



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



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

**Transitando hacia el gobierno abierto: un camino  
en construcción**

**Pablo de Ávila**  
Tutor: José Miguel Busquets  
Referente institucional: Ninoschka Dante

**2017**

# Índice

1. Presentación.....	3
2. Marco .....	4
3. Relevancia del Tema de Estudio.....	5
4. La AGESIC.....	6
5. El marco internacional: el camino de OGP.....	12
5. Los planes de Gobierno: los procesos en el tiempo.....	15
6. Consideraciones finales.....	33
7. Bibliografía .....	37

# 1. Presentación

Desde el año 2013 el ICP (Instituto de Ciencia Política) viene desplegando una serie de actividades enmarcadas en las nuevas prácticas educativas (PE) que buscan integrar a la formación una innovadora manera de formar profesionales, adentrando el trabajo académico en procesos que logren potenciar el aprendizaje y el desarrollo de capacidades.

Es así que este trabajo de pasantía se inscribe en estas prácticas educativas, sosteniendo un esfuerzo de aprendizaje de los procesos relevados y desarrollando capacidades vinculadas a la rutina institucional y su comprensión.

Nuevas formas de generación de políticas públicas y sus implicancias, permiten someter al ejercicio crítico conceptos arraigados y dinámicos, como el de gobierno, participación y colaboración, entre otros. Sin duda se trata de un proceso relevante, porque permite “escudriñar” el objeto de estudio, desde la cercanía, desde su especificidad, interactuando con sus propios equipos y voceros, aprendiendo de su cultura organizacional, desagregando sus códigos y formas de comunicación; se trata de formar parte y mirar en cierta forma desde una nueva óptica.

Por ser una PE cobijada desde el ICP, este trabajo encuentra camino llano en una problemática entre conocida y cambiante: la idea del gobierno de cara a los ciudadanos. En este marco nos preguntamos: ¿se trata de una estrategia meramente declarativa, de una novedad, de una consecuencia no deseada del desarrollo tecnológico, de una reforma del estado silenciosa, de un declive del estado directo, palpable, intenso?

El trabajo buscará arrojar un poco de luz, pero reconociendo que el camino apenas se transita y lo que viene en los próximos años puede cambiar para siempre esa forma tan particular de vincularnos al estado.

El presente documento se organiza de la siguiente manera: en los siguientes apartados se presenta el marco institucional de desarrollo de la pasantía, se expone la relevancia del objeto de estudio y el contexto internacional. A continuación se presentan y analizan los planes de gobierno abierto destacando sus similitudes y diferencias. Posteriormente se exponen las consideraciones finales.

## 2. Marco

### Ámbito Institucional donde se desarrolló la pasantía

La pasantía fue realizada de abril a octubre de 2016 en la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC).

La AGESIC es un organismo que depende de la Presidencia de la República (unidad ejecutora 010 dentro del inciso 02) que funciona con autonomía técnica. Su función principal es proponer y asesorar al Poder Ejecutivo en la formulación de políticas en materia de la Sociedad de la Información y del Conocimiento y en el desarrollo informático del Estado.

### Tareas a desarrollar en el proceso de pasantía

Las tareas a desarrollar en estos cuatro meses de pasantía fueron las siguientes:

- Participar en la Tercera y Cuarta Mesa de Diálogo que conformaron parte del Tercer Plan de Gobierno.
- Conformar parte del grupo responsable de la Relatoría de la Tercera y Cuarta Mesa.
- Analizar, revisar y codificar las propuestas que conformaron parte del Tercer Plan de Gobierno.
- Realizar un análisis comparativo de los tres Planes de Gobierno Abierto (PGA).

### Objetivos del Informe Final

El presente informe tiene como objetivo general presentar un análisis comparativo del proceso de elaboración de los tres Planes de Gobierno acaecidos en los últimos tres años.

Se propone como objetivos específicos:

- Analizar el rol protagonizado por AGESIC en este proceso.
- Describir las similitudes y diferencias entre los tres planes de gobierno.

### 3. Relevancia del Tema de Estudio

Desde hace más de diez años se instaló en Uruguay un proceso que avanza en el mundo y que desarrolla la idea de construir procesos institucionales transparentes, abiertos y públicos.

Se destaca en este proceso el énfasis puesto en que la ciudadanía y el gobierno puedan entablar relaciones bidireccionales, donde la información disponible en todas las agencias estatales sean compartidas con la comunidad, para que la misma desde su especificidad e interés, colabore también en la conformación de la agenda pública. Es el concepto de gobierno abierto y sus diversos vectores, que recorre el mundo y al cual Uruguay no es ajeno.

“El Gobierno abierto es una política pública que agrupa los conceptos de transparencia, participación y colaboración de los ciudadanos en las políticas públicas en donde la información y datos gubernamentales juegan un rol esencial. Los principios que rigen el gobierno abierto se inscriben en la tradición de derechos de primera generación, como la libertad de la prensa y de la libre circulación de información y de ideas. Estos mismos valores son erigidos como derechos imprescindibles en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que, en su artículo IV, establece que “toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión, y de difusión del pensamiento por cualquier medio” (Hoffman, Rodríguez Alujas, Bojórquez Perez Nieto, 2012).

El Instituto de Ciencia Política ha participado desde el inicio en la agenda vinculada al gobierno abierto, en su discusión conceptual y en la mirada crítica. Desde la Ciencia Política es una tarea de suma relevancia abordar dicho proceso como potencial de aportes a la construcción de procesos institucionales más ricos en su conformación, más participativos y robustos.

## 4. La AGESIC

AGESIC fue creada en diciembre de 2005 con la denominación "Agencia para el Desarrollo de Gobierno Electrónico" (Artículo 72 - Ley Nº17.930) y su funcionamiento fue reglamentado en junio de 2006 (Decreto 205/006).

En octubre de 2006 es denominada con su nombre actual e incorporada como unidad ejecutora 010 dentro del inciso 02 "Presidencia de la República" (Artículo 54 - Ley Nº 18.046).

Sus actividades comienzan con la primera Reunión del Consejo de Dirección el 24 de julio de 2006. A partir de entonces, sucesivas normativas le han atribuido nuevos fines y cometidos a la Agencia, que además incorpora las competencias de las entidades que la antecedieron.

### Antecedentes Institucionales

Previo a la creación de AGESIC, se crearon en el marco institucional de Presidencia de la República, la Comisión Nacional de Informática (CONADI), el Comité para la Reforma del Estado (CEPRE) y Uruguay en Red.

#### *Comité Nacional para la Sociedad de la Información*

El Comité Nacional para la Sociedad de la Información fue creado por Decreto el 8 de agosto de 2000 (Decreto Número 225/000) con el propósito de establecer una estrategia nacional, con la participación y el protagonismo de todos los actores involucrados en la Sociedad de la Información. Tiene por cometidos el fomento; la promoción; la difusión; la participación e inclusive la coordinación, de acciones que promuevan el desarrollo de la aplicación de las tecnologías de la información y que se orienten a integrar a Uruguay a la Sociedad de la Información. Para ello opera asistido por la Unidad de Gestión "Uruguay en Red". El Comité estaba integrado por el Presidente de la República, el Rector de la Universidad de la República, el Presidente de ANTEL, el Rector representante de las Universidades Privadas, el Director Nacional de Telecomunicaciones y el Presidente de la Cámara Uruguaya del Software.

En el marco de este Comité se desarrolla la Agenda Uruguay en Red, que representa una propuesta de cambio recogida básicamente en cuatro áreas de trabajo consideradas prioritarias: Programa de Conectividad Educativa (Internet en la Enseñanza), Modernización de la Administración Pública (Gobierno en Red), Universalización de acceso a Internet (Proyecto Mercurio) y Programa de apoyo a la competitividad del sector software (Uruguay Tecnológico).

Para la implementación de esta agenda, además de la Unidad de Gestión - Uruguay en Red, (integrada por un representante del Poder Ejecutivo y un pequeño equipo de 2 a 3 colaboradores) se instaló un Consorcio Asesor de Empresas que se configura como un foro abierto para aquellas empresas uruguayas con dilatada trayectoria a nivel internacional y aquellas empresas internacionales instaladas en el país. (<http://archivo.presidencia.gub.uy/mem2000/info/CNSI.htm>)

*Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) (parcial).*

Por otra parte, la Ley de Presupuesto Nacional N° 16.736 creó el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) con el cometido de “implantar y dar continuidad al programa de modernización del Estado, así como verificar el cumplimiento de las metas fijadas al respecto” (Artículo 703).

