



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



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

**Informe de Pasantía**

**Una propuesta para el fortalecimiento  
institucional de la gestión participativa en las  
mesas de diálogo.**  
Un acercamiento al Tercer Plan de Acción Nacional  
de Gobierno Abierto 2016-2018

**Victoria Britos y Alejandra Caballero**  
Tutor: José Miguel Busquets

2017

## Tabla de Contenido

<b>1) Resumen</b> .....	2
<b>2) Introducción</b> .....	3
<b>3) Gobierno Abierto: una vía para el fortalecimiento de la Democracia</b> .....	4
<b>4) Uruguay en la Alianza para el Gobierno Abierto</b> .....	6
4.1) Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2016-2018.....	9
4.2) Grupos de trabajo de Gobierno Abierto.....	10
4.3) Mesas de diálogo.....	10
4.4) Reuniones específicas con Organismos públicos.....	14
4.5) Consulta Pública: Opina, incidí, transforma.....	14
<b>5) Mejores espacios de participación: más gobierno abierto</b> .....	16
<b>6) Rindiendo cuentas: las mesas de diálogo bajo la lupa</b> .....	17
<b>7) Metodología para el análisis</b> .....	17
<b>8) Evaluación de Mesas de Diálogo: Una propuesta de consultoría</b> .....	20
8.1) Coordinación del proceso.....	22
8.2) Participantes.....	24
8.3) Temáticas de la participación.....	31
8.4) Como se participa.....	32
8.5) Consecuencias de la participación.....	35
<b>9) Conclusiones</b> .....	38
<b>10) Bibliografía</b> .....	40

## **Resumen**

El siguiente documento se desarrolló en el marco de la pasantía educativa realizada en convenio entre la *Facultad de Ciencias Sociales*, UdelaR y la *Agencia para el Desarrollo de Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento*, AGESIC. El informe de pasantía fue elaborado por dos pasantes de la Licenciatura en Ciencia Política. El mismo se centra en la realización de una propuesta de consultoría que evalúe la gestión participativa de las mesas de diálogo, en el marco del proceso de armado del Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2016-2018. La práctica educativa fue realizada entre abril y noviembre de 2016. Los referentes para esta pasantía fueron por parte de AGESIC, Ninoschka Dante, responsable de la división Relacionamento con la Ciudadanía, por parte de la Facultad de Ciencias Sociales el Dr. en Ciencia Política, José Miguel Busquets quien se encargó de realizar el tutorio de la práctica educativa.

**Palabras claves: Gobierno Abierto, calidad de la democracia, participación ciudadana, transparencia.**

## Introducción

El presente documento surge como producto final de la pasantía desarrollada en la división relacionamiento con la ciudadanía, específicamente en el programa Gobierno Abierto de AGESIC; y tiene como principal objetivo realizar una propuesta de consultoría que evalúe las mesas de diálogo, siguiendo los aportes teóricos de la “*Guía de evaluación de procesos participativos*”, realizada por la Universidad Autónoma de Barcelona en coordinación con Observatorios Locales de Democracia Participativa entre octubre y noviembre de 2006. El documento, expone las mesas de diálogo como espacio de participación en el proceso de armado de los compromisos del Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Uruguay.

El informe se organiza de la siguiente forma, en un primer apartado se presentan los antecedentes en materia de Gobierno Abierto como estrategia para fortalecer la calidad de la democracia, e insumos teóricos que refuerzan el concepto de gobernanza.

En segundo lugar, se contextualizan los principales avances en esta temática en Uruguay y el compromiso asumido con sociedad civil, instituciones públicas y la comunidad internacional para cumplir con los principales lineamientos de *Open Government Partnership* (OGP por sus siglas en inglés) y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de cara a la agenda 2030 de Naciones Unidas.

En tercer término, se plantea un acercamiento al Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto. Seguidamente, se presenta el objeto de estudio desde una visión “micro”, incorporando la perspectiva espacio-temporal y desarrollando una descripción de las principales características de la unidad de análisis seleccionada.

Posteriormente, se presenta la propuesta de consultoría que pretende analizar las mesas de diálogo a través de la guía participativa con el fin de evaluar este espacio.

Finalmente, se realiza un balance y se exponen algunas consideraciones a modo de conclusión.

## **Gobierno Abierto: una vía para el fortalecimiento de la democracia.**

La literatura académica de los últimos años se ha preocupado más bien por estudiar la calidad de una democracia y no tanto en definir o “encasillar” qué países son o no democráticos. En este sentido Levine y Molina (2007) han intentado definir de qué hablamos cuando hablamos de una democracia de calidad.

La calidad de la democracia depende del funcionamiento de los procesos de selección y control de los gobernantes, no de la efectividad en la resolución de problemáticas por parte del gobierno de turno. Por tanto, el funcionamiento de una democracia de calidad depende también, entre otros, de la existencia de mecanismos reales para exigir responsabilidad por parte de quienes gobiernan. De esta manera, según estos autores, la calidad de una democracia se determina en la medida en que los ciudadanos participen de manera informada en elecciones libres, imparciales y frecuentes, influyan en la toma de decisiones del gobierno y exijan responsabilidad a sus gobernantes. Cuanta mayor participación exista, mayor será la probabilidad de que las decisiones que tome el gobierno de turno representen efectivamente la voluntad de los ciudadanos (Levine y Molina 2007).

Por otra parte, la responsabilidad supone la existencia de mecanismos o herramientas reales y de fácil acceso para que cualquier ciudadano someta a funcionarios públicos (electos o no) a una rendición de cuentas. El control o la responsabilidad ciudadana no debe ser sólo formal (por Ley), sino que también informal.

En lo que respecta a Gobierno Abierto se define como una corriente de política pública que se fundamenta en los principios democráticos: participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas, valores a los cuales se les adjudica mayor relevancia a fines de la década de 1970, pero que en realidad no son nuevos en el pensamiento político y de gestión de “lo público”: *”es indudable que nos encontramos presenciando la compleción de un ciclo iniciado hace unos doscientos años”* (Insulza, 2013:10).

El concepto de Gobierno Abierto ha permitido que el concepto de democracia *“amplíe el horizonte político a una esfera social: el individuo no solo es considerado como ciudadano, sino que es considerado en la multiplicidad de sus funciones, lo que contribuye a promover la cultura*

*democrática en esferas y dimensiones mayores a las que inicialmente se habían previsto* (Insulza, 2013:10).

La reconfiguración de los nuevos procesos de toma de decisiones en políticas públicas llamado “*policy Networks*” o red de políticas públicas responde a la complejización y diversificación de las agendas públicas (Porrás, 2001) y refiere a la interacción e involucramiento de actores políticos, técnicos y sociedad civil en arenas de políticas públicas (Zurbriggen: 2011). Estas nuevas dinámicas de reconfiguración institucional generan una “*autonomía enraizada*” (Evans: 1955), es decir “*la burocracia estatal o los tomadores de decisiones de las agendas públicas, no solo no debe estar aislados de los interés sociales sino estrechamente vinculados a estos (...) la autonomía del Estado debe promover la participación de los distintos intereses sociales para resolver los dilemas de acción colectiva de las políticas*” (Veneziano, 2005:205).

Comprender que dentro del proceso de hechura de política pública esté presente la participación de la sociedad civil, supone dejar de pensar al Estado como un “*actor racional unificado*” (Allison, 1971), es decir que el Estado ya no pretende “*solucionar los problemas estratégicos de interés y seguridad nacional a través de un equilibrio entre los costos y los beneficios*” (Curzio, 2000:194) sino que, éste es permeable a las inquietudes de la sociedad civil. La transformación por parte del Estado en el proceso de las políticas públicas, adopta nuevas formas de toma de decisiones incluyendo y empoderando a la ciudadanía.

En este sentido, la democracia participativa, se orienta a la cogestión entre la ciudadanía y las instituciones públicas, entendida como la participación conjunta entre el Estado y la ciudadanía, transparentando los procesos y los fondos públicos, provocando procesos de carácter vinculante como consultivo (Falck et.al.:2011). La democracia participativa según Falck (2011) tiene como fin “*activar a los ciudadanos en la política como actores que deciden, supervisan, fiscalizan, comprenden, reflexionan, están informados y dispuestos a co-responsabilizarse con las instituciones en la gestión de lo público en sus propios territorios y comunidades*” (Falck et.al.:14:2011).

La democracia participativa potencia la acumulación de capital social y de cultura cívica; y está estrechamente vinculada a la “*gobernanza*” entendida como “*la gestión más eficiente, honesta y responsable de los recursos públicos y las instituciones de gobierno, así como a la apertura de espacios de participación y de deliberación para la interacción entre gobierno y los ciudadanos*” (Falck et.al.; 31:2011).

