

Guía

Participación ciudadana digital

Diseño e implementación de procesos participativos
con herramientas digitales en organismos públicos

participa

LABORATORIO
DE PARTICIPACIÓN
Y TECNOLOGÍAS
UDELAR

Textos

Gabriel Kaplún, Alvaro Guerrero,
Javier Landinelli, Martín Martínez

Con la colaboración de:

Raúl Speroni y Marcos Pastorini

Diseño

Licenciatura en Diseño de Comunicación Visual —

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo.

En el marco del curso optativo creditizado «Proyecto editorial: Participación Ciudadana Digital», en convenio con Facultad de Información y Comunicación.

Estudiantes:

Lucía Curbelo, Santiago Ferro, Daina Lausarot

Docentes:

Camila García, Florencia Lista

Coordinación:

Lucía Stagnaro

Edición y coordinación general

Gabriel Kaplún

La primera versión de esta guía fue realizada en el marco del proyecto *eParticipación*, o *Participación ciudadana digital*, como preferimos llamarlo luego, desarrollado entre 2020 y 2022 mediante un convenio entre un equipo de la Udelar y la AGESIC (Agencia para el Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y el Conocimiento, de Uruguay). Esta versión es de responsabilidad exclusiva del equipo de Udelar.

Equipo de trabajo de la Udelar para el Proyecto Participación Ciudadana Digital**Facultad de Información y Comunicación:**

Gabriel Kaplún, Martín Martínez, Soledad Morales

Facultad de Ingeniería:

Juan José Prada, Raúl Speroni, Martín Steglich,
Marcos Pastorini

Facultad de Ciencias Sociales:

Javier Landinelli, Álvaro Guerrero,
Federico Rodríguez Hormachea

Coordinación:

Gabriel Kaplún, Juan José Prada, Javier Landinelli

© 2023, Gabriel Kaplún

© 2024, Universidad de la República
Montevideo, Uruguay, marzo de 2024

ISBN: 978-9974-0-2132-7

Guía

Participación ciudadana digital

Diseño e implementación de procesos participativos
con herramientas digitales en organismos públicos

Referencias iconográficas



Reflexiones, opiniones y diálogos imaginarios (pero basados en los que hemos escuchado muchas veces...)



Ejemplos reales de Uruguay y del mundo



Situaciones imaginarias (pero basadas en casos reales...)



Dispositivos metodológicos, diseños tipo de procesos participativos, herramientas digitales

Índice

P 9 **Presentación**

- 10 Participación ciudadana y participación digital
- 11 La participación: ¿una pérdida de tiempo?
- 12 Pero ¿para quiénes es esta guía?
- 13 ¿Qué encontrarán en la guía? (capítulo a capítulo)

1 16 **Democracia, participación y tecnologías digitales**

- 17 La evolución de las democracias
- 19 Tensiones de la democracia
- 20 La democracia participativa
- 21 La democracia uruguaya en el presente
- 23 La democracia uruguaya en los estudios comparativos internacionales
- 25 Niveles y modos de participación
- 27 Las políticas nacionales de participación ciudadana y Gobierno Abierto
- 29 Tecnologías digitales, desarrollo de la democracia participativa, participación y participación ciudadana digital

2 33 **Luces y sombras de los procesos participativos**

- 34 Objetivos y dispositivos: ¿para qué y cómo participar?
- 36 Ámbitos, procesos, etapas: ¿dónde, cuándo y quiénes?
- 39 Las voces de la experiencia: aprendiendo de los procesos participativos
- 39 Viento a favor: prácticas y contextos que favorecen la participación
- 41 Viento en contra: prácticas y contextos que desfavorecen la participación
- 44 Yin y yang: tensiones de los procesos participativos
- 48 Ampliar las potencialidades, reducir los riesgos

3 51 **Diseñando el proceso participativo**

- 54 Diseño de ida y vuelta, abierto al aprendizaje
- 56 Estableciendo motivos y objetivos
- 58 Definiendo las características del proceso
- 61 Conociendo a los participantes
- 65 Previendo estrategias de potenciación o reducción de factores
- 68 Un proceso participativo en etapas
- 69 Selección de dispositivos participativos
- 74 Selección de herramientas digitales
- 81 Diseños tipo

4	92	Implementando procesos participativos con herramientas digitales
	94	Con/formación del equipo (muchos saberes, ¿pocas personas?)
	96	Preparación de materiales (algo más que power point)
	98	Convocar, difundir, comunicar (mucho más que un <i>mail</i>)
	102	Moderación y registro (de la reunión a la plataforma digital)
	108	Configuración y soporte del sistema (digitando lo digital)
	110	Seguimiento y evaluación de propuestas (problemas, soluciones y un equipo ampliado)
	111	Monitoreo de compromisos, rendición de cuentas y evaluación (un final sin fin)
	113	Recursos y presupuesto: la participación cuesta (también dinero)
5	116	Evaluando el proceso participativo
	117	Evaluar es aprender
	119	¿Cómo hacer una buena evaluación?
	120	El rol del evaluador
	120	Dimensiones de la evaluación
	121	Insumos para una buena evaluación
	124	Evaluando la plataforma de participación
A	127	Anexos
	128	ANEXO 1: Participación, democracia y tecnologías digitales
	132	ANEXO 2: Procesos participativos en Uruguay y en el mundo
	143	ANEXO 3: Catálogo de Ámbitos de Participación Ciudadana (APC)
	145	ANEXO 4: Evaluación de herramientas digitales

PRESENTACIÓN

Participación ciudadana y participación digital

- 10 Participación ciudadana y participación digital
- 11 La participación: ¿una pérdida de tiempo?
- 12 Pero ¿para quiénes es esta guía?
- 13 ¿Qué encontrarán en la guía? (capítulo a capítulo)

Participación ciudadana y participación digital

¿Por qué, para qué... y cómo?



-Las mejores decisiones sobre políticas públicas se toman contando con los mejores estudios y asesoramientos técnicos.

-Las mejores decisiones sobre políticas públicas se toman con la participación ciudadana más amplia que sea posible.

Si usted es de los que no duda en elegir una de estas frases como la «correcta», esta guía no le va a servir mucho. Si descarta la segunda sin dudar, entonces no le servirá de nada (en este caso encontrará muchas guías y materiales más útiles).

Pero si está entre quienes piensan que en las dos frases hay algo de razón, y que hay además otros aspectos a tener en cuenta a la hora de elaborar, discutir, aprobar, implementar y evaluar políticas públicas, entonces esta guía puede serle muy útil.



-Internet y las tecnologías digitales ofrecen soluciones ideales para ampliar y mejorar la participación ciudadana.

-Internet y las tecnologías digitales han decepcionado a quienes se ilusionaron con su potencial para democratizar el debate y la participación ciudadana.

Nuevamente, si su decisión entre estas dos frases es fácil y rápida, tal vez no le valga la pena leer esta guía. O tal vez sí, y lo haga dudar de ambas. O le ayude a ver qué hay de cierto en las dos, cómo prevenir los riesgos del *tecnooptimismo* y el *tecnopesimismo* excesivos. Y cómo aprovechar mejor las potencialidades -y reconocer los límites- de las tecnologías digitales en los procesos de participación ciudadana.

La participación: ¿una pérdida de tiempo?

En las últimas décadas hay en el mundo una creciente preocupación por el estado de las democracias y por la calidad de las políticas públicas. Mucha gente parece desilusionada con ambas. Frente a esto han surgido diversas reacciones, desde quienes buscan salidas autoritarias, donde los que mandan deciden sin consultar ni atender la opinión de nadie, hasta quienes buscan ampliar la participación democrática de la ciudadanía como forma de producir e implementar políticas de calidad.

En Uruguay también se ha buscado fortalecer la democracia por esta vía. Especialmente desde comienzos de este siglo se han multiplicado, y en muchos casos institucionalizado, diversas formas de participación ciudadana en las políticas públicas que buscan, entre otras cosas:

- Fortalecer la democracia, al dar más poder a los ciudadanos y ciudadanas
- Mejorar la calidad de las políticas incorporando, junto al asesoramiento de técnicos y expertos, aportes de ciudadanos y ciudadanas que tienen saberes y experiencias irremplazables, por vivir y conocer de cerca los problemas y necesidades que se busca atender.
- Tener en cuenta los distintos intereses en juego, buscando el diálogo entre ellos y tomando decisiones que busquen los equilibrios posibles o asuman mejor las resistencias y apoyos que pueden generar.
- Aumentar la confianza en la administración pública, al hacer más transparentes los procesos de decisión, implementación y evaluación de las políticas.
- Ahorrar tiempo y dinero en la implementación de planes y programas al involucrar a la población, y evaluar mejor los resultados escuchando las voces de quienes se ven beneficiados o afectados.



-¿«Ahorrar tiempo y dinero»? Mmm... Pero la participación es costosa, enlentece y complica la toma de decisiones.

-Está muy bien que la gente participe, pero no siempre es posible ni vale la pena. Si hay opiniones distintas es difícil llegar a conclusiones claras y tenerlas en cuenta a todas, y al final nadie queda conforme.

Estos últimos comentarios nos llevan a preguntas que surgen con frecuencia a la hora de implementar procesos participativos. ¿Qué condiciones se requieren para que un proceso participativo produzca resultados que justifiquen el esfuerzo? ¿Qué recursos se necesitan para hacerlo bien?

¿Cómo diseñar e implementar procesos participativos que conduzcan a resultados concretos y útiles para las políticas públicas y para la ciudadanía? Esta guía espera ser útil para ayudar a responder estas viejas preguntas en el mundo de hoy y en el contexto uruguayo.

También para ayudar a responder nuevas preguntas que surgieron con fuerza en los últimos años. ¿Qué pueden aportar las tecnologías digitales a los procesos participativos? ¿Y qué no pueden aportar? ¿Para qué, cuándo y cómo utilizarlas? ¿Qué herramientas digitales pueden usarse para qué aspectos o momentos de los distintos procesos?

Estas preguntas, además, tomaron nuevas formas y énfasis con la pandemia del COVID-19. Por ejemplo: ¿qué cosas se hacen mejor a distancia y cuáles en forma presencial? ¿Qué ventajas y desventajas tiene que quienes participan interactúen en forma sincrónica o asincrónica, reaccionando enseguida frente a lo que dicen otras personas o interviniendo en otro momento? Aunque todavía no tenemos respuestas acabadas para estas cosas, esperamos que la guía ayude a encontrarlas.

Pero ¿para quiénes es esta guía?

Para quienes toman decisiones sobre políticas públicas. Quienes tienen cargos de responsabilidad a distintos niveles de gobierno local o nacional, con frecuencia deben decidir si implementan o no procesos participativos para la elaboración, aplicación o evaluación de políticas, programas, planes. En este caso la guía les será útil para decidirlo mejor, para discernir las ventajas y desventajas, las condiciones y recursos necesarios.

Para funcionarios/as de organismos de gobierno que cumplen tareas de diseño, implementación y evaluación de los procesos participativos. Por ejemplo, especialistas en una temática específica: salud, vivienda, educación, etc. O con especializaciones más «transversales» para el trabajo con grupos humanos en procesos participativos: trabajadores sociales, psicólogos, comunicadores. Y por supuesto: especialistas en tecnologías digitales, que tendrán que seleccionar, configurar o desarrollar herramientas adecuadas para estos procesos, en diálogo con los otros técnicos y con quienes finalmente usarán esas herramientas... o no las usarán si no les resultan útiles, comprensibles y amigables.

El diálogo entre responsables de las decisiones políticas y técnicos que implementan los procesos participativos no siempre es fácil. Los tiempos y presiones, las perspectivas y hasta el lenguaje pueden ser muy diferentes. Esta guía puede acercar perspectivas y facilitar ese diálogo.

Es posible que quienes tienen responsabilidades de decisión política ni siquiera tengan tiempo para leer toda la guía. En ese caso les recomendamos

especialmente la lectura de los capítulos 1 y 2... y pedirle a los funcionarios/as que diseñan e implementan que los asesoren respecto a los demás aspectos, para evitar tomar decisiones que luego pueden volverse difíciles de implementar o generar procesos con dificultades que pueden afectar futuras experiencias de participación.

¿Puede servir también para las organizaciones de la sociedad civil y las personas involucradas en procesos participativos? Aunque la guía no está pensada específicamente para ellas, puede servirles para contrastar los procesos que viven con las propuestas que encontrarán aquí. A partir de ello pueden comprender mejor las dificultades que encuentran, proponer o implementar mejoras: clarificación de objetivos y alcances, cambios en los métodos o formas de trabajo, distribución de roles o tareas, uso de herramientas digitales.

¿Qué encontrarán en la guía? (capítulo a capítulo)

En el *capítulo 1* abordaremos el contexto en el que se encuadran las experiencias de participación ciudadana en políticas públicas, tanto a nivel global como local. Por un lado las tensiones que vienen sufriendo las democracias en el mundo y las distintas formas de entenderla y practicarla. Por otro lado, el papel que han empezado a jugar las tecnologías digitales en los procesos participativos, sus potencialidades y limitaciones. Ubicar nuestros esfuerzos en ese contexto amplio será útil para poder pensarlo más allá del caso concreto en que estamos inmersos y conectándolo con problemas y debates que se están dando en todas partes.

En el *capítulo 2* describiremos los distintos tipos de ámbitos y procesos participativos, los diversos objetivos y formas que pueden tomar. Algunos ámbitos son permanentes y otros a término, hay procesos que buscan informar y otros consultar a la población, promover sus iniciativas, decidir sobre recursos a distribuir o estimular la deliberación sobre un asunto de interés público. Pensar bien qué se busca con cada ámbito o proceso de participación es clave para su buen diseño. También ofrecemos aquí una descripción de factores favorecedores y desfavorecedores de la participación, que surgen del análisis de múltiples experiencias en el mundo y en Uruguay, incluyendo el uso de herramientas digitales. Tenerlos en cuenta puede ampliar potencialidades y ahorrar frustraciones.

El *capítulo 3* ordena, paso a paso, la forma en que pueden -y creemos deben- diseñarse los procesos participativos, desde una definición inicial sobre objetivos, participantes y etapas, que muchas veces hay que volver a revisar después, cuando se tienen más elementos sobre cada uno de estos aspectos. A partir de estas definiciones habrá que decidir las herramientas

digitales a utilizar, según las funciones que se requieren en cada proceso, para lo cual proponemos la metodología de «casos de uso», habitual en este campo. Finalmente proponemos seis «diseños tipo» -y muchos ejemplos-, que aunque no agotan las posibilidades existentes, pueden ayudar a orientar el diseño concreto de cada proceso.