Al CEPRE se le asignaron por ley, los siguientes cometidos (Artículo 706):

- Dictaminar sobre los proyectos de estructuras organizativas que presenten los Incisos sobre sus Unidades Ejecutoras;
- Promover el reordenamiento de las estructuras organizativas tendiendo al fortalecimiento de los cometidos sustantivos de cada Inciso en el marco de la Reforma del Estado;
- Elaborar y realizar el seguimiento de las medidas de racionalización y modernización administrativa;
- Realizar el seguimiento de las medidas de reinserción laboral, de mejora de los sistemas de personal, así como de racionalización del espacio físico previsto en la propia Ley.

Para gerenciar la Reforma, se creó y puso en funcionamiento una Secretaría Ejecutiva que gestionó el proceso de la misma (Comisión Nacional de Informática – CONADI) ([http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catadmDES/Material/informe\\_consultoria\\_CEPRE.pdf](http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catadmDES/Material/informe_consultoria_CEPRE.pdf))

## Cometidos sustantivos de AGESIC

La Agencia tiene como cometidos sustantivos proponer y asesorar al Poder Ejecutivo en la formulación de políticas en materia de la Sociedad de la Información y del Conocimiento y en el desarrollo informático del Estado, coadyuvando a su elaboración, seguimiento y evaluación de resultados obtenidos en los asuntos propios de su competencia. Son funciones de AGESIC:

- Promover el mejor uso de las TIC en el Estado.
- Dictar y proponer normas, estándares y procedimientos técnicos en materia informática para el Estado.
- Generar, planificar y ejecutar proyectos de Gobierno Electrónico con énfasis en la mejora de los servicios a todas las personas.
- Fiscalizar y auditar el cumplimiento de la normativa vigente en su área de competencia.
- Recomendar normas y procedimientos uniformes relativos a la contratación administrativa de bienes y servicios informáticos o al desarrollo de los mismos.
- Dictar normas técnicas relativas al control de gestión y a la realización de auditorías en materia informática.
- Establecer relaciones con sus similares de otros países y con organismos internacionales afines a la materia de su competencia.
- Analizar tendencias tecnológicas en materia informática y su impacto en las políticas, normas, estándares y procedimientos existentes o a proponer (Laboratorio Tecnológico).
- Recopilar información que permita conocer y analizar en forma permanente los recursos informáticos de los que dispone el sector público.
- Asesorar dentro del área de su competencia en los procesos de transformación del Estado.
- Asistir al Poder Ejecutivo, a la Oficina Nacional del Servicio Civil y demás organismos competentes, en la definición de una política de recursos humanos en el área informática, así como su seguimiento y evaluación.
- Brindar atención a usuarios dentro del área de su competencia.
- Emitir opinión en todas aquellas situaciones en que le sea requerido específicamente.
- Realizar actividades de difusión dentro de su ámbito específico.

## El rol de Agesic

AGESIC tiene una serie de objetivos estratégicos que guían su proceder y conforman parte de su camino en la construcción de los planes de gobierno y desarrollo del gobierno electrónico:

- Promover el más amplio acceso de las personas a todas las TIC.
- Promover la adquisición de capacidades y conocimientos en base al mejor uso de las TIC con el objetivo de lograr una mayor integración social y una mejor preparación de los jóvenes para el futuro.
- Aportar soluciones informáticas innovadoras para mejorar los servicios y la calidad de atención que se brinda a la sociedad, procurando simplificar trámites y procesos.
- Coordinar y/o participar en la coordinación de proyectos específicos asociados al Gobierno Electrónico.
- Brindar atención a usuarios respecto a consultas e iniciativas relacionadas con las áreas de competencia de la Agencia.
- Realizar acciones de difusión de temas específicos y promover el intercambio de experiencias y conocimientos entre los distintos operadores informáticos.
- Fortalecer los vínculos con el sector académico, la sociedad civil y organizaciones internacionales con fines similares.
- Dictar y proponer políticas, normas y estándares informáticos en el Estado y fiscalizar el cumplimiento de la normativa vigente en materia informática.
- Investigar nuevas tecnologías, participar en proyectos piloto y promover la adopción de nuevas herramientas informáticas.
- Potenciar la sinergia entre Estado y empresas.
- Promover el desarrollo de software nacional.

En el Decreto N° 184/015 de 14 de Julio 2015 se recopilan los cometidos atribuidos a AGESIC a través de sucesivas disposiciones normativas y se crea la iniciativa Trámites en Línea, encomendándose a AGESIC el cometido de dirigir, organizar, estructurar, ejecutar y dar seguimiento a la misma.

En la misión, la Agencia declara que tiene el rol de “Liderar la estrategia de implementación del Gobierno Electrónico del país, como base de un Estado eficiente y centrado en el ciudadano, e impulsar la Sociedad de la Información y del Conocimiento como una nueva forma de ciudadanía, promoviendo la inclusión y la apropiación a través del buen uso de las tecnologías

de la información y de las comunicaciones”.  
(<http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/89/1/agesic/mision-y-ision.html?idPadre=33>)

Desarrollaremos ahora el concepto de gobierno electrónico declarado en la misión de la institución.

La visión de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento a nivel país se enmarca dentro de los principios contenidos en el decreto de Presidencia 450/009 de 28 de setiembre de 2009, que se transcriben a continuación.

### **1. Principio de igualdad**

El uso de medios electrónicos no implicará la existencia de restricciones o discriminaciones para las personas que se relacionen con la Administración Pública por otros medios, tanto en la prestación de servicios públicos, como en cualquier actuación o procedimiento administrativo, sin perjuicio de las medidas dirigidas a incentivar el uso de las tecnologías.

### **2. Principio de transparencia**

Las actuaciones administrativas y la prestación de servicios públicos se darán a publicidad mediante el uso de medios electrónicos, de forma de facilitar y promover su conocimiento y la participación de las personas.

### **3. Principio de accesibilidad**

La Administración Pública deberá garantizar la accesibilidad a la información y a los servicios por medios electrónicos de manera segura y comprensible, con especial énfasis en el cuidado del acceso universal y su adecuación a múltiples soportes, canales y entornos, con el objetivo de que todas las personas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones.

### **4. Principio de eficiencia y eficacia**

El uso de medios electrónicos deberá contribuir a mejorar la calidad de los servicios e información a las personas, reducir de manera sustancial los tiempos y plazos de los procedimientos administrativos y optimizar los recursos de la Administración Pública.

### **5. Principio de cooperación e integralidad**

Los organismos públicos deberán interrelacionarse a través de medios electrónicos, a fin de simplificar los procesos administrativos y fomentar la prestación conjunta de los servicios a las personas. Asimismo, se deberá potenciar y permitir una visión integral de los organismos del

Estado, con el fin de evitar la superposición de actuaciones y promover el desarrollo de prácticas coordinadas e integradas.

## **6. Principio de confianza y seguridad**

La Administración Pública deberá garantizar un nivel adecuado de integridad, disponibilidad y confiabilidad en la gestión de la información y los servicios que se realicen a través de medios electrónicos.

## **7. Principio de neutralidad tecnológica**

La Administración Pública no deberá orientarse a un tipo de tecnología específica, ni deberá limitarse a una única forma de vinculación con las personas, quedando facultada para la libre elección de alternativas tecnológicas, siempre que ésta no represente un obstáculo para su relacionamiento”. (Plan Estratégico 2011-2015)

A su vez, el gobierno electrónico para la visión de AGESIC establece cuatro dimensiones:

- La Dimensión de Ciudadanía Digital, para fomentar la inclusión digital de toda la población, la ubicuidad del gobierno mediante el uso de la tecnología logrando una mayor cercanía con los ciudadanos (capacitación funcional junto a comunicación bi-direccional, multicanal y gratuita con el ciudadano), el impulso al eGobierno 2.0 (mejora de la usabilidad y accesibilidad de los servicios y desarrollo de redes sociales y participación ciudadana), el desarrollo del comercio electrónico (integrado en los esfuerzos regionales de Mercosur Digital), y el impulso a iniciativas de “datos abiertos de gobierno” que apunten a la transparencia y la participación ciudadana.
- La Dimensión Simplificación de Procesos, con el objeto de apoyar la transformación del Estado, fortalecer la administración pública (gestión del cambio, modelos de madurez y capacitación), asegurar la calidad de la gestión y seguimiento de los proyectos estatales (fondos concursables, Agenda Digital) y mejorar e incrementar el número de trámites y servicios estatales en línea.
- La Dimensión Tecnológica, que requiere promover el mejor uso de las tecnologías, establecer una sintonía entre las necesidades de las organizaciones y las TIC (infraestructura de interoperabilidad, planificación de la adquisición y gestión de activos), asegurar un buen manejo de los recursos vinculados a la tecnología en el ámbito estatal (consolidación de las áreas informáticas), y generar confianza a partir de una gestión adecuada de la Seguridad de la

Información que, a su vez, permita comenzar a desarrollar iniciativas vinculadas a la Identidad Electrónica.

