidos por las elecciones, o por los cambios de autoridades, entre otros que determinan que se resuelvan los problemas en un sentido u otro. Es pertinente distinguir los siguientes elementos:

- **Clima político:** es el que determina el grado de éxito de una política, tiene relación con los vaivenes en la opinión pública y que analizado por los gobernantes los inclina por determinada solución.
- **Intereses organizados en torno a una política:** son lo que inciden en los cambios de política representados por los partidos, grupos de presión, asociaciones,
- **Cambios en el gobierno o administración:** las ventanas de oportunidad también se generan ante este tipo de cambio.

## **Las alternativas**

Según Kingdon (1995) la elaboración de alternativas o soluciones constituye un proceso de producción de ideas donde sólo algunas de ellas se mantienen y logran sobrevivir para transformarse en soluciones viables. En el proceso interviene la comunidad de expertos, constituida por los especialistas en un tema, tanto públicos como privados, en donde se incluyen a burócratas, investigadores, académicos, consultores, analistas que trabajan para grupos de interés, entre otros. La comunidad de expertos puede ser local, nacional e internacional. Un tema que no se debe olvidar es el de los criterios de selección de las alternativas, que además de las opiniones técnicas y políticas, están basadas en el conjunto de valores que debe articularse para hacer posible dicha opción.

## **Acoplamiento y ventanas de oportunidad**

Como Kingdon (1995) señala “*A policy-window is an opportunity for advocates of proposals to push their pet solutions or to push attention to their specific problems*” .(p.165) De acuerdo con el citado autor, cada corriente es independiente pero hay momentos donde dos o más corrientes se acoplan y se generan las ventanas de oportunidad, es en este escenario donde los proponentes de determinada opción actúan en defensa de la implementación de la alternativa que defienden. Es en este punto donde los problemas, los procesos políticos y las propuestas de solución confluyen y generan el espacio en el escenario para que los proponentes defiendan con posibilidades de ser considerados.

## Capítulo 5. Estudio de caso: Gobierno abierto en Uruguay

Uruguay tiene una larga y profunda tradición democrática y se desataca en Latinoamérica, tal como sostiene O'Donnell (1993) “*conjuntamente con los países que presentan una homogeneidad relativamente alta (especialmente territorial) son los que tienen una tradición democrática más antigua y sólida: Costa Rica, Chile y Uruguay*” (p.61).

En consonancia con lo expresado, muestra posiciones de destaque en confianza en el sistema democrático, y esta cultura ha dotado a la sociedad uruguaya de una fortaleza institucional donde los principios de gobierno abierto han sido implementados desde hace mucho tiempo y en las últimas décadas del siglo pasado se han desarrollado políticas nacionales y municipales donde los principios de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana atraviesan de manera transversal la gestión pública. Incluso con anterioridad, las formas de integración de directorios de algunos entes autónomos dan muestras de la relevancia que para el Uruguay tiene estos principios o valores.

Un caso representativo de lo expuesto es la integración del directorio del Banco de Previsión Social, con representantes del sector privado, tanto empleadores como empleados activos o pasivos, establecido en la Constitución de la República de 1967, Disposición transitoria M.<sup>16</sup>

Se han dictado leyes que expresamente instrumentan políticas públicas incorporando principios de gobierno abierto previamente a la construcción y difusión del concepto. En la última década del siglo XX, es posible dar cuenta de algunas de alta relevancia.

La Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita en el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1994 y ratificada por Uruguay en setiembre de 1998 por la Ley 17.008 exhorta a la generar mecanismos y a adoptar políticas para combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas. Como respuesta se aprueba la Ley Anticorrupción, N° 17.060 desde 1998<sup>17</sup> que contiene la creación de la Junta de Transparencia y Ética Pública (Jutep) que luego de sucesivas modificaciones, en el 2015 por Ley N°19.340 de fecha 28/08/2015 se concretó su constitución de la misma como un servicio descentralizado.

Luego, en el período 2005-2010, previamente a la incorporación de Uruguay a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus sigla en inglés), se crea por el artículo 72 de

---

16 <https://www.impo.com.uy/bases/disposiciones-transitorias-especiales-constitucion/1967-1967/1>

17 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17060-1998>

la Ley N° 17.930 de diciembre de 2005<sup>18</sup>, la Agencia de Gobierno Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), como entidad rectora y coordinadora de las compras y desarrollos del Estado en materia de incorporación de tecnologías de la información a la gestión pública y como parte de uno de los pilares de la transformación del Estado, implicó avances importante en materia de gobierno digital, acceso a la información pública y datos abiertos que permitieron aprovechar las fortalezas institucionales de Uruguay, lo que se ha visto materializado en la ubicación en los primeros lugares de Uruguay en indicadores internacionales de transparencia<sup>19</sup> así como en procesos de desburocratización y acercamiento a la ciudadanía.

AGESIC ha sido la columna vertebral en la incorporación de las TICs en el sector público uruguayo, elaborando las pautas orientadoras y promoviendo la mejora de los servicios públicos haciendo uso de las TICs

El Decreto N° 205/006<sup>20</sup>, que reglamenta su funcionamiento, establece en su Artículo 2 como parte de sus objetivos generales:

“La Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico tiene como objetivo procurar la mejora de los servicios al ciudadano, utilizando las posibilidades que brindan las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs). Asimismo, impulsará el desarrollo de la Sociedad de la Información en el Uruguay con énfasis en la inclusión de la práctica digital de sus habitantes y el fortalecimiento de las habilidades de la sociedad en la utilización de las tecnologías”.

Ampliando los objetivos, en la evolución normativa, la ley de Rendición de Cuentas N° 18.046, de octubre de 2006, complementa en su artículo 55 la nómina de objetivos, agregando a los antes mencionados planificar y coordinar proyectos relacionados con el gobierno electrónico como base para la transformación y una mayor transparencia del Estado y concebir y desarrollar una política nacional en temas de Seguridad de la Información que permitan la prevención, detección y respuesta frente a incidentes que puedan afectar los activos críticos del país.

Sin perjuicio de la sucesiva aprobación de normas, AGESIC desde su constitución ha llevado adelante una estrategia de gestión de gobierno abierto sin aún haber adherido a OGP. El Uruguay ha plasmado su estrategia a través de la Agenda Digital como herramienta orientadora y de seguimiento de los objetivos planteados, la primera Agenda Digital (2008-

---

18 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17930-2005/72>

19 <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/ury>

20 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/205-2006>

2010) establecía <sup>21</sup> su apropiación de la “ Declaración de Principios de la Cumbre Mundial de Sociedad de la Información, el presente documento avanza en la implementación del compromiso de “...construir una Sociedad de la Información centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos pueden emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de la calidad de vida...”, de lo que surgen elementos claros de su voluntad de acceso a información, rendición de cuentas y participación.

Lo reseñado muestra los antecedentes y ofrece prueba sobre la cultura democrática y los valores expuestos en su normativa previo a la consideración del período que comprende este trabajo.

---

21 <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/politicas-y-gestion/programas/agenda-digital-del-uruguay>

Por Resolución N° 595/011<sup>22</sup> ampliado por el Decreto 357/16<sup>23</sup>, Presidencia de la República de creación del Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto (GTGA), donde se establece la coordinación a cargo de AGESIC, se hace referencia a los avances que se han llevado adelante y lo plasmado en la Agenda Digital 2011-2015. Ésta establece como una de sus líneas estratégicas: “ *Impulsar la participación ciudadana, dotando a los organismos del sector público de nuevos canales, basados en los instrumentos tecnológicos adecuados, para “oír la voz” de todos los ciudadanos, promoviendo la transparencia y la generación de datos abiertos.*” y relativo a los datos abiertos gubernamentales expresa que consiste en: “*la disponibilidad de la información del Gobierno, presentada en un formato abierto y accesible que permita su reutilización. A través de la complementación con otras fuentes de información, se posibilita que terceros puedan elaborar nuevas interpretaciones y generar valor agregado a partir de los datos ya existentes*”.

El primer plan de acción de Uruguay contenido en el mismo decreto 259/12<sup>24</sup> que adhiere a la Alianza para el Gobierno Abierto establece: “*La instrumentación de un Gobierno Abierto con apego a los principios democráticos de un Estado de Derecho, requiere la renovación del contrato social entre los gobiernos y sus ciudadanos para incluir a la transparencia, la participación y la colaboración como pilares de un desarrollo social justo y solidario.*”

En el año 2015, con el decreto 184/15<sup>25</sup> en el artículo 1º, se establece como nueva competencia de AGESIC la de:” a) Formular las políticas, los planes y la estrategia nacional de desarrollo de Gobierno Electrónico y Gobierno Abierto.”

Es en este contexto que debemos contemplar como un instrumento de relevancia la política de datos abiertos, como una de las herramientas que permiten vincular directamente los conceptos de gobierno electrónico y gobierno abierto.

En 2015, Uruguay adhiere a la Carta Internacional de Datos Abiertos<sup>26</sup>, una instancia de colaboración entre gobiernos y organizaciones sociales para la apertura y promoción de los datos abiertos. En línea con ello y como parte de la profundización de la política de transparencia establecida en la ley N° 18.381<sup>27</sup>, se establece en la ley N° 19.355<sup>28</sup> en su artículo 82 que la publicación debe realizarse en formato abierto.

---

22 <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/institucional/normativa/resolucion-n-595011-solicitud-designacion-representante-para-integrar-grupo>

23 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/357-2016>

24 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/259-2012>

25 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/184-2015>

26 <https://opendatacharter.net/principles-es/>

27 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18381-2008>

28 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19355-2015/82>

Como producto del grupo de trabajo en la órbita de AGESIC se elabora el Plan Nacional de Datos Abiertos 2016-2018 y se proponen las directrices técnicas contenidas en el Decreto 54/2017<sup>29</sup>. Sin perjuicio de ello, el catálogo de datos abiertos, gestionado por el equipo de Gobierno Abierto de AGESIC, como herramienta que permite acceder a datos abiertos de organismos públicos, academia, organizaciones de sociedad civil y empresas privadas fue puesto en funcionamiento en 2013 y actualmente se encuentran publicados 2.422 conjuntos de datos de 50 organizaciones publicadoras de datos .

Y para el año 2020 en la nueva Agenda Digital, en su pilar estratégico de gestión de gobierno se establece el Objetivo VI: Gobierno de cercanía, del que surge:

*“Impulsar una manera distinta de entablar la relación entre los ciudadanos y el Estado, promoviendo la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la ciudadanía y el desarrollo de mejores servicios, generando canales de contacto directo con las personas y mejorando la calidad de atención en los servicios que se brindan”.*

Lo expresado constituye el núcleo central de los diversos aspectos de Gobierno Abierto, sin perjuicio de ello para la efectiva implementación del modelo se requiere una transformación profunda, que se produce con una activa gestión del cambio y tal como sostiene Peña (2016) siguiendo la perspectiva de Naser y Ramírez-Alujas (2014): *“ una serie de cambios son requeridos para que cualquier gobierno se integre a la idea de gobierno abierto: 1) cambio cultural, en cuanto a la comprensión de cómo y para qué el trabajo en las administraciones públicas; 2) cambio en los procesos en la administración pública, reingeniarlos para que sirvan al ciudadano y le sean cómodos; 3) cambio en la organización, para que la administración pública actúe bajo un modelo de red; 4) cambio en la forma de relación, para que se facilite el intercambio entre gobierno y gobernado.”* (p.85).

Para explicar el gobierno abierto debemos incorporar la mirada organizacional y el proceso de cambio que en las organizaciones públicas sucede al desarrollarse y apropiarse de los principios de gobierno abierto.

Es necesario destacar que en Uruguay, a partir de su incorporación a la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011 se han realizado esfuerzos importantes en la construcción y seguimiento de los planes nacionales, profundizando la aplicación de los pilares de transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración o cocreación, pero ello no significa necesariamente que exista una apropiación y aplicación de los principios que integran el concepto por parte del conjunto del conjunto de los actores involucrados, ya sea del área gubernamental como de la sociedad.

