



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

Informe de Pasantía

AGESIC

Francisco Geymonat
Tutor: José Miguel Busquets
Referente institucional: Ninoschka Dante

2016

Índice

I.	La institución.....	1
I.I.	AGESIC.....	1
I.II.	Ciudadanía Digital y Relacionamento con la Ciudadanía.....	2
I.III.	Gobierno abierto y la OGP	3
I.IV.	Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto.....	6
II.	Pautas teóricas.....	9
II.I.	Gobierno Abierto	9
II.II.	Gobernanza.....	15
III.	Actividades realizadas.....	17
III.I.	El trabajo en AGESIC	17
III.II.	Cuarta Mesa de Diálogo y Trabajo Colaborativo: “Acceso a la información y datos abiertos en Uruguay”	19
III.III.	Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2016-2018.....	21
III.IV.	Consulta Pública	23
III.V.	Informe final de auto-evaluación del 2do Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, 2014-2016.....	25
III.VI.	Mirador de Gobierno Abierto.....	26
III.VII.	En suma	27
IV.	Bibliografía	29
V.	Anexos.....	31
Anexo I.	Enlaces a documentos, publicaciones y demás productos de las tareas realizadas.....	32
Anexo II.	Plan de trabajo de la pasantía de egreso	33

I. La institución

I.I. AGESIC

La pasantía de egreso se desarrolló en AGESIC (Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento) entre los meses de abril y octubre de 2016, según el convenio entre la agencia y el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, en el marco de las Prácticas Educativas con fines de Egreso de la Licenciatura en Ciencia Política. Tal convenio se inscribe, a su vez, en la iniciativa de AGESIC para la integración de la academia en las actividades y proyectos liderados por la agencia.

AGESIC constituye una Unidad Ejecutora dependiente de la Presidencia de la República. La cual “lidera la estrategia de implementación de Gobierno Electrónico como base de un Estado eficiente y centrado en el ciudadano. [Así como también] Impulsa la sociedad de la información y del conocimiento al promover la inclusión, la apropiación y el buen uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones”¹.

La agencia fue creada por el artículo 72 de la Ley N° 17.930 del 19 de diciembre de 2005 y reglamentada por el decreto N° 205/2006 del 26 de junio de 2006. Nacida como “Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico”, su cometido entonces era procurar la mejora de los servicios públicos a la ciudadanía mediante el aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones².

En 2008, por los artículos 70 a 80 de la Ley N° 18.362, la agencia pasa a su designación actual como “Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento”. La nueva designación haría referencia a la misión que se le atribuiría en cuanto a impulsar el avance de la

¹ Texto extraído de la web de AGESIC: <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/33/1/agesic/ques-agesic>

² <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/286/1/agesic/articulo-72-de-la-ley-n%C2%B0-17930-de-19-de-diciembre-de-2005.html>

Sociedad de la Información y el Conocimiento por la Ley N°18.172 artículos 118 al 121 del 31 de agosto de 2007³.

I.II. Ciudadanía Digital y Relacionamiento con la Ciudadanía

La estructura organizativa de AGESIC comprende un Consejo Directivo Honorario, un Consejo Asesor Honorario y una Dirección Ejecutiva⁴. De ésta última dependen seis Áreas y, de éstas, 21 Divisiones⁵.

La práctica educativa se desarrolló en el área de Ciudadanía Digital de la agencia, a cargo de la Ingeniera Virginia Pardo. Esta área tiene entre sus objetivos el fomento del uso y la apropiación de las tecnologías de la información y comunicaciones (de ahora en más, TIC) por parte de la comunidad a través de actividades de capacitación, integración, participación, información y difusión. Así como la promoción y el desarrollo de iniciativas para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información y servicios del Estado e impulsar el marco normativo necesario para un mejor relacionamiento electrónico de la ciudadanía⁶.

Del área de Ciudadanía Digital depende la División de Relacionamiento con la Ciudadanía, cuya gerente es Ninoschka Dante. Dentro de esta División se desarrollan dos grandes programas. En primer lugar, la implementación de la estrategia de sensibilización e inclusión de los ciudadanos en el uso y apropiación de las TIC, así como en su vínculo con el Estado facilitando, además, la comunicación y una relación participativa entre la ciudadanía y el gobierno.

En segundo lugar, el programa de Gobierno Abierto, en el que se insertó la pasantía. Éste programa lidera y articula las iniciativas de Gobierno Abierto en el país. Lo cual incluye la coordinación, gestión y seguimiento del Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto, así como los procesos de elaboración de los Planes de Acción Nacional de

³ <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/293/1/agesic/articulos-118-a-121-de-la-ley-n%C2%BA-18172-de-31-de-agosto-de-2007.html>

⁴ Decreto N° 205/2006, disponible a través del siguiente enlace:
http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/685/1/agesic/decreto-n%C2%BA-205_2006-de-26-de-junio-de-2006.html

⁵ Organigrama de AGESIC:
<http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/92/1/agesic/organigrama.html?padre=57&idPadre=57>

⁶ <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/4117/1/agesic/ciudadania-digital.html>

Gobierno Abierto, los Datos Abiertos de Gobierno, además de las instancias de diálogo y trabajo colaborativo y e-participación, entre otros.

I.III. Gobierno abierto y la OGP

La iniciativa de Gobierno Abierto, en tanto estrategia -o doctrina- implementada desde la Presidencia de la República a través de AGESIC, consiste en la adhesión y el compromiso por parte del país, a la asunción y promoción de determinados valores promovidos desde la Alianza para el Gobierno Abierto (de ahora en más OGP, por sus siglas en inglés). Estos valores, devenidos en pilares del gobierno abierto, incluyen la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y el aprovechamiento, o “apropiación”, de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones para una nueva gobernanza.

OGP nace en 2011 como confluencia de diversas conversaciones e intereses de grupos diversos de sociedad civil organizada, el periodismo, la iniciativa privada, así como de actores gubernamentales de distintos países. Los debates coinciden en la priorización de elementos como la transparencia, el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la participación, así como en la importancia, para ello, del aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones⁷.

La iniciativa de OGP fue formalmente presentada en New York en la ceremonia del 12 de julio de 2011 en el marco de la Asamblea General de la ONU, por parte de los entonces presidentes de EEUU y Brasil, Barack Obama y Dilma Rousseff. En ese momento se la presentó como una iniciativa internacional multilateral para la promoción de políticas de transparencia basada en tres principios: Confianza pública, sistema de transparencia y participación de la sociedad con el gobierno⁸.

En los cinco años de vida de OGP, la iniciativa ha sido exitosa en su convocatoria, y el número de países miembro se ha multiplicado. De los ocho países fundadores (Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, Méjico, Noruega, Reino Unido y Sudáfrica)

⁷ Álvaro Ramírez Alujas en Hoffman *et al* (2013).

⁸ Álvaro Ramírez Alujas en Hoffman *et al* (2013).

en 2011, en 2016 la iniciativa cuenta con 70 países miembros, además de varios candidatos a unirse en los próximos años⁹.

OGP es una iniciativa multilateral cuyo objetivo es asegurar compromisos por parte de los gobiernos nacionales en la promoción de la transparencia, el empoderamiento ciudadano, el combate a la corrupción y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para una mejor gobernanza. Con una estructura multi-actores¹⁰, el Comité Directivo de la alianza incluye a representantes de los gobiernos y la sociedad civil de forma equitativa¹¹. Constituyendo esto un empoderamiento en sí mismo de la sociedad civil en el seno de la iniciativa, además de un ejemplo de aplicación práctica de los valores que se predicán.