- La Dimensión Normativa y Regulatoria, para que a través de la efectiva instrumentación de normas técnicas, unidades reguladoras, auditorías y marcos jurídicos y técnicos actualizados, sea posible operar digitalmente con los niveles necesarios de certeza jurídica y confianza en las tecnologías (Plan estratégico 2011-2015).

#### **4. El marco internacional: el camino de OGP (Open Government Partnership)**

“La Alianza para el Gobierno Abierto fue lanzada en 2011 para proveer una plataforma internacional para reformadores domésticos comprometidos a que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoraren su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos. Desde entonces el Open Government Partnership (OGP) ha pasado de 8 países participantes hasta contar con 64 países. En todos esos países, gobierno y sociedad civil trabajan juntos para desarrollar e implementar reformas ambiciosas en torno al gobierno abierto” (<http://www.opengovpartnership.org/es>).

El contexto internacional indudablemente ha permeado a nuestro país, dotándolo de referencia y planos de acción para proseguir en el camino del gobierno abierto. Indudablemente esta incorporación impacta las culturas institucionales, indica agendas públicas más ricas, abiertas y de cara a los ciudadanos.

Es una hoja de ruta ineludible a la hora de construir las plataformas que guíen los esfuerzos; de la mano de esta impronta y esta voluntad, de entablar dinámicas que logren referenciar los conceptos al hacer institucional. Se imponen en toda su magnitud indicadores, experiencias de otros países, recorridos institucionales y diversos actores de la sociedad civil que indagan, recopilan y exigen que el gobierno uruguayo siga ciertos itinerarios.

Uruguay se abre camino en el OGP lo cual trae importantes desafíos. Asimismo, la propia sociedad civil se nutre de cuáles son esos principios de adhesión, qué oportunidades abren,

qué mecanismos de diálogo están planteados, qué escenarios potencian las posibilidades del otro actor en esta relación, a saber, de la sociedad y sus propios intereses.

En este proceso, el Estado también se desafía, y sobre todo, son los actores dentro del mismo Estado que pugnan por difundir e impactar cada rincón del entramado institucional.

Si de culturas institucionales hablamos, la del Estado uruguayo es de larga data, de potencia extendida y aceptada en todo el territorio, referencia de inclusión y fortaleza que no pudo impugnar la ola de privatizaciones que recorrieron América Latina. Ese mismo Estado hoy se desafía y pone a prueba qué tan preparado está para abrirse, para dialogar, para flexibilizarse, para simplificar sus formas, para dar celeridad a sus respuestas y para recrearse.

Para ello el contexto internacional coadyuva en integrar otros recorridos, otras obligaciones sentidas como oportunidades. No se trata de la adhesión a un cuerpo de normas rígido, es una construcción novedosa pero que llegó para quedarse.

OGP ha establecido un Mecanismo Independiente de Evaluación (IRM – Independent Reporting Mechanism) para evaluar periódicamente el avance de cada gobierno en lo que respecta a sus compromisos, promoviendo así una mayor rendición de cuentas a nivel país.

Estos mecanismos entablan en cada país un desafío por no quedar atrás, porque se considera que los beneficios contribuyen a sociedades más abiertas y de cara a los ciudadanos. Se trata de una decisión compartida y de suma relevancia pública, que implica un enorme desafío al tener que introducir en los vericuetos de las instituciones públicas la cultura del gobierno abierto. Sobre todo cuando dichos intentos deben ser reflejados, medidos y evidenciados, y cuando la interacción recorre derroteros entre tensionantes y fundacionales, y a su vez mientras que la sociedad civil también aprende a jugar con nuevas reglas.

En el núcleo del gobierno abierto se encuentran las ideas de transparencia, participación y rendición de cuentas.

- La transparencia significa que el público entiende el trabajo de su gobierno
- La participación significa que el público puede ejercer su influencia sobre el trabajo de su gobierno al involucrarse en políticas y servicios públicos

- La rendición de cuentas significa que el público puede exigir al gobierno que rinda cuentas por sus políticas y por cómo ha ejercido su mandato (<http://www.opengovguide.com/about-this-guide/?lang=es>)

Estas tres ideas promueven la relación estado-sociedad civil, construyen un escenario de posibilidades donde los actores accionan, pero bajo determinados principios de estabilidad, predictibilidad y consenso.

Obsérvese que dichas ideas entablan una relación necesaria, son dinámicas bidireccionales, pero de mutua consecuencia, parte de dos actores que se relacionan y que desde ambos parten efectos considerables en su hacer y decidir.

## 5. Los planes de Gobierno: los procesos en el tiempo

### *Primer plan de Gobierno (2012): iniciando el camino*

El Plan de Acción de Gobierno Abierto y la adhesión de Uruguay al Open Government Partnership fueron formalizados en agosto de 2012 por decreto del Poder Ejecutivo.

A través de este decreto el Poder Ejecutivo aprueba el Plan de Acción de Gobierno Abierto de Uruguay 2012, adhiere a la Declaración de Gobierno Abierto de setiembre de 2011 de la Sociedad de Gobierno Abierto, encomienda a los responsables de los compromisos el avance en el cumplimiento de las metas aprobadas por el Plan de Acción y encomienda a AGESIC su seguimiento.

Uruguay comienza su etapa en este proceso enfocado en los pilares del gobierno electrónico, como una forma de dotar al estado de un marco referencial de valores y acciones que logren posicionarlo en la avanzada de la transformación del estado, la incorporación de la tecnología y su posicionamiento de cara al ciudadano.

Es así que “la estrategia establecida para impulsar el desarrollo del Gobierno Electrónico en Uruguay está sustentada en los siguientes valores: igualdad, transparencia, accesibilidad, eficiencia y eficacia, cooperación e integralidad; confianza y seguridad; valores que se encuentran establecidos en el Decreto 450/009 (Gobierno Abierto en Uruguay Reporte de auto evaluación Setiembre de 2013, AGESIC).

El proceso de este primer plan de gobierno puede resumirse en los siguientes puntos:

- Conformación del grupo de trabajo
- Relevamiento y análisis de iniciativas
- Primer versión del Plan
- Consulta Pública sobre el Plan
- Versión final del Plan
- Presentación en conferencia de OGP
- Decreto del Poder Ejecutivo de aprobación del Plan.

Todas estas etapas denotan una búsqueda de consensos, pero sobre de todo de poner en práctica las primeras energías colectivas e institucionales en esta materia.

AGESIC tomó como punto de partida algunas iniciativas y propuestas, las mismas fueron desarrolladas en el grupo de trabajo y los referentes del grupo pertenecientes al estado recogieron en sus organismos de origen otras propuestas plausibles de desarrollo.

En este primer plan el rol del estado es muy potente y se desarrollan las líneas de acción en el grupo de trabajo; cabe destacar que la participación de la sociedad civil solo se tradujo en la invitación y participación de una sola organización: CAINFO.

Si hablamos de las líneas motoras del Plan, esta instancia tuvo tres principales líneas de acción:

- Aumentar la integridad pública
- Gestión más eficiente de los recursos públicos
- Mejora en la prestación de los servicios públicos

En lo que respecta a los números de este Plan, se elaboraron 18 compromisos agrupados en tres líneas de acción:

- 6 compromisos en Aumentar la integridad pública
- 5 compromisos en Mejorar la gestión de los recursos públicos
- 7 compromisos en Mejorar la prestación de los servicios públicos

### *Segundo plan de Gobierno (2014): sumando actores*

En el segundo Plan de gobierno, se reconocen los esfuerzos realizados hasta la fecha, tomándose como referencia las líneas de acción que dirigieron los esfuerzos en el primer plan, a saber; aumentar la integridad pública, una gestión más eficiente de los recursos públicos y una mejora en la prestación de los servicios públicos.