El Gobierno Abierto contribuye a la consolidación de la gobernanza y de democracias de calidad, en el sentido de que la transparencia refiere a procesos de toma de decisiones creando espacios de interacción y canales de comunicación entre la ciudadanía, propiciando el control social.

## **Uruguay en la Alianza para el Gobierno Abierto**

En 2011 se crea La Alianza para el Gobierno Abierto<sup>1</sup> lanzada por ocho países fundadores: Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos para proveer una plataforma y un marco institucional internacional para reformadores domésticos comprometidos a que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos. En todos los países miembros (64 hoy en día), gobierno y sociedad civil trabajan juntos para desarrollar e implementar reformas ambiciosas en torno al gobierno abierto. Una vez que los países ingresan en la (AGA) Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) por sus siglas en inglés, se comprometen a realizar Planes de Acción donde deberán cumplir ciertos objetivos en torno a la mejora de los servicios públicos, contribuir a la integridad pública con políticas de anticorrupción, promoción de libertades, manejo de recursos públicos con eficiencia, apuntar a ciudades seguras, construir políticas en torno a la rendición de cuentas. Los países miembros deben involucrar a la sociedad civil a través de procesos de participación legítimos y rendir cuentas sobre dichos planes (Declaración de Gobierno Abierto)<sup>2</sup>.

Para el caso particular de Uruguay en 2005, se crea y consolida el marco institucional de la “*Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico*” AGESIC, bajo el Artículo 72 - Ley N°17.930, reglamentado en Junio de 2006 con el decreto 205/006<sup>3</sup>. Se establece como cometido procurar la mejora de los servicios al ciudadano, utilizando para ello las posibilidades brindadas por las tecnologías de la información y las comunicaciones. A su vez, entre sus principales cometidos se destaca la promoción del amplio acceso de la población a las tecnologías de la información, el aporte de soluciones informáticas innovadoras para mejorar los servicios

---

<sup>1</sup> Ver: <http://www.opengovpartnership.org/>

<sup>2</sup> Ver: [www.opengovpartnership.org/declaraciondegobiernoabierto](http://www.opengovpartnership.org/declaraciondegobiernoabierto)

<sup>3</sup> Ver: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/205-2006>

públicos y la atención ciudadana, y el asesoramiento al Poder Ejecutivo en materia de gobierno electrónico.

*“Créase la Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico que funcionará con autonomía técnica y se comunicará con el Poder Ejecutivo a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Su objetivo será procurar la mejora de los servicios del ciudadano, utilizando las posibilidades que brindan las tecnologías de la información y las comunicaciones”.*

Artículo 72 de la Ley N°17.930.



El 16 de setiembre de 2011, Uruguay adhiere a la Alianza para el Gobierno Abierto, a través de una carta firmada por el entonces Vicepresidente de la Republica, Danilo Astori (2010-2015) en el marco de la Asamblea de Naciones Unidas, con el de fin de: *“aumentar la disponibilidad de -información sobre las actividades gubernamentales; apoyar la participación ciudadana; aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos y aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y rendición de cuentas”*<sup>4</sup>

Decreto número 595/011.

En este decreto se establece la creación de un Plan de Acción Nacional de carácter bianual, donde Uruguay expresa el compromiso país respecto a los principios de Gobierno Abierto. Estos Planes de Acción son impulsados por el Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto, conformado por Decreto del Presidente de la República N° 595/011 del 22 de noviembre de

---

<sup>4</sup>Ver:[http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/2048/1/resolucion\\_presidencia\\_gobierno\\_abierto.pdf](http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/2048/1/resolucion_presidencia_gobierno_abierto.pdf)

2011, dándole a AGESIC el rol de coordinador del Grupo.<sup>5</sup>

El mismo se integra integra por:

- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
- Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE)
- Instituto Nacional de Estadística (INE)
- Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP)
- Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC)

Para el año 2013, se decide ampliar el Grupo de trabajo de Gobierno Abierto a efectos de incluir actores relevantes a través de la resolución 036/013<sup>6</sup>. Los representantes integrados al grupo de trabajo fueron:

- Centro de Archivos y Acceso a la Información (CAINFO) en calidad de invitado
- Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR
- Data y CAinfo como representantes de Red de Gobierno Abierto.

En lo que respecta al Tercer Plan de Acción Nacional, por disposición del Grupo de trabajo de gobierno abierto, se resuelve que los compromisos deben estar alineado estratégicamente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, en particular con la agenda de cara al 2030 en lo que respecta a las siguientes problemáticas: pobreza, hambre, salud y bienestar, educación de calidad, igualdad de género, agua limpia y saneamiento, energía, trabajo y crecimiento económico, industria e innovación, reducción de las desigualdades, ciudades sustentables, producción y consumo responsable, cuidado del medioambiente, vida submarina y terrestre, paz, justicia e instituciones sólidas

---

<sup>5</sup> Ver: [https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2016/decretos/11/cons\\_min\\_417.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2016/decretos/11/cons_min_417.pdf)

<sup>6</sup> Ver: [http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/3120/1/resolucion\\_036\\_2013.pdf](http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/3120/1/resolucion_036_2013.pdf)



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

En lo que respecta al caso uruguayo, el proceso de creación del Tercer Plan incluye diferentes ámbitos de participación donde representantes de la sociedad civil, la academia y el Estado trabajan de forma colaborativa en el desarrollo de ideas y propuestas alineadas con los valores del Gobierno Abierto. Las instancias que conforman el proceso son las siguientes:

1. **Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto.** Dicho Grupo constituye el ámbito central de participación en todo el proceso, y es el encargado de definir el proceso de creación, de seguimiento y la estrategia de armado del Plan donde, por consenso, se toman las decisiones.
2. **Mesas de diálogo.** Se realizan mesas de diálogo, tales instancias, denominadas en esta oportunidad: “*Gobierno Abierto, Transparencia y rendición de cuentas en Uruguay*” y “*Acceso a la información pública y datos abiertos*” respectivamente, tienen el objetivo de dar a conocer las demandas de la sociedad civil, así como de elaborar propuestas en el marco de la iniciativa y los valores del Gobierno Abierto.
3. **Reuniones específicas con organismos públicos.** Las mismas se organizan sobre las propuestas surgidas de las mesas de diálogo -y demás demandas civiles de la sociedad civil organizada que surgen posteriormente al desarrollo de las mesas- para la concreción de compromisos viables, pasibles de ser incluidos en el Plan de Acción.
4. **Consulta pública:** Previo al “cierre” del Plan, los compromisos asumidos por diversos

organismos públicos son puestos en consulta pública bajo la consigna “*Opiná, incidí, transformá*”, con el fin de que la sociedad en su conjunto pudiera consultar, opinar y aportar a los compromisos.

## **1. Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto**

El grupo constituye un ámbito participativo en sí mismo donde representantes de los organismos públicos, la academia y la sociedad civil deciden por consenso los procesos relativos a los planes de acción nacionales y su seguimiento, así como las estrategias para promover los valores de Gobierno Abierto. Se mantienen reuniones con una frecuencia quincenal o mensual de acuerdo a los requerimientos de las actividades de la agenda, pudiendo acordarse reuniones extraordinarias semanales de ser necesario. Se mantiene un registro de cada instancia mediante actas, las que son enviadas por parte del equipo de Gobierno Abierto a todos los integrantes del grupo vía correo electrónico para realizar ajustes y comentarios; pasados quince días desde su envío, el acta es considerada validada y se procede a su publicación en el sitio web de AGESIC. En el ámbito del grupo, se trabaja en todo el proceso de armado del plan de acción y su seguimiento<sup>7</sup>. Los representantes de la Red de Gobierno Abierto<sup>8</sup>(agrupación que nuclea organizaciones de la sociedad civil) realizan validaciones a la interna de este colectivo que son posteriormente trasladadas al ámbito del grupo de trabajo. Además funcionan como nexo de la sociedad civil para nuclear propuestas que luego son presentadas a las reuniones del Grupo.

## **2. Mesas de Diálogo**

Las mesas de diálogo se desarrollan con el objetivo de conocer y canalizar demandas civiles trabajando de forma colaborativa, con actores del Estado, la sociedad civil y la academia, en la elaboración de propuestas que, alineadas a los valores del Gobierno Abierto, puedan devenir en compromisos del Plan de Acción.