El *capítulo 4* ofrece los elementos necesarios para la implementación de los procesos de participación ciudadana digital, desde la convocatoria a la rendición de cuentas, pasando por todos los aspectos prácticos a tener en cuenta: la moderación, los registros, las herramientas digitales para cada etapa, etc. También lo ejemplificamos con los casos tipo más habituales en Uruguay hasta el momento.

En el *capítulo 5* encontrarán todo lo referido a la evaluación, una cuestión clave para poder aprender de los procesos y mejorarlos. Allí planteamos las condiciones de una evaluación lo más participativa posible, que es también la más rica en aprendizajes, así como los indicadores cuantitativos y cualitativos que podemos usar, con un foco especial en la evaluación de las herramientas digitales.

En los *anexos* encontrarán resúmenes y enlaces a diversos documentos complementarios: un marco conceptual más completo, fichas de casos nacionales e internacionales que relevamos para este trabajo, un catálogo de ámbitos de participación ciudadana en Uruguay, una guía para evaluar herramientas digitales y ayudar a decidir cuáles usar para diferentes necesidades de los procesos participativos.

Estos documentos fueron producidos en el marco del Proyecto *eParticipación* o *Participación Ciudadana Digital* (AGESIC-Udelar 2020-22), salvo el Catálogo ya mencionado, elaborado mediante un convenio similar anterior (2017). En algunos de ellos encontrarán abundante bibliografía para quienes quieran ampliar y profundizar en diversos aspectos de esta guía, en la que hemos preferido, en cambio, incluir pocas referencias bibliográficas.

Finalmente una advertencia importante: a lo largo de la guía encontrarán diversos ejemplos. Muchos son casos reales, y si corresponde se indica una referencia para ampliar la información o el link a una ficha en los anexos. Pero muchos otros son ejemplos ficticios, igual que las viñetas con personajes que dialogan sobre distintos aspectos. Se trata de situaciones imaginarias, como lo señala el ícono correspondiente, aunque se basan en múltiples experiencias reales, nacionales e internacionales.

Y también un pedido; ayúdenos a mejorar la guía. Al usarla seguramente encontrarán muchas cosas que les resultan especialmente útiles y otras que no, cosas que sobran o faltan. Mucho agradeceremos si nos hacen llegar sus aportes y sugerencias, escribiendo a participa@fic.edu.uy.

CAPÍTULO 1

Democracia, participación y tecnologías digitales

- 17 La evolución de las democracias
- 19 Tensiones de la democracia
- 20 La democracia participativa
- 21 La democracia uruguaya en el presente
- 23 La democracia uruguaya en los estudios comparativos internacionales
- 25 Niveles y modos de participación
- 27 Las políticas nacionales de participación ciudadana y Gobierno Abierto
- 29 Tecnologías digitales, desarrollo de la democracia participativa, participación y participación ciudadana digital

La evolución de las democracias

La democracia supone una forma de ordenarnos políticamente que, en el mundo occidental y por lo tanto en Uruguay, está pautado por la elección de gobiernos representativos, un electorado compuesto por la totalidad de la población adulta, el sufragio equivalente y universal, la división y control mutuo de los poderes públicos y el amparo legal de los derechos humanos fundamentales y de las libertades de asociación, reunión, opinión y expresión.

El régimen democrático tiene como idea central el acceso temporal a las principales posiciones de gobierno como producto del voto secreto en elecciones libres y periódicas, avaladas por el pluralismo, el acceso a una información veraz y la competencia política.

En este sistema todos los ciudadanos tienen la posibilidad de participar de manera igualitaria, de organizarse, y proponerse para ocupar espacios de responsabilidad en la estructura de los poderes públicos.

Las ideas y formas que organizan la vida política en la actualidad son producto de una construcción social y no han sido parte en otros momentos históricos. Los antiguos Estados Liberales clásicos se sostenían en dispositivos legales restrictivos y excluyentes. La actuación política era reducida a una parte de la sociedad, constituida por varones blancos, instruidos y económicamente solventes.

Los derechos plenos de la ciudadanía, tal como hoy son reconocidos, derivan de ardorosas luchas sociales y políticas, las que recién en el siglo pasado lograron gradualmente eliminar las severas limitaciones a la participación política y al sufragio de las grandes mayorías de la población.



En el caso de Uruguay, la Constitución de 1830 estableció los actos electorales mediante sufragio público, con un cuerpo electoral compuesto por hombres mayores de veinte años que tenían la condición de propietario. Así, no reconoció como ciudadanos activos al grueso de los habitantes del país: a las mujeres, analfabetos, esclavos, peones jornaleros, soldados, deudores del Estado, ebrios, procesados con causa penal y sirvientes a sueldo. De ese modo, más del 90% de la población adulta, hasta ya iniciado el siglo XX, quedó excluida de participar en las elecciones.

Modelos de democracia

Los modelos de democracia son construcciones teóricas que combinan afirmaciones de cómo funciona y cómo debería funcionar la democracia y cuáles son sus elementos fundamentales (Held 2008).

Respetando los principios de la libertad política y el rechazo a las diferentes formas de gobierno absolutistas o dictatoriales, la implementación de la democracia tiene rasgos distintivos según las particularidades políticas, culturales y sociales de cada lugar del mundo.

La democracia representativa es el modelo de referencia en la actualidad. En su formulación los ciudadanos ejercen el poder político de manera indirecta mediante el sufragio, habilitando la función de dirigente a personas que los representan legítimamente en las instituciones de gobierno.

Es incuestionable el prestigio de los mecanismos de la democracia representativa y sus valores como el respeto a la libertad individual, la legalidad como fundamento del poder político o el fomento al respeto mutuo, la tolerancia y el pluralismo, como base para la convivencia social.

A su vez, la realidad nos demuestra que en las democracias actuales se han afianzado élites políticas que controlan los principales recursos de poder autoridad. Las llamadas democracias elitistas se sustentan en la idea que la complejidad que presentan las sociedades capitalistas modernas, el ordenamiento de las instituciones y la garantía de una orientación responsable de los asuntos públicos hace necesario que los procesos democráticos sean llevados por personas especializadas política y técnicamente, capaces de asegurar el ejercicio eficiente del gobierno.

Bajo este argumento, la democracia sería un método donde la ciudadanía escoge la autoridad gubernamental entre las ofertas políticas, y con ello, se perdería un postulado central de la democracia representativa «el gobierno del pueblo» pasando a un «gobierno aprobado por el pueblo».



La democracia representativa en Uruguay tiene un momento clave en la Constitución del año 1917, donde se estableció el voto universal masculino y se introdujo el voto universal femenino, aplicado por primera vez, después una engorrosa reglamentación, en las elecciones nacionales de 1938. Además, se ampliaron las garantías electorales al consagrarse el voto secreto, la inscripción obligatoria en el Registro Cívico Nacional y la creación de un organismo público de justicia electoral (Corte Electoral). En las décadas posteriores se fue mejorando la normativa para promover

la participación política, incluida la reglamentación de mecanismos de democracia directa (plebiscitos y referéndums).

Actualmente en Uruguay la participación en las elecciones se concreta cada cinco años mediante voto secreto y obligatorio y en diferentes momentos de la agenda electoral: elecciones primarias de candidatos únicos por partido para la Presidencia, elecciones presidenciales (Presidente y Vicepresidente) y parlamentarias (diputados y senadores), eventual segunda vuelta electoral o balotaje presidencial, elecciones departamentales al año siguiente de las elecciones nacionales (Intendentes y Juntas Departamentales). En 2010 se incorporó la elección de Consejos Municipales y sus respectivos alcaldes, respondiendo a la creación del llamado tercer nivel de gobierno.



*—De estos pagos se acuerdan solamente cuando estamos cerca de las elecciones.
—Son políticos, yo trato de elegir al menos malo, total si nadie te da nada.
—Con lo que nos costó poder tener la libertad de decir lo que uno piensa, yo siempre escucho y me gusta que me escuchen.
—Hace años que nos organizamos en el barrio, es la que nos queda para intentar cambiar las cosas.*

Los modelos de democracia también se construyen a partir de las distintas experiencias e historias de vida de las personas y los colectivos.

Tensiones de la democracia

A pesar de ser la forma de gobierno con mayor reconocimiento en el mundo occidental, diversos fenómenos han puesto en tensión la democracia y la estabilidad de los sistemas democráticos.

Las dificultades económicas graves, los problemas sociales más acuciantes, las prácticas de corrupción o la falta de representatividad son algunos de ellos. Especialmente en las circunstancias donde el malestar de la ciudadanía se ha expresado de forma activa, con propuestas radicales de transformación, que en muchas ocasiones se ven como amenazas al orden político, económico y social desde la mirada de los grupos dirigentes.

En estos escenarios la respuesta ha sido muchas veces el aumento de las prácticas autoritarias de los gobiernos o procesos de ruptura del orden institucional, el golpe de estado, la dictadura y la militarización de la sociedad.

Es decir, regímenes totalitarios, de duración indeterminada, donde se concentra el poder en una fracción de la sociedad y se avasallan los componentes esenciales de la democracia: el derecho a la participación política, el respeto al ejercicio de los derechos públicos, la realización regular de actos electorales, la separación de poderes, el libre funcionamiento de los partidos políticos y organizaciones autónomas de la sociedad civil.



Durante el transcurso del siglo XX el vigor de los Estados de derecho y de la democracia política en América Latina fue escaso. En los distintos países de la región el desarrollo de los regímenes democráticos fue reiteradamente quebrantado por golpes de estado, generalmente implementados con la decisiva participación militar. En la segunda mitad del siglo pasado todos los países del continente atravesaron períodos dictatoriales prolongados, con la sola excepción de Costa Rica, Belice y México.

Aún en el caso uruguayo, destacado por sus largos ciclos de estabilidad democrática, sufrió dos golpes de estado durante el siglo pasado.

La democracia participativa

La democracia participativa plantea una forma de organización de la vida política y su gobernabilidad, con la intervención de las comunidades, colectivos sociales y personas, de manera constante, protagónica y propositiva. El ejercicio de la democracia participativa apunta al mejoramiento de la calidad de la democracia representativa.

Esta forma de organización favorece el accionar de múltiples actores de la comunidad en el espacio público, descentraliza la toma de decisiones y permite una mayor transparencia de la gestión gubernamental.

Con el objetivo de construir confluencia entre las autoridades políticas y la ciudadanía (trabajadores, mujeres, jóvenes, estudiantes, personas mayores, movimientos étnicos, cooperativistas, etc.) este modelo, plantea la construcción diversa de ámbitos y procesos que permitan a los agentes sociales incidir en la esfera pública.

Existen diversos mecanismos y herramientas para facilitar la deliberación, la interacción y el diálogo. Todos ellos, buscan sortear una de las dificultades más evidente para los procesos democráticos participativos, y es aquella que surge de las desigualdades sociales que determinan condiciones de vulnerabilidad, carencias de recursos y oportunidades que ponen en entredicho el ideal de participación entre personas libres e iguales.

Frecuentemente se entiende que la democracia participativa está centrada en informar a la ciudadanía sobre asuntos de interés general o en consultarla para tener mayor conocimiento de la opinión pública.

Pero si se entiende a la participación como atributo fundamental de sociedades más justas, equitativas y solidarias, esta forma de organización democrática debería ser entendida como un campo deliberativo que excede los alcances restringidos de la información y la consulta.

Se trata de elaborar mecanismos y ámbitos de asociación y negociación para que la ciudadanía sea protagonista activa y crítica, donde disponga de capacidad de propuesta y se pueda formular, gestionar y/o controlar las políticas públicas. Aunque ello no conlleve una delegación de las intransferibles capacidades de decisión inherentes a la función de los gobernantes.



—Solamente con que vengan hasta acá ya me siento más representada. Es importante que sepan los que nos pasa, hace 40 años que vivo acá, si sabré sobre las cosas del pueblo.

—Lleva un tiempo darse cuenta de que no es solamente quejarse y votar cada un tiempo, que también tenemos cosas para aportar.

—Como vinieron a escuchar y no a imponer, yo también escuché y me encantó el plan que tienen para pensar la plaza con las personas del barrio.

—Varias personas que estamos en el grupo barrial estamos también en el consejo de vecinos. Otras personas también participan, pero estaría bueno que fuéramos muchos más.

La democracia participativa construye experiencias y con ellas, la posibilidad de resignificar las nociones de democracia que tenemos.

La democracia uruguaya en el presente

La organización actual del gobierno uruguayo es producto del proceso de recuperación institucional luego de la dictadura cívico-militar que vivió el país entre 1973 y 1985. Después de una compleja fase de transición, se abrió un período de redemocratización en las elecciones de noviembre de 1984, basada en la construcción de consensos destinados a comprometer el apego de todos los actores políticos y sociales a las reglas democráticas.

La cohesión y durabilidad de este proceso supuso asegurar un ambiente de tolerancia, de búsqueda de equilibrios entre las fuerzas políticas y de compromiso compartido hacia las instituciones democráticas.

La reforma constitucional del año 1996 modificó el régimen electoral. Eliminó el doble voto simultáneo e incorporó la exigencia de elecciones primarias en los partidos para seleccionar candidaturas únicas a la Presidencia, la instauración de la posibilidad de una segunda vuelta o balotaje y la separación en el tiempo de las elecciones nacionales y departamentales.

En los sucesivos momentos electorales transcurridos desde el retorno de la democracia en el año 1985, siempre ha habido una participación superior al 90% de los votantes habilitados, dándose una alternancia de gobiernos de diferentes signos políticos.

Además, durante las últimas tres décadas han sido utilizadas en dieciséis oportunidades los recursos de democracia directa establecidos constitucionalmente. Por un lado, los plebiscitos, convocados para decidir si se aprueba o rechaza un proyecto de reforma constitucional, por el otro, los referéndums, establecidos como mecanismo para que la ciudadanía tenga la posibilidad de derogar una ley aprobada por el parlamento.