Los países interesados en formar parte de OGP deben cumplir previamente con ciertos estándares, o requisitos previos. En primer lugar, contar con un cierto estándar de transparencia fiscal, que supone la publicación periódica y oportuna de documentos presupuestarios esenciales, básicos para una rendición de cuentas presupuestaria y para el afán de un sistema presupuestario abierto. En segundo lugar, contar con leyes que garanticen el derecho público de acceso a la información y datos gubernamentales. En tercer lugar, normas de publicación de declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos electos y altos cargos como paso esencial para la lucha anti-corrupción. Y, finalmente, con respecto a la participación ciudadana, el país ha de contar con medidas efectivas de involucramiento ciudadano en la toma de decisiones, así como garantizar protecciones básicas a las libertades civiles¹². En caso de no cumplir con estos “requisitos mínimos”, la propia OGP prevé mecanismos de asistencia a los países interesados en su superación mediante la “Unidad de Apoyo de OGP”, una secretaría que trabaja de forma cercana al Comité Directivo de OGP y sirve, dado el caso, como mediador entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil¹³.

⁹ Fuente: <http://www.opengovpartnership.org/countries>

¹⁰ Traducción de “Multistakeholder”.

¹¹ <http://www.opengovpartnership.org/about> (Traducción propia).

¹² Criterios mínimos de elegibilidad de OGP: <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>

¹³ Fuente: <http://www.opengovpartnership.org/who-we-are/ogp-support-unit-staff>

La membresía a la alianza consiste en la ratificación, por parte del país interesado, de la Declaración de Gobierno Abierto¹⁴. Mediante lo cual, además de suscribir a los valores promovidos por la alianza, es decir, comprometerse a aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, a apoyar la participación ciudadana, a aplicar los más altos estándares de integridad profesional pública y aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas, el país se compromete a la elaboración bianual de Planes de Acción Nacional de Gobierno Abierto sujetos a procesos de consulta pública y reportes independientes de seguimiento y evaluación¹⁵.

Los planes de acción constituyen, según OGP, “el mecanismo a través del cual la voluntad política se traduce en acciones concretas”¹⁶. Los mismos deben ser desarrollados de forma colaborativa con la sociedad civil y contener compromisos específicos y ambiciosos que apunten al aumento de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. A su vez, deben ser sometidos a un plazo mínimo estipulado de consulta pública y procesos de evaluación independiente mediante el Mecanismo de Revisión Independiente, o IRM, por sus siglas en inglés.

El IRM constituye un instrumento mediante el cual los gobiernos rinden cuentas de sus compromisos. Éste mecanismo implica la elaboración de informes independientes por parte de expertos nacionales para la evaluación de los gobiernos en el desarrollo e implementación de sus planes de acción, así como la elaboración de recomendaciones técnicas para la mejora de procesos presentes y futuros¹⁷.

Uruguay adhirió a OGP en setiembre de 2011 y, a partir de entonces, comenzó el desarrollo del primer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto. A los efectos de tal desarrollo se creó el Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto y se encomendó su gestión y coordinación a AGESIC. El país contaría con una primera versión de su primer Plan de Acción Nacional hacia el 10 de abril de 2012, previo a la primera Reunión Anual de la Sociedad de Gobierno Abierto (Clastornik y Pardo en Hoffman *et al.* 2013) y con su

¹⁴ Para acceder a la declaración: <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>

¹⁵ <http://www.opengovpartnership.org/about> (Traducción propia).

¹⁶ Folleto de OGP:

http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Booklet_Spanish_Digital.pdf

¹⁷ *Ibidem*.

aprobación oficial por el Decreto N° 259/012 del 13 de agosto de 2012. Hacia noviembre de 2016 el país se encuentra en su tercer ciclo al haber sido publicado su Tercer Plan de Acción.

I.IV. Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto

La participación de un país en OGP exige que se establezca en éste un “mecanismo permanente de diálogo entre el gobierno y la sociedad civil”¹⁸, de modo tal que participe de todo el ciclo nacional de Gobierno Abierto, tanto de la elaboración del plan de acción como del apoyo a los procesos de implementación, monitoreo y evaluación. Esto conforma, pues, la institucionalización del Gobierno Abierto al interior de cada país.

En Uruguay, este mecanismo permanente de diálogo está conformado por el Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto, creado a tales efectos por Resolución del Presidente de la República N° 595/011 del 22 de noviembre de 2011. En ese entonces, la resolución solicitó a los jefes de AGESIC, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la designación de un representante para integrar el Grupo de Trabajo, en tanto que se encomendaba a AGESIC la coordinación, gestión y seguimiento del grupo¹⁹. Sin embargo, no se preveía entonces participación civil ni académica.

La ampliación del Grupo de Trabajo, mediante la Resolución N°22 del 12 de junio de 2013 del Consejo Directivo Honorario (CDH) de AGESIC, incluyó a un representante del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, un representante del Centro de Archivos y Acceso a la Información (CAINFO), un representante de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG) y un representante del Congreso de Intendentes. No obstante, la sociedad civil organizada solicitó que se invitara a dos representantes civiles sin que se identifique específicamente las organizaciones a las que deban pertenecer, lo cual dio por resultado una modificación de la anterior resolución, considerando la demanda de la

¹⁸ Folleto de OGP.

¹⁹ Resolución Presidencial N° 595/011:

https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/2048/1/resolucion_presidencia_gobierno_abierto.pdf

sociedad civil²⁰. Esta modificación dio lugar también a la creación de la Red de Gobierno Abierto, creada a los efectos de organizar y agrupar la representación civil en el Grupo de Trabajo y garantizar la mayor inclusión posible de organizaciones civiles en la iniciativa de Gobierno Abierto

La conformación del Grupo de Trabajo incluiría así, por parte del gobierno, representantes de AGESIC, OPP, INE, MRREE, MEF, UAIP; así como por un representante del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR) y miembros de DATA y CAINFO como representantes de la sociedad civil organizada, agrupada en la Red de Gobierno Abierto²¹.

No obstante, con motivo de la aprobación del Decreto N° 357/016²² del 7 de noviembre del 2016, que establece las competencias y funciones del Grupo de Trabajo, se actualiza la conformación de éste y se robustece su institucionalidad, puesto que desde su creación por Resolución del Presidente de la República, sus sucesivas modificaciones fueron realizadas por resolución del CDH de AGESIC.

En cuanto a su conformación, la nueva normativa incluye un nuevo representante por parte del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), mientras que invita a la participación, con un representante por organismo, al Poder Legislativo, el Poder Judicial, a la UdelaR, al Congreso de Intendentes, así como a las organizaciones de la sociedad civil “que se ocupen de temas vinculados con el Gobierno Abierto”.

Este grupo constituye el actor responsable de coordinar y dar seguimiento a todas las etapas del proceso de elaboración, consulta y participación en los Planes de Acción Nacional de Gobierno Abierto, así como de monitorear el avance y cumplimiento de las metas del Plan y colaborar con los entidades públicas en la elaboración de sus compromisos en el marco de esta iniciativa. En el grupo se dialoga, se discute y se deciden por consenso las estrategias y procesos de los planes de acción, así como de la promoción de los valores del Gobierno Abierto en el país.