---

<sup>7</sup>Ver: <https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/4792/25/agesic/actas.html?idPadre=4785>

<sup>8</sup> La Red de Gobierno Abierto está conformada por organizaciones de la sociedad civil que desde diversas áreas de acción trabajan en pos del gobierno abierto en Uruguay. Algunas de las organizaciones que la integran son: CAinfo, Data, Centros de Estudios de Software libre, Cotidiano Mujer, RedCon, Uruguay Transparente, Creative Commons, El Abrojo. Ver más en: <http://rga.uy/>

### Tercer Mesa de Diálogo

La tercera mesa de diálogo, denominada “*Gobierno Abierto, Transparencia y Rendición de Cuentas en Uruguay*”, se realizó los días 1° y 18 de setiembre de 2015 en la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR, en el marco de los compromisos asumidos en el 2do Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2014-2016). En la misma participaron **45** representantes de **24** organizaciones, entre ellas **13** estatales, **ocho** asociaciones civiles, **dos** académicas y **un** organismo internacional como observador (**UNESCO**).

De la jornada del 1° de septiembre surgieron **46** ideas que se sistematizaron y clasificaron en **ocho** líneas de acción, a saber:

- Acceso a la Información y Apertura de Datos. Actividad Legislativa: Acceso a la Información y Rendición de Cuentas.
- Anticorrupción y transparencia en el sector privado.
- Fortalecer y difundir los órganos de Control.
- Generar ámbitos permanentes para Sociedad Civil.
- Transparencia en la Financiación de los partidos políticos, control y sanción de los procesos.
- Transparencia en la gestión y ética pública.



En el segundo día, el 18 de septiembre de 2015, se realizó una puesta al día y se presentó la sistematización de ideas y líneas de acción como herramientas para el trabajo en esa jornada. Los asistentes se dividieron en dos grupos de trabajo, se retomaron las ideas anteriores ya sistematizadas y, en base a ellas, se trabajaron propuestas concretas.

Entre ambos grupos de trabajo se elaboraron un total de **27** propuestas, **11** de un grupo y **16** del otro.

El grupo de trabajo N°1 elaboró **11** propuestas en base a los siguientes temas:

- Corte Electoral.
- Anti-lavado.
- Banco Central del Uruguay.
- Poder Judicial.
- Funciones de control.
- Involucramiento de gobiernos departamentales en Gobierno Abierto.

El grupo de trabajo N°2 elaboró **16** propuestas, agrupadas en **seis** ideas, a saber:

- Transparencia de datos de compras estatales, alineado con objetivos estratégicos planteado por ACCE.
- Transparentar información del presupuesto, en base a estándares internacionales. Vinculadas con los temas parlamentarios.
- Mejoramiento de la ley anticorrupción. Regulación de la corrupción privada.
- Ampliar el alcance subjetivo de la ley de acceso a la información pública a personas privadas estatales que manejan fondos públicos.
- Falta de estructura para mejorar procesos. Introducción de TIC en procesos de la Corte Electoral para contribuir a la transparencia.



### **Cuarta Mesa de Diálogo**

La cuarta mesa de diálogo y trabajo colaborativo, “*Acceso a la Información Pública y Datos Abiertos en Uruguay*”, se llevó a cabo los días 21 y 26 de abril de 2016 con el fin de articular demandas de la sociedad civil y trabajar de forma colaborativa en propuestas a ser consideradas en el proceso de armado del Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2016-2018).

De la mesa participaron, entre ambas jornadas, **89** representantes de **46** organizaciones, entre las cuales se cuentan **29** organismos públicos, **15** organizaciones de la sociedad civil y **dos** organizaciones académicas. Como resultado de las **110** ideas planteadas el primer día, surgieron **44** propuestas con acuerdos más o menos amplios entre los representantes de los organismos presentes vinculados:



En la primera reunión los participantes se dividieron en seis sub-grupos en torno a los siguientes ejes temáticos:

- Educación
- Energía y Medio Ambiente
- Gobiernos Departamentales
- Justicia
- Políticas Transversales
- Salud y Cuidados

En la segunda jornada, el 26 de abril, los sub-grupos volvieron a reunirse para trabajar sobre las ideas surgidas en la reunión anterior y estudiar su viabilidad como posibles acuerdos o futuros compromisos. A tales efectos, se confeccionaron fichas detalladas para cada propuesta incluyendo, por ejemplo, una breve descripción, los actores vinculados, plazos estimados y su vinculación a los principios del Gobierno Abierto. Como resultado de ese trabajo, de las **110** ideas planteadas el primer día, surgieron **44** propuestas con acuerdos más o menos amplios entre los representantes de los organismos presentes. En particular **25** compromisos, de los **75** incluidos en el Plan, dieron inicio en forma de propuesta en las Mesas de Diálogo, para su posterior aprobación por parte de las autoridades correspondientes.

### **3. Reuniones específicas**

A partir de las propuestas y demandas generadas en las mesas de diálogo, se llevan a cabo reuniones específicas entre AGESIC y los organismos públicos vinculados, contando con la participación de organizaciones de la sociedad civil en algunas de ellas. Las reuniones, coordinadas principalmente por AGESIC, en tanto articulador del proceso, se enfocaron en el estudio de propuestas puntuales y la concreción de compromisos pasibles de formar parte del Tercer Plan de Acción.

### **4. Consulta Pública: Opiná, incidí, transformá.**

Finalmente, se suma la puesta en marcha de un proceso de consulta pública, mediante el cual se pone a disposición de la ciudadanía el primer borrador del documento con los compromisos del Tercer Plan de Acción Nacional.

El proceso se lleva a cabo a través de la web oficial de AGESIC y su *Fanpage* de Facebook, desde donde oficialmente se procesaron los comentarios recibidos. A su vez, se da difusión a través de otros portales oficiales, redes sociales y mediante el envío de e-mails personalizados para que la sociedad en su conjunto pueda opinar y hacer aportes para incidir y mejorar los compromisos. La consulta pública, bajo la consigna: “*Opina, incidí, transformá*”, estuvo vigente desde el 1 de agosto hasta el 15 del mismo mes. Por otro lado, los compromisos que no estuvieron en consulta pública por cuestiones de plazos, fueron remitidos a la Red de Gobierno Abierto con el fin de que ésta les diera difusión entre la sociedad civil y pudiesen efectuarse los comentarios y aportes necesarios.

#### **Comentarios vía Portal de AGESIC**

La consulta pública en la página web de AGESIC tuvo *2.200 visitas*. De los comentarios recibidos en la web se identifican 3 propuestas en los siguientes ejes: Medio Ambiente, Educación, y Transparencia Acceso a la Información Pública y Rendición de cuentas.

#### **Consulta Pública en Facebook**

Los compromisos se publicaron en formato de imagen con una descripción de cada

compromiso. Esta iniciativa se realizó con el fin de garantizar una mayor difusión. Se publicaron *slide* con un resumen del compromiso y la invitación a comentar y participar.



### **Impacto**

La publicación tuvo un alcance de: **7.650** personas y generó casi **2.700** interacciones entre comentarios, reacciones, compartidos, clics. A nivel general en Facebook se recibieron 22 comentarios, 147 veces compartido, 344 “me gusta”, 16 “me encanta”, 4 “me divierte”, 1 “me asombra”, y 1 “me enoja”.

### **Difusión de la consulta pública mails personalizados y Twitter.**

En lo que respecta a los mensajes personalizados, se enviaron 162 mails con mensajes personalizados por área temática a distintos referentes de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, y a medios de comunicación, sectorizados por tema para lograr mayor alcance y difusión de la consulta pública.

De los mails enviados, se replicó a través de los siguientes portales:

- ICD
- RGA
- DATA
- RTA
- Portal.gub.uy
- transparencia.gub.uy

En lo que respecta a las acciones en Twitter, se realizaron 16 tweets, alcanzando más de 22.500 impresiones y más de 400 interacciones.

Una vez recibidos y sistematizados los comentarios, los mismos son enviados a los organismos vinculados para que puedan tener en cuenta las recomendaciones de la ciudadanía y, así, dar respuesta pública a todos los comentarios con el fin de transparentar el proceso.

### **Mejores espacios de participación: más gobierno abierto.**

En tiempos complejos para Uruguay y el mundo, la Ciencia Política asume enormes desafíos en lo que respecta al Gobierno Abierto, entendiéndolo como estrategia para fortalecer las democracias del mundo. Observar y explicar el proceso de construcción, avances y retrocesos, con la instauración de nuevas agendas y modos de construir políticas públicas forma parte de la disciplina.

Los nuevos espacios de participación intentan romper con la visión de que *“la interacción Estado/sociedad sigue un procedimiento estanco y rutinario: pedir y dar.”* (Ramirez, Alujas: 2013:20) sino que, por el contrario apuestan a la construcción de políticas en conjunto con la sociedad civil y el Estado.