A su vez, en los años recientes se han desarrollado, con diferentes resultados, muchas otras instancias de participación ciudadana institucionalizada, destinadas a dotar de mayor transparencia a la gestión pública y mejorar los mecanismos de canalización de demandas y control ciudadano. Señalamos algunas experiencias significativas:

Los Consejos de Salarios

Creados en 1943 (Ley 10.449) como instrumento de negociación colectiva para la regulación de las relaciones laborales y fijación de salarios mínimos por rama de actividad, conformados mediante la confluencia tripartita de trabajadores sindicalizados, empleadores y gobierno. Estos organismos fueron suspendidos durante los años 1973 a 1985, activados transitoriamente en 1985, nuevamente cancelados en 1992 y revitalizados como pieza clave del diálogo social desde 2005 a la actualidad.

El Presupuesto Participativo

Mecanismo que incorpora a los presupuestos públicos inversiones en obras y servicios que son propuestos y seleccionados por la población mediante voto secreto. Se ha utilizado de modo continuo en Montevideo desde 1990 y con menor asiduidad en Canelones, Florida, Maldonado, Paysandú, Rivera y Salto.

La Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana del año 2009 (Ley 18.567)

Normativa que incorporó la instrumentación de la participación como mandato a todos los municipios del país, mediante la realización de audiencias públicas anuales para considerar y evaluar los programas zonales de desarrollo y promoción de la calidad de vida de sus poblaciones.

Los Consejos Sociales

Espacios donde los miembros de las comunidades pueden reunirse para debatir e incidir en las políticas sociales aplicadas en sus respectivas localidades. Creados en 2005 (Ley 17.866), en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social.

Los Consejos hídricos y Comisiones de cuenca

La reforma constitucional de 2004 estableció, en el artículo 47 de la carta magna, que el acceso al agua potable es un derecho humano fundamental y debe ser gestionado de modo sustentable y con participación de los usuarios y la sociedad civil. En la Ley 18610 de 2009 se crearon los ámbitos de participación para la elaboración del Plan Nacional de Aguas: los Consejos hídricos y Comisiones de cuenca.

Protección del Medio Ambiente (Ley 17.283)

Normativa donde se determina que las personas y organizaciones sociales tienen el derecho de participar en los procesos de realización de obras públicas y privadas que supongan una afectación crítica del medio ambiente, considerando su posible impacto social y cultural. En esa perspectiva, la Audiencia Pública, abierta a todas las posibles valoraciones y opiniones de la ciudadanía, ha sido establecida como un requisito previo y obligatorio a la concreción de aquellas obras que potencialmente puedan implicar impactos ambientales negativos sobre las condiciones de existencia de la población.

La democracia uruguaya en los estudios comparativos internacionales

La trayectoria reciente del sistema de gobierno democrático en Uruguay ha sido reconocida en una variedad de estudios comparativos. Entre ellos las clasificaciones o rankings elaborados por el Índice de Desarrollo Democrático en América Latina de la Fundación Konrad Adenauer de Alemania (IDD-LAT, editado entre 2002 y 2016), el Índice de Democracia de la Unidad de Inteligencia (EIU) del semanario inglés The Economist

(que se publica desde 2006), y los datos generados por la Corporación Latinobarómetro, con sede en Santiago de Chile.

En la última edición del ranking de América Latina de IDD-LAT de 2016, Uruguay reitera el primer lugar, seguido por Costa Rica y Chile. Este resultado se debe a su alta calificación en derechos políticos, libertades civiles, bajo nivel de corrupción, alto nivel de rendición de cuentas, bajo nivel de pobreza, buen clima social y la menor brecha de ingresos entre ricos y pobres de la región.

Por otra parte, en las sucesivas ediciones del ranking mundial de The Economist, Uruguay ha ocupado siempre un lugar destacado, ubicándose entre los países calificados como democracias plenas, las que se reconocen en lugares donde vive solamente el 8.4% de la población mundial. El Índice de Democracia, de The Economist Intelligence Unit (EIU) está basado en cinco categorías: proceso electoral y pluralismo, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política y libertades civiles.

Los valores de Uruguay en 2020 en este índice, que va de 0 a 10 puntos, son: Proceso electoral y pluralismo: 10,00; Funcionamiento del gobierno: 8,57; Participación política: 7,22; Cultura política: 8,75; Libertades civiles: 9,71. La puntuación general es de 8,85

La Corporación Latinobarómetro, muestra a Uruguay como uno de los países más proclives a la democracia en América Latina. De todas maneras, los resultados plantean algunos signos preocupantes en relación con el apoyo y confianza a los procesos democráticos. La medición, realizada anualmente desde 1995 en base a una encuesta aplicada en todos los países latinoamericanos, indica para Uruguay:

	2009	2018	2020	2023
Apoyo a la democracia	81,5%	61%	74%	69%
Indiferencia ante la vigencia de un régimen democrático o no	6,6%	18%	13%	17%
Aval a un gobierno autoritario	8%	16%	8%	9%
Satisfacción con la democracia	79%	47%	68%	59%
Confianza en los partidos políticos	46%	21%	33%	31%
Confianza en el parlamento	61%	33%	51%	48%

Fuente: Latinobarómetro (www.latinobarometro.org/lat.jsp)



—Al menos que nos informen las cosas que piensa hacer en el pueblo me deja más tranquila.

—Nos consultaron, pero no me quedó muy claro qué hacen después con todo lo que conversamos. Yo espero que cambien las cosas, me encantaría que vuelvan y ver alguna de mis ideas.

—Que las personas del barrio podamos opinar e intercambiar sobre la plaza nos ilusiona y creo que la vamos a usar y cuidar cuando este pronta.

—En el Consejo de Vecinos discutimos y proponemos cosas que tienen una mirada de acá. Siento que le ponemos barrio a las políticas.

Acordar los niveles de participación es construir confianza y posibilidades democráticas.

Niveles y modos de participación

Los niveles de participación son establecidos por los roles y los compromisos asumidos por los ciudadanos y los actores estatales. Los diferentes niveles muestran mayores o menores posibilidades de incidencia por parte de la ciudadanía, así como también diferentes obligaciones de los organismos públicos.

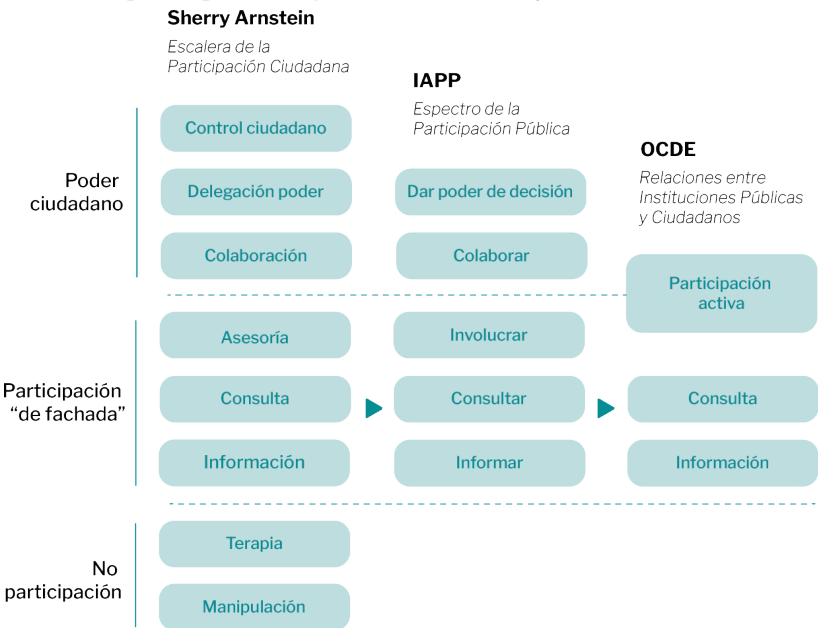
En el nivel más elemental, se encuentran las experiencias de participación simbólica o «tokenismo» (Arnstein, 1969), donde el único componente es la difusión de las políticas emprendidas por los gobiernos. En un segundo nivel, se encuentran las consultas en torno a problemas públicos donde los ciudadanos cuentan con la posibilidad de opinar y pronunciarse, sin que ello suponga efecto alguno en la toma de decisiones. Por último, en la fase más avanzada, la de la participación activa, implica la creación de ámbitos de colaboración y asociación entre gobernantes y gobernados, en mecanismos que reconocen las capacidades de la ciudadanía para hacer propuestas ligadas a sus demandas, ocupar espacios institucionales para la deliberación y establecer negociaciones para la búsqueda de acuerdos, aunque la capacidad resolutive no sea forzosamente delegada y generalmente sea competencia de los gobiernos.

Las prácticas que apuntan a un mejoramiento de la calidad democrática se respaldan en una variedad de recursos metodológicos, instrumentos y mecanismos que buscan asegurar la viabilidad de la participación ciudadana en espacios de comunicación y diálogo. Algunos de ellos son: las instancias presenciales de deliberación (reuniones, asambleas, congresos), organismos con formatos delegativos de participación de organizaciones sociales, encuestas de consulta, herramientas digitales de participación ciudadana, entre otros.

La Asociación Internacional para la Participación Pública (IAPP) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han reformulado la escalera de participación de Arnstein, planteado cinco y tres niveles de influencia creciente en la decisión. Un primer nivel, llamado Informacional, donde se distribuye información principalmente desde el Gobierno hacia los participantes, un nivel intermedio consultivo, donde se distribuye información y se reciben opiniones, comentarios, preferencias y un último nivel, bautizado de ‘Participación Activa’ o ‘Participación Empoderada’, donde los participantes interactúan con los funcionarios del Estado siendo parte del proceso de toma de decisión pública.

Es importante que los niveles de participación estén definidos porque permiten saber las «reglas de juego». A modo de ejemplo, si no está previsto que la participación sea considerada en decisiones y acciones posteriores, es importante que eso quede claramente definido y entendido por todas las personas, comunicando su fundamentación.

Niveles de participación según Arnstein, IAPP y OCDE



Fuente: Prieto-Martín, Pedro (2010). *Las alas de Leo: la participación ciudadana del siglo XX*. Kyopol, Alcalá de Henares.

Arnstein, S. (1969) «A ladder of citizen participation». En *Journal of the American Institute of Planners*, vol 35, no. 4, 216-224

Las políticas nacionales de participación ciudadana y Gobierno Abierto

Las experiencias de democracia participativa en los diferentes países han generado mecanismos para facilitar el involucramiento directo de los ciudadanos: convocatorias a votar en referéndums o plebiscitos, llamamientos a consultas populares, instauración de asambleas cívicas, consejos vecinales, creación de foros, diálogos y debates sociales, entre otros.

En correspondencia y como expresión de la intención de crear prácticas renovadoras para la participación política, en la última década se construyó la noción de gobierno abierto. El paradigma de gobierno abierto se fundamenta en los principios de transparencia, participación, colaboración e innovación ciudadana. Busca fortalecer la mejora de la gestión pública a partir de un conjunto de componentes esenciales para la promoción de una mayor y mejor democracia.

Se trata de un modo de articulación entre los ámbitos sociales y estatales, que como dos caras de una misma moneda, por un lado, incluye a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo¹, y por otro, requiere de un rol proactivo de los gobiernos para proveer los marcos legales adecuados, ofrecer información confiable sobre sus actividades y rendir cuentas públicamente del desempeño de sus funciones.

Rivoir y Landinelli² (2018) señalan tres factores fundamentales para el enfoque de Gobierno Abierto:

1. La mejora de los componentes participativos de la democracia a partir de activar la ciudadanía con el uso de nuevos canales, espacios y posibilidades de interacción.
2. La generación de políticas concretas destinadas a promover una mejor comunicación con la ciudadanía
3. La implementación de plataformas tecnológicas institucionales capaces de asegurar una buena comunicación con la ciudadanía.

Uruguay ha estado a la vanguardia en la incorporación de estrategias para incorporar los principios del gobierno abierto a la gestión pública, aprobando normativa al respecto y diseñando espacios de diálogo y co-creación.

En el año 2011, Uruguay adhirió a la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership – OGP) por Resolución del presidente de la República y se conformó un grupo de trabajo, asumiendo el compromiso de presentar planes de acción destinados a impulsar acciones tendientes a cumplir con los diferentes postulados de Gobierno Abierto.

1. CLAD (2016) Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Bogotá. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-07-2016.pdf>
2. Rivoir, Ana; Landinelli, Javier (2018) «Gobierno Abierto y participación en políticas públicas mediadas por tecnologías digitales: análisis de un caso en Uruguay», en: Revista *Democracia Digital e Governo Eletrónico*, Universidad Federal de Santa Catarina, v1 No. 17

En este contexto, Uruguay se comprometió a desarrollar una plataforma normativa y operacional mediante la elaboración de acuerdos con diversos actores que incluyen gobierno, sociedad civil, academia y sector privado.

A partir de este compromiso se co-crearon los planes de acción nacionales de Gobierno Abierto (1er Plan 2012; 2do Plan 2014-2016; 3er Plan 2016-2018; 4to Plan 2018-2020; 5to Plan 2021-2024). La Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (Agesic)³ articuló e implementó este proceso en coordinación con diversas instituciones del Estado.

En el 5to Plan de Acción convergen los tres poderes del Estado, integrando simultáneamente iniciativas de Parlamento Abierto, Justicia Abierta, organismos de Administración Central y de Gobiernos departamentales⁴.

En el proceso de co-creación del plan, para recoger aportes y perspectivas en diferentes iniciativas, participaron personas pertenecientes a diferentes grupos de la población en situación de vulnerabilidad y desigualdad: personas en situación de discapacidad, personas mayores, personas afrodescendientes y mujeres, entre otras. En total, 497 personas participaron del proceso, además de 153 organizaciones e instituciones. De los 29 compromisos que conforman el 5to Plan, 14 integran demandas totales o parciales de actores que presentaron ideas o propuestas en las mesas de diálogo, en la plataforma de gestión de propuestas, en los talleres o en la consulta pública.



—Tener la información y poder hacer trámites por internet es fundamental para nosotros que estamos alejados. Pero otras cosas precisan del encuentro. Ojalá, que por internet no quedemos alejados de otra manera.

—Poder proponer y opinar en los pocos momentos que tengo libre, es tremendo beneficio.

—Aunque mis propuestas se hagan en el mundo digital, no quedan ahí. Ahora me siento más cerca de la ciudad.

—En internet están las diferentes opiniones que se hicieron sobre la plaza. Está buenísimo, ahí se comprenden todas las miradas que hay. Pero hay que hacer algo para que la gente sepa que están ahí, yo las encontré después de buscar pila en la web.