²⁰ Resolución CDH-AGESIC 36/013:

https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/3120/1/resolucion_036_2013.pdf

²¹ Fuente: <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/4789/25/agesic/grupo-de-trabajo.html?idPadre=4785>

²² Decreto N° 357/016: <http://www.impo.com.uy/bases/decretos/357-2016>

Se mantienen reuniones cuya frecuencia ordinaria es mensual, aunque pueden realizarse también reuniones extraordinarias de frecuencia quincenal o semanal, dependiendo de las necesidades que imponga la agenda. Siendo ésta decidida en el mismo ámbito del grupo, aunque su convocatoria es realizada por el Equipo de Gobierno Abierto de AGESIC, que mantiene su rol inicial de coordinación y gestión. Por su parte, todas las reuniones implican la elaboración de actas a cargo de AGESIC que, tras ser validadas por todo el grupo, incluyendo comentarios y ajustes por parte de sus miembros, son publicadas a través del sitio web de la agencia²³ desde donde la ciudadanía puede seguir los procesos y discusiones allí planteadas.

La inclusión del Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto como otra sección del apartado sobre el contexto institucional de la pasantía responde a la relevancia que ha tenido, para el proceso de la misma, mi participación en sus reuniones, desde las primeras semanas hasta el último día. Es por ello que se lo describe también como parte del ámbito institucional en que se desarrolló la práctica educativa.

²³ Las mismas pueden ser consultadas a través del siguiente enlace:
<http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/4792/25/agesic/actas.html?padre=4789&idPadre=4789>

II. Pautas teóricas

El presente apartado ofrece un acercamiento a los principales conceptos y pautas teóricas a partir de los cuales se ha estructurado el trabajo en la pasantía de egreso. La presentación de los conceptos manejados en el proceso de la práctica educativa permite una mejor comprensión de ésta, así como de sus productos.

II.I. Gobierno Abierto

Como se ha mencionado anteriormente, al describir el contexto institucional en que se desarrolló la pasantía, el trabajo desarrollado durante estos meses se ha enfocado en la implementación del programa de Gobierno Abierto, por lo cual es menester definir tal concepto.

El Gobierno Abierto es un concepto relativamente nuevo en su acepción actual, y no existe un relato unánime sobre su origen, así como tampoco una definición consensuada. Se trata, pues, de un concepto en construcción. Tal condición conlleva algunas dificultades, como advierte -por ejemplo- Manuel Villoria sobre los riesgos de expandir el uso de un concepto aún vagamente definido, y es que “si gobierno abierto es cualquier cosa, entonces al final no es nada” (Villoria, Manuel en Hoffman et al, 2013: 70). Álvaro Ramírez Alujas también hace hincapié en tales riesgos, afirmando que la ambigüedad y falta de definición consensuada sobre la iniciativa del Gobierno Abierto “puede perjudicar significativamente las potencialidades que se le atribuyen” (Ramírez Alujas, 2012: 1).

Sin embargo, ya en 2005 la OCDE había definido algunas características de lo que dio en llamar un *gobierno abierto*, a saber: “la transparencia de las acciones que realiza un gobierno, la accesibilidad a los servicios e información pública, y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades” (OCDE, 2005 en Hoffman et al, 2013: 103). Esto implica, desde la perspectiva del público, que los ciudadanos, las empresas y las organizaciones civiles tengan la capacidad de solicitar y recibir información relevante y entendible, la capacidad de obtener servicios y realizar transacciones, y oportunidades de participación en el proceso decisorio (OCDE, 2005).

En ese entonces, la OCDE (2005) abordaba el concepto de Gobierno Abierto desde la necesidad de modernización de los gobiernos frente a una creciente presión civil por

mayor información y responsabilidad de parte de sus gobernantes. El mismo documento señala los principios de la “buena gobernanza” como la base para la construcción de gobierno abierto, entre ellos: Transparencia y rendición de cuentas, justicia y equidad, respeto al imperio de la ley y altos estándares éticos en la función pública (OCDE, 2005). En este sentido, el abordaje de la OCDE liga el concepto de gobierno abierto a un proceso específico de modernización, de buena gobernanza y democratización, considerando la “apertura” como una característica de ello. No menos importancia reporta la afirmación, por parte de dicha organización, de que “[d]urante las últimas dos décadas, todos los países de la OCDE han invertido en la construcción de gobierno abierto” (OCDE, 2005: 29)²⁴. Este uso del concepto de Gobierno Abierto implica el reconocimiento de un proceso asociado a él décadas antes de la creación de OGP y de la masificación del mismo.

A su vez, el abordaje de la OCDE ha mostrado cierta evolución con el correr de los años, desde las dimensiones mencionadas y el foco en una Administración Pública transparente, accesible y receptiva, hacia su abordaje como plataforma para el relacionamiento y el trabajo conjunto entre gobierno y sociedad civil en la co-creación de valor público (OCDE, 2010 en Ramírez Alujas, 2012).

Sin embargo, uno de los mayores hitos en el proceso de gestación –por así decirlo– de la iniciativa del Gobierno Abierto lo constituye el memorando *“Transparency and Open Government: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies”*²⁵ redactado por Barack Obama el 21 de enero de 2009. En el documento, el entonces presidente estadounidense expresaba lo que sería el cometido de su administración de lograr un “nivel sin precedentes de apertura en el gobierno” (Obama, 2009a)²⁶. El memorándum establece tres pautas generales como condiciones para el proceso de apertura que, a efectos de este apartado, podríamos considerar como dimensiones del concepto, al menos en la definición particular de Obama.

El gobierno abierto, según esta definición, ha de ser transparente, participativo y colaborativo. En el entendido de que, la transparencia promueve la rendición de cuentas y provee a los ciudadanos de información sobre lo que el gobierno hace. La

²⁴ Traducción propia.

²⁵ https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment

²⁶ Traducción propia.

participación mejora la efectividad y la calidad de las decisiones. Y la colaboración involucra activamente a los ciudadanos en el quehacer gubernamental, comprendiendo que el conocimiento se encuentra ampliamente disperso en la sociedad. Asimismo, de forma transversal a cada dimensión, se hace hincapié en el uso de las TICs para la consecución de tales cometidos, como la publicación de información y la mejora en la accesibilidad a la misma y la generación de una interacción y procesos de retroalimentación con el público para una mejor priorización de la información a publicar (Obama, 2009a).

La importancia del nuevo paradigma durante la administración Obama responde, también, al predominio que hasta ese momento detentaba en aquel país el paradigma gerencialista de la administración pública más vinculado al New Public Management, así como el contexto de la controvertida Patriot Act y la lucha anti-terrorista “con su dosis de opacidad y autoritarismo inherente” (Villoria, Manuel en Hoffman et al, 2013: 69).

Por su parte, Calderón y Lorenzo (2010), cuya definición es tomada por CEPAL y –en lo nacional- retomada desde AGESIC, sostienen 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 teniendo en cuenta sus 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” (Calderón y Lorenzo, 2010: 11).

En esa misma obra, otro autor define el Gobierno Abierto como “el conjunto de prácticas por las que los gobiernos democráticos tradicionales se relacionan con los ciudadanos, aplicando los principios de conversación permanente, en el sentido doble, es decir hablar, escuchar y responder, para conocer sus opiniones y reaccionar ante las mismas, mejorando la prestación servicios y la promulgación de normas” (Antoni Manchado en Calderón y Lorenzo, 2010: 112).