En esta instancia, AGESIC amplió la caja de resonancia, se fijó como objetivo amplificar los espacios de elaboración y participación, dar apertura al espectro de participantes, mejorar el diálogo y apostar a crear dinámicas que nutrieran de espacios creativos a la hora de proponer y definir iniciativas.

Es así que el grupo de trabajo sumó a la Academia, a dos representantes de la sociedad civil, a representantes de los gobiernos departamentales y a un representante de la UNESCO.

La incorporación de la UNESCO obedece a dar al proceso un marco de imparcialidad y garantía: “se contempló la incorporación de un actor que participe a lo largo de todo proceso del armado del plan como garante del mismo. Dado el foco participativo del Plan de Acción y la intención de generar un modelo de proceso de elaboración del mismo, se consideró importante la incorporación de un actor neutral, que acompañe al proceso de cerca integrándose a las reuniones de trabajo con Estado, Sociedad Civil y Academia” (Plan Acción Uruguay 2014-2016, AGESIC).

Indudablemente el grupo de trabajo acumuló diversidad en los puntos de vista, tensiones fructíferas entre los actores, una mirada reflexiva y demandante y cobijó en sus reuniones esfuerzos por encaminar las soluciones. Ya no se trata de acompañar e influir en el proceso, ahora la agenda conlleva temáticas entre “espinosas” y productivas; espinosas porque la Academia puede ejercer el rol autocrítico y la sociedad civil puede demandar mayor incidencia; productivas en tanto es en estas dinámicas que se pone a prueba la relevancia de todo lo recorrido.

Desde el punto de vista de la consulta pública, la misma se amplió para participar no sólo en las propuestas de los organismos públicos sino también en el borrador del plan.

Por último, inauguró la dinámica de las mesas de diálogo, usina ineludible en el surgimiento de propuestas e iniciativas que luego pudieran encontrar receptividad para poder fijarse como objetivo.

En este proceso, la sociedad civil comienza a cimentar su propia estructura en este camino de los planes de gobierno.

La red de gobierno abierto está conformada por organizaciones de la sociedad civil que trabajan y desarrollan temáticas referidas a la transparencia, participación y acceso a la información pública.

Esta red está conformada por DATA, CAINFO, Centro de Estudios de Software Libre, RedCon (Consumidores en Red de Confianza, Cotidiano Mujer, Uruguay Transparente, Creative

Commons Uruguay, Asociación Civil Cooperativa El Abrojo, Grupo de Trabajo Educación Inclusiva). Es a través de la red de gobierno abierto que la participación en el grupo de trabajo comienza a consolidarse; en esa consolidación se tejen los diálogos y se ponen en práctica todas las baterías de fórmulas de consenso para avanzar. Este es un ingrediente clave, la existencia del “actor ciudadano”.

El proceso de este segundo plan de gobierno puede resumirse en los siguientes puntos:

- Ampliación de la conformación del grupo de trabajo
- Convocatoria a organismos y Sociedad Civil
- Participación ciudadana
- Creación del plan Uruguay 2014 – 2016 y Aprobación
- Mecanismo de Revisión (anual)
- Mecanismo de Seguimiento de los Compromisos
- Mecanismo de Seguimiento de las Recomendaciones de las Mesas de Diálogo

En este punto es interesante detenerse en el contexto de las mesas de diálogo. Las mismas se constituyeron en espacios ampliados de la participación que se gestaba desde hace tiempo en el grupo de trabajo. Toda esa práctica de interacción de “posiciones” dio luz verde a ampliar los actores, expandir las dinámicas propositivas y generar propuestas e iniciativas concretadas en tiempo acotado y con actores que acuerdan.

Estos acuerdos permiten elaborar y dar seguimiento, acordar sobre los tiempos, conocer el involucramiento y los alcances de los compromisos.

Uruguay en el Plan de Acción 2014-2016 establece 40 compromisos con 91 metas que se encuentran agrupados en 8 ejes temáticos. 10 compromisos integran total o parcialmente 25 propuestas de Sociedad Civil generadas a través del mecanismo de Mesas de Diálogos.

Ejes temáticos:

1. Promoción y desarrollo del Gobierno Abierto en Uruguay
2. Gobierno abierto para el desarrollo sectorial
3. Promoción del derecho de acceso a la información pública

4. De datos públicos a datos abiertos
5. Transparencia en las compras y gestión de los recursos públicos
6. Trámites y servicios en Línea
7. Servicios de acercamiento a la ciudadanía
8. Mejora de los servicios al ciudadano de los gobiernos departamentales

### *Tercer plan de Gobierno 2016-2020: incrementando la participación*

En este tercer plan de gobierno, se plantean dinámicas que sigan potenciando la participación, pudiendo integrar a todos los niveles del estado, conformando rutinas de diálogo y consulta frecuentes, que logren instaurar esta práctica como generadora pero también como formadora de los ámbitos de participación institucional.

Un punto relevante para este plan es la aprobación de los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) en el marco de Naciones Unidas. Los ODS son un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad. Estos 17 Objetivos se basan en los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque incluyen nuevas esferas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible y la paz y la justicia, entre otras prioridades. Los ODS conllevan un espíritu de colaboración y pragmatismo para elegir las mejores opciones con el fin de mejorar la vida, de manera sostenible, para las generaciones futuras. Proporcionan orientaciones y metas claras para su adopción por todos los países en conformidad con sus propias prioridades y los desafíos ambientales del mundo en general (<http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>).

En el texto de los ODS se reconoce el papel catalizador fundamental de las TIC para el desarrollo y se señala que “la generalización de las tecnologías de la información y la comunicación, así como la interconexión mundial, ofrecen un gran potencial para acelerar el progreso humano, reducir la brecha digital y desarrollar sociedades del conocimiento”. A pesar de que sólo se mencionan directamente en cuatro de los 17 objetivos, como catalizadores de la enseñanza y la equidad de género, como motor de las nuevas infraestructuras “inteligentes”, y como instrumentos esenciales para implementar los ODS, se entiende que las TICs desempeñan un papel fundamental en la consecución de cada objetivo (<https://itu4u.wordpress.com/spanish/leading-the-field-icts-for-sustainable-development/>).

Dicha impronta del contexto internacional, imprime cierta dosis de nuevos “bríos” a la hora de relevar los caudales de potenciales propuestas e iniciativas a desarrollar.

El tercer plan de gobierno no presenta “novedades” relevantes respecto al segundo Plan, sino que incorpora como “rutina” lo recorrido y le asigna algunas variantes, sobre todo aprovecha los ODS como impulso y consolida las dinámicas de relacionamiento con la sociedad civil y con el estado.

El tercer plan de gobierno puede resumirse en los siguientes puntos:

- Inicio del proceso
- Anunciación y capacitación sobre el proceso
- Propuestas de compromiso
- Participación ciudadana y consultas públicas
- Armado del plan
- Aprobación
- Cierre del plan
- Difusión

## Análisis comparativo entre los tres planes de gobierno abierto (PGA)

Los tres planes de gobierno fueron resultado de procesos de acumulación, de diversos contextos nacionales e internacionales, a partir de los cuáles el país fue generando aprendizajes y ámbitos de producción que desarrollaron la creación de los mismos.

Ideas, conceptos, recorridos, itinerarios, formatos de participación, modelos de generación de propuestas, tiempos, marcos teóricos, estado, sociedad civil; la interacción entre todos estos puntos trajo consigo nuevas miradas sobre el camino recorrido, así como aprendizajes de cómo seguir desarrollando la construcción del gobierno abierto.

A continuación se desarrollan algunos puntos relevantes para entender las similitudes y diferencias entre los tres planes de gobierno.

## **Similitudes entre los planes de gobierno.**

### *El rol de AGESIC: hacia dentro y fuera del estado*

Desde el inicio de este proceso, es indudable el rol articulador de AGESIC; como promotor del diseño y del camino, como referente de los marcos, leyes y decretos legales, destacándose como motor impulsor de los planes de gobierno.