En este sentido, la mesa de diálogo seleccionada como unidad de análisis, constituye una herramienta para la construcción de *“redes de confianza que permitan a todos los ciudadanos sentirse parte de una misma institucionalidad, de la misma nación”* (Insulza, 2013:11).

Evaluar y sistematizar estos espacios, hacerlos visibles, determinar su impacto e injerencia en la construcción de políticas públicas resulta clave, no para *“rankear”* qué o cuáles espacios son más o menos participativos, sino para mejorar la calidad de procesos y espacios de esta índole. La evaluación y rendición de cuentas de las mesas de diálogo generan una mejora en los niveles de confianza y sirven de insumo para posteriores planes.

Es necesario un proceso de ensayo y error cuando se evalúan experiencias concretas de participación. Esperamos este sea el comienzo de una búsqueda constante para mejorar la gestión pública, y en particular la gestión participativa.

## **Rindiendo cuentas: las mesas de diálogo bajo la lupa.**

La presente propuesta de evaluación de una experiencia participativa tiene como finalidad la búsqueda de la mejora de la gestión participativa de las mesas de diálogo desarrolladas en el marco del tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto.

La guía teórica de esta propuesta será el trabajo realizado por la Universidad Autónoma de Barcelona en coordinación con Observatorios Locales de Democracia Participativa desarrollada entre octubre y noviembre de 2006, ya que brinda herramientas de análisis para evaluar espacios de participación concretos.

### **Metodología para el análisis**

Todo análisis científico requiere de una metodología rigurosa y clara para el efectivo cumplimiento de los objetivos de la investigación y generar conocimiento confiable y válido.

La presente propuesta de análisis incluye técnicas cuantitativas y cualitativas. Se destaca la importancia de introducir percepciones de los actores en una arena de política pública específica, dado que las percepciones funcionan como realidades; los individuos actúan en función de estas. A su vez, se recomienda el análisis de documentos institucionales, y observación participante en las Mesas de Diálogo. Es necesario obtener y crear datos a partir de opiniones y percepciones de participantes de las Mesas de Diálogo y realizar un diagnóstico institucional del entorno, a través de encuestas, y entrevistas.

Combinar análisis subjetivo de interpretaciones y opiniones junto con análisis objetivo resulta clave para conocer este espacio de participación.

### **Técnicas de investigación**

Las técnicas de investigación recomendadas son:

- Encuestas
- Entrevistas
- Observación participante
- Análisis de documentos institucionales

## **Encuestas**

Con el fin de recoger opiniones y percepciones de los participantes en las Mesas de diálogo se propone la elaboración de una encuesta: “*Encuesta evaluación Mesas de Diálogo*” utilizando preguntas cerradas y abiertas.

Se considera esta técnica de investigación, principalmente porque arroja la percepción de los actores que concurrieron a las mesas de diálogo. Teniendo en cuenta además el número de los participantes, la encuesta parece ser el método más efectivo. La información abarca una amplia cantidad de aspectos, que pueden ser objetivos (hechos) o subjetivos (opiniones, actitudes).

Se recomienda la utilización de software ya que permite la creación y aplicación de encuestas web. Este método de encuestas vía web está en auge dado que presenta varias ventajas a tener en cuenta. El envío de las encuestas es ágil y la recepción de la información es inmediata, se reducen los costos de envío, recepción y manipulación de los resultados. Otra de las ventajas que se presentan es el carácter de anonimato en las respuestas, lo que en esta investigación resulta fundamental dado que se procura preservar el anonimato de los actores y la prioridad es obtener una evaluación general sobre las mesas de diálogo, además se evita la presencia del encuestador que puede provocar efectos reactivos en las respuestas. Se destaca la obtención de resultados en tiempo real de las encuestas, mayor comodidad por parte del encuestado a la hora de responder. A su vez, las encuestas autoadministradas por internet eliminan intermediarios aumentando la calidad de la información obtenida (Vidal Díaz de Rada: 2010).

En lo que respecta a desventajas o puntos débiles de este método de investigación, existen cuestionamiento en cuanto a la fiabilidad, es decir quien responde efectivamente la encuesta, si es el actor que estuvo involucrado en el espacio que se interesa evaluar. Otras de las discusiones que se pueden dar en torno a esta técnica es con respecto al *N* (número de casos) necesarios para tener una representación óptima del universo de estudio.

## **Entrevistas**

Las entrevistas se sugieren aplicar a referentes de la organización de las mesas de Diálogo, integrantes de AGESIC con el fin de reforzar y contrastar la visión institucional que se tiene sobre el espacio de participación.

Es importante recurrir a esta técnica de recolección de información para tener conocimiento

sobre un escenario particular, estas son generadores de opiniones, perspectivas y discursos. Esta técnica es valiosa a la hora de analizar y describir las mesas de Diálogo desde la perspectiva institucional, pudiendo extraer cualidades sociales y culturales a través de la información brindada por los entrevistados: *“en esta interrelación, se reconstruye la realidad de un grupo y los entrevistados son fuentes de información general, en donde hablan en nombre de gente distinta proporcionando datos acerca de los procesos sociales y las convenciones culturales”* (Schwartz y Jacobs, 1984: 62).

### **Observación participante**

Como técnica complementaria para el análisis se recomienda la técnica de observación participante en las dos instancias de la 4ta mesa de diálogo y a su vez en el transcurso del armado del Plan de Acción, ya que permite tener un acercamiento con el proceso y los actores involucrados. Dicha técnica consiste en percibir lo que sucede alrededor del propio contexto y la forma en que se relacionan los participantes; registrando las expresiones, discursos y valoraciones sobre determinadas temáticas. Además se evidencian otros puntos relevantes a la hora de concretar un proceso de co-creación y negociación, como sucede en las mesas, observando la organización del evento, la participación de los presentes en los temas a discutir, la comunicación y relacionamiento entre los actores del gobierno, sociedad civil, academia.

### **Análisis de documentos institucionales**

La aplicación de la técnica de análisis se recomienda sobre los documentos de relatoría de procesos de armado de planes de acción pasados y sobre los documentos de relatoría de las mesas a analizar, así como también de cualquier tipo de resumen ejecutivo realizado por organizaciones de la sociedad civil, academia, y/u organismos internacionales que hayan participado; ya que servirán como insumo para entender la organización en torno a la construcción de compromisos.

Es importante tener en cuenta *“el gran número de tareas, estrategias y criterios que requieren consideración en un trabajo de ciencia social, no es sorprendente que los investigadores se encuentren a menudo en situaciones en las que varios diseños de investigación ofrecen enfoques posibles para un problema dado”* (Gerring: 2014:400).

## **Evaluación de Mesas de Diálogo: una propuesta de consultoría.**

Previo a un análisis y evaluación de las mesas de diálogo, es necesario según la “*Guía de evaluación de procesos participativos*” (2006) identificar y analizar los siguientes elementos para determinar la óptica desde donde se observa y se analiza. Además de la estructura analítica, se presentan en algunos casos, ejemplos con el fin de clarificar la propuesta.

- **El contexto:** conocer el contexto social, cultural y político en el que están inmersas las mesas de diálogo. En este caso, la concreción de las mesas de diálogo surge por iniciativa del grupo de trabajo de Gobierno Abierto. Existe una voluntad política e institucional por involucrar a diversos actores en la construcción del plan: *“el valor de la mesa como “participación de verdad”, que supone un canal abierto, una garantía de que los organismos escuchen lo propuesto y un compromiso por parte de los jerarcas con las propuestas creadas. En este marco, el gobierno se compromete con la sociedad así como con la comunidad internacional, dada la participación en la OGP (Open Government Partnership) y los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible)”*<sup>9</sup>. Es relevante conocer en profundidad el nivel de aceptación o legitimidad que las mesas puedan o no tener en la sociedad civil organizada, dado que estas cumplen un rol fundamental en el proceso de armado de planes de acción.
- **El ámbito temático:** identificar a las mesas de diálogo como experiencias participativas sectoriales o integrales. Las mesas de diálogo involucran diversas temáticas e inclusive cuestiones transversales.
- **El ámbito territorial:** analizar el ámbito territorial en el cual sucede el espacio participativo determina los potenciales participantes. En este sentido, las mesas de diálogo son de carácter nacional, analizar el grado de contemplación de las diferencias territoriales forma parte de una evaluación certera.