—Desde que tenemos la plataforma digital aportamos y sabemos antes el orden del día del Consejo. La verdad yo no la uso mucho, pero una vecina me cuenta y si hay que opinar por ahí, lo hacemos juntas. Hay que aceptar que se gana tiempo y llegamos a las reuniones con las cosas más claras para discutir. Las TIC son también una herramienta para continuar aprendiendo sobre los procesos democráticos.

3. AGESIC fue creada en 2006 con el objetivo general de mejorar los servicios al ciudadano, aprovechando las potencialidades que brindan las TIC e impulsar el desarrollo de la Sociedad de la Información en el país con énfasis en la inclusión digital de sus habitantes.
4. www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/noticias/uruguay-tiene-nuevo-plan-accion-nacional-gobierno-abierto

Tecnologías digitales, desarrollo de la democracia participativa, participación y participación ciudadana digital

Las tecnologías digitales han transformado las formas de comunicación y, por lo tanto, las maneras de vivir, pensar y hacer de las personas. Por consecuencia, también las estructuras organizativas de las sociedades y sus formas de participación.

Tanto los desarrollos tecnológicos vinculados a internet y sus procesos de apropiación por parte de las personas, como las plataformas digitales y sus múltiples potencialidades, brindan otras posibilidades para involucrar a la ciudadanía.

Las TIC son herramientas que pueden favorecer una información más transparente y accesible por parte de las autoridades del Estado, pero también y, sobre todo, la posibilidad de ofrecer otras formas de intervención ciudadana y que más personas y grupos sociales se integren.

En los últimos años, Uruguay ha implementado políticas públicas con esa intención, tanto para el desarrollo de la infraestructura como para la inclusión digital y la participación, promoviendo el desarrollo de capacidades y habilidades digitales. Estas políticas han significado las bases para un gobierno digital.

Entre las líneas de acción desarrolladas, se encuentran:

La elaboración de la Agenda Digital Uruguay (ADU)

Iniciada en el año 2007, la Agenda Digital es la hoja de ruta para el desarrollo de las políticas digitales del país. Permite monitorear, articular e integrar las principales acciones que se realizan con el fin de impulsar la inclusión de las tecnologías digitales en los diferentes sectores de la política pública y la vinculación de los diferentes actores de la sociedad. Las líneas estratégicas de la ADU prevén el impulso a la participación ciudadana y «...dotar a los órganos del sector público de nuevos canales, basados en los instrumentos tecnológicos adecuados, para escuchar la voz de todos los ciudadanos, promoviendo transparencia y la generación de datos abiertos» (Agesic, 2015).

La Agenda Uruguay Digital 2025

Aprobada en mayo de 2021 luego de un proceso de elaboración liderado por Agesic en colaboración con integrantes del Consejo Asesor Honorario para la Sociedad de la Información (CASHI) y de 40 organizaciones del sector público, privado, la academia y la comunidad técnica. Sus lineamientos se encuentran en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

(ODS), con la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI), y con la Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC).

Plan Ceibal (desde 2006) y el Programa Ibirapitá (desde 2015)

Dos políticas desarrolladas por el Estado uruguayo que han promovido la inclusión digital, incentivado el acceso a las TIC y generado condiciones favorables para el desarrollo de competencias y habilidades digitales. Ambas, han generado una reducción a lo largo de los años de las brechas digitales en sus dos niveles, el primero referido al acceso a la infraestructura de TIC y el segundo a los usos y procesos de apropiación de las tecnologías digitales.

En Uruguay se han desarrollado variadas acciones para fortalecer las relaciones de las instituciones públicas con los ciudadanos a través del uso de tecnologías digitales. En los indicadores internacionales se destacan el suministro de información a los ciudadanos, el acceso a la información a través de datos gubernamentales abiertos y la provisión de servicios en línea. También se han llevado a cabo diferentes experiencias significativas de uso de las TIC para la consulta de los ciudadanos e incidencia en la elaboración de las políticas públicas. Aún quedan grandes desafíos, y ojalá esta guía sea un aporte, para un mayor desarrollo de acciones estatales que permitan el involucramiento de las personas mediante las tecnologías digitales en consultas y toma de decisiones sobre asuntos públicos.

Los indicadores internacionales ubicaron al país en los primeros lugares en varias oportunidades.

En el ranking 2022 del Índice de *Participación Electrónica* (E-Participation Index) elaborado por United Nations Public Administration Country Studies, Uruguay se ubica entre los países con índice alto y en la región de América Latina y el Caribe es superado por Brasil, Perú, México, Colombia, Ecuador, Chile y Argentina. Ocupa el lugar 61, lo que significa un descenso con respecto a 2020 en el que se situaba en el lugar 29 entre los 193 países miembros de la ONU. De los tres subíndices que componen el mencionado índice (e-información, e-consulta y e-toma de decisiones), el último muestra un avance menor, por lo que otros países lo superaron.

El Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico (EGDI por sus siglas en inglés) es elaborado por Naciones Unidas y evalúa el desarrollo del gobierno digital global y regional a través de una calificación de los portales gubernamentales nacionales. Uruguay ocupa en 2022 el lugar 35, mientras en 2020 se situaba en el lugar 26, conservando la categoría de muy alto nivel del Índice y manteniéndose como el mejor posicionado entre los países de América Latina y el Caribe.

Países de las Américas con los valores EGDI más altos

Country	Reating class	EGDI rank	Subregion	OSI value	HCI value	TII value	EDGI 2022	EDGI 2020
United States of America	VH	10	Northern America	0.9304	0.9276	0.8874	0.9151	0.9297
Canada	V2	32	Northern America	0.8504	0.9260	0.7770	0.8511	0.8420
Uruguay	V2	35	South America	0.7641	0.8980	0.8543	0.8388	0.8500
Chile	V2	36	South America	0.8280	0.8853	0.7999	0.8377	0.8259
Argentina	V2	41	South America	0.8089	0.9173	0.7332	0.8198	0.8279
Brazil	V1	49	South America	0.8964	0.7953	0.6814	0.7910	0.7677
Costa Rica	V1	56	South America	0.6812	0.8593	0.7572	0.7659	0.7576
Peru	V1	59	South America	0.8099	0.8207	0.6267	0.7524	0.7083
Mexico	HV	62	Central America	0.8245	0.7874	0.6300	0.7473	0.7291
Grenada	HV	66	Caribbean	0.5507	0.8977	0.7348	0.7277	0.5812
Bahamas	HV	66	Caribbean	0.6214	0.7641	0.7976	0.7277	0.7017
Colombia	HV	70	South America	0.7418	0.7867	0.6498	0.7261	0.7164

Fuente: Índice 2020 y 2022 de e-government de Naciones Unidas (EGDI)⁵

El EGDI es un índice compuesto en el promedio ponderado de tres sub-índices: el de «Infraestructura de Telecomunicaciones» (TII por sus siglas en inglés), que considera el despliegue para el acceso a internet en los hogares, el uso de internet de las personas y la penetración de teléfonos móviles; el subíndice «Capital humano» (HCI por sus siglas en inglés), que recoge información sobre el nivel educativo de la población, con la tasa de alfabetización y promedio de años de escolarización, entre otros; y el subíndice «Servicios en línea» (OSI por sus siglas en inglés), que se compone, básicamente, de la oferta de servicios a la ciudadanía y de las posibilidades de interacción ciudadanía-Estado.

5. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government-Development-Index>

Los grupos de países están divididos por cuatro niveles: muy alto, alto, medio y bajo. Cada grupo se divide en cuatro intervalos, en orden descendente. Uruguay se encuentra en la tercera categoría del grupo de nivel muy alto. (Cf. www.gub.uy/uruguay-digital/politicas-y-gestion/indice-gobierno-digital-naciones-unidas)

CAPÍTULO 2

Luces y sombras de los procesos participativos

- 34 Objetivos y dispositivos: ¿para qué y cómo participar?
- 36 Ámbitos, procesos, etapas: ¿dónde, cuándo y quiénes?
- 39 Las voces de la experiencia: aprendiendo de los procesos participativos
- 39 Viento a favor: prácticas y contextos que favorecen la participación
- 41 Viento en contra: prácticas y contextos que desfavorecen la participación
- 44 Yin y yang: tensiones de los procesos participativos
- 48 Ampliar las potencialidades, reducir los riesgos

Luces y sombras de los procesos participativos

Como ya dijimos, no hay herramientas mágicas que resuelvan por sí solas la participación. Los procesos participativos tienen éxitos y fracasos, luces y sombras, independientemente de si usan o no herramientas digitales. Aprender de la experiencia acumulada sobre estos procesos será entonces útil para disminuir los riesgos de fracaso y tratar que las luces les ganen a las sombras. Y aunque cada uno tendrá que hacer su propia experiencia, ganamos mucho sabiendo lo que ya han aprendido otros.

Aquí compartiremos algunos de esos aprendizajes. Pero antes aclaremos un poco los términos. Porque hay muchos tipos de procesos, con objetivos y métodos diferentes.



Objetivos y dispositivos: ¿para qué y cómo participar?

En el capítulo 1 hablamos de los ámbitos de participación ciudadana (APC). Dentro de esos ámbitos -y a veces sin que se constituya un ámbito permanente- se dan diversos *procesos participativos*, con objetivos distintos. Esos procesos, a su vez, se desarrollan de distintas formas, a las que llamaremos *dispositivos de participación*.

Por ejemplo hay procesos que apuntan a:

Informar

Sobre una cuestión de interés de los participantes, o de interés público general. Los dispositivos pueden ser documentos técnicos para difundir por diversas vías, materiales didácticos para facilitar la comprensión de personas no expertas en un tema, campañas de difusión para llegar a un público amplio. Como vimos en el capítulo anterior, hay quienes entienden que la información no es estrictamente participación, pero todos reconocen que sin información adecuada no es posible una participación de calidad. Y para eso los dispositivos a utilizar serán claves.

Consultar

Sobre un asunto de interés para todos o algunos ciudadanos y ciudadanas. Para esto pueden usarse dispositivos como las audiencias públicas presenciales, consultas públicas por internet, comisiones o mesas consultivas con representantes de distintos sectores interesados, entre otras. De nuevo hay quienes piensan que solo consultar, sin permitir decidir, no es participar. Otros entienden que la posibilidad de que los ciudadanos sean escuchados es un avance valioso en materia de participación ciudadana.

Deliberar

Sobre un asunto sobre el que se consulta o hay que decidir. En los últimos años se ha planteado que muchos procesos participativos no alcanzan buenos resultados por la baja calidad del debate. Eso hace, por ejemplo, que se termine opinando o decidiendo sobre propuestas que podrían haberse complementando entre sí o enriquecido con otras, si se hubiera dado un discusión más ordenada, donde todos pudieran escucharse desde sus distintos aportes. Dispositivos como los de los de «minipúblicos», asambleas deliberativas o juicios ciudadanos (que luego explicaremos mejor), buscan resolver este problema de modo más adecuado. Y han comenzado a desarrollarse también dispositivos para una mejor deliberación en línea, que supere el «ruido» que suele producirse en las redes sociales.

Proponer

A veces no se trata de opinar sobre sobre un tema o un proyecto propuesto por un organismo de gobierno, sino de abrir la cancha -y la oreja- a propuestas nuevas para un barrio, una ciudad o un país. Ello puede surgir en procesos como los de los presupuestos participativos, y en los últimos años se han desarrollado también plataformas digitales que permiten que cualquier ciudadano plantee una idea, otros puedan apoyarla, y finalmente se decida entre todos. En nuestro país se han desarrollado experiencias interesantes para la elaboración de planes en forma participativa para distintas políticas públicas: juventud, derechos humanos, gobierno abierto, etc. Se recogen propuestas, se sintetizan, se priorizaron colectivamente y se establecen compromisos de acción para distintos actores vinculados al tema.

Decidir

Es, justamente, el objetivo de algunos procesos, lo que puede hacerse levantando la mano en una asamblea, poniendo un papel en una urna o marcando una opción en una votación digital. Muchos entienden que si no se llega a esto no hay verdadera participación, pero también se recuerda

que sin información adecuada, posibilidad de proponer y debatir, las votaciones pueden conducir a decisiones de baja calidad. Por eso lo ideal es que la votación sea el final de un proceso participativo más completo, que abarque los demás aspectos. Hay, además, tipos particulares de decisión, como las que buscan asignar recursos, como es el caso de los presupuestos participativos.



Ámbitos, procesos, etapas: ¿dónde, cuándo y quiénes?

Para entender cómo se desarrolla la participación en un tiempo y lugar concreto podemos también identificar los ámbitos y procesos participativos, que pueden tener distintas etapas.

Hay ámbitos permanentes y otros a término:

Permanentes

Comisiones, consejos, mesas, etc. Suelen estar regulados por alguna normativa legal o reglamentaria y es importante conocerlas bien al trabajar con ellos. Por ejemplo: la ley 18610 de Política Nacional de Aguas, de 2009, y sus decretos reglamentarios de de 2011, crearon el [Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio](#), los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y las comisiones de cuenca y acuífero, estableciendo qué regiones abarcarán, sus funciones y su integración.

A término

Como los grupos de trabajo para tratar un asunto específico, que se disuelven una vez que cumplen el objetivo para el que fueron creados. Por ejemplo: relevar la opinión de un conjunto de ciudadanos sobre un tema concreto, un proyecto de ley, etc. Suelen estar regulados por alguna decisión formal de algún organismo, no necesariamente legislativa o reglamentaria.

También podemos identificar distintos procesos participativos según su duración y sus etapas:

Cíclicos

Que se repiten cada cierto tiempo para un mismo tipo de asunto. Su duración y separación en el tiempo son algo a pensar bien, aprendiendo de la experiencia acumulada. Por ejemplo el [Presupuesto Participativo de Montevideo](#) tiene actualmente ciclos bienales. Cada dos años los y las

montevideanas pueden proponer y decidir prioridades para gastar una parte del presupuesto de la intendencia departamental. Pero en otros momentos los ciclos fueron anuales o trienales. También ha variado la duración de todo el proceso, los meses que van desde que se lanza la convocatoria, se presentan las propuestas, se estudia su viabilidad y se vota. (Estas últimas son las etapas de ese proceso).