Conceptualmente es comprensible, y difícilmente pueda llegarse a pensarse en otro referente que no sea un actor que forme parte del Estado, desde el momento en que es de donde parte la energía impulsora para promover los planes de gobierno abierto.

Si bien esto es inobjetable, el rol articulador de AGESIC tiene dos dimensiones claramente diferenciables, complejas en sí mismas, con vertientes que ofrecen oportunidades pero también que plantean lidiar con culturas fuertemente instaladas y comunicaciones condicionantes.

Cuando observamos con lupa crítica al estado, la conclusión puede recorrer derroteros que consignen la dimensión y la cobertura de las políticas públicas.

La dimensión tiene como referencia la complejidad de subniveles de decisión que muchas veces complementan pero repiten políticas de carácter territorial, es así que articular las acciones para poder concretizar un “único esfuerzo” fue parte de la búsqueda articuladora.

Si hablamos de cobertura, también hago alusión a los “lugares” donde llega el estado con sus múltiples formas; entender cómo llega el mismo para intentar traducirlo en gestiones inteligentes y que no superpongan recursos, lo cual conlleva un rol articulador.

Adentrarse en cada rincón, proseguir ese camino introduciéndose primero en los referentes (equipos ya sensibilizados por la problemática), para después “impactar” al estado todo, implica una tarea de “paciencias” institucionales, un ejercicio de lectura política y contextual y de una asunción de “los tiempos del Estado”.

Esa articulación estuvo presente en los tres planes de gobierno, fue intensa, fue un “bombeo” de agendas a cumplir, identificando las fortalezas y debilidades de los organismos para entender cuál era la mejor estrategia, acoplando los intereses particulares con los del plan de

gobierno; y como en todo proceso, con aliados estratégicos (organismos por demás interesados en propender a mecanismos de gobierno electrónico) y aliados “formales”.

Estos últimos si bien pueden asumir el compromiso como plan de relevancia, tienen más dificultades para desplegar hacia sus adentros estrategias que conlleven cambios perceptibles, ágiles y medibles.

Si esto se combina con ausencia de “perseverancias” de participación en los ámbitos institucionales, se configura un “eterno” comienzo, donde no se avanza más allá del acuerdo de la relevancia.

AGESIC desplegó por necesidad, pero también como rol asumido y diseñado, este papel hacia dentro del estado, y en esa asunción incorporó la particularidad de los niveles y dimensiones estatales, incorporó la “distinción” entre los tiempos, inyectó a los procesos retrasados celeridad e importancia de la agenda temporal, e indudablemente se instaló como actor de referencia a la hora de entender el plan de gobierno.

Dicho hecho, que tiene trasfondo institucional de relevancia, también se conecta con la importancia de “ser articulador”; arribar a esto último como referente de lo que viene, es indudablemente una conquista entre estratégica y fundacional.

Esta historia de articulación podrá terminarse aquí, quedarse en entender cuáles fueron las fortalezas y debilidades en este proceso, entender dónde estuvieron los “caminos” libres de obstáculos y dónde las culturas institucionales y las decisiones de los organismos o los tiempos mismos que no colaboraron con la finalidad de avanzar.

Pero también existe otro camino de articulaciones no menos importante. Cuando se despliegan las potencialidades de los planes de gobierno abierto una de las mayores oportunidades es abrir las compuertas para que los propios ciudadanos puedan dar su visión, opinar sobre las políticas que afectarán su vida, participar y ser parte.

“Pero en el caso que nos ocupa, estamos hablando de instaurar nuevas reglas de juego sobre la manera en que los gobiernos se relacionan con los ciudadanos. Y si bien aceptamos que la tecnología permitiría esa interacción, también debemos admitir que para que los funcionarios políticos y los administradores permanentes se muestren dispuestos a funcionar bajo estas nuevas reglas, hace falta una enorme dosis de voluntad política desde el más alto nivel gubernamental para imponerlas. Un grado de determinación que rompa con estructuras y

mecanismos decisorios ancestrales, que por muy distintas razones, pocos estarían dispuestos a modificar.” (Oszlak, 2013)

Oszlak abre un punto de suma relevancia, y es cómo la participación ciudadana o de la sociedad civil debe encontrar una contraparte que siga dejando abierta “la puerta” para que todas las dimensiones de la relación ingresen en el arco de posibilidades de la agenda institucional.

Porque podemos desplegar todo el aparato de canales, medios y recursos para que las puertas se abran de par en par, pero si no está instalado en la sociedad un impulso a tomar esas posibilidades, adueñarse de las mismas y ser parte del objetivo a conseguir, podemos estar hablando de una participación intermediada solo por aquellos preparados, con la información necesaria y con dosis de relación interesada con el Estado.

Esa misma realidad se atiende desplegando una serie de acciones para que la sociedad civil pueda encontrar su “lugar” en el proceso. La participación ciudadana también conlleva para AGESIC un rol de articulación; desde el momento en que comienzan las interacciones con todo el entramado institucional, también se abre otra dinámica sumamente desafiante y entre “viejos conocidos”.

El estado y la sociedad civil coexisten, interactúan, acuerdan, se exigen, recorren caminos de colaboración y desconfianza, entran en tensión por recursos y formas, se distancian y se acercan. Más allá de esto, se trata de una relación instalada, de larga data y de futuros que aseguran lo más básico: la relación. La misma puede ser más intensa, menos colaborativa, permeada por los ciclos económicos y los rumbos de los gobiernos, pero la misma será, más allá de todo.

Centrando el análisis en la articulación entre el estado y la sociedad civil, AGESIC toma distancia, debe alejarse de su medio de referencia (el estado) pero continuar siendo parte del mismo. Este ejercicio, entre necesario y complejo, le confiere el rol de procesar el cúmulo de demandas de la sociedad civil hacia el estado, de darles contenido, de asignarles tiempo, de conferirles medición e indicadores, pero sobre todo, de dar lectura política a la “entrada”, para poder lograr resultados de “salida” que estén acordes con los diseños y finalidades del gobierno.

Por ello AGESIC ha desplegado hacia el grupo de trabajo la necesidad de que la sociedad civil participe, y esto ha logrado que de la misma sociedad civil se haya construido una red para atender estas demandas y relevantes roles.

La Red de Gobierno abierto (RGA) agrupa a un conjunto de organizaciones de la sociedad civil que con el tiempo han creado una referencia ineludible a la hora de comprender desde este actor cómo se vislumbra este proceso de gobierno abierto.

Esta misma creación también amplifica los aprendizajes, las lecturas, el conocimiento; todos recursos de relevancia a la hora de instaurar una relación de exigencias y colaboración.

Con este escenario, AGESIC debe “misturar” las diversas realidades, exigir a un estado que necesariamente debe cumplir con tiempos acordados, comprender y dar elaboración a las demandas de la sociedad civil para poder ser desplegadas en toda su potencialidad. Se trata de una realidad compleja de articulación, pero que estuvo presente en los tres planes, con variantes acordes al camino recorrido, a los aprendizajes, a las coyunturas nacional e internacional.

Como resumen podemos decir que si bien el rol de liderazgo de AGESIC es una constante de los tres planes de gobierno, la agencia fue creando el marco institucional para que el proceso dependa de varios actores, y no del impulso “fundacional”.

Este impulso fundacional sin duda le dio “hegemonía” en el primer plan de gobierno. De esta forma, recayó sobre AGESIC el impulso, la novedad, la comunicación de las reglas y el complejo rol de “filtrado” de las propuestas. Esto implicó adentrarse en el estado estratégicamente para buscar nodos de colaboración y ámbitos de mayor permeabilidad. A medida que esto avanzó, su rol se distanció de esa conducción casi en solitario y se fue nutriendo de la interacción con otros actores. De esta forma, el estado amplió su radio, la sociedad civil ingresó de lleno, los espacios de diálogo crecieron y sobre todo, se acumuló experiencia de ideas y formas que le indicaron qué cosas funcionaron y qué no.

La forma en que procesó su presentación y su consolidación como referente de la temática le implicó ir construyendo su identidad institucional, su cultura como organización, fue consolidando su organigrama, acoplando su funcionamiento a los tiempos del estado y creando su propio proceso institucional.