29 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/54-2017>

## 5.1 Planes nacionales de gobierno abierto <sup>30</sup>

En el período de alcance de la presente investigación se llevaron adelante cuatro planes nacionales de gobierno abierto y un quinto en desarrollo, lo que se considera el eje estructural de la participación del país en el funcionamiento de la Alianza para el Gobierno Abierto.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), de la que Uruguay forma parte desde 2011 es una asociación que incluye miembros a nivel nacional y local y donde participan organizaciones de la sociedad civil y en el que los gobiernos se comprometen a defender los principios de gobierno abierto y a cocrear planes de acción de dos años con compromisos. Para la integración, los países miembros adhieren a una declaración que cuatro objetivos y compromisos a los que se obligan:

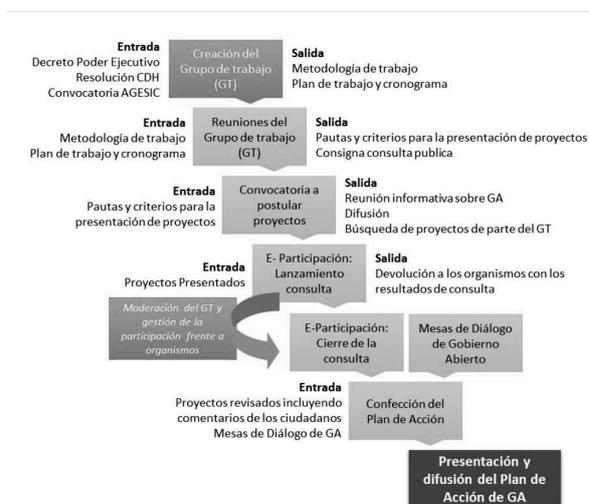
1. *Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales.*
2. *Apoyar la participación ciudadana.*
3. *Aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos.*
4. *Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.*

Se requiere identificar el organismo coordinador quien se lleva adelante el proceso y constituye el punto focal que es contacto oficial para la AGA, el proceso, sus avances y cumplimiento de los compromisos son monitoreados por el Mecanismo de informes independientes (IRM, por sus siglas en inglés), lo que le otorga un fuerte compromiso en la rendición de cuentas entre los gobiernos miembros y los ciudadanos.

---

30 <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/gobierno-abierto>

## Proceso de cocreación del Plan Nacional



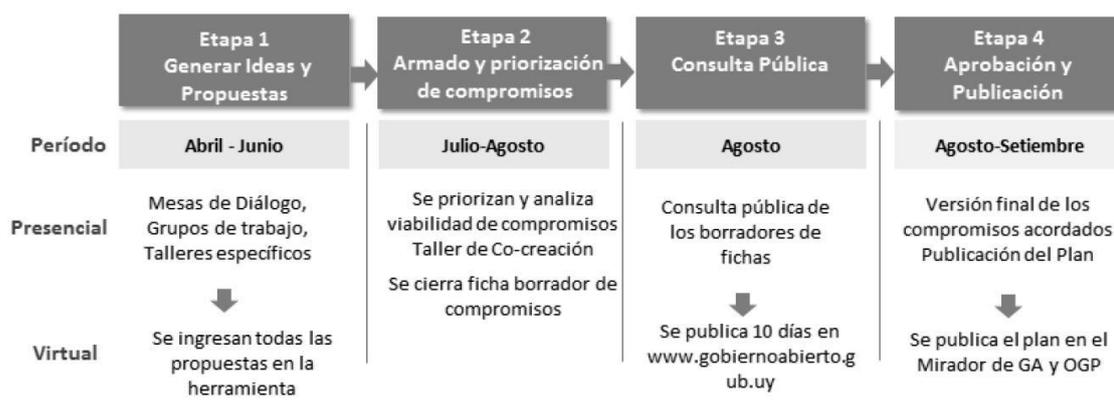
Al formar de AGA (OGP por su sigla en inglés) el proceso debe seguir un conjunto de pautas para que se alcance un producto con participación de múltiples actores. En el documento que contiene el primer Plan de Acción no surgen elementos referentes al proceso. A partir del segundo Plan de Acción<sup>31</sup> se lleva adelante un proceso que se destaca por el detalle, no solo de las actividades sino también de los roles de los diversos participantes.

Fuente: AGESIC

Gráfico 8: Proceso de cocreación 1

En el tercer Plan de Acción la documentación del proceso está contenida en el Anexo III, al igual que otros documentos.

En el cuarto Plan de Acción se documenta in extenso las etapas de creación:

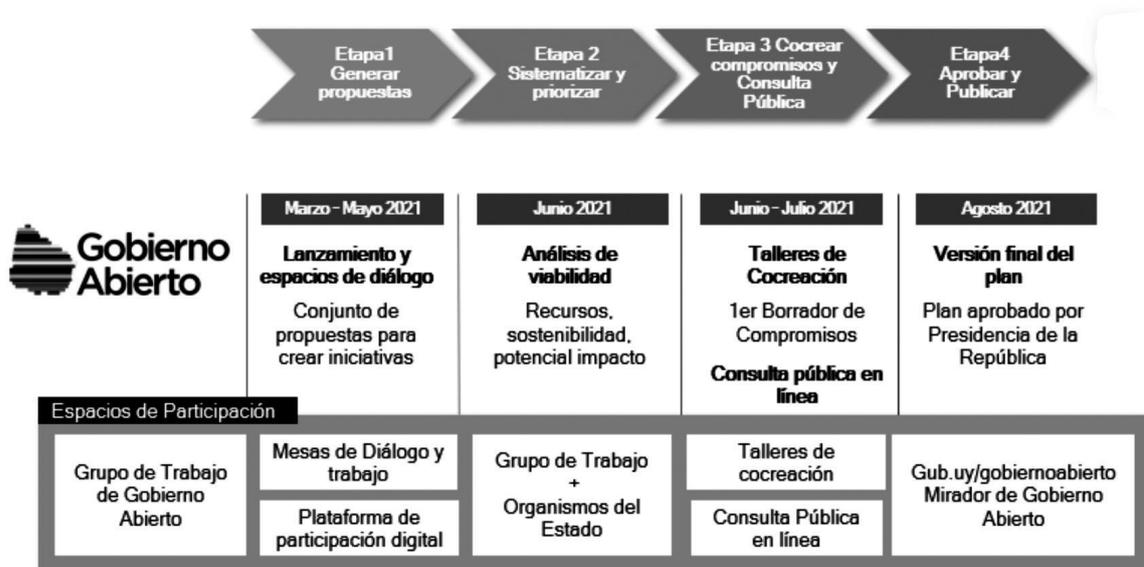


Fuente: AGESIC

Gráfico 9: Proceso de cocreación 2

Por último, en el quinto Plan de Acción se pone énfasis en la descripción de los espacios de participación de cada etapa.

31 <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/node/600>



Fuente: AGESIC

Gráfico 10: Proceso de cocreación 3

El primer plan nacional, como fue expresado anteriormente, da cuenta de los avances existentes previamente a la incorporación a la AGA:

1. Equilibrio entre transparencia y protección de datos personales
2. Estrategia para el desarrollo de la Sociedad de la Información
3. Mejora en la información y prestación de servicios por medios electrónicos
4. Gestión de los recursos públicos
5. Representantes sociales
6. Hacia el Gobierno Abierto

Se entiende que el objetivo de dicha introducción consistió en una puesta a punto de cual era inicio de los planes para el Uruguay y plantea compromisos asociados a tres líneas estratégicas: aumentar la integridad pública, gestión más eficiente de los recursos públicos y mejorar la prestación de servicios públicos, presentando 18 compromisos distribuidos en esos ejes temáticos.

En el período 2014-2016 se implementa el segundo plan de acción. y para su creación se desarrollan mesas de diálogo con la participación de 27 organismos públicos, 13 organizaciones de la sociedad civil, representantes de la academia y el sector empresarial, y según informa la web de Gobierno Abierto de AGESIC: “*cuenta con 40 compromisos de gobierno y 91 metas asociadas, organizados en ocho áreas temáticas:*

- *Promoción y desarrollo del Gobierno Abierto en Uruguay*
- *Gobierno Abierto para el desarrollo sectorial*
- *Promoción del Derecho de Acceso a la Información Pública*
- *De Datos Públicos a Datos Abiertos de gobierno*
- *Transparencia en las Compras y Gestión de los Recursos Públicos*
- *Trámites y servicios en línea*
- *Servicios de Acercamiento a la Ciudadanía*
- *Mejora de Servicios al Ciudadano de los Gobiernos Departamentales”*

Este segundo plan cuenta con la peculiaridad de haber sido puesto a consulta pública, lo que da cuenta de la importancia de la participación ciudadana. Así como en la elaboración del catálogo de participación ciudadana, mediante el que se busca conocer y promover la participación y colaboración ciudadana a través de la difusión de los ámbitos de participación existentes. Y es en este segundo plan en el que se introducen los datos abiertos como uno de los ejes temáticos y a partir de las mesas de diálogo comienzan los avances en términos de institucionalización de la política de datos abiertos.

Para el tercer plan de acción (2017-2018) se introducen nuevas herramientas de gestión digital, como lo son el mirador de gobierno y el panel de visualización que promueven los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana aplicados en el mismo plan. En la presentación se informa sobre los avances como el Gobierno de Cercanía, el Diálogo Social y la aprobación de normativa referente a datos abiertos. En lo referido a la colaboración ciudadana se informa sobre el desarrollo de dos iniciativas: Date Idea y los Fondos Concursables de Gobierno Abierto.

Lo expresado al respecto del tercer plan, muestra una robustez y un incremento en calidad y cantidad de compromisos y acciones, se establece 75 compromisos que se encuentran agrupados en 12 ejes temáticos con 26 de ellos generados mediante el mecanismo de Mesas de Diálogo con la participación de actores de gobierno, sociedad civil y la academia, a saber:

1. Participación ciudadana
2. Monitoreo de Derechos Humanos
3. Justicia, anticorrupción
4. Medio ambiente
5. Empresas, industria y energía
6. Educación
7. Salud y cuidados
8. Transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas

9. Desarrollo social
10. Acercamiento a la ciudadanía
11. Finanzas públicas
12. Gobiernos Departamentales

En el proceso de elaboración del cuarto plan (2018-2020) participaron 65 instituciones públicas, 17 organizaciones de la sociedad civil, 1 cámara empresarial, 5 instituciones académicas, 4 organismos multilaterales, en él se establecen 39 compromisos de 28 Instituciones del Estado, que se encuentran agrupados en 11 ejes temáticos y 21 de los compromisos integran demandas totales o parciales de actores de la sociedad civil que participaron de las actividades del proceso de cocreación, o presentadas a través de la plataforma de gestión de propuestas. Se puso a disposición una plataforma de e-participación para la gestión de ideas y propuestas, donde se presentaron 56 propuestas.

Esta herramienta de participación ciudadana digital, definida por AGESIC como : *“la participación ciudadana digital se define como “el proceso de involucrar a los ciudadanos a través de las TIC en la formulación de políticas, la toma de decisiones y el diseño y la prestación de servicios, de manera que sea participativa, inclusiva y deliberativa” (Naciones Unidas, 2013)* impacta en la evaluación independiente del plan y procura profundizar creación de espacios de participación y en la promoción de la participación ciudadana.

*“El proceso de cocreación del cuarto plan de acción de Uruguay, mejor estructurado y con más espacios de diálogo que procesos anteriores, evidencia el fortalecimiento de OGP en el país”* expresa el Mecanismo de Revisión Independiente (IRM):<sup>32</sup>Uruguay Informe sobre el Diseño del Plan de Acción 2018-2020.

Las 11 áreas temáticas en las que se agrupan los compromisos son:

1. Protección del medio ambiente y uso sostenible de los recursos naturales;
2. Igualdad de género y generaciones;
3. Transparencia en los procesos electorales y prevención de la corrupción del Estado;
4. Acceso a la información pública;
5. Justicia abierta;
6. Municipios abiertos del departamento de Canelones;
7. Promoción de sociedades más participativas;
8. Equidad desarrollo y ciudadanía;
9. Transparencia y rendición de cuentas;

---

32 <http://www.lasociedadcivil.org/quienes-somos/>

- 10. Salud y bienestar;
- 11. Internet de las cosas

### **Compromisos, organismos y ejes temáticos**

En el siguiente cuadro se puede apreciar la evolución comparativa del número de compromisos, los organismos participantes y la diversidad de ejes temáticos que se abordaron.

Planes	Compromisos	Organismos	Ejes temáticos
1° Plan (2012- 2014)	17	5	3
2° Plan (2014- 2016)	40	27	8
3° Plan (2016- 2018)	75	31	12
4° Plan (2018- 2020)	39	33	11

Fuente: Elaboración propia, información AGESIC

Gráfico 11: Compromisos en planes de acción

## 5.2 Gobierno abierto fuera de los planes de acción nacional

Tal como fue expresado al inicio del presente capítulo, Uruguay cuenta con normativa e implementación de política pública cuyos cimientos se relacionan con los principios de gobierno abierto cuando el término no era de uso corriente y mucho menos se hablaba de un nuevo modelo o paradigma de gestión.

Se entiende conveniente exponer algunos ejemplos que dan cuenta de que el régimen político uruguayo además de haberse caracterizado históricamente por elecciones libres, transparentes y competitivas ha desarrollado herramientas y programas para la mejora en el logro de los objetivos con la participación de la ciudadanía.