---

<sup>9</sup> Ver relatoría 4ta mesa de dialogo, disponible en:  
[https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/3801/1/anexo\\_4\\_relatoria\\_mesa\\_1.pdf](https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/3801/1/anexo_4_relatoria_mesa_1.pdf)

- **Los objetivos:** Definir y conocer exactamente cuáles son los objetivos de las mesas como espacio de participación es clave para un diagnóstico correcto. Los objetivos de las mesas de dialogo forman parte del discurso promovido por AGESIC y por tanto son los que se propone evaluar. Siguiendo el discurso de AGESIC y en base a la revisión documental de relatorías anteriores (Tercer Mesa de Diálogo) las mismas son un espacio para:
  - La reflexión
  - Fortalecimiento del diálogo
  - Proponer agenda
  - Identificar iniciativas
  - Espacio de diálogo y consulta
  - Mejorar la comunicación de cara al ciudadano
  - Establecer diálogo con organismos relevantes
  - Establecer pre- decisiones a las decisiones del gobierno que generan nuevas instancias de participación

Este espacio tiene como principal cometido promover la participación ciudadana a través de la participación representativa de diferentes organizaciones de la sociedad civil, organismos públicos y academia, con el fin de proponer una agenda sobre temáticas que preocupen y ocupen a los colectivos.

- **Los colectivos participantes:** Identificar el carácter institucional de los participantes. Reconocer las diferencias en lo que respecta a la capacidad de organización o no, que las organizaciones de la sociedad civil y organismos públicos posean.
- **El tipo de evaluación:** definir el carácter de la evaluación interno o externo. En este sentido, es recomendable que todo tipo de auditoria o evaluación se realice de forma externa para intentar obtener resultados objetivos.

## **Análisis de las mesas de diálogo, según la “Guía de evaluación de procesos participativos” (2006).**

Estos espacios requieren ser evaluados a partir de las siguientes 5 dimensiones:

- Coordinación del proceso
- Participantes
- Temáticas de la participación
- Como se participa
- Consecuencias de la participación.

### ➤ **Coordinación del proceso:**

El éxito de un espacio de participación, depende entre otros, de la coordinación del mismo. En este sentido la existencia de consensos en cuanto a los objetivos, ejecución y metodología son necesarios para legitimar el espacio. Conocer si efectivamente las mesas de diálogo cuentan con apoyo y aceptación política, social y técnica, y en caso contrario identificar los motivos forma parte de una evaluación y análisis. En la misma línea evaluar la transversalidad, es decir, la integración del componente político y técnico para generar una mirada multidisciplinaria y efectividad en el proceso.

El proceso de armado del Plan de Acción Nacional en el que están inmersas las mesas de diálogo involucran actores y áreas técnicas así como también actores políticos de diversos organismos: *“el modelo contempló la ampliación de dicho grupo de trabajo, atendiendo a incorporar otros actores: gobiernos departamentales, Sociedad Civil y academia. A tales efectos, el Consejo Directivo Honorario de AGESIC convocó formalmente a un representante de la Licenciatura de Ciencias Políticas de la Universidad Mayor de la República, dos representantes de Sociedad Civil organizada y un representante del Congreso de Intendentes Departamentales. En los hechos, los integrantes del grupo de trabajo funcionaron horizontalmente, con análogas competencias. El grupo en su conjunto tuvo como cometidos colaborar en la confección del Plan de Acción, su seguimiento y apoyar en la promoción del Gobierno Abierto. Los representantes de Sociedad Civil participaron al igual que el resto de los*

*representantes en todas las instancias del proceso.”<sup>10</sup>*

En cuanto a la participación de los diversos actores es importante determinar el carácter, es decir, si es co-decisivo y de cogestión, o meramente informativo. Resulta importante identificar si existen asimetrías de poder y de autoridad en el espacio de participación. Detectar la participación e involucramiento real por parte de los diversos actores, así como también la autogestión-o no- en la discusión e intercambio de ideas.

En lo que respecta al liderazgo político, el rol que juega AGESIC es central, brinda un marco institucional y jurídico a todo el proceso. Según los hallazgos de la Universidad Autónoma de Barcelona en coordinación con Observatorios Locales de Democracia Participativa (2006:20) *“Sólo a través de un liderazgo político sólido un proceso participativo será un proceso legitimado institucionalmente. Esta condición es indispensable para que los resultados del proceso sean implementados y, por tanto, para que el proceso sea eficaz”*. Para identificar el liderazgo se recomienda el análisis documental de documentos oficiales de AGESIC y conocer el marco jurídico que lo avala, pero también evaluar las percepciones de los participantes en lo que respecta al rol que juega dicha institución, es decir, que el liderazgo no se limite a una mera formalidad.

Todo espacio de participación debe tener claridad en lo que respecta a los objetivos y límites del propio espacio para no generar falsas expectativas en los propios participantes. Los objetivos deben verse claros para los participantes. La participación en este tipo de espacio no es espontánea, y por lo tanto, merece un proceso de planificación efectivo. En este sentido contar con un cronograma de acción, claridad en lo que respecta a la difusión del espacio para alcanzar efectivamente al público objetivo, definir las diferentes fases de acción forma parte de una buena planificación. En la misma línea, tener en cuenta los recursos disponibles, el presupuesto destinado, los recursos técnicos y el grado de especialización que estos poseen define también el éxito de los espacios de participación.

---

<sup>10</sup> Ver: <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/3816/1/agesic/participacion-ciudadana.html?idPadre=3813>

➤ **Participantes:**

La segunda dimensión de análisis que debe considerarse según la guía teórica, hace referencia no solo a cantidad de participantes que efectivamente se involucran en un espacio de participación, sino más bien a la calidad de dicha participación. La participación implica el involucramiento de actores sociales en la esfera de lo público, poniendo en contacto directo al Estado y los ciudadanos. Conocer cómo se participa, cuales son los niveles de representatividad reales, la diversidad de estos actores, cuán informados están o no del proceso en el cual están inmersos, entre otros, forma parte de la evaluación de la gestión participativa.

Las categorías que aborda este apartado son las siguientes:

- Cantidad
- Diversidad de participantes
- Representatividad
- Grado de apertura del proceso

➤ **Cantidad**

Dependiendo del tipo de espacio de participación, se puede evaluar si existe una relación directa entre el éxito del proceso y la cantidad de participantes. Las mesas de diálogo conforman un espacio cerrado de participación en la práctica, y por tanto estimar el número real de actores sobre los participantes invitados parece ser un método efectivo para conocer de cerca la cantidad de participantes y determinar el éxito o no del espacio.

*Operación sugerida:*

$$\frac{\textit{cantidad de asistentes}}{\textit{cantidad de convocados}}$$

A modo de ejemplo, asistieron a la cuarta mesa de diálogo, 89 participantes de 29 instituciones públicas, 15 organizaciones de la sociedad civil y 2 instituciones educativas terciarias. Se pudo observar que la convocatoria estuvo dirigida a un

total de 128 personas es decir que en esta primera instancia se registra un 62% de concurrencia sobre el total de los participantes convocados<sup>11</sup>.

Este método de porcentajes de asistentes en relación a los participantes seleccionados es efectivo en procesos cerrados, dado que da cuenta de aquellos participantes que efectivamente concurren al espacio. En este caso se hace en relación a las personas invitadas y no a las instituciones.

Se recomienda clasificar los actores presentes para clarificar la heterogeneidad de los asistentes. Para esto es relevante usar escalas de clasificación que identifiquen los participantes. Para el caso de las mesas, se sugiere diferenciar entre actores del gobierno, sociedad civil, academia y cooperación internacional. A continuación, se detallan los actores desagregados por sociedad civil, Estado y academia que estuvieron presentes en la cuarta la mesa de diálogo.

**Estatales:**

AGESIC (Gubernamental), Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento: Blanca Píriz, Daniel Mato, Gustavo Suarez, Graciela Romero, Horacio Estrada, Manuel Cabanelas, Silvia González y Virginia Pardo, Cristina Mayr, Flavia Baladán, Nancy Ibarra.

ANTEL (Gubernamental), Administración Nacional de Telecomunicaciones: Silvia Motta.

CODICEN (Gubernamental), Consejo Directivo Central: Miguel Martí (Dirección Sectorial de información para la gestión y la comunicación).

INAU (Gubernamental), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay: Soledad Morales.

INE (Gubernamental), Instituto Nacional de Estadísticas: Daniel Muracciole y Lucía Pérez.

---

<sup>11</sup> Ver anexo convocatoria mesa de diálogo.

INUMET (Gubernamental), Instituto Nacional Uruguayo de Meteorología: José Cioli y Víctor Marabotto.

Intendencia de Cerro Largo (Gubernamental): Leonardo Latorre (Consultor en informática).

Intendencia de Paysandú (Gubernamental): Andrea Innella (Directora de Tecnologías de la Información).

Intendencia de Rivera (Gubernamental): Juan Carlos Sandin (Referente GE).