Y así como AGESIC recorre su camino, también es un input la forma cómo el resto de los actores (estado, sociedad civil, academia, contexto internacional) van procesando las acciones que provienen de este nuevo actor que entra en escena.

Esa “fundación” le permitió extraer a AGESIC de este primer impulso la legitimación de la articulación, después arribó la articulación en sí misma, ya procesada la novedad, la

presentación, su afirmación como organismo; para posteriormente consolidar su rol en el proceso.

### *Las Nuevas Tecnologías*

“Lo que importa es tener conciencia de los obstáculos y desafíos que deberán superarse para continuar avanzado hacia el escenario imaginado. Sin duda, la tecnología es el gran aliado de esta empresa. A través de toda la historia de la humanidad, la tecnología ha sido un factor fundamental de cambio cultural. Las TICs han transformado profundamente la forma de informarnos y comunicarnos. La tecnología también contribuirá a “forzar” una cultura de la transparencia y la participación ciudadana, en la medida en que Estado y sociedad civil adviertan que todo el ciclo de las políticas públicas puede beneficiarse del aporte y la inteligencia colectiva de ambas instancias y que, en consecuencia, manifiesten una firme voluntad política y cívica para lograrlo.” (Oszlak, 2013)

En la construcción de los planes de gobierno, las nuevas tecnologías (TICs) han sido parte del proceso, estuvieron presentes en todos los planes de gobierno abierto, fueron herramienta para desplegar las instancias de participación ciudadana e indudablemente aportan el formato y marco conceptual para entender cómo serán los próximos años en materia de trámites, rendición de cuentas, transparencia e información.

Para ello debemos partir de un estado con voluntad política e institucional que promueva una interacción fructífera entre la ciudadanía y las nuevas tecnologías. En los tres planes de gobierno las referencias a los proyectos, iniciativas y funcionalidades existentes en materia de nuevas tecnologías fue una constante y la promoción de las mismas tuvo su correlato hacia el estado y hacia la sociedad civil.

“Otro componente que incluye esta conceptualización es que el resultado directo de esta plataforma es “convertir los datos gubernamentales en datos abiertos”. Esta idea parte del supuesto de que los datos del gobierno se encuentran en formatos y con lenguajes burocráticos poco accesibles para los ciudadanos. La finalidad de tener una plataforma con tecnología que ayude a la homologación y conversión de los datos para hacerlos accesibles y facilitar su difusión y utilidad es un imperativo que responde a la corriente teórica de datos abiertos (Sandoval, 2015)”.

En los impulsos que AGESIC desplegó para instalar las nuevas tecnologías como plataforma, estuvo presente y fue punto de consenso con la sociedad civil cómo potenciar el concepto de datos abiertos y cómo las nuevas tecnologías son parte de esta estrategia.

En cada uno de los planes de gobierno las referencias siempre buscaron instaurar como ejemplos a seguir y como realidades ya concretadas, las plataformas que existen a nivel estatal y que toman de las nuevas tecnologías el impulso fundacional.

Plan Ceibal, Portal del estado, Uruguay concursa y datos públicos disponibles son algunas de las iniciativas que lograron instalarse en la agenda institucional y que contemplan la interacción productiva entre Estado y nuevas tecnologías.

Sin duda que el enorme trabajo para instaurar el concepto de gobierno electrónico, y cómo el mismo coadyuva en la construcción del gobierno abierto, requiere ineludiblemente de un uso intensivo de la tecnología y cómo la misma posibilita seguir incrementando hacia fuera y dentro del estado las estrategias acordadas.

Como resumen podemos decir que las nuevas tecnologías recorrieron y marcaron su impronta en todo el proceso de los tres planes de gobierno.

Partieron de ser la novedad en el primer plan de gobierno, donde instalaron en la agenda pública el camino iniciado, el futuro incipiente, el incorporar a nuestras rutinas diarias atravesadas por la tecnología un hecho simple e irrefutable: ejercer la ciudadanía desde otro lugar, no tan distante y no tan burocrático.

Este hecho fácilmente comprobable, requiere de reflexión y promoción, de fomento de los canales y de los conceptos, de voluntad política y de disposición institucional; pasar de una carta de presentación novedosa y atractiva, a una realidad instalada.

Posteriormente pasaron a incorporarse como medio, como plataforma de hacer y decidir, como herramienta para entender otro estado, como norte que guía el proceso, que “conmueve” el concepto de ciudadanía, para poner sobre la mesa que el acceso al estado y su discurrir funcional puede ser más simple y abierto.

### *La hoja de Ruta: la importancia del proceso*

Todo proceso que tenga una rutina de tiempos, que logre instaurar en el horizonte estabilidad en su realización, conlleva variantes, retoques; en parte por los aprendizajes y la experiencia

acumulada, qué funciona y qué no, qué puntos deben reformularse, qué contextos cambiaron y qué marco internacional se atraviesa.

La construcción de los tres planes de gobierno tuvieron esta particularidad, pero todos ellos siguieron una hoja de ruta, una agenda acordada de pasos que fueron logrando los resultados necesarios para avanzar.

Más allá de las instancias formales, hubo un *proceso* que marcó el desarrollo de las actividades desplegadas, el mismo fue parte de los tres procesos, fue parte relevante de los documentos; esta hoja de ruta fue parte sustancial de las reuniones del grupo de trabajo, donde los resultados estaban atados al cumplimiento de los planes acordados.

En parte claro está, porque estamos hablando de un plan de gobierno, pero también porque el concepto de gobierno abierto conlleva a la conclusión de lo importante que es el proceso, a los efectos de dotar de transparencia y apertura a los pasos dados.

Para arrojar algo de luz, me sustento en tres puntos que considero importantes a la hora de entender el proceso como hoja de ruta:

- Qué se entenderá por gobierno abierto
- Criterios mínimos para construir una estrategia de gobierno abierto exitosa y formular compromisos efectivos
- El proceso de consulta pública y la participación ciudadana en la formulación del plan de acción (Naser, Rodríguez Alujas, CEPAL, 2014).

Dichos puntos fueron parte sustancial a la hora de abordar el proceso de los tres planes de gobierno; ya que se pugnaba por instalar en la sociedad toda un concepto novedoso, que lidiaba con conceptos más estáticos del estado, que lidiaba con una pesada herencia de un estado con despliegue directo hacia el ciudadano, personal, vincularmente intenso; el concepto de gobierno abierto fue acompañado de una ardua tarea por dejar claro de qué se estaba hablando.

Los criterios para que se pudiera arribar a resultados fueron compartidos públicamente, lograron involucrar a los organismos en cuestión, lograron sortear obstáculos asociados a procesos no transparentes, difíciles de entender y complejos de seguir.

Y por último, siempre estuvieron presentes instancias de participación ciudadana, donde se instauró la dinámica de incidir en aquellas formas de hacer política pública que afecte a los ciudadanos.

Como resumen podemos decir que si bien el proceso como hoja de ruta fue un componente fácilmente detectable en los tres planes de gobierno, en tanto conforma una serie de etapas, procesos, principios, rutinas, caminos; el proceso atravesó por diferentes estados, teniendo en cuenta la intensidad, el momento, el contexto.

Incipiente en tanto inicia, comienza, da el puntapié inicial para “fundar” un proceso con visos de durabilidad y futuro, para después fijarse como objetivo el aglutinar para enriquecer el producto, pero también para cumplir con preceptos conceptuales que rigen el gobierno abierto y sus implicancias. Finalmente consolida lo recorrido, da formato, fija rutinas y da predictibilidad de las etapas.

## **Diferencias entre los planes de gobierno**

### *El rol de la sociedad civil: de la novedad a la institucionalización*

El primer plan de gobierno encontró a una sociedad civil frente a una novedad institucional, la creación de un plan de gobierno que conlleva participación ciudadana y que dispone de una agenda que permite las incidencias sobre los transcurso de las políticas públicas.

Dicho hecho, de relevancias políticas fácilmente identificables, dispara hacia la sociedad civil consecuencias en las formas en que la misma se define; instaura nuevas dinámicas a la hora de relacionarse con el estado, abre oportunidades pero implica nuevos desarrollos, mayores acumulaciones en materia de coordinación, energías que deben avocarse a agendas acotadas y delimitadas. En este proceso, la política pública se visualiza como cercana, diaria, alcanzable.