Se ha hecho referencia a la integración de directorios de entes autónomos (BPS) que data de 1967, cuyas elecciones fueron reglamentadas por la ley N° 16.241<sup>33</sup> y no fue implementada hasta 2006 y a la aprobación de normas relativas a transparencia y acceso a la información pública, con especial énfasis a partir de la ley de acceso a la información pública N°18.381 de 2008.

Montevideo fue pionero en América Latina en incorporar la herramienta de presupuesto participativo como parte de la gestión descentralizada a partir de 1990, este instrumento de gestión ha evolucionado a lo largo de las diversas administraciones y se ha visto complementado por una fuerte impronta de los intendentes de rendir cuenta hacia la ciudadanía a través del programa Montevideo rinde cuentas, con asambleas abiertas y como parte del fortalecimiento del proceso de descentralización.

Una característica de este proceso de participación a destacar es que los actores sociales no sólo participan en el presupuesto y en las políticas descentralizadas sino en el diseño institucional del sistema.

La ley N.º 18.567 <sup>34</sup>de 2009 de Descentralización Política y Participación Ciudadana del 2009 establece que todos los municipios del país anualmente tienen que informar a sus vecinos sobre su gestión y los planes para el futuro por medio de una audiencia pública, así como el artículo 14 de la ley 19.272<sup>35</sup> de 2014 que establece que: *“Los Municipios instrumentarán la participación activa de la sociedad en las cuestiones del Gobierno local. Cada Municipio creará los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los niveles organizativos de la sociedad, para que la población participe de la*

---

33 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16241-1992>

34 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19272-2014/14>

35 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19272-2014/14>

*información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia, los que deberán ser implementados bajo su responsabilidad política”.*

Otro caso relevante que es conveniente exponer es el del Plan Centros de Atención a la Infancia y la Familia.<sup>36</sup> (CAIF) como programa innovador que incorpora la cogestión público y privada y los mecanismos de “accountability” horizontal (O’Donnell, 1999), solamente respecto al objetivo de prevenir y no de la posibilidad de sancionar. La primera etapa se inicia en 1988 y atraviesa diversos alojamientos institucionales. La formalización del programa constituye un espacio de articulación, coordinación y acuerdos para analizar las líneas y objetivos estratégicos con la participación del Estado y la sociedad civil organizada.

En el área de la seguridad pública, encontramos el Programa de Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana, iniciado en 2005 y definido como un espacio donde los actores que participan en las mesas aportan a la construcción de planes estratégicos a partir del intercambio y el acuerdos en el diagnóstico.

La participación ciudadana fue definida para el programa como un principio relevante y eje vertebrador de las políticas públicas de seguridad ciudadana y constituye el inicio de un proyecto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ya partir del año 2010 se institucionaliza a través del artículo 127 de la ley 18.362.<sup>37</sup>

En 2009 Uruguay adhiere a la Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública, la que fue antecedente de la de gobierno abierto y define esta forma de participación, como “el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran”.

En ese mismo año la ley N° 18.610<sup>38</sup>, de 2 de octubre de 2009, aplica el concepto que fuera ratificado y expresa que: “se entiende por participación el proceso democrático mediante el cual los usuarios y la sociedad civil devienen en actores fundamentales en cuanto a la planificación, gestión, y control de los recursos hídricos, ambiente y territorio”. Y reconoce “*Los usuarios y la sociedad civil tienen derecho a participar de manera efectiva y real en la formulación, implementación y evaluación de los planes y de las políticas que se establezcan*”.

Finalmente, y como cierre de este apartado, que nos muestra la incorporación del principio de participación ciudadana en el sistema uruguayo, se considera, siguiendo a Ziccardi (2004) a la participación ciudadana, como la clave para transformar el espacio

---

36 <https://caif.inau.gub.uy/>

37 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18362-2008/127>

38 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18610-2009/18>

de lo estatal en un espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática.

Lo expuesto a lo largo del presente capítulo muestra con elocuencia que los principios constitutivos del modelo de gobierno abierto han sido aplicados tanto en la normativa constitucional y legal varias décadas antes al período que abarca este trabajo, así como en los compromisos que integran los planes de acción que se presentan en el marco de la AGA, y si bien se han planteado casos donde la participación ciudadana juega un rol fundamental, se considera pertinente reiterar que esta dimensión no puede ser abordada sin transparencia y acceso a la información pública.

## Capítulo 6. Análisis

El modelo de gobierno abierto y la democracia, integrado por una combinación institucional que articula complejos y diversos equilibrios impone un abordaje integral con la actitud de apertura y síntesis, que permita construir las respuestas que se plantean en la presente investigación.

Con la evidencia empírica obtenida en la investigación, se realizan análisis y reflexiones sobre el modelo de gestión pública y su adopción dentro de diversos esquemas institucionales y su implementación, que ha implicado el desarrollo de una nueva forma de relación entre los ciudadanos y el aparato gubernamental y que impacta en la democracia uruguaya. El análisis de los resultados de entrevistas, de la revisión documental y normativa, así como de las fuentes secundarias, aportan la información requerida relacionada con los temas de estudio para avanzar en la reflexión propuesta.

A contrario sensu de lo que se recoge en la revisión documental sobre la escasa aplicación de los principios fundantes del nuevo paradigma de gobierno abierto a nivel internacional, en Uruguay se advierte una fortaleza institucional democrática y una importante trayectoria llevada adelante por el Estado en procura de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Lo expresado y su relación biunívoca se ve reflejado en los índices de confianza en el sistema democrático. Si comparamos a Uruguay con otros países de América y del mundo, encontramos que los indicadores internacionales, ubican al país a la vanguardia en términos de democracia, anticorrupción, libertad de expresión y publicación de información.

### Democracy Index 2022

	Overall score	Rank	Change in rank from previous year	I Electoral process and pluralism	II Functioning of government	III Political participation	IV Political culture	V Civil liberties
Full democracy								
Norway	9.81	1	0	10.00	9.64	10.00	10.00	9.41
New Zealand	9.61	2	0	10.00	9.29	10.00	8.75	10.00
Iceland	9.52	3	2	10.00	9.64	8.89	9.38	9.71
Sweden	9.39	4	0	9.58	9.64	8.33	10.00	9.41
Finland	9.29	5	-2	10.00	9.64	8.33	8.75	9.71
Denmark	9.28	6	0	10.00	9.29	8.33	9.38	9.41
Switzerland	9.14	7	2	9.58	9.29	8.33	9.38	9.12
Ireland	9.13	8	-1	10.00	8.21	8.33	10.00	9.12
Netherlands	9.00	9	2	9.58	8.93	8.33	8.75	9.41
Taiwan	8.99	10	-2	10.00	9.64	7.78	8.13	9.41
Uruguay	8.91	11	2	10.00	8.93	7.78	8.13	9.71
Canada	8.88	12	0	10.00	8.57	8.89	8.13	8.82
Luxembourg	8.81	13	1	10.00	8.93	6.67	8.75	9.71
Germany	8.80	14	1	9.58	8.57	8.33	8.13	9.41
Australia	8.71	15	-6	10.00	8.57	7.78	7.50	9.71
Japan	8.33	16	1	9.17	8.57	6.67	8.13	9.12
Costa Rica	8.29	17	3	9.58	7.50	7.78	6.88	9.71
United Kingdom	8.28	18	0	9.58	7.50	8.33	6.88	9.12
Chile	8.22	19	6	9.58	8.21	6.67	7.50	9.12
Austria	8.20	20	0	9.58	7.14	8.89	6.88	8.53
Mauritius	8.14	21	-2	9.17	7.86	6.11	8.75	8.82
France	8.07	22=	0	9.58	7.86	7.78	6.88	8.24

Gráfico 12: Democracy Index 2022

En el Democracy Index<sup>39</sup>(2023), elaborado por The Economist, Uruguay es evaluado como el país con la democracia más avanzada de América Latina y décimo primero en el ranking mundial, en el Corruption Perception Index 2019 de la organización Transparencia Internacional<sup>40</sup>, Uruguay se ubica en el mejor lugar de América Latina y décimo octavo a nivel mundial. Esto no significa que no se deba continuar los esfuerzos por profundizar y mejorar no solo en indicadores sino en el proceso de implementación de las políticas públicas generando valor público para satisfacción de la ciudadanía, tomando nota de la sensibilidad en evolución de confianza en la democracia que ilustra el informe de Latinobarómetro.<sup>41</sup>

39 <https://www.economist.com/graphic-detail/2023/02/01/the-worlds-most-and-least-democratic-countries-in-2022>

40 <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

41 <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

## HISTÓRICO: SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA TOTAL LATINOAMÉRICA 1995 – 2023 - TOTALES POR PAÍS 1995 – 2023



*P. En general, ¿Diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en Chile?  
Aquí: "Muy satisfecho" más "Satisfecho".*

	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013	2015	2016	2017	2018	2020	2023
El Salvador	0	26	48	47	27	21	38	33	37	37	25	33	38	60	43	35	36	29	23	15	11	46	64
Uruguay	58	51	65	68	69	56	53	44	45	63	66	66	71	79	78	72	82	70	51	57	47	68	59
Costa Rica	0	51	68	54	61	51	75	46	47	39	48	47	44	63	61	44	35	46	38	45	45	24	43
México	22	12	45	21	37	26	18	18	19	24	41	31	23	28	27	23	21	19	27	18	16	33	37
Argentina	51	34	42	50	46	20	8	34	34	34	50	33	34	36	49	58	51	54	57	37	27	20	37
Rep. Dominicana	0	0	0	0	0	0	0	0	36	43	49	49	47	53	39	33	45	54	52	32	22	39	36
Brasil	30	20	23	27	19	21	21	28	28	22	36	30	38	48	49	37	26	21	10	13	9	21	31
Chile	33	27	37	32	33	23	28	33	41	43	42	36	39	53	56	32	38	43	28	32	42	18	28
Guatemala	0	17	40	57	36	17	35	21	20	28	31	30	27	31	28	23	29	27	30	26	18	25	23
Bolivia	0	25	33	34	22	16	24	25	17	24	39	41	33	50	32	28	38	48	41	35	26	26	22
Honduras	0	19	49	37	43	35	62	37	30	26	34	31	24	31	35	29	18	34	25	31	27	15	20
Paraguay	28	21	16	24	13	11	7	9	13	17	12	9	22	33	35	39	25	24	38	22	24	15	19
Colombia	0	16	40	24	28	8	11	22	30	29	33	33	42	42	39	26	28	27	21	19	25	17	17
Panamá	0	28	39	34	47	21	44	24	35	20	40	38	35	61	56	54	44	38	30	26	21	24	15
Venezuela	36	30	36	35	55	41	40	37	42	56	57	59	49	47	49	45	42	30	24	22	12	15	14
Ecuador	0	33	31	34	23	14	16	24	14	14	22	35	37	33	49	49	59	58	41	51	36	10	12
Perú	44	28	21	18	24	16	18	11	7	13	23	17	16	22	28	31	25	25	24	16	11	11	8
Nicaragua	0	24	51	26	16	24	59	31	21	18	26	43	39	35	36	38	52	48	50	52	20	33	-
<b>Latinoamérica</b>	<b>38</b>	<b>31</b>	<b>43</b>	<b>41</b>	<b>36</b>	<b>29</b>	<b>36</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>31</b>	<b>40</b>	<b>39</b>	<b>39</b>	<b>45</b>	<b>44</b>	<b>39</b>	<b>39</b>	<b>38</b>	<b>34</b>	<b>30</b>	<b>24</b>	<b>25</b>	<b>28</b>

Fuente: Latinobarómetro 2023

Gráfico 13: Satisfacción con la democracia

Luego de la presentación, en este apartado se expresa el contenido del capítulo, donde se realiza un análisis de los temas expuestos a la luz de la revisión de fuentes documentales y las expresiones que surgen de las entrevistas realizadas con el objetivo de dar respuesta a las interrogantes planteadas. Entre las fuentes documentales se destaca la evolución de la legislación vigente, entendiendo que en la aprobación de la normativa vigente no se agota el marco en el que las políticas públicas se implementan, también fueron consultados estrategias, agendas, informes nacionales e internacionales, así como la Encuesta de Usos de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Se considera que el resultado de este trabajo contiene información relevante para construir nuevas hipótesis, sobre cuáles pudieran ser las claves, para aportar a la transformación social que conduzcan a una mejora en calidad de vida a través del nuevo paradigma de gobierno abierto.