Intendencia Tacuarembó (Gubernamental): Raúl Vázquez (Director de TI /Referente te de GE).

MEC (Gubernamental), Ministerio de Educación y Cultura: Adriana Gutiérrez, Ignacio Soba, Javier Acuña (Responsable del Área de Educación No Formal), José Mignone (Secretario Técnico - Dirección de Educación), Luis Aloy y Valeria da Trindade.

MIDES (Gubernamental), Ministerio de Desarrollo Social: Cecilia Georgalis, Elena Clavel (Sistema de Cuidados), Federico Barretto (Sistema de Cuidados), Manuel Píriz (Director Observatorio Social de Programas e Indicadores) y Soledad Pérez.

MIEM (Gubernamental), Ministerio de Industria, Energía y Minería: Camila Cosentino, Raquel Piaggio (Responsable de la Unidad Ambiental), Natalia Alarcón, Virginia Alonso (Subsecretaria del MIEM) y Silvia Dodera (Responsable de Transparencia Activa de DINAMIGE e integrante del Área de Gobierno Electrónico del MIEM).

MRREE (Gubernamental), Ministerio de Relaciones Exteriores: Alejandro Rodríguez (Dirección de Inteligencia y Promoción Comercial e Inversiones), Cristina Ros, Deborah Serra (DGTA) y Natalia Novoa (Consejero - Subdirectora de Asuntos Multilaterales).

MSP (Gubernamental), Ministerio de Salud Pública: Alexandra Fernández.

Municipio de Maldonado (Gubernamental): Iris Montes de Oca y Silvia de León.

OPP (Gubernamental), Oficina de Planeamiento y Presupuesto: Facundo Ibiñete y Gabriela Delfino (Agencia de Gestión y Evaluación).

Poder Judicial (Gubernamental): Diego Rodríguez (División Planeamiento y

Presupuesto) y María Eugenia Caggiani (Directora del Departamento de Estadística).

SIRPA (Gubernamental) Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente: Beatriz Canta y Silvana Bocage (Asesora Comisión Delegada).

UAIP (Gubernamental), Unidad de Acceso a la Información Pública: Gabriel Delpiazzo y Mariana Gatti.

### **Sociedad civil:**

Asamblea Instituyente por Salud Mental, Desmanicomialización y Vida Digna (Sociedad Civil): Judit Kakuk, Marcelo Giudicelli y Sofía Brugger.

CAInfo (Sociedad Civil), Centro de Archivos y Acceso a la información Pública: Matías Jackson y Lucía Carbajal.

CESOL (Sociedad Civil), Centro de Estudios de Software Libre: Pablo Laguna.

Cotidiano Mujer (Sociedad Civil): Camila Scery, Lilián Celiberti.

Data (Sociedad Civil): Fernando Uval.

El Abrojo (Sociedad Civil): Pedro Bandeira.

GAIA (Sociedad Civil), Derecho Ambiental: Alberto Gómez.

GTEI (Sociedad Civil), Grupo de Trabajo Educación Inclusiva: Jesshie Toledo y Valentina Gómez (CAInfo).

MySU (Sociedad Civil), Mujer y Salud en el Uruguay: Azul Cordo y Maru Casanova.

Red contra la violencia Doméstica; Mujer Ahora (Sociedad Civil): Fanny Samuniski.

RGA (Sociedad Civil) Red de Gobierno Abierto, Carolina Veiga (Secretaría Técnica), Daniel Carranza (DATA) y Tania da Rosa (CAInfo).

Uruguay Libre de Megaminería (Sociedad Civil): Ana Filippini, Raúl Viñas y Víctor Bacchetta.

Uruguay Transparente (Sociedad Civil), Pedro Cribari.

Uy Check (Sociedad Civil), Eliana Álvarez y Román Sugo.

**Academia:**

UCUDAL (Academia), Universidad Católica Del Uruguay: Georgina Santángelo y Javier Pérez (CAInfo: Centro de Archivos y Acceso a la información Pública).  
UdelaR (Academia), Universidad de la República: Álvaro Guerrero (Facultad de Ciencias Sociales) y Raúl Ramírez (División Estadística).

**➤ Diversidad de participantes**

Otro punto interesante para evaluar las mesas de diálogo es conocer la diversidad de los participantes. Más precisamente, es necesario representar en un escenario acotado, la diversidad social y las problemáticas que involucran al conjunto de la sociedad, la heterogeneidad de las temáticas dota al espacio de mayor representatividad.

El concepto diversidad hace referencia a tener en cuenta a colectivos que habitualmente están subrepresentados en los procesos participativos, por ejemplo mujeres, jóvenes, afrodescendientes; etc así como también conocer la diversidad en función de la representatividad territorial, haciendo énfasis en la categorización capital/ interior para el caso seleccionado.

Un claro ejemplo de subrepresentatividad es la desigual representación territorial en las mesas de diálogo, de hecho, solo 4 personas de las 89 que asistieron al encuentro pertenecen al interior del país, los mismos corresponden a las Intendencias de Paysandú, Rivera, Cerro Largo y Tacuarembó; o la ausencia de grupos afrodescendientes en las mesas de diálogo<sup>12</sup>.

Contabilizar efectivamente el porcentaje de grupos subrepresentados y que son relevantes para el armado del plan es clave para la inclusión de nuevas problemáticas en la agenda pública.

En la misma línea, conocer la diversidad en lo que respecta a los perfiles de las diversas organizaciones participantes forma parte de la evaluación en el sentido de tener en cuenta las diferencias en cuanto a organización y recursos disponibles. Se

---

<sup>12</sup> Ver relatoría 4ta mesa de dialogo, disponible en:  
[https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/3801/1/anexo\\_4\\_relatoria\\_mesa\\_1.pdf](https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/3801/1/anexo_4_relatoria_mesa_1.pdf)

pudo constatar, a través de la observación participante, que hay grandes diferencias entre las organizaciones de la sociedad civil, y también de los organismos públicos que participan en las mesas de diálogo. Hay quienes logran de antemano reconocer y “poner sobre la mesa” sus demandas de forma clara y ordenada, que inclusive cuentan con datos certeros sobre la problemática en cuestión, y otras, por el contrario no logran optimizar la participación en procesos de esta índole.

Identificar además que organizaciones quedan por fuera de este proceso y la valoración de la necesidad de incluirlas, por ejemplo se destaca la ausencia de sindicatos, cámaras empresariales, universidades, entre otros.

Se recomienda poner en práctica un sociograma de antemano para reconocer que organizaciones deberían ser incluidas en el proceso de armado del plan.

#### ➤ **Representatividad de los participantes**

Es importante evaluar la representatividad de los participantes, entendida como, los actores que concurren en nombre de organizaciones y representan ideas y propuestas del colectivo.

La innovación democrática implica repensar la relación entre participación, control social, y representación en el marco de las nuevas experiencias institucionales de participación, en este sentido, el control *societal*, es decir el poder público ejercido por actores colectivos organizados (Gurza Lavalle, 2010) debe también ser considerado y evaluado. *“Las entidades asociativas y los colectivos no son ajenos a las aspiraciones democráticas que se plantean en una sociedad. Lejos de ello, como decía Tocqueville estas organizaciones vehiculan los intereses y demandas, producen y circulan discursos en la opinión pública”* (Gimenez Sanchez et.al., 2015:26).

Este criterio se utiliza para procesos cerrados, como mesas de diálogo, donde los actores presentes corresponden a grupos organizados con un discurso colectivo, ideas, intereses y valores en común.

Es claro que AGESIC no tiene potestad para determinar la rendición de cuentas al interior de las organizaciones de la sociedad civil o de otros organismos, pero es recomendable que, como articulador del proceso, estimule el control sobre los

controladores.

Para analizar la efectiva representatividad en los espacios de participación es importante tener en cuenta tres dimensiones de análisis:

- El proceso
- La organización
- Las personas que ejercen de representantes

➤ **El proceso:**

Esta dimensión consiste en que se debe evaluar si se brinda información previa a los organismos sobre la organización y metodología del espacio concreto de participación, dando la posibilidad de un trabajo previo de identificación y problematización de diversas cuestiones, para luego transformarse en demandas concretas y efectivas, optimizando el espacio y el tiempo de participación. En este sentido, cabe mencionar que AGESIC envió un resumen a todos los participantes con las ideas planteadas en la primer jornada, para que estos trabajasen en la maduración de las ideas y poder transformarlas en compromisos del plan en la segunda jornada. Es recomendable que los participantes tengan el tiempo adecuado para la planificación de las ideas. Las mesas deben funcionar como espacios formales y canalizadores de demandas. En la misma línea, evaluar si los representantes de los diversos organismos, tienen posibilidades de trasladar lo discutido y dar debates internos al interior de las organizaciones enriquece y mejora las ideas.