En el primer plan de gobierno, el rol de la sociedad civil se concentró en la consulta pública. AGESIC trabajó en poder capturar las posibilidades que venían de tiempo atrás en materia de gobierno abierto y en poder comenzar a desarrollar en el estado el conjunto de procedimientos que aceptaran formulaciones pasibles de ser incorporadas en el plan de gobierno.

Por ende, no fue tan “potente” la relación entre estado y sociedad civil. Se observa una intención de centrarse en lo realizable (que ya de por sí era sumamente demandante) y poder

agendar hacia futuro mayores complejidades y su consecuente gestión. Un ejemplo de esto es la participación en el grupo de trabajo de una sola organización de la sociedad civil (CAINFO)

Ya en el segundo Plan se visualiza una búsqueda manifiesta -en intenciones y en hechos-, de conformar un espacio de participación (grupo de trabajo) donde la sociedad civil forme parte sustancial del proceso.

Es así que el grupo de trabajo sumó a la Academia, a dos representantes de la sociedad civil, a representantes de los gobiernos departamentales y a un representante de la UNESCO.

Una inyección de puntos de vista que entable una dinámica mucho más desafiante; no solo hacia el estado mismo, hacia AGESIC y sus formas de encaminar el diálogo, sino también como caja de resonancia hacia la sociedad civil y la Academia.

Si hablamos de sociedad civil, la desafía a crear propias estructuras de coordinación hacia sus “adentros” para poder procesar el cúmulo de “posibilidades”; eso contribuye a recrear grupos, referentes, formación, dinámicas de negociación, canales de comunicación y formulación de documentos.

La RGA forma parte de estas consecuencias deseables, una red que nuclea a organizaciones que sienten que su participación contribuye a formular las políticas públicas; es un puntapié fundacional, originario, irrefutable, un antes y un después, un camino que inicia nuevas energías a la hora de incidir en la agenda pública.

Ya en el tercer Plan partimos de un aprendizaje sostenido, de una relación que integra el tiempo transitado, ambos actores, sociedad civil y estado, parten de supuestos acordados, ya existe una estructura compleja que aborda los temas y comparte las soluciones.

Como resumen la sociedad civil asiste a este proceso atravesando diferentes momentos, de su relación con el proceso en sí y de su propia consolidación como actor necesario y relevante.

Dicha evolución le permite participar en el segundo plan, destacar su aporte, actuar y ser percibido como sujeto de acciones. Ya en el tercer plan con recorrido, aprendizaje y planes de qué cosas considera valiosas, realizables y alcanzables, su participación adquiere visos de integración plena al proceso.

## *La Academia: entre la sociedad civil y el Estado*

A partir del segundo Plan de Gobierno, la Academia se suma al grupo de trabajo, y es sobre todo a través del ICP (Instituto de Ciencia Política) de la Facultad de Ciencias Sociales – UDELAR, que se desarrolla dicha integración.

Podemos considerarlo un diferencial del proceso uruguayo ya que se dificulta vislumbrar en la literatura sobre el tema, que la Academia sea un actor que integre los espacios de gobierno abierto, que aborde el proceso desde su lugar crítico, que formule las preguntas sobre cómo se recorre el camino.

Si hablamos de la Academia, podemos señalar que ésta abre un nuevo horizonte de temáticas a ser desarrolladas, introduce en los conceptos de gobierno nuevas formas y maneras de entender por dónde puede transcurrir, por dónde el estado comienza a simplificar su compleja forma de administrar la “cosa pública”.

La experiencia de las pasantías es un hecho innovador y pleno de futuras posibilidades. En este sentido, este mismo trabajo se inscribe en las “consecuencias” que trajo consigo que la Academia de cuenta de este proceso, que docentes se integren al espacio del grupo de trabajo, que se comience a gestionar una rutina de participaciones en los ámbitos donde las políticas públicas comienzan a dar sus primeros pasos.

Estos primeros pasos se remiten a una nueva forma de “fundarlas” e “implementarlas”; tiempo atrás partían de otras ideas, más vinculadas al proceso institucional, más centradas en decisiones particulares, de contados actores y de puntos de vista previamente conocidos.

Generarlas en espacios donde la tecnología y la participación deben decir presente, donde el cumplimiento de etapas públicas y conocidas constituye el “previo” indispensable, permiten teorizar y referir empíricamente a que estamos frente a procesos que no dependen de pronósticos previos, sino que tienen un componente “por verse” y asociado a la interacción de los actores en juego.

Por último, estimo que la participación de la Academia en los grupos de trabajo, en las mesas de diálogo, en la RGA y en el proceso de pasantías, puede generar un ida y vuelta. Un “ida” hacia el aporte que la misma efectúa en los planes de gobierno abierto y una “vuelta” en tanto todos estos insumos pueden “impactar” sus planes de estudio y líneas de investigación, aportando otros desarrollos y marcos conceptuales.

Como resumen podemos decir que la participación de la Academia tiene puntos en común con la sociedad civil.

En el primer plan su presencia fue poco visible, asistía al proceso observando qué cosas podían progresar y transformar lo “dado”. Se trató de un acompañamiento acotado a ciertos interesados, que veían potencial en lo iniciado, pero no existía una postura institucional al respecto.

Ya en el segundo plan la participación acontece, incluye en este transcurso de primeros conocimientos su rol crítico y analítico, comienza a ampliarse el radio de interesados que dan cuenta del hecho de que el gobierno abierto llegó para quedarse, que promueve nuevos debates de viejas ideas; la Academia comienza a instalar sus baterías para observar, dar cuenta y teorizar el proceso.

Y el tercer plan ya la tiene como actor integrado; ya esa primera instancia de rol observador, acompañando y participando, dan lugar a un rol más activo, vinculado a abordar y dar cuenta de los conceptos implicados; se dan talleres, jornadas, acontecen las pasantías en AGESIC y comienza a evidenciarse empíricamente el proceso.

### *El marco internacional: OGP y los ODS*

“La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es un reciente esfuerzo global para ampliar la frontera en la mejora del desempeño y de la calidad de los gobiernos. Sus fundamentos se encuentran en el hecho de que los ciudadanos desean gobiernos más transparentes, efectivos y que rindan cuentas, con instituciones que robustezcan la participación de la sociedad y respondan a sus necesidades y aspiraciones. De este modo, la AGA se configura como una iniciativa multilateral cuyos esfuerzos se orientan a propiciar compromisos concretos desde los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en el debate y en la decisión de los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos (Ramírez-Alujas y Dassen, 2012:49)”.

El primer plan tuvo como principal motor la incorporación de Uruguay a la OGP, ese influjo de procesos y marcos conceptuales “empujó”, dio nuevos bríos a los conceptos novedosos de gobierno abierto y a cómo proceder para lograr planes de gobierno que contemplaran dichos principios.

Gran parte de este primer Plan tomó como referencia de proceso al marco internacional, sobre todo como forma de dotarse de influjos para proceder, de incorporar otras experiencias para comenzar a recorrer el camino.

Ahora, conforme a esta primera experiencia, posteriormente AGESIC comenzó a vincular ese mismo marco internacional, con los recorridos e itinerarios de Uruguay.

La interacción con las realidades del estado uruguayo, generan estrategias particulares que no pierden de foco el norte guía, simplemente recomiendan seguir otros caminos, aplicar otros estilos de comunicación, desarrollar aptitudes y criterios que potencien lo buscado.

El tercer Plan trae consigo una variante, incorpora los ODS como motores de generación; generación que da contenido a las propuestas, con fuerte impronta en la calidad de vida de los ciudadanos. Por tanto, el influjo en el plan de gobierno es notorio.

Más allá de esto, siguen teniendo amplio destaque las temáticas propiamente nacionales. Basta observar los contenidos de la Tercera y Cuarta Mesa de diálogo, “Gobierno Abierto, Transparencia y Rendición de Cuentas” y “Acceso a la información pública y Datos”.

Es decir, las temáticas que vienen de tiempo atrás continuaron siendo parte relevante del proceso, pero en las mesas de diálogo estuvieron muy presentes los ODS, incluso como parte de los insumos motores para el posterior armado de las propuestas, se compartió la visión del MRREE (Ministerio de Relaciones Exteriores) y cómo los mismos se vinculaban a los desarrollos del país en materia de gobierno abierto.