Se estructura en cuatro partes que tratan el esquema teórico aplicado a la incorporación de gobierno abierto en Uruguay en el período que comprende la investigación. La primera aborda los temas generales de gobierno abierto, la segunda atiende a las dimensiones de gobierno abierto, la tercera analiza la innovación pública y una cuarta examina con un

enfoque integral los hallazgos más relevantes relativos a las políticas públicas a través de teoría de perspectivas de corrientes múltiples, lo que genera la síntesis con el objetivo de dar respuesta a las preguntas de esta investigación

## **Gobierno abierto**

Tal como fuera expresado anteriormente, gobierno abierto o la implementación de sus pilares preexiste al ingreso de Uruguay a OGP y se ha desarrollado dentro y fuera de los planes nacionales. Esta aseveración surge de la revisión documental y normativa, así como de la observación y la información aportada por los entrevistados.

Son ejemplo de ello los antecedentes previos al período considerado en el estudio reseñados, así como el proceso de elaboración e implementación de la política de cambio de la matriz energética<sup>42</sup> o la política de transparencia contenida en la ley sobre el derecho de acceso a la información pública.<sup>43</sup>

A partir de la adhesión de Uruguay a OGP en 2011, se han llevado adelante políticas dentro y fuera de los planes de acción bianuales de gobierno abierto con estas características. La normativa relativa a las cuestiones ambientales a través de la utilización de herramientas de participación ciudadana como las audiencias públicas<sup>44</sup> o consultas públicas<sup>45</sup>, o las políticas de gobiernos subnacionales con presupuestos participativos<sup>46</sup> o espacios de innovación social<sup>47</sup> son evidencia de la forma en que se ha relacionado la administración pública y la ciudadanía.

Todos los entrevistados confluyen en definiciones de gobierno abierto similares, ellas incluyen los principios de transparencia y acceso a la información pública, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración y cocreación; acuerdan de que se trata de un concepto en construcción que ha evolucionado y que constituye “ *la gestión de la cosa pública, está en la esencia del Estado*”, (Entrevista GTGA3 -Grupo de Trabajo Gobierno Abierto-), también expresado como “*forma en que todos deberían gobernar, en la que se reconoce a la persona como sujeto de derechos*”. (Entrevista FUNC17 -Funcionariado-).

---

42 <https://www.eficienciaenergetica.gub.uy/documents/20182/22528/Pol%C3%ADtica+Ener%C3%A9tica+2005-2030/841defd5-0b57-43fc-be56-94342af619a0>

43 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18381-2008>

44 <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/politicas-y-gestion/audiencias-publicas>

45 <http://dominoapps.ursea.gub.uy/web/consultaspublicas.nsf>

46 <https://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/presupuesto-participativo/conceptos-generales>

47 <https://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/servicios-digitales/innovacion>

En esta línea, también se reflexiona sobre el rol de los partidos políticos en referencia al modelo de gestión que llevarán adelante “y no solo en el discurso, sino sus planes de gobierno que son diferentes a la política concreta y que no se resuelve con normas”. (Entrevista AUT9). Lo que conlleva a la inclusión de algunos conceptos que fueron manifestados a lo largo de las entrevistas, como el valor de valor de la impronta personal en la implementación de acciones de gobierno abierto, que se consolida mediante la permanencia del equipo, y la dificultad de construir y mantener liderazgos en la conducción de los procesos.

Un tema que genera discrepancias es el rol que juegan las TICs en la aplicación del modelo de gobierno abierto, en especial cuando se genera la tensión sobre si es posible el modelo de gobierno abierto sin TICs.

En la entrevista ACA16 -Representante de la Academia- surge que el gobierno abierto incluye necesariamente la utilización de la TICs y se fundamenta: “*si no hay tecnologías probablemente ya no hay gobierno abierto en el sentido que le dieron quienes crearon el término porque hay otras terminologías que abarcan bien el problema de la participación ciudadana, todo el concepto de gobernanza que es muy anterior, mucho más viejo y que buscaba modos de gobierno más allá de la representatividad, que involucren a distintos actores en las decisiones y en la gestión son muy anteriores* “. Desde otra perspectiva, hay quienes aseveran que: “*el gobierno abierto no requiere de las TICs necesariamente, les puede facilitar o puede permitir algunas otras acciones que sin las tecnologías se dificultan*”. (Entrevista GTGA4)

Siendo contestes en lo amplio y laxo del término gobierno abierto, hay quienes lo definen como “*la sumatoria de gobierno digital y la voluntad de revitalizar las democracias*” (Entrevista ACA16)) y varias de las personas entrevistadas de los diferentes grupos entienden que la innovación forma para del modelo como una dimensión más. Se recogen reflexiones que recogen las diversas miradas: una referida a lo metodológico que establece OGP como parte de la definición y otra más abarcativa de la forma de diseñar e implementar una política pública con mayor “*evidencia basada en datos, con participación y cocreación*”. (Entrevista GTGA5)

Se observa como un dato relevante el planteo por parte de referentes de todos los grupos en lo relativo a la aplicación del modelo de gobierno abierto dentro y fuera de los planes de acción, de la importancia de la articulación interinstitucional, en algún caso haciendo hincapié en que esta “*articulación implica un diseño innovador*” (Entrevista FUNC19). Se la define como “*una herramienta vital para la implementación de las políticas públicas, para que realmente se puedan concretar cosas, que se generen sinergias, que no se reiteren, para*

*poder llegar a los actores que necesitan la política, a los destinatarios, al público objetivo, para asegurar la transversalidad y transparencia”.* (Entrevista FUNC19) En otros casos, se habla de *“articulación multiactores”* con la peculiaridad, por tanto de abarcar personas o grupos de personas individualmente. (Entrevista GTGA1)

Se identifican también, a pesar de reconocer los avances y la situación de Uruguay, miradas más críticas sobre la implementación, en el sentido de que *“no alcanza con agrupar iniciativas que fomenten la transparencia, la participación o la colaboración para decir que tenemos Gobierno o Estado Abierto, sino que hace falta establecer estrategias que den continuidad y sentido, hace falta un discurso que articule, actores políticos que aseguren los recursos y una sociedad civil comprometida y pujante”.* (Entrevista ACA14)

A lo largo de la investigación se constata que el modelo de gobierno abierto no es aplicable sin tener en cuenta lo organizacional. El impacto del cambio en las organizaciones públicas que sucede al implementar gobierno abierto debe ser conducido y solo será sostenible si la organización está lo suficientemente madura para incorporarlo mediante el desarrollo de nuevas capacidades que atenúen el choque que puede producir en la organización y en la forma de hacer. Un modelo de gobierno abierto basado en la participación y promotor de la incorporación de los saberes cívicos requiere profundos cambios que se adapten a las nuevas demandas ciudadanas.

Un tratamiento especial requiere la consideración de los planes de acción nacionales<sup>48</sup>, que consisten en la obligación que asumen los países que adhieren a OGP y establecen los requerimientos, metodologías, procesos y contralores. El ciclo del plan consiste en un proceso abierto de cocreación donde gobierno, sociedad civil y academia trabajan juntos para generar y llevar adelante proyectos (compromisos) de una política pública determinada. Se dispone en línea de un manual<sup>49</sup> que entre otros elementos destaca las características que deben contener los compromisos, también se encuentran en línea los modelos de compromisos y de evaluación.

Uruguay se encuentra desarrollando su 5° Plan y según surge de la web de gobierno abierto el proceso de coconstrucción del mismo, dando cumplimiento a lo indicado por OGP contó con 4 etapas que se ilustran en el siguiente gráfico.

---

48 <https://www.opengovpartnership.org/es/process/>

49 <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/ogp-national-handbook-rules-and-guidance-for-participants-2022/>



Fuente: AGESIC

Gráfico 14: Diseño proceso 5° plan de acción

Con relación a la instrumentación de los planes de acción se recoge una valoración positiva por parte de los entrevistados, se entiende que “*la institucionalización ha sido un avance para instalar conceptos comunes y acciones transversales*”. (Entrevista FUNC17)

En la misma línea se ha manifestado que más allá de la voluntad política de llevar adelante el modelo, gestionar el proyecto en el marco de un plan de acción sistematiza, mejora la gestión documental y aporta metodología. (Entrevista AUT10)

Por otra parte, y relativo a la participación, se cuestiona que en algunas oportunidades en el proceso de cocreación “*se convoca a la participación para validar un diseño*” y no para trabajar con los convocados. (Entrevista GTGA4)

Una innovación que se introduce recientemente en el proceso uruguayo es la utilización de una plataforma de participación ciudadana digital y con ella la disponibilización de la herramienta para las consultas públicas como uno de los procesos de participación, definidos en la plataforma como: “*Un proceso participativo es una secuencia de actividades presenciales y/o virtuales que tienen por objetivo recibir aportes, definir y/o tomar decisio-*

nes sobre un tema específico.”



Fuente: AGESIC

Gráfico 15: Sitio web gobierno abierto

## Dimensiones

### Transparencia

A lo largo del presente trabajo se ha expresado reiteradamente respecto al valor del principio que se aborda en este apartado, tomándolo como el requisito primero de lo que se ha llamado la “*escalera de gobierno abierto*” (Entrevistado OSC6 -Organización de la Sociedad Civil-) quien plantea una concatenación donde uno es requisito de otro y se concluye que ninguna de las demás dimensiones es posible sin transparencia y acceso a la información pública.

Esta consideración se ve reafirmada en la manifestación de un integrante de grupo de trabajo de gobierno abierto, al asegurar que: *“no se puede participar sin tener información y no se puede colaborar sin tener información y ahí la transparencia de alguna manera, sin descartar la importancia que tienen los otros pilares, creo yo que tiene esa preponderancia y sí ha sido el más desarrollado en nuestro país, a partir de la ley de acceso a la información pública, habiéndose producido un mayor desarrollo a la transparencia”* (Entrevista GTGA3)

La ley N°18381 es, sin lugar a duda, el eje que estructura la transparencia y el derecho de acceso a la información pública y su proceso de construcción está muy vinculado a las acciones de las organizaciones de la sociedad civil que demandaban información que no estaba disponibilizada, en especial el grupo que luego constituyó el Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública<sup>50</sup> (CAinfo) destacas en Entrevista OSC8 y AUT11 -Autoridades-. En su página web se define como una asociación civil que *“desarrolla acciones en Uruguay por el derecho a la información pública, la libertad de expresión y la participación social. Desde su fundación a fines del año 2008 ha ido ampliando su misión y su campo de intervención, incorporando nuevas líneas de trabajo a partir de la transversalización de las mencionadas temáticas vinculadas con la promoción y la defensa de otros derechos humanos”*.

Esta norma crea también la Unidad de Acceso a la información Pública (UAIP) como un órgano desconcentrado de AGESIC que ha cumplido un rol preponderante en la transparencia y acceso a la información pública y que tiene como cometido sustantivo el control del cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa y pasiva de los organismos obligados y que hoy, a 15 años de su promulgación requiere ajustes *“que los partidos políticos se resisten a revisar”*. (Entrevista OSC8).

Alguna de las herramientas creadas por la propia Unidad de Acceso a la Información

---

50 <http://cainfo.org.uy/sitio/que-es-cainfo/>

Pública, (UAIP) que han sido de utilidad para dar seguimiento y cumplir con sus cometidos es el índice nacional de transparencia<sup>51</sup> (INTAI). Se trata de una herramienta construida en el marco del 4to. Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2018-2020 de Uruguay. Este Índice permite conocer el nivel de cumplimiento de los organismos públicos, estatales o no, respecto de las obligaciones establecidas en la Ley de Acceso a la Información Pública N° 18.381, el decreto reglamentario N° 232/010<sup>52</sup>, y demás normas relacionadas.

Sin perjuicio de los indicadores relacionados y los avances que se destacan, existe la convicción de que: *“aún la transparencia y el acceso no son parte de los organismos y tampoco la mirada transversal”* .(Entrevista GTGA2) y *“no se ha llegado a acuerdo entre los distintos partidos en temas sensibles como la ley de financiamientos de los partidos políticos o de las campañas electorales, en la forma en que se debe controlar el funcionamiento de los partidos por parte de la ciudadanía”* (Entrevista ACA14). A pesar de esta mirada crítica, representantes de la academia sostienen que *“el acceso a la información se ha transformado en una política de Estado”*. (Entrevista ACA13)

---

51 <https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/indice-nacional-transparencia>

52 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/232-2010>

## Rendición de cuentas

Del estudio realizado no surge un especial énfasis en tema de la rendición de cuentas, se entiende que se encuentra asociado a la transparencia y que cuando se disponibiliza información se está rindiendo cuentas. En las conversaciones con referentes de todos los ámbitos, cuando se les consultó respecto de la dimensión más desarrollada, no hacen mención a la rendición de cuentas y lo consideran implícito en la transparencia o en el modelo de gestión de gobierno abierto.