Por otro lado, Dennis Hilgers (2012 en Wijnhoven, 2015) define “open government” como “el acto de integrar el conocimiento externo al interior del proceso político-

administrativo”²⁷. Del mismo modo, en Wijnhoven (2015), se aborda el gobierno abierto desde su foco en la colaboración entre la ciudadanía y el gobierno, aunque destacando el hecho de que tal colaboración no supone modificación alguna al rol de los actores decisores establecidos en el marco de un sistema democrático representativo. En este sentido, la literatura general sobre el tema, según Wijnhover, aborda el gobierno abierto como complemento, o mejora, a la democracia representativa, y no como una alternativa.

Oscar Oszlak afirma que “un gobierno podría considerarse abierto en tanto promoviera el involucramiento en la gestión de organizaciones sociales y ciudadanos” (Oszlak, 2013: 4). En este caso, la afirmación del autor parece más la descripción de una condición necesaria que una definición exhaustiva del concepto, sin embargo nos permite ver el énfasis que éste hace en la dimensión participativa, así como en la receptividad por parte de los organismos públicos, condición necesaria para una participación efectiva y fluida.

Uno de los autores de referencia sobre Gobierno Abierto en la región, Álvaro Ramírez Alujas, afirma –priorizando otra dimensión del fenómeno– que “históricamente, la idea de gobierno abierto se relaciona al progresivo avance y aprobación de marcos legales sobre libertad de información, acceso a datos públicos, libertad de expresión y prensa, entre otros” y que “por ello, en su acepción original está estrechamente vinculado con el concepto de FOIA (*freedom of Information Act*)” (Ramírez Alujas, 2012: 2). Según el mismo autor, citando a Chapman y Hunt (1987), el término gobierno abierto ya había suscitado debates en el Reino Unido décadas atrás, aunque, sin una definición puntual, el mismo abordaba diversas cuestiones relacionadas al secreto de gobierno e iniciativas para la apertura del sector público al escrutinio ciudadano y la lucha contra la opacidad burocrática (Ramírez Alujas, 2012). Esta salvedad viene a explicar aquel abordaje de la OCDE y su temprana identificación de procesos de apertura vinculados principalmente a la aprobación de marcos legales para el acceso a la información pública.

En la misma obra, Ramírez Alujas (2012) propone una definición operacional del concepto de Gobierno Abierto. En su definición, basada en planteos de Meijer *et al.*

²⁷ Traducción propia, original en inglés.

(2012), se establecen dos dimensiones del concepto: en primer lugar, *la visión*, que comprende la transparencia y el libre acceso a la información gubernamental; y en segundo lugar, *la voz*, como participación en tanto libre acceso a espacios de toma de decisiones. A su vez, la visión aparece como condición fundamental para sostener la voz, por lo que, además de haber cierta direccionalidad entre las dimensiones, es necesaria una relación sinérgica entre ellas (Ramírez Alujas, 2012).

Finalmente, y haciendo uso de las palabras de Ramírez Alujas (2012), es de vital importancia entender el concepto de Gobierno Abierto como una plataforma conceptual anclada en un tejido de valores fundamentales del sistema democrático que va más allá del carácter funcional y operacional que sostiene sus iniciativas particulares (Ramírez Alujas, 2012: 9). Con ello se hace hincapié en el carácter abstracto, y hasta filosófico –si es posible–, del gobierno abierto. Un concepto de tales características es comprensible sólo desde una perspectiva holística. En palabras de Nathaniel Heller (2012), es importante destacar que ninguna de las dimensiones o iniciativas consideradas constituyen gobierno abierto en sí mismas y sólo cuando se combinan entre ellas permiten visualizar el potencial de ese paradigma. Es decir que, sólo mediante la combinación sinérgica de las dimensiones referidas es posible hablar de medidas efectivas de gobierno abierto.

Los abordajes presentados sobre el concepto de Gobierno Abierto son algunos de los tantos que pueden encontrarse en la literatura, y el ejercicio de recabarlos podría extenderse aún por varias páginas. Sin embargo, se ha dado muestra ya de una variedad de miradas al concepto, desde abordajes más abstractos hasta definiciones operacionales. Incluso hay quienes afirman definirlo mediante experiencias concretas.

No obstante lo expuesto hasta el momento, es posible dilucidar algunos puntos comunes. Todas las definiciones establecen ciertos valores, pilares, pautas o condiciones que no conforman sino posibles dimensiones del concepto. A su vez, distintos autores identifican distintas dimensiones dependiendo la prioridad que asignen a distintos aspectos de la vida política que, en última instancia, no difieren demasiado entre sí.

Así, mientras algunos consideran la transparencia y la rendición de cuentas como dos dimensiones diferentes, otros dan por sentado que la rendición de cuentas se

incluye en su concepción de transparencia, e incluso algunos unen ambas cuestiones en una dimensión más amplia, referida a veces a la integridad pública. Lo mismo sucede con los conceptos de participación y colaboración ciudadana; hay quienes hablan de participación e incluyen en ella, o dan por sentado, procesos colaborativos, mientras que otros destacan la colaboración como una categoría independiente. De forma similar es que en algunos casos la innovación tecnológica, o el uso o apropiación de las TIC, conforman una dimensión más, mientras que en otros se la considera de forma transversal a las demás dimensiones.

Otro punto en común de los diferentes abordajes es la visión holística sobre las dimensiones del concepto. Como se mencionó anteriormente, es la conjunción de las diferentes iniciativas en una lógica sinérgica lo que nos permite hablar de gobierno abierto. Por otro lado, definiciones como la de la OCDE (2005) establecen cierto paralelismo entre la iniciativa del gobierno abierto y lo que llama “la buena gobernanza”, lo cual obedece -podríamos concluir- al carácter paradigmático del concepto de gobierno abierto en su acepción actual, comprendiendo fenómenos y temáticas tradicionales de la teoría política y la administración pública, entre otras disciplinas.

Para el caso de OGP, el abordaje que hace la alianza del concepto de gobierno abierto se presenta de forma resumida en la Declaración de Gobierno Abierto. En tal documento se asumen los compromisos de trabajar en i) aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales; ii) apoyar la participación ciudadana; iii) aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos; y iv) aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas. Este concepto entonces, en la perspectiva de OGP, comprende cuatro dimensiones: Transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación tecnológica. Tal es el abordaje que impera en la aplicación práctica de la iniciativa de gobierno abierto en los procesos internos de cada país miembro de la alianza.

II.II. Gobernanza

Al recorrer las diferentes definiciones del concepto de Gobierno Abierto surge la necesidad de resaltar algunas nociones a él referidas, como lo es el concepto de gobernanza. En este sentido, el concepto de gobernanza se manifiesta allí donde la iniciativa reformista genera nuevos mecanismos de relación Estado-sociedad, así como también en los procesos internos de implementación de tal iniciativa. Y es que la metodología pautada por OGP implica, necesariamente, la prédica con el ejemplo. Es decir que, al promover instancias de diálogo con el fin es recibir y canalizar demandas sociales; o al convocar a los organismos públicos a la publicación de información, a la “apertura por defecto” y a la innovación en cuanto a métodos de rendición de cuentas; el gobierno no puede simplemente apelar a su capacidad de coacción y a la aplicación burocrática de las reformas sin entrar en contradicción con los principios y valores que intenta promover. Es justamente este aspecto lo que nos lleva a hablar de gobernanza.