Como resumen podemos decir que el marco internacional contribuyó en primera instancia a dar los preceptos guías sobre los cuales desarrollar la novedad del gobierno abierto y de cómo AGESIC se constituía en el actor referente de la temática.

En el primer Plan fue la OGP el principal motor del desarrollo en Uruguay, con las experiencias de los países miembros, con el soporte conceptual, con la nutrida agenda de consultas y consejos, dio cobertura a lo que necesitábamos desarrollar como país.

El segundo plan de gobierno encontró a Uruguay con la experiencia ya acontecida, con insumos que le permitían realizar una lectura de la realidad institucional distinta; ya el estado había interactuado con el concepto de plan de gobierno, se podían extrapolar experiencias, darse cuenta de lo que había resultado y de lo que no.

El tercer plan de gobierno demuestra un hecho; lo relevante del contexto internacional en nuestra agenda de gobierno abierto y de cómo nuestro país está alineado con lo que pasa “afuera”.

Son los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) los que se incorporan a la agenda, lo que diversifica la matriz de insumos que complejizan la plataforma de temas, ideas e iniciativas.

Este nuevo influjo potencia a la sociedad civil y la academia, ya que instala en la agenda pública derechos asociados a la ciudadanía y a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

## **6. Consideraciones finales**

Este informe se propuso presentar un análisis comparado de los tres planes de gobierno desplegados hasta ahora.

Destaco la novedad de AGESIC, ya que no es moneda corriente encontrar en el estado una referencia de articulación; máxime cuando se percibe un crecimiento de las políticas desde el estado, siendo más complejas, abordando mayores desafíos, exigiéndole mayores resultados.

En esa búsqueda el rol de AGESIC se erige en referencia ineludible, es así que de sus acciones, decisiones y estrategias se desprende parte de la comprensión del proceso.

Los principales hallazgos estimo están asociados a identificar “consolidaciones” del proceso institucional, a cómo el mismo fue incrementando los canales de participación, creando espacios para la sociedad civil, asociando el diálogo social al proceso de construcción de políticas públicas, acoplado los incentivos que provenían del exterior, sumando actores, capacitando equipos.

El recorrido de la política pública también me parece relevante de destacar; en un estado tan presente y con tanta cobertura territorial, lograr generar escenarios de diálogo y consenso para accionar en la realidad nacional, jamás ha sido tarea fácil.

Los tiempos, los recursos, las voluntades políticas; complejizan instalar un tema y desarrollarlo progresivamente en el correr de los años.

Estimo que los planes de gobierno confirmaron un proceso que puso sobre la mesa el recorrido de la política pública, cómo la misma puede cambiar, incorporar, descartar; pero no pierde el sentido primario de que llegó para abordar temáticas, sumar actores y producir resultados.

También me interesa destacar cómo el proceso se fue introduciendo en el complejo universo de los organismos públicos.

En esta experiencia, existen organismos más propensos a participar y colaborar, por su cultura organizacional, por sus objetivos, por sus equipos más aggiornados.

Pero sin duda que en el proceso se integraron organismos de diversa funcionalidad y recorrido histórico, lo cual marca desde mi punto de vista una estrategia que avanza más allá de los obstáculos.

Cuando hoy escuchamos hablar de capacitación de los recursos, de lo dificultoso que es “mover” el estado hacia los objetivos diseñados, identificar una estrategia de pasos sucesivos en busca de consensos para incorporar nuevas herramientas y rediscutir viejos conceptos, es por lo menos un hecho a relevar en sus fortalezas y oportunidades.

Seguramente sigan existiendo enclaves del estado más proclives a generar cambios hacia sus adentros como a generar mayores resistencias a las nuevas formas de hacer; pero de algo podemos estar seguros, que dichas dinámicas puedan salir de los espacios burocráticos, ser abordadas críticamente y “abrirse a la ciudadanía”, ya es un paso.

Y siguiendo con este punto me interesa destacar como parte de las conclusiones la institucionalización de la relación estado – sociedad civil.

Cómo la misma fue creciendo, y cómo ese crecimiento fue consolidando formatos de funcionamiento que contemplaron reglas, acuerdos, espacios, resultados.

La misma sociedad civil comenzó a conjugar “puntos de acuerdo” consigo misma; no podemos asegurar que los mismos no se hubieran producido igual, pero tampoco podemos no resaltar que todo el proceso generó estímulos, presentó desafíos, introdujo exigencias y responsabilidades.

Y sumando a estas conclusiones más actores, quiero reflexionar sobre el rol de la academia y sobre cómo vislumbrar áreas de interés que permitan interactuar y problematizar estas experiencias.

Sin duda que el análisis y la problematización de lo que plantean los planes de gobierno generar multiplicidad de temas asociados a la democracia, a las formas de gobierno, a la política pública, a las relaciones de poder, a las relaciones entre estado y sociedad civil; entre otras, que explicitan lo relevante que es acompañar y dialogar sobre el proceso desde la Academia.

Y es en estas experiencias de pasantías que logramos vincular aún más esa potencialidad; es colaborando y siendo parte en estas construcciones que también podemos incorporar aprendizajes sobre cómo vincular las funciones de la academia con la estrategia de los planes de gobierno.

Preguntarse de qué depende que esto continúe independientemente de los gobiernos de turno, es tal vez jugar a predecir futuros inciertos, pero sin duda sería un ejercicio interesante de poner a prueba acuerdos y procedimientos sobre políticas públicas, máxime en un país como en nuestro donde las políticas públicas acordadas constituyen lugares en común del discurso político.

Si la participación se expande hacia la urbe ciudadana o si la misma queda sumida en organizaciones de la sociedad civil delimitadas y de puertas cerradas a nuevos ingresos, si la información que comienza a manar bajo determinado formato abierto y asequible puede ser recogida por todos los interesados o si la misma solo llega a ciertos actores bien definidos; todas son posibilidades que abren juego y plantean interrogantes.

Podemos estar construyendo canales más intensos y abiertos donde la información fluye, pero solo puede ser interpretada y utilizada en beneficios de grupos reducidos y con intereses particulares.

Quizás podamos estar concibiendo una fluencia sostenida de procesos que desarrollan el gobierno abierto, pero estemos perdiendo otros procesos que acontecen en la sociedad civil,

tales como el desinterés ciudadano, la fragmentación socio-territorial o el abandono del concepto de la participación y cómo la misma incide en las políticas públicas.

Más allá de todo esto, estimo que es un camino iniciado que no va a detenerse, alentado por la tecnología que llegó para instalar todos sus potenciales sobre nuestro hacer y decidir, con su vorágine de aplicaciones, funcionalidades y nuevos hitos sobre los comportamientos sociales. El gobierno abierto transitará mayores o menores intensidades de concreción, los planes de gobierno tendrán mayores o menores referencias a determinadas políticas (social, educación, transparencia, eficiencia, gestión, seguridad, salud) y los actores de la sociedad civil tendrán mayores o menores herramientas para incidir, pero estimo se trata de un proceso que ha logrado los consensos necesarios como para seguir avanzando.

## 7. Bibliografía

AGESIC (2011) Plan estratégico 2011-2015.

AGESIC (2013) Gobierno Abierto en Uruguay. Reporte de auto evaluación.

AGESIC (2013) Segundo Plan de Acción Uruguay 2014-2015.

AGESIC (2014) Agenda Digital Uruguay, 15 objetivos para el 2015.

AGESIC (2016) Tercera Mesa de Diálogo "Gobierno Abierto, Transparencia y Rendición de Cuentas".

AGESIC (2016) Cuarta Mesa de Diálogo y Trabajo Colaborativo: "Acceso a la información pública y Datos Abiertos en Uruguay".

Banco Interamericano de Desarrollo (2012) Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe.

Hofman, Andrés; Rodríguez Alujas, Álvaro; Bojórquez Perez Nieto, José (Coord.) (2012) La Promesa de Gobierno Abierto, ITAIP.

ICD (2014) Gobierno Abierto: oportunidad para participar e incidir.

Naciones Unidas (2015) Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Naser, Alejandra-Rodríguez Alujas, Álvaro (2014) Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región, CEPAL.

Oszlak, Oscar (2013) Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública, Red GEALC.

Sandoval, Rodrigo (2015) Gobierno Abierto y Transparencia: construyendo un marco conceptual, Convergencia, Revista de Ciencias Sociales.