Existen en los planes de acción algunos ejemplos, donde se expresa la voluntad de rendir cuentas como lo fue el Gobierno de Cercanía como compromiso del 3° plan de acción en el que el Consejo de Ministros se desarrolla en distintos lugares del país de manera que todas las personas pueden participar. Los Ministros reciben a los representantes locales que plantean sus inquietudes y necesidades, se registran y sistematizan, y se generan compromisos para atenderlas. El Consejo informa sobre los avances del programa de gobierno, ya sean proyectos o iniciativas, y los vecinos pueden realizar reclamos, sugerencias y propuestas al Presidente y los Ministros. Este compromiso según el IMR en su informe final no constituye un aporte a la rendición de cuentas, así como ningún otro compromiso de ese plan.

En ese mismo sentido y fuera de los planes de acción, Montevideo rinde cuentas, donde el Intendente con su gabinete concurría a los barrios, es otro ejemplo con el mismo formato que el Gobierno de Cercanía.

Otro ejemplo de iniciativa que aporta en el sentido de la rendición de cuentas lo constituye el Portal de transparencia presupuestaria<sup>53</sup> presentado como compromiso de más de un plan de acción y que consiste en el desarrollo de un sitio web temático que ofrece información reutilizable acerca de los presupuestos y resultados de los organismos públicos, con una mirada simple y de fácil interpretación. Esta herramienta es concebida como un aporte a la transparencia fiscal y está en línea con las políticas de gobierno de cercanía y gobierno abierto.

A pesar de no estar citado específicamente el valor de la rendición de cuentas, cuando se plantea la articulación interinstitucional, además de la apertura de los organismos participantes, en el sentido de que para trabajar juntos, se debe acceder a información, también podríamos decir que existe un contralor de lo realizado, podríamos estar ante una rendición de cuentas (accountability) horizontal a pesar de que no sería en la acepción de organismos que controlan y sancionan el incumplimiento.

---

53 <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/>

## Participación ciudadana

Tal como ha sido expresado anteriormente, la revisión documental y normativa, así como el conjunto de las entrevistas pone especial énfasis en la importancia de la participación y sus tipologías con los diferentes impactos que produce en el funcionamiento democrático la participación ciudadana. Si bien se destaca la importancia de la participación ciudadana, no es unánime la valoración de los diversos tipos, considerándose que si bien el uso de las TICs mediante plataformas virtuales puede facilitar y resolver temas de tiempos y costos en traslados o de las oportunidades asincrónicas, no necesariamente implica aumentar la cantidad de involucrados ni la calidad de los productos a los que se arribe. La inclusión digital no es sinónimo de inclusión.

En 2017 se realizó el primer relevamiento de ámbitos de participación abierta institucionalizados y se documentó en un primer catálogo nacional sobre estos ámbitos que suministró información para la orientación y construcción de políticas públicas que consoliden y promuevan la participación ciudadana, Fue realizado por el Grupo de Participación Ciudadana, con el apoyo de UNESCO, en el marco de la ejecución del 3er. Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2016-2018. Lo que finalmente se plasmó en el Catálogo de ámbitos de participación.<sup>54</sup>

De dicho relevamiento sostiene un representante de la academia (Entrevista ACA14) que: *“surgen más de dos mil ámbitos de participación ciudadana y solo el 3 % tienen carácter vinculante, es decir que la enorme mayoría se podría considerar en la escala de Arnstein, como participación simbólica más que real”*. En el mismo sentido se sostiene, siguiendo a Lizbona (2021) que en temas sociales o ambientales se considera relevante que ciudadanos y organizaciones sociales no gubernamentales participen en espacios, pero ya no en un lugar de cogobernanza sino de tipo consultivo y asesor, en oposición a los temas sociales o laborales donde se les reconoce rol de conducción. Y concluye que si bien en el periodo que abarca este estudio hubo un incremento de los espacios participativos de consulta, de información, de diálogo pero la sociedad civil no formó parte de los ámbitos de decisión.

Si bien a lo largo de las entrevistas surge que en los temas de política económica y tributaria son áreas donde no se ve plasmado el modelo de gobierno abierto, de la revisión documental surge que previamente a la adhesión de Uruguay a OGP, en el marco de la reforma tributaria como una de las reformas estructurales llevadas adelante a partir de 2005, se llevaron adelante instancias de diálogo bilaterales con los grupos de presión, consultas

54 <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/publicaciones/1er-relevamiento-nacional>

virtuales a la ciudadanía y reuniones en el marco del Consejo Nacional de Economía, lo que constituye una excepción respecto a esa área de política.

Referentes de la academia entienden que muchas veces en las áreas de política sustantiva los actores corporativos tienen su silla en los ámbitos de decisión (Entrevista ACA15), así como que las decisiones tomadas con participación serán de mayor calidad en clave democrática, compartiendo la reflexión de la carencia de una red académica y la ausencia del sector privado en los procesos de gobierno abierto de los compromisos de los planes de acción. (Entrevista OSC6)

En el proceso de elaboración de los compromisos de los planes de acción que se presentan a OGP, un referente de sociedad civil (Entrevista OSC8) entiende que la participación puede considerarse decisoria en la medida que una vez que se cocrea el producto o proyecto, el organismo lo incorpora a su estructura y presupuesto para llevarlo adelante. Independientemente de ello, existe acuerdo en que la participación en Uruguay es fundamentalmente informativa y consultiva, sin que las opiniones recogidas sean vinculantes, quedando sujetas a la voluntad política de los consultantes.

Este acuerdo sobre la relevancia de la voluntad política en la incorporación de la participación ciudadana se sostiene también para la implementación y por supuesto para la sostenibilidad, dado que la aprobación de las normas que lo establezcan serán determinantes.

En cuanto a la ampliación de la participación de actores individuales mediante TICs se sostiene que *“puede aprovecharse mejor el tiempo y se superan las limitaciones geográficas pero existe un riesgo por la disminución del papel de los colectivos o peor calidad en la conversación virtual, incluso asincrónica”*. (Entrevista ACA16). Por el contrario si se mantienen los espacios formales presenciales, el punto de enfoque se transforma y nos desafía a analizar cuál es la sociedad que participa en el proceso. (Entrevista OSC7).

La evolución de la disponibilidad y uso de Internet por parte de los uruguayos que ofrecen los resultados de la Encuesta de Usos de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 2022<sup>55</sup> (Eutic) nos muestran que el 91 % de los hogares se encuentran conectados, y que el 90 % de las personas usan internet con los diferentes usos y las habilidades según los rangos etarios. Respecto de los fines de uso, el entretenimiento es el que se destaca con 81 % y quienes se relacionan con el gobierno para trámites, consultas o pagos alcanza el 68 %. Sin perjuicio de ello, se indaga por primera vez respecto a quienes disponen de usuario.gub.uy y se informa que asciende a 31 % y por último, en los relativo

---

55 <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/tematica/eutic>

a la actividad mediante votación o participación en línea con el gobierno se ubica entre 1% y 3 %. (p.48) Ello demuestra que la participación digital asociada a los planes de acción de gobierno abierto es escasa.

## **Colaboración y cocreación**

Esta dimensión del modelo de gestión de gobierno abierto es de las que menos se ha tratado a lo largo de las manifestaciones de los entrevistados, en el entendido que forma parte de una etapa de la participación ciudadana, que, sin lugar a dudas, conjuntamente con la transparencia son los conceptos donde más se ha profundizado.

Además, se encuentra también muy asociado a los espacios de colaboración y cocreación que se proponen desde la innovación pública.

Sin perjuicio de lo expuesto, Mariñez Navarro (2016) en su abordaje de la dimensión relacional precitado, asocia los valores de participación y colaboración y cocreación, para fundamentar la incorporación de los saberes cívicos y con ello se innova en la gestión, con las consecuencias de lograr mejores soluciones y de mayor aceptación por parte de la ciudadanía.

En esta línea, la incorporación de la mirada y conocimientos de la sociedad civil y la política de datos abiertos se vuelve relevante. Uruguay ha tenido avances importantes a partir del año 2015<sup>56</sup>, año de aprobación del artículo 82 de la ley 19.355 que establece que el cumplimiento de transparencia activa para los organismos de la administración central debe realizarse en formato abierto y también de la adhesión a la Carta Internacional de Datos Abiertos<sup>57</sup>. AGESIC los define como: aquellos que se encuentran disponibles en formatos estándares, abiertos y están disponibles en la web para que cualquier persona pueda acceder a ellos, reutilizarlos, combinarlos y distribuirlos para crear nuevos servicios, visualizaciones o realizar investigaciones a partir de ellos. Las únicas restricciones posibles para su uso son la normativa vigente, la atribución y el compartirlos de la misma forma.<sup>58</sup>

Uruguay cuenta con ejemplos destacados de colaboración y cocreación, el primero de ellos es la elaboración del proyecto de la ley de acceso a la información pública, la participación en conjunto de la sociedad civil y los legisladores fue el ámbito de construcción de la ley. (Entrevistas OSC8, AUT12) También fuera de los planes de acción, la incorporación

56 <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/politicas-y-gestion/normativa-datos>

57 <https://opendatacharter.net/principles-es/>

58 <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/publicaciones/son-datos-abiertos>

de las iniciativas de la ciudadanía en los presupuestos participativos es muestra elocuente de un aporte sustantivo en la construcción de las políticas públicas. (Entrevista FUNC18)

Dentro del período que abarca este estudio un ejemplo citado (Entrevista OSC6) donde se conjuga un gobierno colaborador y generador de conocimiento colectivo contenido en el Tercer Plan de Acción es el proyecto *atuservicio*<sup>59</sup>, que procura contribuir en la difusión y la aprehensión de la información relativa a los derechos que tienen todos los usuarios del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) y que constituyó un disparador para la profundización de la política de publicación de datos abiertos. Específicamente el compromiso se planteó desarrollar un plan de difusión de información y colaboración ciudadana a partir de un inventario y publicación de los datos disponibles.

De conformidad con lo expresado, desde la sociedad civil se sostiene que la metodología de *“los planes de acción hacen posible hacer cosas que no se pueden hacer o que los mandos medios no pueden hacer solos y lo hacen en conjunto con la sociedad civil a través del modelo de gobierno abierto”*. (Entrevista OSC6), lo que también aporta en el sentido de la valoración de los liderazgos para llevar adelante las nuevas iniciativas.

Los planes nacionales constituyen una de las estrategias que fueron desarrolladas por diversos organismos públicos en aplicación del principio de colaboración y cocreación de políticas públicas y que fueron plasmados en planes nacionales, así se destaca el Plan Nacional de Aguas<sup>60</sup> en el Tercer plan de acción donde la *“participación se dio desde el origen”* y *eso tuvo alto impacto en el formulador de la política*”. (Entrevista AUT10) Mientras que desde OGP se sostiene que: *“La participación de la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil, la academia, los usuarios y las instituciones involucradas en la gestión, dota al plan de sustentabilidad ambiental, social y política necesaria para poder avanzar en un camino de largo plazo”*<sup>61</sup>.

Similar proceso transitó el Plan Nacional de Danza contenido en el Cuarto plan de acción con el objetivo de *“construir de manera participativa el Plan Nacional de Danza 2020-2030, como conjunto de políticas y lineamientos estratégicos en pos de la sustentabilidad, desarrollo y visibilidad de la danza como práctica artística y derecho cultural”*.<sup>62</sup>

---

59 [https://atuservicio.msp.gub.uy/sobre\\_el\\_proyecto](https://atuservicio.msp.gub.uy/sobre_el_proyecto)

60 *“El Plan Nacional de Aguas atiende tres grandes objetivos: el agua para un desarrollo sostenible, el acceso al agua y el saneamiento como derecho humano, y la gestión del riesgo de inundaciones y sequías. Contiene un diagnóstico completo de la situación de los recursos hídricos, posibles problemas futuros, identificación de los aspectos críticos y líneas de acción que orientan 10 programas y 30 proyectos en el que participaron unas 2000 personas (representantes de instituciones, academia y organizaciones de la sociedad así como personas a título individual)”*.

61 <https://www.opengovpartnership.org/es/stories/plan-nacional-de-agua-un-plan-nacional-construido-con-la-gente/>

62 <https://miradordegobiernoabierto.agesic.gub.uy/SigesVisualizador/gu/o/GA/p/1978;jsessionid=ns6rPfqHB72UNrC-m3fjYFmpF.node1>

En el mismo sentido se entiende por parte de referentes de diversos ámbitos que esta línea de acción genera *“eficacia y eficiencia, que se logra solo con participación que consulta y se relaciona con los involucrados para incorporar su mirada”* (Entrevista AUT11) y continúa en el sentido de considerar que la participación es fundamentalmente informativa, ocasionalmente consultiva sin formar parte de la decisión, *“en cocreación estamos a años luz”*.

## **Innovación pública**

Conforme a los planteado por Ramírez-Alujas (2012) en lo relativo a la necesidad de definir una nueva administración pública que impacte en la transformación social contribuyendo al desarrollo de más y mejores democracias incorporando miradas transversales para generar con actores sociales y económicos mayor valor público.