Reiterativos, para distintos asuntos

Sin tener un período establecido de antemano, se realizan cuando se entiende necesario o es obligatorio por alguna ley o decreto. Por ejemplo, las audiencias públicas que se realizan cuando se plantea un proyecto industrial que puede tener un impacto ambiental importante. Permiten recoger la opinión de los ciudadanos y ciudadanas que pueden verse afectados por el proyecto o simplemente que están interesados en el asunto. Están previstas en la [ley 17283](#) de Protección del Medio Ambiente, vigente desde el año 2000, y se realizan en un día y horario anunciado previamente, en un lugar al que pueden concurrir todos los interesados, generalmente cercano al lugar donde se propone llevar adelante el proyecto. Otro ejemplo son las consultas públicas, que realizan organismos como la [URSEC](#) durante el proceso de elaboración de un reglamento de servicios de comunicación. Para cada caso se abre un proceso de consulta específico y todos los interesados pueden hacer llegar sus opiniones a través de internet. Puede tener etapas intermedias, en que se recogen primeras opiniones, se propone un nuevo proyecto que toma en cuenta todas o algunas de esas propuestas, y se pone nuevamente a consulta.

Únicos

Que se realizan puntualmente para un único asunto y no se repiten luego. En nuestro país se han realizado varias siguiendo el formato de los Juicios Ciudadanos o Asambleas Deliberativas. En 2010 la Facultad de Ciencias de la Udelar organizó un [juicio ciudadano sobre el tema de la energía nuclear](#), y en 2013 el MEC organizó una [Conferencia Ciudadana sobre Derechos de autor y acceso a la cultura](#). En ambos casos se combinaban opiniones de expertos y paneles de personas «comunes» seleccionadas a partir de un llamado a interesados, con instancias abiertas a la ciudadanía. En 2019 el MIEM realizó un proceso de consulta pública sobre el posible destino del [Dique Mauá](#), en que participaron vecinos y técnicos interesados en el tema y tras el cual se convocó a un concurso de ideas urbanísticas y arquitectónicas que debía tener en cuenta lo recogido en la consulta previa.

Cada ámbito de participación ciudadana puede albergar varios procesos participativos. Un ámbito permanente –como un Consejo de Aguas– puede

convocar a una audiencia o a un proceso de consulta pública (o ambas cosas) para conocer la opinión de los ciudadanos sobre algún asunto relacionado con la gestión del agua en una zona. Tendrá además sus reuniones habituales, donde se articulan diversos procesos en que cada integrante hace sus aportes según la institución o el sector que representa, lo que implica un proceso en sí mismo... o varios.

Cada proceso participativo, a su vez, implica al menos un dispositivo, una forma concreta de llevarlo adelante. También puede requerir más de un dispositivo, en distintos momentos o etapas del proceso o para grupos de personas con características distintas. En el capítulo 4 de esta guía encontrarán elementos para ayudarles a elegir dispositivos adecuados para distintos procesos.

En esta elección será clave conocer bien quiénes son los potenciales participantes. Es fácil decir que el proceso participativo está abierto a «toda la población», «todos los habitantes de una ciudad», «todos los vecinos y vecinas de un barrio». Pero puede ser engañoso. Porque no todos pueden y quieren participar, ni hacerlo del mismo modo. Con frecuencia participarán efectivamente los previamente interesados en una temática. Pero también es cierto que eso puede llevar a una actitud conformista, que no busca involucrar a más gente sino hablar entre los que siempre participan. Y si queremos ampliar la participación no servirá de mucho hablar de la población, los habitantes o los vecinos y vecinas: eso es tan genérico que dice muy poco.

Lo ideal es contar con estudios previos que permitan conocer a los participantes potenciales de un proceso, tanto a los más dispuestos a participar como a los que no tanto, pero podrían llegar a involucrarse si el proceso les resulta atractivo. Esto se puede hacer encargando un estudio a especialistas, incluyendo encuestas y otras técnicas de investigación.

Cuando esto no es posible por falta de tiempo o recursos, se puede trabajar con «personajes» que contemplen una variedad de perfiles: géneros y edades diversas; que utilizan de modo más o menos intenso las tecnologías digitales; que integran o no organizaciones (sociales, políticas, religiosas) y están más o menos acostumbrados a participar, que tienen intereses o posturas diversas sobre el tema sobre el que se va debatir en el proceso participativo. En el capítulo 3, en la sección «Conociendo a los participantes», puede encontrar un ejemplo para desarrollar esta técnica.

Las voces de la experiencia: aprendiendo de los procesos participativos

En nuestro país y en el mundo llevamos ya varias décadas de experiencia en ámbitos y procesos participativos institucionalizados impulsados por los estados (APC). Es posible extraer aprendizajes importantes de esas experiencias. Analizando un conjunto de casos nacionales e internacionales (que se pueden ver completos en el anexo 3) vemos que hay factores que favorecen la participación y otros que la desfavorecen. También tensiones que atraviesan esos procesos y con los que hay que convivir. Estos factores pueden ser entendidos como *buenas o malas prácticas*, y en parte lo son. Pero también juegan los contextos, que no es posible cambiar por nuestra sola voluntad, pero hay que conocer lo mejor posible y tenerlos en cuenta.

Por extensión y para simplificar usaremos la sigla APC tanto para referirnos a ámbitos como a procesos participativos.

Viento a favor: prácticas y contextos que favorecen la participación

Políticas de estado que apuntan a fortalecer la esfera pública

Esto implica acuerdos políticos que trascienden los gobiernos y que buscan:

- Respalda la organización autónoma de la sociedad civil
- Transparentar la información sobre las políticas públicas
- Renovar las normativas que regulan la gestión estatal y desburocratizar los procedimientos gubernamentales
- Descentralizar los procesos de toma de decisiones
- Abrir ámbitos institucionales a la participación de diversos actores sociales, construyendo vínculos de corresponsabilidad en la discusión, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Marcos institucionales claros, flexibles y co-construidos

Es importante contar con marcos que expliciten y establezcan con claridad los alcances y límites, las reglas de juego de los ámbitos y procesos de participación ciudadana, pero que permitan el cambio y la innovación. Y es mucho mejor si se piensan y acuerdan con los propios actores participantes y se evalúan periódicamente y modifican también con ellos.

Coordinación interinstitucional

Algunos APC nacen con ese carácter y otros no, pero casi todos se benefician si se rompen las «chacras» o «guetos» y se articulan con otros organismos estatales, complementando esfuerzos.

Posibilidades de participación de diversos colectivos e individuos

Identificar a todos los actores colectivos potencialmente interesados en la temática del APC y ofrecer canales y formas de participación adecuadas para cada uno de ellos, así como para individuos que se representan a sí mismos. Esto requiere re/conocer, valorar e integrar diferentes lenguajes, saberes, problemáticas y demandas. Y puede implicar formatos diferentes, tales como una comisión o grupo de trabajo con representantes que se reúnen periódicamente y asambleas abiertas o audiencias públicas de participación libre.

Comunicación continua

En todas las etapas del proceso desde la convocatoria a la rendición de cuentas, hacia dentro y hacia fuera del proceso. Es clave para dar a conocer el APC, incentivar el involucramiento y apropiación de la ciudadanía, coordinar estrategias y acciones, difundir resultados.

Integración de técnicos internos y externos

Permite enriquecer los procesos con conocimientos expertos en lo temático o en lo metodológico. Esto último puede incluir la moderación, un rol clave que requiere conocimiento y experiencia para favorecer la participación de todos y ayudar a gestionar el proceso de modo eficiente. Este rol puede ser ejercido adecuadamente por un técnico interno, pero también por un participante de la sociedad civil con experiencia o capacitación.

Complementariedad entre espacios virtuales y presenciales

Ninguna herramienta digital resuelve por sí sola las dificultades propias de todo proceso de participación y muchas veces es necesario ofrecer una gama de posibilidades que atiendan distintos actores y momentos de cada proceso, teniendo en cuenta sus culturas y experiencias previas.



—¿Viste cómo mejoró la participación desde que hacemos encuentros abiertos, donde puede venir todo el que quiere?

—Lo clave fue lo de poder mandar propuestas por internet.

—Yo creo que lo fundamental sigue siendo que la comisión se reúne todos los meses.

—Para mí, fueron las tres cosas combinadas lo que dio resultado.

—Sí, y que en todos los casos esté bien claro para qué se convoca, así nadie se hace ilusiones.

—Ilusiones no, pero escuchamos a la gente, de verdad. Tenemos en cuenta lo que proponen.

—Y si algo no es viable, lo explicamos con claridad, dando la cara.

—Lo fundamental es que la gente ve resultados. Que si nos comprometemos con algo, lo hacemos.

Como se ve no es solo viento a favor sino también saber aprovecharlo. Los contextos condicionan, pero si los tenemos en cuenta podemos adaptarnos mejor a ellos, como el velero que puede ir hacia un lado o hacia otro con el mismo viento. También hay que saber soplar juntos y bien... o poner un motor que ponga en marcha la participación y la mantenga viva.

Viento en contra: prácticas y contextos que desfavorecen la participación

Acuerdos difusos, poco explicitados y poco claros.

Con frecuencia no están claros los objetivos, alcances y límites del APC, se dan por sobreentendidos y se generan malentendidos y expectativas incumplidas que desestimulan la participación.

Bajo empoderamiento

La percepción de que nada importante se decide en un determinado APC desestimula la participación. Una agenda temática extremadamente acotada o el hecho de que las decisiones no sean vinculantes y con frecuencia no sean tenidas en cuenta suele desgastarlos. Si no hay una fuerte voluntad política de aceptar lo resuelto o al menos tenerlo muy en cuenta parece preferible no iniciar un APC.

Ineficiencia del gobierno

Para cumplir con los compromisos que surgen de un APC. No alcanza con la voluntad política si no hay capacidad para implementar lo acordado. Por ejemplo la capacidad de realizar los estudios de viabilidad requeridos en tiempo y forma, comunicando luego sus resultados en forma rápida y adecuada.

Participación no sustentable

Procesos fracasados anteriores, o que dejaron malestares o heridas, pesan negativamente en los nuevos que se inician. Es importante cuidar mucho

los vínculos y confianzas que se generan en cada proceso para que los próximos u otros paralelos sean sustentables.

Adaptación inadecuada

De procesos de otros países o regiones o de otras temáticas o momentos pueden restarle legitimidad y eficacia a un APC. Sin duda es válido aprovechar experiencias anteriores o de otros lugares, pero siempre teniendo en cuenta el contexto, los actores y el proceso específico.

Asimetrías de información, recursos, tiempo

Algunos colectivos o individuos participantes acceden a información o cuentan con recursos que otros no tienen. Pueden entonces incidir mucho más, terminar apropiándose del APC y desestimulando la participación de otros actores. Algunos pueden disponer también de un tiempo para dedicar al APC que otros no disponen, por ejemplo porque pueden incluirlo en su tiempo de trabajo.

Barreras de entrada demográficas

Como la edad, el sexo o el lugar de residencia deben ser pensadas con cuidado para evitar la exclusión de actores que podrían aportar al proceso participativo. El costo de oportunidad de participar puede ser más alto para algunos colectivos que para otros. Por ejemplo, los lugares y horarios pueden dificultar más a las mujeres o a quienes viven en el medio rural.

Comunicación/difusión insuficiente

Que hace que muchos APC sean desconocidos por sus potenciales participantes y por la ciudadanía en general. Se desconoce su existencia, sus resultados y la forma en que se llegó a ellos, lo que limita su alcance, profundidad y legitimidad.

Recursos económicos insuficientes

Para concretar los compromisos que se asumen en los procesos participativos o que limitan mucho los temas sobre los que se puede decidir. También falta de recursos para sostener el propio proceso participativo: infraestructura para reunirse y trabajar, personal de apoyo, pago de traslados, inversión en dispositivos tecnológicos o insumos para utilizarlos (p. ej. costo de transmisión de datos). Los procesos participativos y sus derivaciones no siempre están previstos adecuadamente en los presupuestos. A veces el problema es financiero: los recursos demoran en llegar y no están disponibles cuando se los necesita.

Falta de asistencia técnica o capacitación

Muchos APC requieren de conocimientos técnicos que no todos tienen sobre la temática o sobre aspectos metodológicos o procedimentales: cómo presentar un proyecto, canalizar una propuesta, etc. Para evitar que estas cuestiones se transformen en barreras inhibitorias de la participación hay que ofrecer asistencia, capacitación y/o simplificar los procedimientos.

Barreras tecnológicas y de seguridad

El acceso a dispositivos y conexión adecuados para la participación digital es desigual y puede generar nuevas brechas y exclusiones. También las habilidades para usarlos, la accesibilidad para personas con discapacidad o simplemente herramientas inadecuadas para el proceso participativo. La experiencia previa de los usuarios con ciertas herramientas condicionan el uso de las nuevas o exige un aprendizaje costoso. La identificación precisa de los participantes puede ser necesaria en muchos procesos participativos, pero también puede generar exclusiones inconvenientes o desestimular la participación.



—Dedicamos mucho tiempo y dinero a armar la plataforma de participación ciudadana y no la usa casi nadie. Se ve que no hay cultura digital.

—La gente se pasa el día en las redes sociales, pero esto es muy distinto y no están acostumbrados.

—Disculpame, yo entré a mirar y se me fueron las ganas. Lo único que se puede hacer ahí es opinar sobre unas propuestas del gobierno, pero no se puede proponer nada. Y para opinar hay que leerse unos documentos muy largos que no se entienden bien.

—Pero el año pasado hicimos una convocatoria a propuestas y fueron pocas también.

—Ah, bueno. ¿Pero fueron interesantes?

—Interesantes sí, pero la mayoría no eran viables.

—Claro, puede pasar... Y le explicaron a la gente eso, entonces ...

—Bueno, no, muchas explicaciones no pudimos dar, porque era muy técnico. Solo publicamos que no eran viables.

—Y las que sí eran? ¿Se concretaron?

—Estamos en eso. Lo que pasa es que este año tenemos poco presupuesto y vamos a tener que pasarlas para el otro.

A veces más que viento en contra parece que nos hacemos goles en contra. Un proceso frustrado posiblemente desaliente a participar en los próximos que se propongan.

Yin y yang: tensiones de los procesos participativos

Se trata en este caso de tensiones habituales con las que hay que aprender a convivir. Ambos polos de la tensión suelen ser imprescindibles o inevitables en los procesos participativos, opuestos y complementarios a la vez... como el yin y el yang.

Actores políticos y técnico-administrativos

Pueden y suelen tener intereses y lógicas diferentes que es necesario pero no fácil articular para el buen funcionamiento y resultados de los procesos participativos. Si uno de los dos pone poco interés o compromiso en el proceso, por ejemplo, este tendrá problemas.