➤ **La organización:**

Es importante disponibilizar información referente al marco en el cual se participa, para que efectivamente todos los representantes que participan en las mesas comprendan el escenario en el que están participando. A su vez es recomendable la facilitación de cronogramas de actividades, identificación de referentes o de moderadores que sirven de guía a los actores presentes para la construcción de ideas.

➤ **Las personas que ejercen de representantes:**

Es relevante comprender y conocer el método escogido por las organizaciones para designar a los representantes, esta información facilita la caracterización de las diversas organizaciones que participan en las mesas de diálogo, en cuanto a la representatividad. En lo que respecta a la relevancia de las temáticas discutidas en las mesas, deben reflejar asuntos importantes para quienes representan.

➤ **Grado de apertura del proceso**

En principio parece claro que cuanto más abierto e inclusivo sea un espacio de participación, mayor calidad democrática tendrá el mismo. Es importante definir de antemano si el espacio es abierto, es decir dirigido a cualquier ciudadano; mixto, compuesto por espacios cerrados y abiertos; o cerrado, el público objetivo es delimitado. Conocer el grado de apertura de espacios participativos es relevante en el sentido de que no necesariamente espacios cerrados de participación son menos democráticos, sino más bien depende del proceso en sí y de la naturaleza del espacio. Según los aportes de la Universidad Autónoma de Barcelona en coordinación con Observatorios Locales de Democracia Participativa (2006) para evaluar el proceso es necesario observar las sesiones participativas. Es decir, un proceso participativo será abierto cuando *“todas la sesiones participativas son abiertas a toda la ciudadanía (a la que se dirige el proceso); mixto: hay sesiones abiertas y sesiones restringidas; cerrado: todas las sesiones de participación son restringidas a una selección de participantes.”*

➤ **Temáticas de la participación:**

Las temáticas abordadas deben ser consideradas relevantes para los participantes.

Para evaluar la relevancia de las temáticas sometidas a participación es recomendable conocer de antemano la agenda política de las diferentes organizaciones participantes, y/o a través de la aplicación de una encuesta que recoja las percepciones subjetivas. En este sentido, las mesas de dialogo no poseen una agenda pre establecida, sino que por el contrario son los propios participantes divididos por ejes temáticos quienes proponen

temáticas a debatir.

A su vez, las temáticas a tratar deben suponer determinada capacidad de intervención por parte de la administración pública y también de la sociedad civil organizada; el proceso alcanza mayor eficiencia si aborda temas que efectivamente pueden ser atendidos de alguna forma por los participantes.

➤ **Cómo se participa:**

En primera instancia, es fundamental identificar si efectivamente en el proceso del Plan se admite la participación de la sociedad civil en las etapas. En caso de admitir participación, es fundamental conocer la calidad de la misma en las mesas de diálogo, es decir, las posibilidades reales que tienen los diferentes actores de participar y de incidir en el proceso de armado del plan, así como la calidad de la información que se discute. En este sentido, es relevante tener presente que para el caso uruguayo el componente participativo se vuelve un instrumento central que está presente en múltiples etapas del proceso de armado del plan.

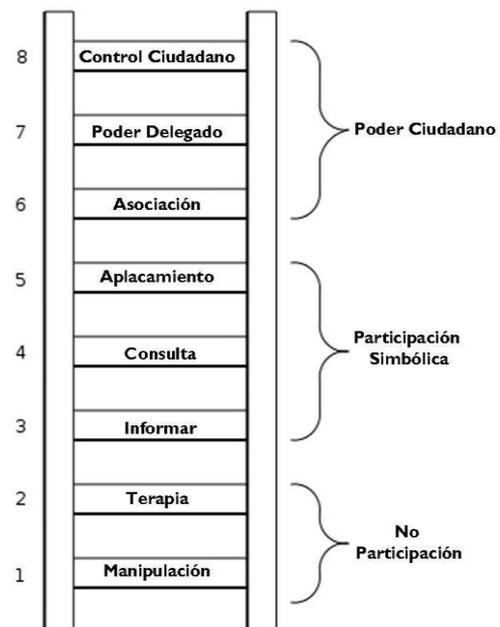
Para esto es relevante tener presente las siguientes dimensiones de análisis:

- Diagnóstico participativa
- Capacidad de propuesta
- Grado de participación
- Calidad de la información
- Métodos y técnicas de deliberación

- **Diagnóstico participativa:** Este punto hace referencia a la inducción previa sobre un proceso particular de participación con el fin de que los participantes contextualicen en qué marco están participando. Instancias previas a la convocatoria como articulación con organismos para seleccionar los ejes temáticos o las principales problemáticas genera mayor coherencia en la totalidad del proceso. En la misma línea, es clave formar actores específicos desde los organismos para que actúen como referentes ayudando a la comunicación en las temáticas.

➤ **Capacidad de propuesta:** evaluar la capacidad de propuesta y por ende de incidencia en la elaboración de las políticas públicas es determinante a la hora de caracterizar un espacio de participación. La capacidad de propuesta no es una condición necesaria de los procesos participativos pero sí contribuye a la legitimidad del proceso y a la confianza de los actores, incluso estimula una mayor participación para potenciales planes. En las mesas de diálogo los actores tienen como cometido aportar ideas para el armado del plan, las mismas pueden o no transformarse en compromiso asumidos. Evaluar qué porcentaje de las ideas planteadas en el desarrollo de las mesas de diálogo se transforman efectivamente en compromiso del plan de acción y dar a conocerlo transparenta la gestión de las mesas. Se recomienda llevar a cabo un análisis del proceso de estas propuestas iniciales que puedan plantear los diversos actores y su destino final, es decir, sistematizar y dar respuesta a quienes realizan propuestas de forma pública, ya sea a través de la publicación en portales web o dando respuesta oficial.

➤ **Grado de participación:** la participación en procesos participativos adquiere diferentes grados. Según Arnstein (1969) “*la escalera de participación*” cuenta con ocho escalones, los más altos representan un mayor grado de poder de la ciudadanía, mientras que los escalones inferiores se consideran modelos de participación "engañosa", "no-participación" o sustitutos de una verdadera participación. La utilidad de una clasificación como ésta, es la posibilidad de valorar qué tipo de participación existe en espacios específicos. Arnstein (1969) propuso la siguiente graduación en relación a la participación:



- Información
- Comunicación
- Consulta
- Deliberación
- Decisión

Identificar si las mesas de diálogo poseen elementos de deliberación y decisión reales, y no meramente aspectos de información y comunicación. Es decir, analizar la real incidencia en la construcción de compromisos para un plan nacional. Es fundamental incluir las percepciones de los participantes en lo que respecta al grado de participación. Se recomienda aplicación de encuestas o entrevistas a los participantes. Se sugiere además que este análisis sea realizado de forma externa.

- **Calidad de la información:** la calidad de la información que se maneja en todo el proceso de armado del plan debe ser plural y de calidad: *“un buen proceso participativo debe ofrecer a las y los participantes toda la información necesaria para poder opinar y decidir (...). La información debe ser clara y útil”*. (Universidad Autónoma de Barcelona en coordinación con Observatorios Locales de Democracia Participativa (2006:33). Analizar la pluralidad de las fuentes de información que se utilizan también forma parte de la evaluación. Se recomienda la aplicación de una encuesta para evaluar este aspecto, a través de las percepciones de los participantes.
  
- **Métodos y técnicas de deliberación:** En los espacios de participación existen desigualdades deliberativas y comunicativas. Más precisamente, los actores no participan del mismo modo. En este sentido, es recomendable la aplicación de técnicas que mejoren el intercambio, como por ejemplo, que las mesas temáticas posean moderadores que ordenen la deliberación y la discusión. Establecer un tiempo para que cada actor tenga el espacio suficiente para al menos poner sobre la mesa sus principales preocupaciones o sugerencias.

Para poder evaluarlo, se sugiere la aplicación de una encuesta para registrar la

percepción de los actores en cuanto a la deliberación.