El desafío de innovar se vuelve imprescindible y a lo largo de la investigación se han detectado elementos que se consideran clave para el logro de esos objetivos.

Se identifica a la *“innovación pública como una forma de llevar adelante la gestión pública, capitalizando los saberes y fortalezas que existen en diferentes ámbitos de manera colaborativa centrada en las personas”* (Entrevista FUNC17), dicha aseveración lleva a la conclusión de que la innovación pública constituye parte de modelo de gestión de gobierno abierto. A lo que se agrega la manifestación de que *“gobierno abierto es innovación y no una política sino una forma de llevar adelante, una herramienta innovativa transversal.”*

En la misma línea, se define innovación como aquella *“riqueza innovativa que los que saben sistematizar los diversos problemas sociales y articular la pata académica, administrando a su vez la tensión entre la investigación (propuestas) y su relacionamiento con la sociedad civil.”* (Entrevista AUT12)

Esta expresión del rol que cumple el sector académico en proceso de la política pública y en especial en el modelo de gobierno abierto, coloca como un punto central, en relación a cómo y cuándo se innova de esta forma en la administración pública, en Entrevista AUT11 se sostiene la hipótesis de que: *“la irrupción de gobernantes o participantes en los equipos de gobierno provenientes de la academia que introdujeron los gobiernos de izquierda, implementaron metodologías propias de su rol de investigación, y no se consideraron expuestos a la crítica ya que tienen como práctica habitual el sometimiento de sus tesis a la consideración de pares”*.

Por otra parte, hay quienes, ante la consulta sobre su concepto de innovación pública, manifiestan que: *“prefieren adherir al concepto de Graham Smith de innovaciones democráticas, referido a dispositivos de participación ciudadana convocados desde el Estado, para elaborar, decidir o controlar políticas públicas”* (Entrevista ACA14), entendiendo a las innovaciones democráticas como nuevas instituciones diseñadas para ampliar y profundizar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones situando a la ciudadanía como centro y parte de los procesos de toma de decisiones públicas. Dicho enfoque reduce significativamente la presencia de innovación en la administración pública bajo este modelo, porque como se ha observado a lo largo de este trabajo la participación pública vinculante o decisoria no es el tipo mayoritario establecido en la normativa nacional.

No obstante ello y en el ámbito municipal, fuera de los planes de acción, se plantea *“el modelo de innovación ciudadana, como aquella que otorga la posibilidad de hacer nuevas propuestas de futuro a partir de una convocatoria a un conjunto de personas diversas”*. (Entrevista FUNC18)

Es posible sostener que a partir de los desafíos que se plantean y que implican un alto grado de complejidad, se requieren abordajes multidisciplinarios y multisectoriales, lo que trae consigo la coordinación en la gestión de diversas áreas de política pública en articulación interinstitucional, en un espacio multiactores que contiene las miradas de ciudadanos, usuarios de servicios públicos y otros actores, además de la propia administración.

Los laboratorios de innovación pública ciudadana son espacios útiles a estos fines, donde se promueve la creatividad para el diseño de nuevas soluciones de política pública y consisten en una herramienta que proporciona procesos que involucran una mejora, solución o modificación de lo ya existente, surgen como espacios híbridos entre los viejos espacios de participación y los de cocreación para elaborar políticas con la ciudadanía de manera abierta, multidisciplinaria, con la participación de áreas de diseño, comunicación, prototipado con permiso para los errores y la experimentación.

En 2015 se crea en Uruguay el Laboratorio de Innovación Social con el objetivo de colaborar con AGESIC en la implementación del programa Trámites en línea, el que se considera como un proyecto de gobierno abierto y que no se integró como un compromiso de un plan de acción

En referencia al funcionamiento de LAB, se entiende que generó ventajas pero que el ciudadano no participó en el diseño, el trabajo estuvo dirigido a la interna de las organizaciones y muchas veces la utilización de la herramienta se utilizó para la digitalización y que

no implicó un cambio en la forma de hacer, “*sino que se puso algo viejo en un nuevo canal*”. (Entrevista GTGA4)

A nivel de organismos internacionales el sistema de Naciones Unidas cuenta y está operativo en Uruguay como integrante de la red mundial el Laboratorio de Aceleración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) definido como “una nueva oferta de servicios que busca colaborar con las personas, los gobiernos y el sector privado para reformular el concepto de desarrollo para el siglo XXI”<sup>63</sup>. Entendiendo que la innovación social y el desarrollo van de la mano y que esta herramienta permite acelerar los procesos de aprendizaje, inteligencia colectiva, identificación de soluciones y puesta a prueba. Esto debemos considerarlo asociado a la reflexión expresada en la Entrevista ACA13 en el sentido de considerar de mucha utilidad la implementación de pilotos como prueba de las posibles soluciones.

A nivel subnacional, MONTEVIDEO LAB<sup>64</sup> se propone como objetivos: cocrear soluciones sustentables que se adapten a las necesidades de las personas y difundir y testar nuevas metodologías creativas de trabajo con foco en las personas. En ese marco, de la coordinación entre el programa Montevideo del Mañana, que procura construir un plan de desarrollo a largo plazo para el departamento, y Montevideo Lab -laboratorio ciudadano del departamento- surgieron en 2019 los Mañana Labs<sup>65</sup>. Para llevar adelante la participación ciudadana digital se ha desarrollado y puesto en funcionamiento desde 2008 la plataforma Montevideo Decide, que contiene diversos niveles de seguridad en la identidad de las personas según el tipo de participación, cuando consiste en emitir voto se requiere registro como usuario gub.uy con ratificación personal.

Por su parte el LAB de Canelones ha llevado adelante análisis y diseño de políticas de movilidad y transporte, donde el proyecto *TuCalle* constituye un ejemplo de la introducción de piloto como prueba de la innovación pública.

La innovación en el sector público, que como fuera expresado anteriormente, es definida por Bason (2010) como el proceso de crear una nueva idea y transformarla en valor para la sociedad (valor público), impacta en el ecosistema que la contiene y está basado en la cocreación como un proceso sistemático de creación de nuevas soluciones “*con las perso-*

---

63 [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/acceleratorlabs/UNDP\\_ACCLAB\\_BrochureA5\\_Spanish.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/acceleratorlabs/UNDP_ACCLAB_BrochureA5_Spanish.pdf)

64 <https://montevideo.gub.uy/node/41513>

65 Éstos consistieron en laboratorios de innovación que congregaron a 100 personas que durante 10 días; estas trabajaron colaborativamente en 10 proyectos ciudadanos de prototipado, que tuvieron por objetivo encontrar soluciones colectivas a los desafíos de la ciudad.

*nas, no solo para ellas”* (Entrevista GTGA4). El objetivo de realizar con y no para, ratifica el imbricado relacionamiento de los conceptos abordados y la necesidad que se plantea de pensar de manera diferente la gestión pública.

### **Políticas públicas, gobierno abierto e innovación pública**

Por último, se analiza la gestión pública utilizando el enfoque de perspectiva de corrientes múltiples y cómo se diseña e implementa el modelo de gobierno abierto con innovación pública a la luz de los conceptos recogidos en esta investigación.

En lo relativo a las formas de llevar adelante las políticas públicas, de las respuestas surge que *“la robustez de las propuestas se relaciona con el grado de madurez organizacional”*, esto que se aplica a los compromisos de los planes de acción, es posible extenderlo a la gestión del modelo en su globalidad. Otro de los referentes consultados manifestó al respecto que, en proyectos de innovación pública *“lo que se ha hecho en sensibilizar y capacitar al funcionariado ha impactado en mejor calidad de lo producido”*. (Entrevista FUNC18)

Tomando en cuenta lo analizado hasta ahora, en lo relativo a los problemas y agenda, existe acuerdo en que Uruguay tiene una arraigada vocación democrática y que ello ha significado una incorporación de los principios de gobierno abierto preexistente a la adhesión a OGP. No obstante, también existe acuerdo en que las presiones ocasionadas por las demandas ciudadanas, a pesar de las debilidades de las organizaciones de la sociedad civil, y los cambios tecnológicos han colaborado en la ampliación de los mismos mediante diversas herramientas metodológicas.

Asimismo, se recogen opiniones concordantes respecto a los procesos políticos, en el sentido que las motivaciones para incorporar el modelo tienen relación con el fortalecimiento de la democracia, la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, así como los aportes y sugerencias de organismos internacionales.

En lo estrictamente vinculado con el proceso de creación de los planes de acción es de destacar que una vez que se presentan las alternativas por los mecanismos que la metodología propone, el proceso de selección de las alternativas propuestas atraviesa la discusión técnico-política como iniciativas antes de convertirse en un compromiso propiamente dicho de un plan de acción en concreto.

En lo concerniente a las razones que desde la percepción de los entrevistados de la incorporación del modelo, existe opinión unánime respecto a la cultura política uruguaya

y la incidencia de la política, entendida como la voluntad de los gobernantes, de defender y poner en práctica los valores democráticos, no obstante representantes de los diferentes grupos de referentes consultados ponen de relieve la necesidad o la vocación de cumplir con organismos o indicadores internacionales, GTGA2 manifiesta: “*se implementa gobierno abierto por agenda internacional, medir bien en los indicadores que los organismos internacionales proponen y su consecuente impacto en la globalidad política*”, al igual que expresado en Entrevista OSC2.

En línea con lo expuesto AUT11 sostiene que Uruguay se manifiesta como: “*voluntarista desde el marco legal, hay voluntad de cumplir sin empoderar a la ciudadanía, Uruguay está en un proceso de maduración (pre maduración), en el que está intentando diferentes cosas*”.

Desde referentes del grupo de gobierno abierto, así como del funcionariado se entiende que parte del desafío de modelo de gestión, consiste en la articulación con los programas de gobierno, porque la voluntad política es parte fundamental para su implementación (Entrevista GTGA1, FUNC18) y hasta ahora, las iniciativas no hay estado estrictamente asociadas a dicho programas.

Se recabaron diversas opiniones relacionadas con las razones de su incorporación y teniendo en cuenta que los intereses organizados son un elemento que incide de manera relevante, desde el grupo de las autoridades se sostiene que: “*no hay una sociedad civil empoderada que demande información que el Estado no le da*”, (Entrevista AUT12) expresando que las autoridades son accesibles y eso entabla un diálogo diferente.

A pesar de ello, también existen opiniones en el sentido de la existencia de un pequeño ecosistema no institucionalizado, sin dejar de señalar el retraso en la incorporación del sector privado o la ausencia de una red académica. (Entrevista OSC6)

Acerca de las alternativas, es importante destacar que no existe uniformidad respecto a los aportes de la academia, de la sociedad civil o del sector privado. Según el área de política de que se trate y del rol que cumplan los hacedores de política pública, habrá mayor o menor participación de cada uno de los grupos a que se hace referencia.

En ese sentido, un representante de la sociedad civil manifiesta que: “*la lógica de gobierno abierto te hace posible hacer cosas que no se pueden hacer*” (Entrevista OSC6), o sea que de la conjunción de dos o más de las corrientes, se generan las oportunidades de introducir la propuesta que se pretende impulsar; puede tratarse del origen de la propuesta,

asociado a la complementación o retroalimentación de una política pública o de la generación de oportunidades para su implementación.

Son unánimes las opiniones en entender que el modelo de gobierno abierto implica cambio organizacional y que *“deben generarse las estructuras que den soporte a esta nueva forma de gestión”* (Entrevista FUNC19), no así respecto a la transformación organizacional. Se entiende que la transformación organizacional que implique la apropiación por parte del funcionariado, la ciudadanía y los gobernantes, constituye un desafío importante y está estrictamente asociado a la sostenibilidad de planes, proyectos y aplicación del modelo de gobierno abierto en la gestión pública.

Se reitera el concepto de la asociación con la política de gobierno para dotar de sostenibilidad a los avances, dado que se trata de una herramienta y su utilización está vinculada a la voluntad política.” *Para que sea sostenible es necesario que exista motivación, se requieren desafíos, presiones y necesidades de la ciudadanía”*. (Entrevista FUNC19)

Las opiniones recogidas de referentes de todos los ámbitos aportan elementos que contribuyen a la sostenibilidad, entre los que se destacan:

- marco normativo
- institucionalización
- recursos
- consolidar y generar liderazgo
- capacidades y liderazgo
- cultura organizacional
- tecnología
- directrices y líneas de acción

Por último, se considera que no se ha avanzado en conocer cómo este paradigma afecta y desafía la administración del Estado. Desde el gobierno, prácticamente no se han realizado evaluaciones de impacto de las estrategias incorporadas, GTGA2 advierte *“no hay medición de impacto de las políticas públicas implementadas con el modelo, tampoco para saber cómo llega a las personas esas acciones, ni otras que han sido implementadas bajo el paraguas de gobierno abierto”*. Similar afirmación se recoge de referente de las autoridades, referentes de ambos sectores de la sociedad entienden que las estrategias de evaluación han sido una debilidad y que en parte están asociada a la indefinición del concepto de gobierno abierto.