Actores sociales diversos

Con distintas tradiciones organizativas, generan tensiones en los APC. Ciertas formas de funcionamiento pueden ser muy adecuadas para unos pero no para otros, y es difícil encontrar las que sirvan para todos.

Colectivos e individuos

Implican formas de participación diferentes: unos requieren mecanismos de representación o delegación, los otros no, cambia el número de participantes, etc. Ambos pueden ser valiosos para un APC, pero no es fácil conjugarlos.

Espacios abiertos e institucionalización

Los APC abiertos y poco reglados permiten incorporar nuevas voces y miradas, pero también pueden volver muy dificultoso alcanzar acuerdos y llevarlos a la práctica. La institucionalización y el cierre a un grupo determinado de representantes puede facilitar estos avances pero hacerle perder vínculos con realidades cambiantes.

Saberes técnicos y cotidianos

El aporte de los técnicos puede tener mayor legitimidad, pero impedir que entren en el diálogo otros saberes que traen los participantes y que, aunque se expresen en un lenguaje menos preciso pueden ser muy valiosos.

Autonomía y acompañamiento

Cuando entre los participantes hay organizaciones sociales débiles o incipientes puede ser saludable brindarles acompañamiento y apoyo técnico, pero se corre el riesgo de limitar su autonomía.

Focalización e integralidad

Delimitar claramente los alcances y temas que puede abordar un APC es saludable, pero con frecuencia la gente plantea otros temas que, aunque trasciendan esos límites, son vividos como parte de un mismo problema y hay que incluirlos de algún modo, posiblemente articulando con otros organismos estatales.

Procesos y resultados

Los procesos participativos requieren tiempo y valen por sí mismos, por lo que se vive y se aprende en ellos. El apuro por llegar a resultados puede dañarlos. Pero si no hay resultados o no son buenos, también los procesos se desvalorizan. A veces los actores gubernamentales están más apurados y menos dispuestos a esperar por los tiempos de los actores sociales, aunque a veces pasa a la inversa.

Virtualidad y presencialidad

La inclusión de herramientas digitales puede ampliar la participación a nuevos actores, y estas nuevas presencias pueden generar tensiones en los procesos participativos. También puede generar nuevas exclusiones, dependiendo del modo en que se implementen. Pero en cualquier caso la virtualidad está atravesada por las mismas tensiones que los procesos presenciales.



—¿Viste que dio resultado? Ahora los jóvenes participan mucho más. Y se sumó gente que nunca había participado en nada.

—Sí, pero dejaron de venir los mayores. Y las comisiones vecinales se quejan, porque ellos trabajan por la zona y sienten que nos olvidamos de ellas.

—Es como la sábana corta: te tapás de un lado y te destapás del otro.

—Me parece que vamos a tener que poner una más larga...

Analizándolos en su conjunto se puede ver que hay distintos tipos de factores y tensiones. Podemos agruparlos en cuatro dimensiones:

Dimensión político-institucional

Que refiere al organismo u organismos estatales que la promueven y le dan soporte, si forma parte de una política pública más amplia, los actores políticos/gubernamentales que están detrás de cada experiencia.

Dimensión socio-cultural

Que refiere a los actores sociales convocados a participar, con sus diversas culturas y tradiciones organizativas y de participación social.

Dimensión metodológica y de diseño

Que hace a cómo se define, organiza y funciona el ámbito o proceso participativo y los dispositivos que utiliza.

Dimensión digital-virtual

Que refiere a la incorporación de herramientas digitales y la generación real o potencial de espacios de e-participación.

Las dos primeras dimensiones refieren a los actores de los APC y a sus intereses en juego (quiénes y para qué participan), las dos últimas hacen a la forma que toman esos ámbitos y procesos (cómo participan). Pero también hay varios factores en los que confluyen varias dimensiones. El siguiente cuadro presenta estos factores y tensiones agrupados en esas cuatro dimensiones.

Factores que favorecen o dificultan la participación y tensiones de los APC

Favorecen	Tensiones	Dificultan
DIMENSIÓN POLITICO-INSTITUCIONAL		
Fortalecimiento de esfera pública como política de Estado		Activación/desactivación de APC según cambios de gobierno
Marcos institucionales claros, flexibles y co-construidos		Marcos institucional poco claros, acuerdos difusos o poco explicitados
Espacios abiertos / institucionalización		
Empoderamiento alto del APC		Bajo poder de decisión
Recursos económicos suficientes y a tiempo		Recursos económico-financieros no previstos o insuficientes.
Eficiencia del gobierno para cumplir compromisos.		Ineficiencia del gobierno
Actores políticos / Actores técnico-administrativos		
Focalización / integralidad		
Procesos / resultados		

DIMENSIÓN SOCIOCULTURAL	
Re/conocimiento y posibilidad de participación de diversos colectivos, culturas y tradiciones de participación	Actores incluidos y excluidos
Actores sociales diversos	
Posibilidades de participación de colectivos e individuos	Modalidad única de participación
Colectivos / individuos	
Vínculos cuidados - Participación sustentable	Participación no sustentable, apropiación del espacio por algunos actores
Procesos y resultados.	
Compensación de asimetrías	Asimetrías de información, recursos, tiempo
Saberes técnicos y cotidianos	
Barreras de entrada y costos de oportunidad bajos o compensados	Barreras de entrada demográficas, costos de oportunidad altos
Focalización / integralidad.	

DIMENSIÓN METODOLÓGICA Y DISEÑO DEL APC	
Integración de técnicos internos y externos	Falta de apoyos técnicos
Moderación experta	Falta de moderación, moderación inadecuada
Procesos y resultados	
Comunicación/difusión continua	Comunicación/difusión insuficiente
Coordinación interinstitucional	Chacrismo
Focalización / integralidad	
Adaptación cuidadosa de diseño previo	Adaptación inadecuada
Asistencia técnica, capacitación	Falta de asistencia técnica o capacitación
Compensación de asimetrías	Asimetrías de información, recursos, tiempo
Autonomía / acompañamiento de actores nuevos o débiles	
Barreras de entradas y costos de oportunidad bajos o compensados	Barreras demográficas de entrada y permanencia, costos de oportunidad altos

DIMENSIÓN TECNOLÓGICA / DIGITAL	
Complementariedad virtual/presencial	Opción/desvinculación virtual/presencial
Virtualidad / presencialidad	
Experiencia digital de participantes tenida en cuenta	Experiencia digital no tenida en cuenta.
Barreras tecnológicas bajas o compensadas, ciberseguridad no expulsiva	Barreras tecnológicas y de seguridad altas que inhiben la participación

Fuente: elaboración propia

Ampliar las potencialidades, reducir los riesgos

Con este cuadro a la vista podemos analizar un proceso en marcha para mejorarlo, o prever un proceso futuro para diseñarlo mejor. Potenciar los factores favorecedores y atenuar los desfavorecedores cuando es posible. Y si no lo es, tenerlo claro para no generar falsas expectativas entre quienes promueven el proceso o en quienes participan. Por ejemplo:

- Cambiar o clarificar las reglas de juego con los participantes: qué se puede decidir y qué no, cómo hacerlo, etc.
- Buscar los recursos humanos o materiales para garantizar procesos y resultados adecuados.
- Tener en cuenta las malas experiencias previas que vivieron los participantes, conversando sobre ellas y evitando repetir lo que resultó frustrante.
- Diseñar o re-diseñar el proceso para que se adapte mejor a los potenciales participantes.
- Explicitar las diferencias entre quienes participan, promoviendo formas capaces de contemplar a todos y enfrentando los conflictos, en vez de ignorarlos o negarlos.

Las herramientas digitales pueden jugar a favor de la mejora de los procesos de varias formas, porque pueden permitir, entre otras cosas:

- Incluir actores con menores oportunidades o interés de participar por la distancia, el tiempo disponible, la falta de pertenencia a organizaciones, las formas y hábitos de participación.
- Ahorrar costos de traslados, alojamiento, alimentación, locales para reunirse, etc.
- Facilitar la documentación y visualización del proceso, el acceso a la información, los debates, aportes y decisiones tomadas.
- Posibilitar formas asincrónicas de trabajo que permiten tomarse tiempo para leer lo que otros han dicho y contestar pensando con cuidado.
- Mayor asistencia a eventos sincrónicos por videollamadas que a los presenciales, y mayores posibilidades de interacción en eventos masivos mediante preguntas o comentarios por chat.

Pero también pueden disminuir la calidad de los procesos participativos al provocar, entre otras cosas

- Exclusión de quienes tienen poco acceso a internet o a dispositivos digitales, o hacen un uso limitado de ellos.
- Resistencia al reemplazo de dispositivos presenciales por otros virtuales.
- Desmotivación para interactuar en forma asincrónica, especialmente cuando se utilizan herramientas digitales que no son las que las personas ya conocen y manejan cotidianamente.
- Disminución de la interacción en encuentros sincrónicos no masivos.
- Pérdida de espacios informales de encuentro, que ayudan a construir confianza y vínculos entre los participantes.

En algunos casos, diseños que combinan las instancias presenciales con el uso de herramientas digitales pueden evitar estos riesgos, buscando ganar lo mejor de los dos mundos.

Como puede verse, además, las herramientas digitales inciden en casi todas las dimensiones, pero muy poco o nada en una de ellas: la dimensión político-institucional. Si el proceso participativo forma o no parte de una política pública más amplia, si la gente tiene o no poder de decisión, si se cuenta con los recursos suficientes para cumplir con los compromisos que surgen del proceso, nada de eso puede resolverse con herramientas digitales. Y claro, son factores decisivos para el éxito o el fracaso de un proceso participativo.



—Como lo puse en la plataforma no dije nada. Si hubiera sido en una reunión le hubiera contestado muy mal... Aunque pensándolo bien, capaz que un poco de razón tiene, y debe haber muchos que piensan igual. Así que le voy a responder con cuidado y argumentando bien, a ver si los convenzo.

—A mí me da pereza. En las reuniones se da el diálogo y te vas convenciendo o te convencen, pero acá, escribís algo, mucho después alguien te contesta, o no te contesta nunca y ya ni entrás más... Además por escrito no es lo mismo que oír cómo lo dijo. Y si es por zoom, muchas veces están con la cámara apagada y no ves los gestos, que son claves en la comunicación.

—Con o sin internet, si el tema no interesa, no interesa. Y si la gente propone cosas que no son tenidas en cuenta, menos se va a interesar. O si se acuerda algo y después no se cumple, peor todavía. Esos no son problemas de internet, si no de cómo pensamos la participación.

CAPÍTULO 3

Diseñando el proceso participativo

- 54 Diseño de ida y vuelta, abierto al aprendizaje
- 56 Estableciendo motivos y objetivos
- 58 Definiendo las características del proceso
- 61 Conociendo a los participantes
- 65 Previendo estrategias de potenciación o reducción de factores
- 68 Un proceso participativo en etapas
- 69 Selección de dispositivos participativos
- 74 Selección de herramientas digitales
- 81 Diseños tipo

Diseñando el proceso participativo

Tradicionalmente los gobiernos han diseñado dispositivos de participación ciudadana buscando definir o comprender mejor un problema, recibir ideas o legitimar alternativas de solución, rendir cuentas o informar sobre lo realizado. Lo habitual, entonces, es habilitar la participación al principio y al final del ciclo de vida de las políticas públicas.

¿Pero qué espera cualquier persona al involucrarse en un proceso participativo? Seguramente informarse, opinar y ser escuchada, pero probablemente su principal expectativa sea la de incidir en las decisiones que se tomen y las acciones que se realicen.

Hace falta entonces pensar procesos donde se amplíen las posibilidades de incidencia de los actores sociales interesados y la ciudadanía en general a lo largo de todo el ciclo de las políticas públicas. Se trata de superar la idea de una ciudadanía que demanda soluciones por una ciudadanía activa e involucrada, dispuesta a acompañar, evaluar y proponer correcciones al rumbo de las acciones ejecutadas si es necesario. Necesitamos y podemos diseñar procesos donde el conocimiento técnico sea un insumo importante para la discusión, pero se habiliten y potencien también otros saberes; donde existan instancias de deliberación y se puedan construir perspectivas compartidas y soluciones lo más consensuadas posible.

Lo que sigue en adelante será útil cuando se va a poner en marcha un proceso participativo por primera vez y hay que pensarlo desde cero. Pero también servirá para revisar procesos ya en curso, analizando cada uno de sus componentes para ver si están claros y resaltan adecuados y si son coherentes entre sí.

Comencemos con un ejemplo ficticio... pero que se parece a muchos procesos reales.



La plaza de Punta Verde

La Plaza Vieja del municipio de Punta Verde está muy deteriorada. A raíz de eso se dan estos diálogos entre el alcalde, el director del Acondicionamiento Urbano, un arquitecto del municipio y un funcionario encargado de las relaciones con la comunidad.

Funcionario: Hace tiempo que recibimos quejas y comentarios de muchos vecinos; de noche la plaza es terreno de nadie.

Director: Podemos pedir más seguridad, pero el tema es que hoy por hoy poca gente la usa. Voy a preguntarle al alcalde qué idea tiene.

Director: Recibimos quejas de los vecinos sobre la falta de seguridad de la Plaza Vieja y la necesidad de modernizarla. ¿Qué te parece que tendríamos que hacer?

Alcalde: Sí, en la campaña electoral prometimos hacer algo... Consultá al Departamento de Arquitectura para ver qué proyecto pueden armar.

Director: Hablamos con el Alcalde sobre la necesidad de mejorar la Plaza Vieja. ¿Tenemos algún proyecto para ahí?

Arquitecto: Tenemos un proyecto que hicimos hace años, con un relevamiento de quiénes usarían la plaza y para qué. Podemos armar algo atractivo, que muestre gráficamente cómo quedaría.

Estos diálogos ejemplifican la forma en que suelen atenderse las demandas de la ciudadanía. Trabajando sobre un problema utilizamos los recursos del Estado para concebir la mejor solución posible y llevarla a cabo. La ciudadanía participa principalmente reclamando y luego recibiendo información sobre lo hecho... y usando o no la plaza como se pensó desde el Municipio. Pero hay muchas preguntas que podrían hacerse y que no tienen respuesta de ese modo. Por ejemplo:

¿En el proceso de armar la mejor solución, no perdemos de vista cuál fue el planteo original? ¿Los vecinos son un grupo homogéneo con una perspectiva común? ¿Qué piensan los adultos, los jóvenes, las mujeres? ¿El proyecto no sería diferente luego de un proceso deliberativo y abierto donde conversemos sobre qué queremos y para qué, donde todo el que quiera participar pueda hacerlo? ¿Si hay diferencias importantes sobre qué queremos, cómo garantizamos que todas las opiniones puedan ser escuchadas? ¿Cómo llegamos a una decisión que contemple diferentes perspectivas si es posible? ¿Cómo nos aseguramos que el proyecto a realizar sea bien recibido por toda la comunidad?