Existe una extensa literatura acerca de este concepto, sin embargo, el núcleo de todos ellos es el relacionamiento del Estado con la ciudadanía. Un ejemplo de ello es Robert Jessop quien, al abordar las formas del Estado capitalista, define el concepto de gobernanza como “cualquier forma de coordinación de relaciones sociales interdependientes, desde las simples interacciones didácticas hasta las complejas divisiones del trabajo” (Jessop, 2008: 60). Mientras que Calame y Talmant, por su parte, definen la gobernanza como la “capacidad que tienen las sociedades humanas de proveerse de sistemas de representación, instituciones, procesos y cuerpos sociales, para administrarse ellas mismas en un movimiento voluntario” (Calame y Talmant, 2001: 15).

Mucho se ha escrito sobre el tema y proliferan las definiciones al respecto, sin embargo, los planteos antes expuestos dan cuenta de un concepto cuyo objeto trasciende el ámbito estrictamente gubernamental para abarcar los mecanismos de autorregulación de la sociedad toda.

La literatura distingue, generalmente, tres formas de gobernanza a modo de “tipos ideales” cuya denominación varía dependiendo del autor, su enfoque y sus matices. Un primer modelo, el “burocrático-jerárquico”, se asocia al modelo weberiano de Estado-nación y se basa en la coordinación coactiva por parte de éste (Jessop, 2008).

En segundo lugar, el modelo gerencialista (neoliberal) que, nacido de la crisis del modelo burocrático, propugna la desestatización y la mercantilización general de la vida social y, en particular, la despolitización de la administración pública, confiando en las fuerzas del mercado para la organización de la sociedad. Finalmente, existe un enfoque alternativo que, con un mayor grado de polisemia (Veneziano, 2005) y menor consenso interno, refiere a un modelo heterárquico de auto-organización social (Jessop, 2008), al que se suele referir también con el concepto de “gobernanza en/de redes” o “paradigma democratizante”, por oposición al “paradigma neo-conservador” encarnado por el modelo gerencialista.

En el marco de la Iniciativa de Gobierno Abierto abundan las referencias a conceptos como “gobernanza en redes”, “gobernanza abierta” o, simplemente, “buena gobernanza”. Es por ello que resulta preciso incluir tal concepto en el presente informe. Sin embargo, aunque podamos afirmar que, al hablar de Gobierno Abierto, estamos hablando de gobernanza heterárquica o democratizante, no es posible recorrer el camino inverso, dado el grado de polisemia y diversidad en los abordajes de ese paradigma de la gobernanza. Y, si bien, el concepto de Gobierno Abierto es también polisémico, éste cuenta con el respaldo que supone la existencia de una iniciativa internacional cuya constitución establece algún tipo de acuerdo mínimo para su definición.

III. Actividades realizadas

El plan de trabajo de la pasantía de egreso fue desarrollado a partir de las necesidades de AGESIC de forma coordinada con el pasante y su tutor, en base al perfil y los intereses educativos del estudiante.

La primera reunión para la coordinación de actividades entre el estudiante, el tutor y la responsable institucional se realizó el día 14 de abril de 2016. En esa ocasión, la responsable de la pasantía por parte de la institución receptora, Ninoschka Dante, presentó la institución y las actividades en curso en las que se habría de insertar la práctica educativa.

La práctica en su conjunto se desarrolló en el marco del programa de Gobierno Abierto de AGESIC. En este sentido, el trabajo comprendió tres grandes procesos. En primer lugar, el proceso de elaboración del Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, 2016-2018. En segundo lugar, el proceso de auto-evaluación del Segundo Plan, 2014-2016, cuya vigencia concluyó en junio de ese año. Y, de forma transversal a ambos, la gestión y articulación del Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto.

Es a partir de tales procesos que se desarrollan las distintas actividades, tanto de participación ciudadana como de sistematización y procesamiento de datos, fundamentales para la concreción de cada uno de éstos. Entre ellas se incluyen la relatoría de la cuarta mesa de diálogo, la estrategia de consulta pública, la gestión y articulación del Grupo de Trabajo, así como la elaboración de las actas de reunión, entre otras actividades detalladas en las siguientes páginas.

III.I. El trabajo en AGESIC

En primer lugar, cabe señalar que, como característica de la pasantía y por decisión personal, la misma fue realizada de forma más presencial. El horario acordado entre el estudiante y su responsable en la institución receptora, en consonancia con lo estipulado en el reglamento de pasantías educativas de la Facultad de Ciencias Sociales, fue de 20 horas semanales, cuatro horas diarias, de lunes a viernes. Aunque la cantidad de horas no fue siempre uniforme, dado que el trabajo tuvo que adaptarse a

lo que dictaba la agenda y los plazos estipulados, por lo que la jornada se extendía, usualmente, por más de cuatro horas diarias.

Esta forma de trabajo me permitió una mayor inmersión en los procesos asociados al plan de acción y al programa de Gobierno Abierto de AGESIC, así como también un mayor relacionamiento con los demás trabajadores de la agencia. Tuve también la oportunidad de asistir a las reuniones entre AGESIC y diferentes organismos públicos interesados en asumir compromisos de gobierno abierto, lo que me permitió conocer las inquietudes de éstos, así como sus intereses, dinámicas y obstáculos.

También formé parte de las reuniones periódicas del Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto, integrado por representantes del gobierno, la sociedad civil y la academia. Como se ha expuesto, el grupo constituye un ámbito de participación en sí mismo, enmarcado en la iniciativa de Gobierno Abierto, que acerca demandas sociales a actores gubernamentales y garantiza la incidencia civil en los Planes de Acción Nacional. En este ámbito, me fue encomendada la elaboración (y co-elaboración, dependiendo del caso) de las actas de las reuniones del grupo, incluyendo su puesta a consideración y validación por parte de los demás participantes. Estas actas constituyen el testimonio público de las reuniones, donde se refleja el trabajo llevado a cabo en ellas, así como la agenda y las demandas allí expuestas por parte de los diferentes actores²⁸.

Además, el trabajo diario en la agencia supuso la realización de distintas tareas puntuales y el apoyo al personal de AGESIC en algunas de ellas. Ejemplo de ello fue la jornada de difusión llevada a cabo el día miércoles 28 de setiembre de 2016 con motivo del Día Internacional del Derecho al Acceso a la Información Pública. Esta jornada, celebrada en forma simultánea por 11 países miembros de la Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y de la cual formé parte junto con el equipo de AGESIC, de la UAIP (Unidad de Acceso a la Información Pública) y de la Presidencia de la República, supuso una intervención directa en la ciudad con una gran respuesta por parte de la ciudadanía. Para ello, se contó con la realización de

²⁸ Las actas se encuentran disponibles en la web de AGESIC, a través del siguiente enlace: <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/4792/25/agesic/actas.html?padre=4789&idPadre=4789>

espectáculos artísticos y se repartieron materiales gráficos informativos sobre el derecho de acceso a la información pública²⁹.

Entre las tareas realizadas en ese trabajo diario, participé también de la elaboración de resúmenes y documentos introductorios para algunos de los jerarcas, tanto de la agencia como de presidencia. Ejemplo de lo cual fue la elaboración de un documento explicativo en el que se resumía el proceso del Tercer Plan de Acción Nacional, así como sus principales compromisos y esfuerzos hasta la fecha, con motivo de la participación del Presidente de la República en la Cumbre Mundial de OGP de París, a realizarse en el mes de diciembre del corriente año.