## Capítulo 7. Conclusiones y comentarios finales

Las sociedades y sus administraciones enfrentan problemas complejos desde diversas aristas, técnica, social y políticamente complejos, por lo que su abordaje requiere que los gobiernos y los organismos públicos desarrollen acciones que innoven en un contexto de incertidumbre creciente para dar respuesta a las demandas de la ciudadanía.

Es en este contexto que se realiza esta investigación y se presentan los resultados que contiene la descripción del caso de estudio y que aporta reflexiones que contribuyen a profundización en el análisis y sugiere nuevos desafíos.

Es posible concluir que la hipótesis planteada se valida, sin perjuicio de lo cual, los resultados obtenidos en la investigación exponen otros elementos que no fueron considerados inicialmente y que contribuyen a desarrollar nuevos enfoques respecto del caso de estudio.

En respuesta a la pregunta de si la implementación del nuevo modelo de gestión de gobierno abierto constituye una política pública de innovación, se infiere que el modelo de gestión en estudio es intrínsecamente innovador. No se podría alcanzar la misma conclusión si en lugar de tratarlo como un modelo integral, se lo considera en sus diferentes categorías analíticas de forma aislada, dado que en Uruguay previamente a la construcción del concepto hubo iniciativas para aumentar la transparencia pública, para ampliar la participación o para lograr la colaboración de actores organizados en el tratamiento de las políticas públicas, lo que constituye acciones innovadoras. Sólo si se plantean estrategias de innovación específicas con un enfoque integral y el fin de transformar la forma en que se diseñan e implementan las políticas públicas para atender las demandas del nuevo contexto, estaremos frente a un modelo de gobierno abierto aplicado.

Se reconocen los avances en la generación de instrumentos de gobierno abierto y un aporte sostenido al logro de la incorporación del modelo de gobierno abierto pero se discute la profundidad de dichos avances y la fortaleza del ecosistema que se ha generado.

Se advierte la persistencia de dificultades en su aplicación integral asociada a diversos factores, si bien cada vez es más frecuente, al menos la incorporación de algunos de los principios y herramientas del modelo, existen obstáculos a partir de las dinámicas políticas y sociales. No es posible concluir que se haya producido una transformación organizacional como consecuencia de haberse apropiado integralmente del modelo.

Se relevan, tanto desde la documentación consultada como de lo expresado por los entrevistados, una centralización en el proceso de formulación de los planes de acción, sin perjuicio de la convocatoria abierta y al instrumento de consulta mediante la plataforma de participación ciudadana digital. Esta nueva apuesta a la participación aún no ha desarrollado su potencial y los porcentajes de las personas que acceden son aún muy bajos. Esta realidad refuerza la idea de continuar profundizando en el análisis para encontrar alternativas que incorporen a la ciudadanía al diseño e implementación de las políticas públicas.

Además, se constatan temas estructurales como el escaso apoyo económico al proceso de incorporación del modelo, la falta de experiencia en procesos de participación y colaboración en buena parte del funcionariado, así como debilidad de la sociedad civil, escasa participación del sector académico y privado.

No obstante lo expresado en la Agenda Uruguay Digital (AUD2025<sup>66</sup>) se plantean objetivos de gobierno digital que aportan en el logro de ampliar y profundizar en la implementación del modelo: en el objetivo I relativo a ciudadanía digital en el numeral 3) se expresa: *“avanzar hacia la participación ciudadana digital, fortaleciendo y ampliando los espacios”* o en el objetivo VIII de innovación pública se plantea: *“promover la innovación y creatividad, fomentando la implementación de soluciones de alto valor agregado, y el desarrollo de nuevos productos y servicios emergentes, que permitan anticiparse a las necesidades de las personas y empresas.”*

Se constata como un debe en la implementación del modelo, la evaluación del mismo, tanto respecto de los planes de acción como de la implementación de acciones fuera de los mismos. No existe evaluación de cuán abierto es un gobierno, por lo que se entiende que podría ser de utilidad trabajar en la línea de construir un índice de gobierno abierto aplicable a Uruguay. Continuando con la evaluación, también es posible concluir en la pertinencia de desarrollar nuevos estudios para analizar el impacto que el nuevo paradigma de gestión pública genera.

Algunos desafíos que se le presentan a Uruguay consisten en avanzar en una participación que involucre a un mayor número y una mayor diversidad de actores e intereses, con una mirada transversal de gobierno abierto en las políticas públicas que trasciendan los planes de acción, y que éstos constituyan ejemplos y disparadores de nuevas formas y mejores resultados. Para asegurar que estas acciones aportan sustantivamente a los objetivos, sin duda se requieren nuevos análisis que indaguen sobre la estructura del Estado, el rol de los gobernantes y la cultura política.

---

66 <https://www.gub.uy/uruguay-digital/comunicacion/publicaciones/agenda-uruguay-digital-2025>

Como aporte a la incorporación integral del modelo y aceptando los desafíos expuestos han surgido a lo largo del proyecto de investigación un conjunto de comentarios y sugerencias sobre los diversos temas analizados.

- Se planteó la necesidad de generar ámbitos de análisis multiactores con un enfoque sistémico de las políticas públicas involucrando a las autoridades políticas y administrativas con el objetivo de sensibilizar e incidir en el cambio cultural de funcionarios claves.
- Orientar los planes y acciones articuladas con las prioridades de los gobiernos e instruir a los organismos para que se elaboren compromisos por área de políticas que conduzca a la articulación interinstitucional.
- Se sugiere la construcción de un ecosistema de innovación, que contenga un espacio para la innovación en la gestión pública involucrando a multiplicidad de actores públicos a nivel nacional y subnacional, academia, sociedad civil y sector privado.
- Con el fin de dar sostenibilidad al modelo se sugiere el fortalecimiento de habilidades y competencias del funcionariado y de la sociedad civil, mediante sensibilización y capacitación.
- En el mismo sentido se entiende necesario promover la constitución de una red con participación de unidades organizativas de diferentes organismos públicos, y que esa red tenga como función preponderante procurar el involucramiento y participación de la población en las políticas públicas, a esto se agrega la necesidad de conformar una red académica y la articulación de éstas.
- En lo relativo a la evaluación se observa la posibilidad de incorporar indicadores de gobierno abierto en la evaluación de las políticas públicas que llevan adelante las agencias correspondientes. En el mismo sentido y constituyendo objetivos más ambiciosos se expuso sobre la necesidad de reformular estructuras y diseñar un plan estratégico que sostenga el nuevo paradigma lo que incluye la revisión de la normativa.

Es posible concluir que la elaboración de una estrategia nacional de gobierno abierto, cocreada a partir de una convocatoria abierta, podría constituir una herramienta potente para contener lineamientos y criterios de acción que establezcan una orientación clara hacia el conjunto de actores potenciales participantes del proceso y permitan diseñar el proceso de transformación organizacional para llevar adelante un modelo innovador de gobernanza colaborativa.

En síntesis, es posible aseverar que el gobierno abierto es un modelo innovador de gestión pública que habilita la apertura y acceso a la información, la participación de la ciudadanía y la cocreación de políticas públicas, que se considera relevante la incorporación de las tecnologías de la información y del gobierno digital, sin que ello sea imprescindible para la instrumentación del nuevo paradigma.

## Bibliografía

- Acevedo S. y Dassen N. (2016) Innovando para una mejor gestión: la contribución de los laboratorios de innovación pública. BID. Disponible en: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/tematica/proyectos-lab?page=2>
- Acuña, C. (2013) ¿Cuánto importan las instituciones?: Gobierno, Estado y actores en la política argentina.- 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- AGESIC (2020) Planes nacionales de gobierno abierto. Disponible en: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento>
- Aguilar Villanueva, L. (1993) Problemas públicos y agenda de gobierno. MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, México. Disponible en :[https://negociacionytomadecisiones.files.wordpress.com/2016/04/10001\\_problemas-publicos-y-agenda-de-gobierno.pdf](https://negociacionytomadecisiones.files.wordpress.com/2016/04/10001_problemas-publicos-y-agenda-de-gobierno.pdf)
- Aguilar Villanueva, L. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas en Mariñez Navarro, F., Garza Cantú, V. (Coords.) Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación (pp 11-32). México: Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (2015). Gobernanza y gestión pública. Fondo de cultura económica. México. Disponible en: [https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/Aguilar\\_villanueva\\_gobernanza\\_y\\_gestionTC.pdf](https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/Aguilar_villanueva_gobernanza_y_gestionTC.pdf)
- Anderica, V. (2017). Abriendo Madrid: pasos hacia un gobierno abierto municipal. Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44769-gobierno-abierto-al-estado-abierto-america-latina-caribe>
- Anduiza, E., Crespo, I., Méndez, M., (2011), Metodología de la Ciencia Política, Cuadernos Metodológicos, 28 (2ª ed.), Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Armas, G. de; Luzuriaga, A.; Machado, F. (2009) Estado, sociedad y participación social en el gobierno del Frente Amplio. Análisis de algunas experiencias. Fesur-ICP, FCS. Udelar Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/06886.pdf>
- Babbie, E. (2000): Fundamentos de la investigación social. International Thompson editores.
- Bason, C. (2010). Introduction. In Leading public sector innovation: Co-creating for a better society (1st ed., pp. 1–20). Bristol University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt9qgnsd.4>

- Batthyány, K (coord.); Cabrera, M (comp.). (2011.). Metodología de la investigación en ciencias sociales: apuntes para un curso inicial. Udelar. CSE. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.12008/26551>
- Bidegain Ponte, G, Freigedo, M y Zurbriggen, C (comp.). (2021.). Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay. Udelar. FCS-DCP. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.12008/37467>
- Bisquerra Alzina, R., (Coordinador) (2004) Editorial La Muralla, España, Metodología de la Investigación Educativa. Disponible en: [https://www.academia.edu/38170554/METODOLOG%C3%8DA\\_DE\\_LA\\_INVESTIGACI%C3%93N\\_EDUCATIVA\\_RAFAEL\\_BISQUERRA.pdf](https://www.academia.edu/38170554/METODOLOG%C3%8DA_DE_LA_INVESTIGACI%C3%93N_EDUCATIVA_RAFAEL_BISQUERRA.pdf)
- Calderón, C. Lorenzo, S. (2010) Gobierno Abierto. Disponible en: <https://libros.metabiblioteca.org/bitstream/001/163/8/978-84-937218-5-5.pdf>
- Calderón, C. (2012). Por qué un Gobierno Abierto. En Naser, A. & Concha, G. (Ed.) El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad. (pp. 27-43). Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3969>
- Carranza, D. (2017). Lecciones, experiencias y aprendizajes en el ámbito de gobierno abierto: el caso de DATA Uruguay. Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. p.437-448.  
Disponible: <https://repositorio.cepal.org/items/16302494-4115-466a-a239-0fdbb0e0>
- Castells, M. (1996) La era de la información: economía, sociedad y cultura. Disponible en: <https://revolucioncantonal.net/files.wordpress.com/2018/02/volumen-1-la-sociedad-red.pdf>
- Cejudo G., Dussauge, M. y Michel C. (2016) Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, La Innovación en el Sector Público: Tendencias internacionales y experiencias mexicanas. Disponible en: <https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/10/INAP-Innovacion-2020.pdf>
- Cejudo G. y Michel C. CIDE (2017) IADB. ¿Cómo observar y medir el Gobierno Abierto? Disponible en: [blogs.iadb.org/conocimiento-abierto/es/como-observar-y-medir-el-gobierno-abierto](https://blogs.iadb.org/conocimiento-abierto/es/como-observar-y-medir-el-gobierno-abierto)
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2016) Carta iberoamericana de gobierno abierto .Disponible en : [https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/CIGA\\_2016%20final\\_knawtdh9.pdf](https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/CIGA_2016%20final_knawtdh9.pdf)