Si diseñamos procesos donde la ciudadanía pueda involucrarse y participar más activamente, obtendremos un mejor resultado en el proyecto y en su uso y cuidado por parte de la gente después que esté realizado. Se trata, finalmente, de incorporar lo que algunos llaman *sabiduría pública* en la gestión y definición de políticas públicas, entendiendo por sabiduría la capacidad de tomar en cuenta todo lo que se necesita para decidir, produciendo beneficios inclusivos y de largo plazo. A veces está distribuida entre muchas personas, otras veces son pocas las que la tienen, y pueden querer aprovecharse de ese privilegio y no compartirla.

Buscamos entonces habilitar espacios donde se pueda interactuar y conversar, donde se genere confianza y se perciba el respeto a todas y todos los participantes.

Diseño de ida y vuelta, abierto al aprendizaje

Diseñar adecuadamente el proceso participativo es clave. Un mal diseño puede significar un desperdicio de recursos y una irrecuperable pérdida de legitimidad y credibilidad ante los actores sociales y la ciudadanía en general.

Un buen diseño permite clarificar qué objetivos buscamos y qué acciones planificamos para alcanzarlos, qué factores podrían favorecer o dificultar el proceso y prever estrategias para fortalecerlo y mitigar los riesgos.

Diseñar el proceso participativo implica un conjunto de acciones que suelen realizarse en forma *iterativa*. Es decir que una vez que avancemos en definir los primeros aspectos es posible que tengamos que volver a revisar los definidos previamente. Por ejemplo, al definir los objetivos y características del proceso puede ser necesario volver a conversar con los promotores para discutirlos y convalidarlos. Del mismo modo, en la medida que conozcamos más sobre los participantes, es posible que debamos replantearnos los objetivos, y así sucesivamente.



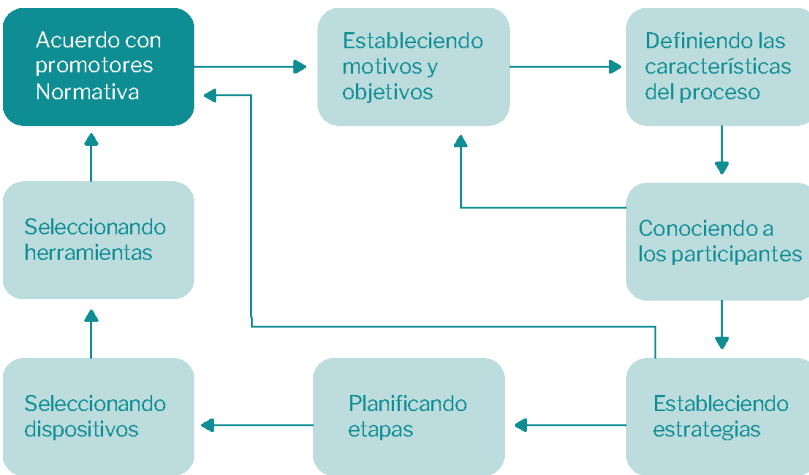
-¡Pero entonces se vuelve algo de nunca acabar...!

Una buena estrategia para evitarlo es comenzar por una primera etapa en que se definen motivos, objetivos y características del proceso, se profundiza en el conocimiento de los potenciales participantes y se plantean formas de mitigar los factores que pueden dificultar la participación. Se concluye en un primer documento que sintetiza todo esto y se acuerda con los promotores, con los ajustes que sea necesario. Continuamos luego con la planificación de etapas, selección de dispositivos y herramientas, hasta llegar a un segundo documento que se discute y acuerda nuevamente con todos los promotores del proceso.

Un aspecto clave es, siempre, el conocimiento de quienes se espera participen del proceso. ¿De qué sirve un diseño que no tenga en cuenta sus intereses y preocupaciones, su cultura y sus formas de participación? Sería contradictorio con la idea misma de estimular y ampliar la participación, y estaría condenado al fracaso de antemano. Por eso es importante

preguntar a los promotores qué saben sobre las personas, grupos y organizaciones que quieren involucrar, y profundizar luego en ello cuando se tienen las primeras definiciones, buscando comprender en qué medida lo que se propone puede interesarles e involucrarlos. Si no es así, es posible que haya que reformular complementamente los objetivos o las características del proceso.

Este abordaje cíclico puede parecer más lento y trabajoso, pero permite retroalimentarnos, profundizar en los distintos aspectos a definir, alinear las visiones entre quienes promueven el proceso y quienes lo llevarán adelante y estar seguros de contar con el apoyo político que se requiere para poder implementarlo.



Fuente: elaboración propia

A medida que se vaya avanzando en el diseño es importante ir elaborando informes que documenten y fundamenten el resultado de las acciones o tareas y las discusiones que se van dando. Al menos hay que conservar siempre el diseño inicial y el acuerdo final al que se llegó. Estos materiales serán fundamentales para las etapas posteriores de implementación y evaluación.



—Lo que queremos proponerles es abrir un proceso participativo donde todos puedan aportar ideas sobre el plan de desarrollo agrícola regional, a través de una plataforma web que permitirá un rico intercambio entre todos los participantes.

—Mmm.... Se hacen muchos planes, pero se concreta poco....

—Anotan todo pero después parece que se olvidan.

—Lo urgente ahora es lo de la sequía, no perder tiempo en discusiones.

—Yo con internet no me manejo mucho. ¿Por qué mejor no vienen a una reunión de la Sociedad de Fomento y ahí les decimos lo que pensamos?

Estableciendo motivos y objetivos

Los procesos participativos serán muy diferentes si lo que queremos es conocer de primera mano las perspectivas y preferencias de la gente, si buscamos analizar un problema común entre actores específicos de la sociedad civil, legitimar una alternativa de política pública a implementar o habilitar mecanismos de rendición de cuenta para mostrar una mayor transparencia en la gestión. Puede suceder, además, que para un mismo proceso distintos actores tengan motivaciones diferentes que no han sido explicitados y discutidos, lo que suele dar lugar a falsas expectativas y malentendidos.

El primer paso debe ser, entonces, alcanzar un acuerdo entre los promotores para explicitar el motivo principal del proceso participativo a diseñar. Esto incluye explicitar cuál es el grado de empoderamiento que se desea brindar sobre las políticas públicas a definir. Si buscamos colaboración de los participantes para resolver un problema común cuya solución el Estado ya ha diseñado, si queremos escuchar opiniones y comentarios o pretendemos construir y acordar una solución de consenso -en la medida de las posibilidades- entre todos los involucrados.

En muchos casos, al menos en Uruguay, ya existe un marco normativo -una ley, decreto, reglamento o norma administrativa- que establece estas cosas, o parte de ellas. Otras veces no lo hay, o se trata de un marco amplio, con márgenes de flexibilidad. O de normativa «dormida», que dejó de aplicarse, o nunca se aplicó, al menos plenamente.

Revisar este marco normativo será clave al comienzo del proceso, porque con frecuencia impone limitaciones que habrá que tener en cuenta. Por ejemplo, deja claro que quienes participen serán consultados pero no podrán decidir. O al contrario, abre posibilidades que no se han aprovechado hasta ahora. Por ejemplo, establece que la consulta es preceptiva,

obligatoria. O pone condiciones para la participación, exigiendo que abarque a todos quienes puedan tener interés o verse afectados por lo que se debatirá o se resolverá.

En otros casos puede que surja la inquietud por generar normas que no existen, lo que no tiene por qué impedir que se ponga en marcha un proceso participativo que luego se institucionalizará a través de la norma, recogiendo la experiencia. O que se plantee la necesidad de modificar la normativa, por las limitaciones que impone o las exigencias demasiado altas que contiene.

En cualquier caso, con ese marco a la vista, es posible y necesario llegar a un acuerdo con los promotores -los responsables del organismo estatal interesados- sobre las motivaciones para impulsar el proceso participativo.

A partir del motivo definido, buscaremos establecer objetivos específicos, que puedan ser alcanzables, que no sean expresiones de deseo voluntaristas, que en lo posible estén basados en un conocimiento sobre la realidad (datos, estudios) y en supuestos fundamentados (teoría o modelo), que puedan ser comunicados fácilmente, y que sean orientadores de las acciones a emprender.



Distintas clases de objetivos

Si quisiéramos definir el futuro de un espacio público -una plaza o un parque- a través de un proceso participativo podríamos plantearnos...

Objetivos de impacto

Lo que se espera que cambie en algún aspecto de la realidad a partir del proceso participativo. Por ejemplo: aumentar el uso y la apropiación del espacio por los vecinos y vecinas, mejorar la salud al realizar actividades al aire libre.

Objetivos específicos o de resultados

Lo que espera conseguir en el propio proceso. Por ejemplo: alcanzar un acuerdo sobre las características del proyecto a diseñar, saber qué alternativa tiene más apoyo de la gente del barrio, etc.

Los resultados esperados deberían ser consistentes con el impacto buscado y con las motivaciones que llevaron a proponer el proceso. La mayor congruencia posible entre estos tres aspectos es clave para la viabilidad del proceso participativo.

Algunos plantean también *objetivos operativos, de implementación o de producto*, pero aquí preferimos no considerarlos como objetivos sino como actividades, ya que establecen lo que se quiere hacer durante el proceso. Por ejemplo: realizar una encuesta para relevar preferencias, organizar encuentros para deliberar, conformar comisiones o grupos de trabajo para analizar proyectos alternativos. Veremos estas cosas más adelante, al hablar de estrategias y dispositivos



—No entiendo bien para qué vamos a hacer todas esas reuniones, consultas, encuentros.

—El objetivo está claro. Lo que queremos es que la gente participe.

—¿Sí, pero para qué?

—Para escucharlos, para que nos digan qué piensan del plan de salud.

—Para que colaboren con el plan.

—Para que discutan y acuerden entre todos, porque hay ideas muy diferentes.

—Mmm... sí, ideas muy diferentes... como nosotros. Capaz que tendríamos que discutir y acordar primero entre nosotros, a ver a qué apuntamos.

Definiendo las características del proceso

En el diseño a realizar, es necesario que respetemos los tres principios democráticos básicos: igualdad política, deliberación y participación amplia, potenciándolos en la medida de lo posible. Incluso si se trata de un espacio reducido, como una comisión o grupo de trabajo, hay que tener cuenta que existen otros participantes, como los colectivos representados, que pueden requerir información, realizar comentarios, opinar sobre los temas en discusión, conocer las propuestas, resoluciones y documentos de trabajo, etc. Los procesos participativos suelen involucrar muchas más personas que las directamente convocadas a hacerlo.

Un proceso concreto puede estar circunscrito a un sólo ámbito de participación (APC) o articular acciones desarrolladas en diversos ámbitos. Puede realizarse por única vez o ser reiterativo, con una frecuencia trimestral, anual, bienal, o frente a un contexto determinado que requiera su implementación, como vimos en el capítulo 2. En caso de no existir un ámbito de participación ciudadana ya implementado, les será útil la sección siguiente sobre diseños tipo.

En función de las motivaciones y objetivos definidos en el paso anterior, es posible definir las siguientes características que buscamos que tenga el proceso participativo a implementar. Retomamos aquí elementos planteados en el capítulo 2, ahora para pensar el diseño.



Características político-institucionales

Nivel de empoderamiento

Acordar si las resoluciones tomadas serán vinculantes, es decir que serán implementadas tal cómo fueron definidas. Para ello puede haber o no una ley o decreto que lo establezca. Por ejemplo, puede existir la voluntad política de respetar el resultado de un proceso consultivo sobre un asunto sensible en el que a priori no se tenga una resolución tomada.

Grado de deliberación

Definir si queremos conocer las preferencias preexistentes de la gente o buscamos que las decisiones surjan de un intercambio de opiniones donde se analicen distintas alternativas y se alcance un acuerdo que represente a todos o a la gran mayoría de los participantes. En el primer caso se usarán mecanismos de votación desde el comienzo, en el segundo se buscará construir opiniones consensuadas, que puedan ser votadas por los participantes directos o por públicos más amplios en las etapas finales del proceso. El grado de deliberación dependerá de las posibilidades: cuantas más personas e intereses distintos existan, más complejo y extenso puede resultar el proceso deliberativo.



Características socio-culturales

Individual o colectivo (representatividad)

Determinar si se busca que participe la ciudadanía en forma individual y/o colectiva y en caso de hacerlo en forma colectiva cómo debe ser la representatividad, con qué mecanismos y niveles de aval, interacción, mandato y rendición de cuentas entre quienes participan y sus colectivos respectivos.

Universalidad o especificidad

Se trata de definir si se espera una amplia participación ciudadana o por el contrario se busca conformar un grupo reducido pero selectivo en cuanto a su integración. El grupo participante podrá determinarse por edades, género, territorios, etc. También puede requerirse un determinado conocimiento o experticia previa para poder participar. Por ejemplo para integrar el Grupo Asesor Científico Honorario (GACH) en la emergencia del COVID-19 se buscó personas con un conocimiento específico para el manejo de la pandemia. En la amplitud de la participación incidirán no sólo las restricciones formales previas sino también las que se pueden producir indirectamente durante el proceso. Por ejemplo la exclusión de una parte de los participantes por no disponer de tiempo, recursos, información o conocimientos para poder continuar o para encontrarle sentido a su propia participación.



Características metodológicas

Abierto o cerrado

Toda etapa del proceso participativo puede pensarse para que participen todos los interesados -que pueden ser cientos o miles de personas- o puede diseñarse para que participe un grupo pequeño de individuos o de representantes de colectivos y organizaciones. En el caso de no ser abierto, debe justificarse las restricciones establecidas. También vale recordar que aunque sea cerrada la participación a un grupo pequeño, la información del proceso, así como los resultados alcanzados, debe ser abierta a todo el que quiera conocerla.

Duración y frecuencia

El proceso participativo debe tener una fecha de comienzo y una de finalización que es conveniente que se encuentre definida y en conocimiento de todos los involucrados previamente a su inicio. En caso de ser un ámbito permanente que se convoca periódicamente, siguiendo un determinado esquema o patrón, se deberá definir la frecuencia de los ciclos -mensual, trimestral, anual, etc.- y las fecha de comienzo y de finalización de cada ciclo.