III.II. Cuarta Mesa de Diálogo y Trabajo Colaborativo: “Acceso a la información y datos abiertos en Uruguay”

Las mesas de diálogo se enmarcan en el proceso de elaboración de los planes de acción nacional de gobierno abierto, por lo cual las demandas, ideas y propuestas que en ellas se trabajen han de alinearse a tal iniciativa y sus valores. En el caso de la cuarta mesa de diálogo se incluyó, además, un fuerte énfasis en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, cuya consecución desafía al mundo entero, y la joven iniciativa de Gobierno Abierto los ha adoptado prácticamente como un valor propio.

Para la elaboración del Tercer Plan de Acción se realizaron dos mesas de diálogo, entre setiembre de 2015 y abril de 2016. Estas instancias participativas, impulsadas desde el Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto con la coordinación y seguimiento de AGESIC, suponen un espacio desde donde canalizar, principalmente, demandas civiles e intercambiar ideas y propuestas entre la sociedad civil, el gobierno y la academia, haciendo hincapié además en el trabajo colaborativo. En el caso del Tercer Plan de Acción, de los **75** compromisos incluidos en él, **26** fueron generados parcial o totalmente en las mesas de diálogo.

La Cuarta Mesa de Diálogo y Trabajo Colaborativo “*Acceso a la información y datos abiertos en Uruguay*” tuvo lugar los días 21 y 26 de abril de 2016. Ésta instancia de diálogo y colaboración tuvo el objetivo de articular demandas de la sociedad civil y

²⁹ La noticia referida a esta jornada se encuentra disponible en la web de AGESIC, en el siguiente enlace: <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/5897/1/agesic/se-celebro-el-dia-internacional-del-derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica.html?idPadre=1937>

trabajar de forma conjunta entre actores gubernamentales, civiles y académicos con el fin de construir propuestas pasibles de ser incorporadas en el Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, 2016-2018.

La Mesa tuvo una convocatoria de **89** representantes de **46** organizaciones, **29** de las cuales constituyen organismos públicos, **15** organizaciones de la sociedad civil y **dos** académicas. Como resultado de ello, el primer día, surgieron **110** ideas que fueron retomadas en la segunda reunión, en la que se consolidaron **44** propuestas discutidas y acordadas entre los presentes.

En la primera reunión de la cuarta mesa, tras la presentación de la iniciativa de Gobierno Abierto, del proceso en Uruguay y de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), se organizaron sub-grupos temáticos con el fin de lograr una mejor dinámica para la cantidad de asistentes. Estos sub-grupos, nombrados según el tema que abarcaran, eran los siguientes: “Educación”, “Energía y Medio Ambiente”; “Gobiernos Departamentales”; “Justicia”; “Políticas Transversales” y “Salud y Cuidados”. Esta primera reunión se centró en la demanda (principal aunque no exclusivamente civil), el debate y la propuesta de ideas que serían recogidas y sistematizadas para ser retomadas en la segunda reunión con el objetivo de estudiar su viabilidad y trabajar en posibles acuerdos³⁰ entre los representantes civiles, gubernamentales y académicos.

En tal ocasión, la tarea que me fue asignada (junto con los demás pasantes en la agencia) fue la elaboración del documento de relatoría de la Cuarta Mesa de Diálogo, aunque la participación de tal instancia supuso también la posibilidad de formar parte del debate, la elaboración y la propuesta de ideas y demandas como un integrante más de la Mesa.

Durante el proceso me desempeñé en las tareas de recolección y sistematización de propuestas, lo que incluyó la elaboración de planillas sobre las propuestas de la primera reunión para su tratamiento en la segunda reunión, así como de las propuestas y acuerdos alcanzados al finalizar el proceso, particularmente de la sub-

³⁰ Al hacer uso aquí del término “acuerdo” me apego al lenguaje utilizado en tales instancias, en las cuales se explicó y remarcó el hecho de que estos “acuerdos” lo eran en tanto los representantes civiles, gubernamentales y académicos presentes coincidían en una determinada propuesta y en su presunta viabilidad. Esto no suponía acción vinculante alguna para el/los organismo/s en cuestión, dado que los representantes de los mismos no eran autoridades decisoras.

mesa temática de Educación, de la cual formé parte y en la que me desempeñé como relator en ambas ocasiones. El documento de relatoría de la mesa de diálogo se encuentra disponible en el anexo V del Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto³¹.

Por otro lado, las tareas de sistematización y procesamiento abarcaron también las propuestas surgidas de la tercera mesa de diálogo, llevada a cabo en setiembre de 2015. Si bien no participé de tal instancia, sí trabajé de forma conjunta con el personal de AGESIC en la elaboración del documento de relatoría del proceso, principalmente en tareas de sistematización y aspectos formales del mismo.

III.III. Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2016-2018

En cuanto al proceso de armado del Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, 2016-2018, entre las tareas realizadas se incluyen reuniones con varios de los organismos que asumieron compromisos en el marco del plan (así como con organismos o direcciones que manifestaron interés en ello y que no llegaron a elaborar compromisos por diferentes motivos). Los organismos de cuyas reuniones tuve la oportunidad de formar parte fueron: MRREE, MIEM (DINAPYME), MEC (Comisión Honoraria para la Continuidad Educativa y Socio-Profesional de los Alumnos Egresados de las Escuelas Especiales del CEIP) y MIDES (Dirección Nacional de Promoción Sociocultural). Logrando, en algunas de ellas, consolidar compromisos y/o futuras instancias de trabajo en el marco del Programa de Gobierno Abierto y la temática de cada organismo en particular.

Con respecto al documento del plan, trabajé en la recepción, sistematización y control de calidad de las fichas de compromiso elaboradas por los diferentes organismos públicos, lo que concluyó en el primer anexo del Plan de Acción. La principal responsabilidad asociada a ello fue el control de calidad de las mismas, para lo cual trabajé de forma conjunta con los demás funcionarios de la agencia, dada la cantidad de compromisos (75) y la diversidad de temáticas abordadas en los mismos. Sin embargo, el estándar común a todos ellos implicó la corroboración de compromisos pertinentes, es decir, iniciativas originales más allá de las tareas

³¹ Documento de Relatoría de la Cuarta Mesa de Diálogo y Trabajo Colaborativo: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Uruguay_Anexo-V_Relatoria-4ta-Mesa-de-dialogo.pdf

intrínsecas a los organismos o del cumplimiento de la norma; que consten de metas claras, mensurables, con plazos definidos y alineadas a la iniciativa de gobierno abierto.

En este sentido, los procesos paralelos de consulta pública, reuniones con los organismos y reuniones del Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto implicaron instancias de consulta y modificaciones a varios compromisos del plan, por lo cual cada consulta, respuesta y/o modificación supuso la coordinación entre quienes elaboramos los anexos de fichas de compromisos, de planilla de metas y del documento del plan y resumen de compromisos, dado que cada modificación debía realizarse de igual forma en todos los documentos.

El Plan incluyó además un anexo sobre el proceso de elaboración del Plan y los ámbitos de participación implicados en el mismo, para lo cual se partió de dos documentos elaborados por los demás pasantes en la agencia. En esta ocasión mi trabajo supuso la unificación de ambos documentos. La responsabilidad asociada a ello radicó en el control de calidad y la validez de los datos incluidos. El anexo en cuestión comprende las diferentes etapas del proceso de desarrollo del Plan de Acción así como la enumeración y caracterización de los distintos ámbitos de participación ciudadana que consolidaron el proceso³².