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2020) CARTA IBEROAMERICANA DE INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA. Disponible en: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>
- CEPAL (2012) Plan de gobierno abierto Una hoja de ruta para los Gobiernos de la región. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687_es.pdf)
- Correa, M. (2017.). Gobierno Abierto en Uruguay: desafíos comunicacionales y organizacionales del proceso de reforma del Estado. Tesis de maestría. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Información y Comunicación. Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/19633>
- Chasquetti D., Buquet D. (2004) La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso. Política, núm. 42, pp. 221-247, Universidad de Chile. Chile.
- CLAD (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Lisboa, CLAD.
- Cruz-Rubio C. (2015) ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad. N ° 8, marzo – agosto 2015, pp. 37 - 5. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/343988901\\_Que\\_es\\_y\\_que\\_no\\_es\\_gobierno\\_abierto\\_Una\\_discusion\\_conceptual](https://www.researchgate.net/publication/343988901_Que_es_y_que_no_es_gobierno_abierto_Una_discusion_conceptual)
- Dahl, R.: (1992) La democracia y sus críticos, Buenos Aires: Paidós
- Duque Daza, Javier. (2014). Guillermo O'Donnell y la democracia. Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos, (58), 113-144. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-85742014000100006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-85742014000100006&lng=es&tlng=es).
- Frick, M. (2008). De la teoría a la práctica: cómo implementar con éxito el Gobierno Electrónico. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno N° 3. Red GEALC. Disponible en: [https://www.academia.edu/17545919/Frick\\_1\\_](https://www.academia.edu/17545919/Frick_1_)
- Guerrero Jauregui, A. (2019.). El sentido de la política en la era digital: ¿pueden las tecnologías digitales arreglar la democracia? Tesis de grado. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Disponible en: [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/23309/1/TCP\\_GuerreroAlvaro.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/23309/1/TCP_GuerreroAlvaro.pdf)
- Grandinetti, R. (2018a). «¿Por qué el Gobierno Abierto invita a la innovación?» En Revista U-GOB, (1), pp.18-23.
- Grandinetti, R. (2018b). Innovación en la gestión pública. Estado Abierto. Revista Sobre El Estado, La Administración Y Las Políticas Públicas, 2(3), pp. 91-115. Disponible en: <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/62>

- Grandinetti R. y Zurbriggen, C. 2021. “¿Hackeando lo público? Innovación para la construcción de nuevas capacidades públicas”. En CLAD, ¿Hackear lo público? Innovación en la gestión pública, Colección Experiencias Escuela CLAD 6, 13-56. Caracas: CLAD. <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/03/Libro-6-Hackear-lo-p%C3%BAblico-Innovaci%C3%B3n-en-la-gesti%C3%B3n-p%C3%BAblica.pdf>
- Habermas, J.(2005) “Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa”, en *Ágora* n.º 1. *Polis Revista Latinoamericana*. Disponible en: <http://journals.openedition.org/polis/7473>
- Hofmann, A., coord.; Ramírez-Alujas, A., coord.; Bojórquez, J. A, coord.- La promesa del gobierno abierto. México: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, 2012.- 519 p. (E-Book) Disponible en: <https://old.clad.org/otras-publicaciones/la-promesa-del-gobierno-abierto>
- Ingrams A., Piotrowski S., Berliner D., Learning from Our Mistakes: Public Management Reform and the Hope of Open Government, Perspectives on Public Management and Governance , volumen 3, número 4, diciembre de 2020, páginas 257–272, <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvaa001>
- Kindong, J.W. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins.
- López Pagán, J. (2016) La ventana de oportunidades del gobierno abierto en España: un análisis desde el ámbito local. Disponible en: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/38030/1/T37319.pdf>
- Mariñez Navarro, Freddy. 2012. “El Debate Abierto Del Gobierno Abierto.” XVII Congreso Internacional Del CLAD Sobre Reforma Del Estado y de La Administración Pública.
- Mariñez Navarro, F. (2016). La dimensión relacional del gobierno abierto y el liderazgo colaborativo. *Espiral Estudios Sobre Estado Y Sociedad* (eISSN: 2594-021X), 23(65), 47-87. <https://doi.org/10.32870/espiral.v23i65.4455>
- Meny, I. Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. España: Ariel.
- Morlino, L. (2007) Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? *Revista de Ciencia Política/ volumen 27 / N° 2 / 2007 / 3 – 22*  
Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revcipol/v27n2/art01.pdf>
- MOORE, Mark (1995): “Public Value as the Focus of Strategy”, en *Australian Journal of Public Administration*, 53(3), pp. 296-303.

- Naser, A, Ramírez-Alujas A. 2014. Plan de Gobierno Abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región. Manuales 81. CEPAL. [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/Plan\\_de\\_Gobierno\\_Abierto.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/Plan_de_Gobierno_Abierto.pdf).
- Naser, A, Ramírez-Alujas A., Rosales D., eds. 2017. Desde El Gobierno Abierto al Estado Abierto En América Latina y El Caribe. CEPAL. [https://www.amazon.com/gobierno-abierto-Estado-Am%C3%A9rica-Spanishebook/dp/B071F4K9N5/ref=sr\\_1\\_2?s=books&ie=UTF8&qid=1505266144&sr=1-2&keywords=gobierno+abierto](https://www.amazon.com/gobierno-abierto-Estado-Am%C3%A9rica-Spanishebook/dp/B071F4K9N5/ref=sr_1_2?s=books&ie=UTF8&qid=1505266144&sr=1-2&keywords=gobierno+abierto).
- North, D. [1990] (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México, Fondo de Cultura Económica.
- Obama, Barack (2009). “Memorandum on Transparency and Open Government” (OGD), Executive Office of the President of the United States of America, Washington, DC. Disponible en: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda\\_2010/m10-06.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf)
- OCDE (2010a). OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making. Background document for expert meeting on “Building an open and innovative government for better policies and service delivery”, Paris, 8 – 9 June 2010.
- OCDE (2010b). Gobierno Abierto Contexto mundial y el camino a seguir . ASPECTOS CLAVES. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf>
- OCDE (2019) Declaración sobre Innovación en el Sector Público, Disponible en: <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2018/11/Declaraci%C3%B3n-Espanol.pdf>
- O’Donnell, G. (1993 ) NUEVA SOCIEDAD NRO. 128 NOVIEMBRE- DICIEMBRE , PP. 62-87 Estado, Democratización y ciudadanía. Disponible en : [https://www.iidh.edu.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12\\_2010/be846c2a-a0e6-44d0-9fae-5d9d637df9ff.pdf](https://www.iidh.edu.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/be846c2a-a0e6-44d0-9fae-5d9d637df9ff.pdf)
- O’Donnell, G. (2004) Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. Revista Española de Ciencia Política. Núm. 11, pp. 11-31. Disponible en: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-02182001000100007](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182001000100007)
- O’Donnell, G. (2007) Disonancias. Críticas democráticas a la democracia. Prometeo Libros, Argentina
- O’Donnell, G. (2008) “Hacia un Estado de y para la Democracia” Democracia/Estado/Ciudadanía Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina , Coordinado por Rodolfo Mariani – Lima: Sede PNUD disponible en: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=54776>

- Oszlak, O., O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, vol. 2, núm. 4, pp. 99-128 Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Oszlak, O. 1997. “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?” *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N° 9. Octubre. Caracas. Disponible en: <http://www.clad.org>
- Oszlak, O. (2013) ESTADO ABIERTO: HACIA UN NUEVO PARADIGMA DE GESTIÓN PÚBLICA. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>
- Oszlak, O. & Kaufman, E. (2014). Teoría y práctica del gobierno abierto. Red Gealc, OEA, IDRC.
- Peña, V. (2016) GOBIERNO ABIERTO, PODER E INFLUENCIA: ANÁLISIS CRÍTICO A UNA PROPUESTA DE PRONTA PROPAGACIÓN\**Revista de Gestión Pública | Volumen V, Número 1 | Enero-Junio 2016 | issn 0719-1820 pp. 65-91*. Disponible en: <https://gobiernoabierto.org.mx/documentos/libros/17.pdf>
- Peters, G. (2018). *Policy Problems and Policy Design*. Edward Elgar Publishing. USA
- Ramió, C. (2021) Innovación pública en Iberoamérica: presente y tendencias de futuro. CLAD. Disponible en: <https://clad.org/carles-ramio-innovacion-publica-en-iberoamerica>
- Ramírez-Alujas, A. (2010). “Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea”. *Revista Buen Gobierno* No. 9:94- 133. Disponible para descarga en: <http://bit.ly/OqJzUu>
- Ramírez-Alujas, A. (2012) Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa. *Revista Estado, gobierno y gestión pública*. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5604772>
- Ramírez-Alujas, A. (2012a) Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública. Tendencias actuales y el (Inevitable) Camino que Viene - Reflexiones Seminales (Open Government and Modernization of Public Management: Current Trends and the (Inevitable) Way Forward - Seminal Reflections) *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, Vol. IX, No. 15, pp. 99-125, 2011. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1979133>
- Ramírez-Alujas, A. y M. Güemes (2012b), “Gobierno abierto: Oportunidades y desafíos. Una reflexión sociopolítica con la mirada puesta en Latinoamérica”, ponencia presentada en el XV Encuentro de Latinoamericanistas españoles, Madrid, noviembre. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00874133/document>

- Ramírez-Alujas, A. (2012c). “Gobierno Abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?”. Magazine “Más poder local”. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4013852>
- Ramírez-Alujas, A. (2022). Voces de Gobierno Abierto en Chile (2011-2021). Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile, Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.ogp.gob.cl/wp-content/uploads/2022/01/Libro-Voces-de-Gobierno-Abierto.pdf>
- Roth, A. (2015). Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación. Colombia: Aurora.
- Ruvalcaba Gómez, EA (2018). Tesis doctoral. La adopción del Gobierno Abierto como política pública en los gobiernos locales. Disponible en: [https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/685744/ruvalcaba\\_gomez\\_edgar\\_alejandro.pdf?sequence=3](https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/685744/ruvalcaba_gomez_edgar_alejandro.pdf?sequence=3)
- Selios, L. (2006) Los últimos diez años de la cultura política uruguaya: entre la participación y el desencanto. América Latina Hoy, vol. 44, diciembre, 2006, pp. 63-85. Universidad de Salamanca, España
- Schein, E. (1994). Psicología de la organización. México: Prence Hall Latinoamérica.
- Schvarstein, L. (1991). Psicología de las organizaciones. Nuevos aportes. Buenos Aires: Paidós.
- Sierra Bravo, R. (1994) Técnicas de investigación social. Editorial Paraninfo.
- Subirats, J (2021) INNOVACIÓN SOCIAL Y CAMBIO TECNOLÓGICO: EL FUTURO DE LA COPRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES. Disponible en: [https://www.researchgate.net/profile/Cesar-Nicandro-Cruz-Rubio/publication/352694559\\_GOBERNANDO\\_EL\\_FUTURO\\_Debates\\_actuales\\_sobre\\_Gobierno\\_Administracion\\_y\\_Policas\\_Publicas/links/62037f500213d22878065dcf/GOBERNANDO-EL-FUTURO-Debate-actuales-sobre-Gobierno-Administracion-y-Policas-Publicas.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Cesar-Nicandro-Cruz-Rubio/publication/352694559_GOBERNANDO_EL_FUTURO_Debates_actuales_sobre_Gobierno_Administracion_y_Policas_Publicas/links/62037f500213d22878065dcf/GOBERNANDO-EL-FUTURO-Debate-actuales-sobre-Gobierno-Administracion-y-Policas-Publicas.pdf)
- Villoria, M. y Ramírez-Alujas, A. (2013) Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo: Un análisis desde la teoría política Gestión y Política Pública, pp. 69-103 Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C
- Weir, Stuart y David Beetham (1999). Political Power and Democratic Control in Britain. London: Routledge
- YIN, R. K. (1993): Case Study Research, Londres: Sage.

- Ziccardi, A. (Coord.) (2004), Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local. México: UNAM. Disponible en: <https://ru.iis.sociales.unam.mx/bitstream/IIS/4420/1/Participacion%20ciudadana%20y%20politicassociales%20en%20el%20ambito%20local.pdf>
- Zurbriggen, Cristina, 2005, “Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. El path dependence de las reformas actuales”, Tubinga, Eberhard-Karls-Universität, en [https://ub01.uni-tuebingen.de/xmlui/bitstream/handle/10900/47430/pdf/Dissertation\\_Zurbriggen.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ub01.uni-tuebingen.de/xmlui/bitstream/handle/10900/47430/pdf/Dissertation_Zurbriggen.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. Perfiles Latinoamericanos, 19(38), 39–64. Recuperado a partir de <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/124>
- Zurbriggen, C., González, M. (2014) INNOVACIÓN Y CO-CREACIÓN. Revista de Gestión Pública | Volumen III, Número 2 (pp. 329-361) Disponible en: [https://eva.fcs.udelar.edu.uy/pluginfile.php/138397/mod\\_resource/content/0/Zurbriggen%20y%20Gonz%C3%A1lez%20-%20Innovacion\\_y\\_co-creacion\\_nuevos\\_desafios1.pdf](https://eva.fcs.udelar.edu.uy/pluginfile.php/138397/mod_resource/content/0/Zurbriggen%20y%20Gonz%C3%A1lez%20-%20Innovacion_y_co-creacion_nuevos_desafios1.pdf)