➤ **Consecuencias del proceso:**

Identificar, reconocer y difundir los resultados del proceso participativo es básico para reforzar la legitimidad del mismo. Los resultados deben ser sustantivos y responder a las necesidades del propio proceso. Identificar y analizar qué tipo de documento contabiliza los resultados concretos, ya sean actas, informes, memorias, etc, quien los realiza y cuál es el nivel de difusión del mismo. En la misma línea, realizar seguimientos de los compromisos del plan para evaluar el efectivo cumplimiento o no de estos, brinda la posibilidad de determinar el éxito del proceso, o al menos, el grado de avance. Conocer y analizar la valoración subjetiva de los implicados en el proceso de armado del plan en lo que respecta a los resultados es relevante, debe ser recogido y sistematizado. En este sentido, se recomienda la creación de un órgano que dé seguimiento a la implementación de los compromisos y al posterior análisis de cumplimiento o no de los mismos. AGESIC cuenta con un grupo plural que se encarga de evaluar la implementación de planes pasados, se recomienda la concreción de este tipo de análisis y evaluaciones de forma externa, para evitar al máximo las subjetividades propias del proceso. Es importante rescatar la importancia de la devolución de resultados, es decir que los mismos deben ser informados y difundidos a todos los actores involucrados en el proceso.

Los procesos participativos traen consigo consecuencias de carácter positivo y negativo en relación a diferentes aspectos. Por un lado, como aspectos positivos, contribuyen a fortalecer tejidos, aumenta el capital social entre los grupos organizados, y potencia los recursos con los que estos cuentan a la hora de relacionarse tanto con el Estado, como con sus pares.

La creación de espacios participativos posibilita que nuevos grupos participen en una arena de política, se revitalizan los existentes y se fortalecen las redes aumentando la colaboración (Jiménez Sánchez, et.al, 2015). El involucramiento de la sociedad civil organizada en espacios y procesos participativos, provoca conocimiento y experiencia sobre el funcionamiento de la administración, ampliando la visión y perspectiva sobre la política. Estos espacios se democratizan al admitir la participación de diversos

actores produciéndose una modificación en la estructura de poder, creando procesos más abiertos y plurales (Jiménez Sánchez, et.al, 2015). Esto “*supone potenciar la autonomía de la sociedad civil en detrimento de patrones clientelares y estrategias de cooptación política*” (Jiménez Sánchez, et.al, 2015:17). Esta nueva estructura de poder, reconfigura las relaciones y dota a la sociedad civil organizada de mayor legitimidad y reconocimiento en la toma de decisiones.

Como desafíos en lo que respecta a la sociedad civil organizada en estos espacios, se recomienda superar las incongruencias entre los objetivos de los espacios y las expectativas que los actores puedan poseer, dado que las diferencias entre estos, pueden provocar un efecto desmovilizador de los procesos participativos (Jiménez Sánchez, et.al, 2015). En términos de Hirschman (1977). Los procesos participativos deben resolver los problemas de acción colectiva a través de la activación de la *voz*, en detrimento de la *salida* (lo que implicaría un aumento de la desconfianza de los espacios de participación y pérdida de legitimidad). Para ello, resulta fundamental que dichos procesos se encuentren claramente delimitados y bien definidos para el conjunto de los actores. Es relevante definir el concepto de nivel de participación a través de la “*escalera de participación*”, en términos de Arnstein (1969), de igual forma para todos los participantes.

Otro de los principales desafíos respecta a las metodologías que hacen al espacio de participación. La desactualización de estas metodologías pone en juego al proceso en sí y a la eficacia del mismo. Resulta fundamental cuestionar a través de las evaluaciones, si efectivamente las mesas de diálogo son consideradas el instrumento más eficaz para hacer valer la *voz* de la sociedad civil (Jiménez Sánchez, et.al, 2015).

## ➤ **Conclusión**

A modo de cierre final, el presente documento consta de tres grandes ejes; por un lado lo referente a la calidad de la democracia y su especial vinculación al término Gobierno Abierto y a sus principales pilares: participación ciudadana, rendición de cuentas, y transparencia.

Como segundo eje, se abordó el caso uruguayo y las especificidades que el proceso de armado del Tercer Plan de Gobierno Abierto 2016-2018 implicó a la hora de identificar las inquietudes de la sociedad civil y pactar los compromisos con las instituciones del Estado. Se detallaron las etapas por las cuales atravesó el proceso, teniendo como particularidad el componente de la participación de la sociedad civil en múltiples etapas. Uruguay asume una formalidad diferente al incluir a la sociedad civil en todo el proceso de armado del Plan.

Por último, el tercer eje presenta una propuesta para el fortalecimiento institucional de la gestión participativa en las mesas de diálogo, este apartado se basó en los preceptos teóricos de la *“Guía de evaluación de procesos participativos”* (2006) con el fin de realizar sugerencias para la estructuración de una evaluación eficaz del proceso participativo de las mesas de diálogo. Analizar los elementos previos a los espacios como el contexto, el ámbito temático, territorial y los objetivos son instrumentos necesarios que condicionan el desarrollo del espacio. El presente documento, recomienda tener presente aspectos tales como la coordinación del proceso, las características de los participantes, las temáticas que surgen en las instancias de participación, cómo los actores se desenvuelven en las mismas y por último las consecuencias de la participación.

La importancia de procesos participativos no radica meramente en la creación de espacios participativos, sino más bien en la calidad de los mismos. En este sentido, es indispensable medir dichos espacios, para definir su real impacto e injerencia.

El involucramiento de la sociedad civil, así como también de la academia en el diseño de una política pública, es un riesgo que los gobiernos deben tomar en pos de mejorar la calidad de la democracia, superando las resistencias que puedan surgir dentro de la

propia administración.

## Bibliografía

- ALLISON, Graham, 1971. "*Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, 1ed*". Little Brown
- CEDMA - Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, España.
- CURZIO, Leonardo, et. al, 2000. "*Las decisiones políticas, de la planeación a la acción*" Siglo XXI Editores. Buenos Aires, Argentina.
- EVANS, Peter, 1995. "*El estado como problema y como solución*" Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales. vol. 35, marzo 1996. Buenos Aires.
- FALCK, Andrés y Pablo Paño Yáñez, 2011. "*Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual Manual de Escuela de Políticas de Participación Local Proyecto*" Parlocal Editores: Impresión
- GERRING, John, 2014. "*Metodología de las Ciencias Sociales. Un marco unificado.*" Madrid: Alianza Editorial. España.
- GIMENEZ, Sanchez Manuel y Garcia Espin Patricia. 2015 "*Los efectos de los procesos participativos en la sociedad civil, la opinión de los expertos*" Instituto de estudio sociales avanzados, España.
- GURZA LAVALLE, Adrián, Isunza Vera, Ernesto, 2010. "*Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación*". Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Juárez 222, Col. Tlalpan, C.P. 14000, México, D. F.
- HIRSCHMAN, Albert. 1977. "*Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*". Fondo de Cultura Economía. México, D.F
- INSULZA, José Miguel, 2016 en "*La promesa del Gobierno Abierto*".
- LEVINE, Daniel H; Molina José Enrique, 2007. "*La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada*". América Latina hoy, número 45. Universidad de Salamanca. Salamanca, España.
- MAGRI, Altair, 2008. "*Seminario de Investigación I Módulo 3 Modelos y técnicas de investigación aplicadas*"

- MORATA, F y Hanf, K, 2000. "*Gestión pública y redes de políticas públicas: la gobernación del medio ambiente en Cataluña*" Barcelona, Instituto de Ciencias Políticas y Social. WP Número 182.
- PORRAS, José Ignacio, 2001. "*Policy Network o red de políticas públicas: una introducción a su metodología de investigación*". Estudios sociológicos, vol XIX, núm 3. El colegio de México, A.C. Distrito Federal, Mexico.
- RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro V., 2013. "*Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica*". Revista Administración & Desarrollo, Vol. 40, N° 56.
- RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro V., 2013. "*Los nuevos desafíos de la dirección pública en el contexto del Gobierno abierto: Gobernanza colaborativa, innovación abierta, co-creación y pensamiento de diseño en la gestión pública*", en Revista Buen Gobierno N° 14.
- SCHWARTZ y Jacobs, 1984. "*La formulación y diseño de los procesos de investigación social cualitativos*" en Sandoval 1996. Investigación cualitativa. Instituto Colombiano para el fomento de la Educación Superior. Colombia.
- SCHWARTZ, H.; Jacobs, J. 1984. "*Sociología cualitativa*". México. Editorial trillas.
- VENEZIANO, Alicia, 2005. "*La participación ciudadana en la descentralización de Montevideo: aprendizajes y reflexiones de los noventa*". Revista Uruguay de Ciencia Política. Vol 17 N°1-ICP-Montevideo.
- VIDAL DÍAZ de Rada, 2010. "*Ventajas e inconvenientes de la encuesta por internet*" Universidad pública de Navarra, departamento de sociología Papers 2012, 97/1 2010.
- ZURBRIGGEN, Cristina, 2011. "*Gobernanza: una mirada desde América Latina*". Perfiles Latinoamericanos, num 38, julio-diciembre. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Distrito Federal, México.