Además de los anexos, formé parte de la elaboración del documento central del Plan de Acción, particularmente de la sección con los resúmenes de los compromisos, mediante la cual se ofrece un primer acercamiento a los mismos a través de una breve descripción y la identificación del organismo vinculado.

Finalmente, se me encomendó la redacción de la introducción (resumen ejecutivo) del documento del Tercer Plan de Acción Nacional. Lo cual implicó la elaboración de una síntesis de los objetivos del proceso, la justificación del mismo, así como las particularidades de los esfuerzos realizados hasta la fecha. El texto elaborado para tal ocasión, más allá de algunas correcciones, fue publicado en su totalidad³³.

³² El anexo en cuestión se encuentra disponible a través del siguiente enlace: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Uruguay_Anexo-III_Proceso-creacion-Plan-Accion-ambitos-participacion-V22.pdf

³³ El resumen ejecutivo se encuentra publicado, tanto en el documento del plan como en la web de OGP, a través del siguiente enlace: <http://www.opengovpartnership.org/country/uruguay>

III.IV. Consulta Pública

En consonancia con el proceder establecido por OGP respecto de los Planes de Acción Nacional, el borrador del documento del Tercer Plan de Acción fue sometido a un proceso de consulta pública, durante el cual se publicó el documento y se habilitaron canales de recepción de comentarios, consultas y propuestas por parte de la ciudadanía en su conjunto.

La estrategia de consulta pública para el borrador del documento del Tercer Plan de Acción fue elaborada por el grupo de pasantes del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales. En mi caso, formé parte de la creación de la estrategia de consulta pública y su presentación ante el Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto para su validación. No ya del proceso de seguimiento de los comentarios recibidos durante la misma.

El proceso fue titulado “Consulta Pública: Opiná, incidí y transformá las iniciativas del Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2016-2018”, enfatizando la posibilidad de incidir y -en última instancia- transformar los diferentes compromisos asumidos por los organismos.

El trabajo en la estrategia de consulta pública se dio durante el mes de junio de 2016. Mientras que la consulta fue liberada el 1ro de agosto del mismo año, día en el que se habilitaron los canales de recepción de comentarios.

Los canales habilitados fueron la web de AGESIC y la fanpage de Facebook de la agencia, así como también la casilla de correo de Gobierno Abierto de AGESIC. En la web se publicaron los nombres de los compromisos acompañados de un breve resumen de cada uno de ellos, separados en ejes temáticos. A su vez, el público podía descargar las fichas de cada compromiso para mayor detalle y realizar comentarios en la sección de los respectivos ejes. Por este medio se alcanzaron las **2.200** visitas, mientras que se obtuvieron **seis** comentarios³⁴. Mientras que por correo electrónico se recibieron **10** comentarios, entre consultas y propuestas.

³⁴ Esto es, omitiendo los comentarios repetidos por errores de la web y los comentarios de prueba que se realizaron para corroborar el correcto funcionamiento del espacio.

En la *fanpage* de Facebook se elaboró un álbum de fotos donde cada imagen contenía el nombre de un compromiso y una descripción, a pié de foto, del mismo. Se optó por habilitar Facebook como canal de recepción en el entendido de que se alcanzaría un mayor impacto y se atraerían más comentarios que por el canal tradicional de la web. Esta opción buscaba simplificar el proceso de los comentarios, invitando a los usuarios de Facebook a comentar como lo hacen en su uso cotidiano de la red social sin necesidad de ser redirigidos a una web externa ni de “logearse” en ella. Finalmente, el álbum tuvo un alcance de **7.650** personas, recibiendo **22** comentarios³⁵, 147 “compartidas”, 344 “me gusta” y 22 reacciones, entre ellas: 16 “me encanta”, cuatro “me divierte”, un “me asombra” y un “me enoja”.

Tras el plazo estipulado, se cerraron los canales de recepción de comentarios y se procedió a la sistematización de los mismos. Si bien no participé de tal sistematización, sí lo hice de los procesos posteriores asociados a éste, entre los cuales se incluye la canalización de las consultas recibidas hacia los organismos vinculados y la articulación de las demandas y propuestas con los mismos, a los efectos de propender una respuesta oficial de los organismos a los comentarios recibidos, así como la modificación –dado el caso- de los compromisos en cuestión.

Finalmente, se elaboró un informe del proceso de consulta pública que se incluyó en el 3er Plan de Acción como uno más de sus anexos. Esto supuso la realización de un control de calidad de la sistematización del proceso, así como del tratamiento dado a cada comentario, su efectiva canalización y las respuestas recibidas por parte de los organismos. Abogando siempre por la formalización del proceso, se instó a los organismos la elaboración de una respuesta “formal” y por escrito, de modo que se deje constancia de ella a la ciudadanía. En este proceso se recibió respuesta por parte de cuatro organismos, a saber: Prosecretaría de la Presidencia de la República, Ministerio del Interior, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (en particular, DINAMA y DINAGUA), la Secretaría Nacional para la Lucha Contra el Lavado de Activos (SENACLAFT) y Ministerio de Educación y Cultura³⁶.

³⁵ Los comentarios recibidos en Facebook, finalmente, no se sistematizaron en la consulta pública ya que en ninguno de ellos se incluyó propuesta alguna.

³⁶ En el caso del MEC, el feedback recibido consistió en la modificación de dos compromisos (6.5 y 6.6) de acuerdo a propuestas recibidas desde la sociedad civil.

Aunque también se dejó constancia de la no-respuesta de uno de los organismos, tal es el caso del Ministerio de Salud Pública³⁷.

III.V. Informe final de auto-evaluación del 2do Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, 2014-2016

Hacia el final del período de la pasantía, más precisamente desde el viernes 19 de agosto, se comenzó a trabajar, de forma paralela al desarrollo del Tercer Plan de Acción, en el cuarto -y último- informe de auto-evaluación del Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2014-2016, cuya vigencia concluyó en el mes de junio de 2016.

En el proceso trabajamos los pasantes del ICP a cargo de funcionarias de AGESIC. El trabajo fue coordinado de forma de dividir los compromisos del Segundo Plan de Acción entre quienes realizaríamos la tarea. El proceso de evaluación consistió en la lectura del 2do Plan de Acción, de los compromisos asignados y de los informes anteriores de autoevaluación del plan; así como el seguimiento de los compromisos asumidos por los organismos, los resultados reportados y la corroboración de las fuentes y la evidencia empírica aportada por los mismos. También supuso el contacto con los organismos vinculados y la realización de solicitudes de información sobre los resultados obtenidos por parte de éstos en el marco de los compromisos asumidos.

Manteniendo el mismo formato de los anteriores informes de auto-evaluación -en fichas por compromisos- se procedió a la actualización de los datos de los compromisos asignados. Para ello se le solicitó información a los organismos vinculados, a quienes se les puso al corriente del proceso de cierre del Segundo Plan de Acción y del proceso de elaboración del informe final de auto-evaluación. Asimismo, se les solicitó que asignen un porcentaje estimado de cumplimiento a cada una de las metas de sus compromisos, enfatizando la mensurabilidad de las mismas, así como de los compromisos asumidos.

De esta forma, tales fichas son actualizadas con la información brindada por los mismos organismos y verificada por quienes elaboramos el informe en contacto

³⁷ Los detalles de la consulta pública se encuentran disponibles en el anexo 8 del Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, 2016-2018.

permanente con aquellos ante la posibilidad de dudas o faltantes de información. Las metas y compromisos son presentadas, entonces, de forma medible y verificable.

III.VI. Mirador de Gobierno Abierto

El Mirador de Gobierno Abierto, nació como parte de los compromisos incluidos en el Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, en particular del compromiso 5.5 de AGESIC sobre “Transparencia en el portafolio de proyectos del Estado”. Esta herramienta supone un salto tecnológico en cuanto a la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas de los procesos asociados a los planes de acción nacional de gobierno abierto. En él se acopia toda información relativa a cada compromiso incluido en el plan de acción, desde la descripción de cada compromiso, como también sus referentes, información de contacto y estado de situación.

El Mirador fue puesto en funcionamiento en ocasión del Encuentro Regional de las Américas de la Alianza para el Gobierno Abierto que tuvo lugar entre los días 31 de mayo y el 2 de junio de 2016 en el Radisson Victoria Plaza de Montevideo. Para entonces, la plataforma fue actualizada con los compromisos del Segundo Plan de Acción y la información recabada en el tercer Informe de auto-evaluación del mismo, correspondiente a diciembre de 2015. En esta oportunidad trabajé en la sistematización, verificación y carga de datos en el SIGES (Sistema de Gestión de Proyectos) en conjunto con el personal de AGESIC, lo cual incluyó también el contacto con algunos de los organismos que asumieron compromisos en el Segundo Plan, y verificaban poca o nula información de avance, de modo de dotar de mayor información al software.

Con el fin de dar una mayor visibilidad al proceso de Gobierno Abierto en Uruguay, AGESIC instaló en el evento un stand con un monitor con acceso al Mirador de Gobierno Abierto en el cual podía visualizarse la información actualizada sobre el 2do Plan de Acción, a los efectos de conocer los compromisos del mismo y su grado de avance.

La última actualización de la información en el Mirador de Gobierno Abierto tuvo lugar luego de la elaboración del 4to –y último- informe de auto-evaluación por parte del personal de AGESIC, donde se actualizó el estado de avance de los compromisos

del 2do Plan de Acción. A su vez, la continuidad del proceso implica que, una vez publicado el Tercer Plan de Acción, los compromisos incluidos en el mismo sean cargados en la plataforma y actualizados semestralmente, conforme la elaboración de los informes de auto-evaluación.

Por último, el proceso de incorporación de esta nueva herramienta apunta a que sean los mismos referentes de los compromisos en cada organismo quienes tengan acceso a ella y actualicen la información de los compromisos asumidos, así como su estado de situación y grado de avance. Esto supondría no sólo una apropiación del proceso por parte de los organismos, sino también una internalización del mismo, así como de la iniciativa de gobierno abierto y sus valores asociados, diseminando el paradigma de la gobernanza abierta al interior de los organismos públicos.

III.VII. En suma

Las actividades acordadas al comienzo de la pasantía, detalladas en el Plan de trabajo, se cumplieron en su totalidad de acuerdo al cronograma del proceso nacional. La Tabla 1 resume las actividades realizadas, los entregables y los plazos. El Plan de Trabajo se encuentra disponible en la sección de anexos.

Si bien el trabajo desempeñado durante la pasantía se inscribió en un área y una temática específica, el carácter presencial de ésta implicó también una variedad de actividades de coordinación y apoyo con los demás funcionarios y divisiones de la agencia, lo cual me permitió una mayor interacción con ellos, así como una mayor fluidez en la dinámica de trabajo. Esta lógica, además de favorecer el ambiente y la calidad del trabajo, supuso una experiencia personal de aprendizaje más allá de lo académico y profesional.

Tabla 1. Planilla de actividades realizadas, entregables y plazos correspondientes

Actividades	Entregables	Plazos
4ta mesa de diálogo y trabajo colaborativo, "Acceso a la información pública y datos abiertos en Uruguay".	<ul style="list-style-type: none"> Documento de relatoría. 	<ul style="list-style-type: none"> Le mesa tuvo lugar los días 21 y 26 de abril. El proceso de la relatoría se extendió hasta el 10 de junio.

Participación y gestión del Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto.	<ul style="list-style-type: none"> • Actas de reuniones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entre junio y octubre de 2016.
Consulta pública.	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo y proceso de consulta pública. • Informe de Consulta Pública. Anexo VII del 3er Plan de Acción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entre julio y agosto de 2016. • El documento del Informe de Consulta Pública fue desarrollado en el mes de octubre de 2016
Proceso de elaboración del 3er Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto.	<ul style="list-style-type: none"> • Co-creación del documento del plan. • Sistematización de los compromisos del plan. • Co-elaboración de anexos del plan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entre junio y octubre de 2016.
Proceso de evaluación del 2do Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto.	<ul style="list-style-type: none"> • 4to Informe de Auto-evaluación del 2do Plan de Acción 	<ul style="list-style-type: none"> • Entre agosto y setiembre de 2016.
Implementación del Mirador Ciudadano de Gobierno Abierto.	<ul style="list-style-type: none"> • Control de calidad y sistematización de la información. • Carga de datos en la plataforma. 	<ul style="list-style-type: none"> • Junio de 2016.

Fuente: Elaboración propia en base al Plan de trabajo.

IV. Bibliografía

- Calame, Pierre y Talmant, André (2001) *Con el estado en el corazón: el andamiaje de la gobernanza*. Montevideo: Trilce.
- Carlderón, César y Lorenzo, Sebastián coords. (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. Algón Editores, Alcalá la Real - España. Versión digital disponible en: <https://es.scribd.com/doc/39496858/Open-Government-Gobierno-Abierto> [Acceso el 18/10/2016].
- Heller, Nathaniel (2012) A Working Definition Of “Open Government”. Entrada del Blog disponible en: <http://integrilicio.us/blog/2012/05/22/a-working-definition-of-open-government> [Acceso el 18/10/2016].
- Hoffman, Andrés *et al.* (2013) *La promesa del Gobierno Abierto*. México DF: ITAIP – InfoDF.
- Jessop, Robert (2008) *El futuro del Estado Capitalista*. Madrid: Catarata
- Lathrop, Daniel y Ruma, Laurel (2010) *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. Mountain View-California: O’Reilly Media.
- Naser, Alejandra y Ramírez Alujas, Álvaro (2014) “Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región”. En *Serie Manuales*, N°81. CEPAL-ONU, Santiago de Chile.
- Obama, Barack (2009a) *Transparency and Open Government: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*. The White House. Washington DC. Disponible en:
 - https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment. [Acceso el 18/10/2016].
- Obama, Barack (2009b) “Memorandum on Transparency and Open Government” (OGD), Executive Office of the President of United States of America, Washington, DC. Disponible en:
http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf [Acceso el 13/09/2016].
- OCDE (2005) *Modernising government: The way forward* [online] Disponible en: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset->

[Acceso el 18/10/2016].

- Oszlack, Oscar (2013) “Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”. En Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno. Tomo 5. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe.
- Ramírez Alujas, Álvaro (2012) “Gobierno Abierto: ¿Las nuevas ropas del emperador? Las paradojas de un paradigma en construcción y su reflejo en Latinoamérica”. *Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas [GIGAPP]*, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset [IUIOG]. Madrid.
- Veneziano Alicia (2005) *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: La descentralización participativa de Montevideo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Wijnhover, Fons et al. (2015) “Open government objectives and participation motivations”, en *Government Information Quarterly*, Vol. 32, Issue 1.