Virtual o presencial

Se trata de definir el repertorio de acciones que es posible realizar en forma presencial y virtual. Pueden ser todas presenciales, todas virtuales, o una combinación de ambas. En el caso de las virtuales la participación puede ser sincrónica (conferencias en línea, reuniones por videollamada) o asincrónica (foros de discusión, grupos de correo o whatsapps, etc.) permitiendo a los participantes, leer, comentar, preguntar y responder en distintos momentos.

Conociendo a los participantes

Como decíamos en el capítulo 2, es importante conocer a los *potenciales* participantes, más o menos dispuestos a involucrarse dependiendo de la temática pero también del proceso y su diseño. Para ello se pueden realizar estudios previos, con encuestas, grupos focales y otras técnicas especializadas de investigación. Cuando falta tiempo o recursos una buena alternativa puede ser trabajar con «personajes» con diferentes perfiles por género, edad, hábitos tecnológicos, culturas de participación, intereses y posturas frente a la temática del proceso a diseñar. Veámoslo con un ejemplo.



Cuatro personajes en busca de la participación

Un proceso participativo sobre el uso del agua busca involucrar a los habitantes de una zona del país alrededor de la cuenca del Río Grande. Para entenderlos mejor elegimos cuatro personajes, que parten de casos reales (aunque algunos combinan más de una persona):

- Un productor agrícola de 54 años, con dificultades para el riego de sus cultivos. Integra la sociedad rural de su zona; usa las tecnologías digitales habitualmente para su trabajo y el entretenimiento con su familia.
- Una mujer de 38 años, con cuatro hijos. Vive en un barrio que se inunda cada cierto tiempo cuando crece el río y participa en la comisión vecinal. Trabaja haciendo limpiezas y no siempre tiene saldo en su celular.
- Un ingeniero informático de 29 años, que volvió a su ciudad natal después de hacer su carrera en la capital y brinda sus servicios profesionales a empresas locales.

- Una maestra jubilada que siempre fue muy activa en el sindicato de magisterio y ahora participa en la asociación de jubilados local. En sus últimos años de trabajo llegó a su escuela el Plan Ceibal.

Cuatro integrantes del equipo que está preparando el proceso participativo asumen los papeles de esos personajes. Tratan de meterse en su piel. Le ponen nombre, imaginan su historia. Imaginan qué dirían frente a la propuesta de integrarse a este proceso, con instancias presenciales, herramientas digitales o ambas. Su interés o desinterés por el tema, sus ideas previas, los potenciales conflictos entre ellos. Su mundo y su lenguaje, sus formas de expresarse verbalmente o por escrito. Los espacios donde transcurre su vida, sus tiempos para participar, sus experiencias previas similares que los alientan o desalientan a integrarse.

Los «personajes» pueden ser escritos y leídos, o actuados directamente frente al resto del equipo. Los demás pueden hacerles preguntas para comprenderlos mejor. Se pueden agregar otros personajes si se entiende necesario o decidir investigar más, hablando con algunos de los potenciales participantes.

Luego se elabora entre todos una síntesis sobre lo que surgió y resulta útil para pensar mejor el ámbito o proceso que se está diseñando o re-diseñando. ¿Qué tipos de ámbitos, procesos y dispositivos pueden resultar más adecuados? ¿Qué herramientas digitales se podrían utilizar? (sobre estos aspectos hablaremos más adelante).

Una mejor comprensión de los potenciales participantes puede ayudar a prever las distintas formas en que se involucrarán -o no- en el proceso propuesto. Como ya hemos dicho, no todo el mundo participa del mismo modo. Habitualmente se dan distintos niveles de participación, con diferente involucramiento en el proceso. El cuadro siguiente, basado en una propuesta de James Creighton¹ puede ayudar a pensar esta cuestión.

1. Creighton, James (2005) *The Public Participation Handbook. Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. San Francisco: Jossey-Bass.

Órbitas de participación



Adaptado de Creighton (2005)

El término «niveles» tiene aquí un sentido diferente al de la Escala de Participación, que vimos en el capítulo 1, porque no se refiere a las posibilidades que el proceso ofrece (informar, opinar, decidir, etc.) sino a lo que los distintos participantes hacen -o no hacen- que puede variar mucho aún teniendo todos las mismas posibilidades. Por eso, para distinguirlo, puede ser mejor hablar de órbitas, como propone Craighton, aunque no debería entenderse en un sentido jerárquico (centrales y periféricos), sino como posiciones distintas en un proceso, que pueden cambiar con el tiempo.

Promotores y facilitadores

Los interesados en que el proceso se realice, responsables de las decisiones que se pondrán en consideración o que utilizarán los resultados obtenidos para legitimar las decisiones. Se trata habitualmente de funcionarios públicos, políticos, asesores y técnicos encargados de facilitar el proceso, analizar la viabilidad de las propuestas, etc.²

Participantes activos

Personas involucradas en el proceso, que realizan todas las acciones disponibles, opinan, realizan sugerencias, aportan ideas, comentan y discuten, llegado el caso votan etc. Pueden hacerlo a título personal o en representación de colectivos.

2. Podrían asimilarse a lo que Vilasante llama «grupo motor», pero en ese marco se plantea no solo ni tanto para procesos promovidos desde el Estado sino también -y sobre todo- para procesos sociales impulsados desde diversos actores individuales y colectivos. Vilasante, Tomás (2010) «Grupos Motores: de la base a las ciberdemocracias». En Viento Sur, No. 111, pp. 85-96. Madrid.

Participantes colaboradores

Quienes opinan y comentan los aportes de otros, pudiendo incluso votar si existen varias alternativas en consideración, pero no aportan sugerencias o ideas propias. Pueden también actuar en forma individual o acompañar a otros más activos que ejercen como representantes de algún colectivo.

Participantes observadores

Participan informándose o recibiendo noticias y comentarios del proceso, pero sin opinar, comentar o discutir directamente. Estas personas son importantes porque pueden en algún momento convertirse en participantes activos o colaboradores y porque generan corrientes de opinión que pueden influir indirectamente en el proceso.

Personas indiferentes

Personas que no se verán involucradas en ningún momento del proceso, pero pueden verse afectadas por los resultados y decisiones que se tomen. Por eso es importante buscar formas de que cuenten con información sobre el proceso.

Cuando se trata de procesos abiertos a una participación amplia -por ejemplo todos los habitantes de una ciudad- la experiencia indica que los participantes activos son un grupo reducido respecto al conjunto de potenciales participantes -no más de un 10%-, pero los demás niveles son igualmente importantes en el proceso.

Estos perfiles son dinámicos, cualquiera puede pasar de ser participante activo a ser observador o indiferente si pierde interés en el proceso. Hay que desarrollar estrategias para ampliar las órbitas interiores y evitar la expulsión y alejamiento de participantes.

Conocer a los posibles participantes implica también saber quiénes son, su historia previa, su cultura de participación, cómo viven la problemática en cuestión, qué lenguajes usan, cuál es su perfil educativo y técnico, qué tecnologías digitales usan y de qué modo. Ya planteamos la importancia de contar con información previa, buscando estudios o trabajos específicos y propusimos una forma económica de sistematizar lo que sabemos cuando contamos con poca información y recursos escasos (*Cuatro personajes en busca de la participación*).

A partir de este conocimiento sobre los participantes potenciales podemos integrar al diseño sus perspectivas y visiones, motivaciones y necesidades. También buscar mecanismos para integrar a las personas, aprovechando sus capacidades y los distintos saberes existentes en la comunidad para enriquecer el proceso previo.



Algunos consejos útiles:

- Pensar cómo se espera que sea cada «órbita de participación», qué repertorio de acciones se prevé que existan, cómo será la experiencia participativa de las diversas personas invitadas a participar.
- Invitar a participar sin presionar, reconocer el valor y el aporte de todos, incluso de aquellos que orbitan como observadores sin realizar aportes o comentarios.
- Habilitar canales permanentes de retroalimentación donde se pueda expresar cómo nos estamos sintiendo.
- Mantener siempre abierta la posibilidad de migrar de una órbita de participación a otra, sin trámites ni barreras.



—Nunca propuse nada, pero más o menos sabía lo que se estaba discutiendo. Así que cuando llegó el momento voté.

—Yo venía leyendo, no todo el tiempo, pero iba viendo lo que discutían en la plataforma. Nunca dije nada, hasta que apareció la propuesta del embalse. Ahí entré a opinar.

—La compañera nuestra iba a las reuniones presenciales, y después también por zoom. Traslataba todo y lo discutíamos en la Directiva o en la asamblea. Pero fuimos viendo que ahí no se resolvía nada, o que eran cuestiones muy técnicas que no entendíamos, así que dejamos de discutir el tema y al final ella dejó de ir.

—Había escuchado algo de que se podía opinar por internet, pero como no tengo tiempo y no me manejo mucho con las computadoras, no le presté atención. Pero cuando salió el intendente diciendo que lo que iban a hacer con la avenida era por eso que habían estado consultando me quería morir.



Previendo estrategias de potenciación o reducción de factores

Como vimos en el capítulo anterior, diversos factores pueden favorecer o desfavorecer la participación y hasta bloquear o frustrar el proceso participativo. Identificarlos previamente permite prever acciones para

potenciarlos, si se consideran positivos, o reducirlos, si se consideran un riesgo. Vale aclarar que los factores político-institucionales requieren estrategias generales de todo el Estado, con fuerte apoyo político, implementables a mediano o largo plazo, mientras que los factores metodológicos casi siempre pueden atenderse en el proceso que estamos planificando. Entre otros factores clave a considerar destacamos:

Expectativas de empoderamiento

Los participantes pueden tener la expectativa de poder decidir o influir en las decisiones más relevantes de la política pública a implementar, pero la intención sea solo consultar para conocer opiniones que no serán vinculantes. Si no es posible alinear los objetivos con las expectativas será mejor no iniciar el proceso o, al menos, ser muy claros sobre el alcance que tendrá. Si la iniciativa surgió desde la sociedad civil es más probable que haya mayores expectativas de empoderamiento, por lo que habrá que ser aún más cuidadosos en este sentido.

Formalización de acuerdos y reglas

La falta de claridad en los acuerdos o de transparencia durante todo el proceso, suele ser causante de desconfianza y de desencuentro. Es importante desde el comienzo comunicar abiertamente el diseño propuesto, las intenciones, los objetivos y toda la información que pueda ser relevante que los participantes conozcan. También llevar un registro cuidadoso de las discusiones, las propuestas y los acuerdos alcanzados.

Asimetrías de entrada o de permanencia

Suele haber colectivos o individuos con más dificultades para participar que otros y será útil diseñar estrategias de compensación si es posible. Si existen distintos niveles de información previa, intentar nivelarlos armando materiales específicos de fácil lectura; si existen dificultades para reunirse, buscar horarios que puedan estar disponibles para la mayoría; si faltan computadoras, intentar proporcionarlas. Las plataformas digitales pueden ayudar a que participen quienes tengan poco tiempo para hacerlo, siempre y cuando tengan condiciones adecuadas de acceso y habilidades para usarlas.

Culturas participativas disímiles

Es esperable que existan distintas concepciones de lo que implica participar, quienes estén acostumbrados a dialogar y discutir y quienes tengan escasa o nula experiencia en reuniones o asambleas. Buscaremos implementar mecanismos y dispositivos que faciliten la participación

de todos, proponiendo y acordando un protocolo de participación que todos podamos seguir. Las herramientas digitales, si se eligen, diseñan o configuran adecuadamente, pueden facilitar el acceso a la información y permitir realizar acciones como proponer, comentar, opinar, votar de una forma rápida y llegando a más personas.

Estrategia de comunicación y difusión

Hace falta establecer una estrategia de comunicación que nos asegure que la información llegará a todos los participantes durante todo el proceso. También hay que tener una estrategia de difusión para el público en general. Los participantes menos activos o incluso indiferentes pueden verse afectados luego y es clave que estén informados.

Formación y asistencia técnica

Suele requerirse asistencia técnica de tres tipos: especialistas en el tema que se discutirá, facilitadores expertos que acompañen y coordinen el proceso, administradores de las tecnologías digitales utilizadas. Si el tema requiere un conocimiento técnico específico para poder discutirlo, habrá que prever un plan o instancias de formación para todos los participantes. O habrá que formar a los facilitadores si no contamos con gente experta en ese aspecto, o a los administradores si no conocen las herramientas digitales que se usarán.



—Entré a la plataforma, pero no entendí bien el tema, así que no opiné nada. El material que había era muy largo y complicado.

—Fue mucho mejor con lo del plan de movilidad: ahí había un material bien claro y un video que en cinco minutos explicaba todo.

—Las reuniones donde coordina Carolina funcionan muy bien. Todo el mundo participa; ella ayuda a ordenar y que quede claro lo que se resolvió.

—Sí, hasta que ella empezó a coordinar hablaban siempre los mismos, los del sindicato, o los que están en política.

—En cambio cuando ella no está y coordina Juan Carlos, se desordena mucho...



Un proceso participativo en etapas

¿Cómo diseñar un proceso participativo que atienda todos los factores, que incorpore todos los potenciales interesados garantizando la igualdad y la calidad deliberativa, que pueda abordar los problemas con profundidad y construir soluciones que nos representen a todos? Parece imposible, y en parte lo es. Pero podemos acercarnos más a ese ideal pensando el proceso en etapas sucesivas, donde cada etapa profundice los resultados alcanzados en la anterior y genere insumos para la siguiente.

¿Todos participarán de todas las etapas? No necesariamente. Podemos combinar etapas abiertas a todos con otras restringidas por razones de representatividad, de perfil técnico o de posibilidades deliberativas.

¿Cómo se elige a quien participará de cada etapa? Los actores colectivos de la sociedad civil o de organismos públicos pueden designar a sus propios representantes. En caso de requerirse un perfil técnico específico, pueden ser candidatos autopropuestos o por referentes en la temática. Y si se busca un número reducido de participantes que permita deliberar, se puede realizar un sorteo entre todos los participantes de las etapas previas.

¿Cuántas etapas podemos tener? Por lo general un proceso tendrá tres o cuatro etapas como máximo. Al final de este capítulo se pueden ver procesos tipos, con etapas a implementar en cada caso.

¿Cuánto tiempo debe durar cada etapa? Depende de las características de cada proceso, pero vale recordar que es difícil sostener la participación masiva durante mucho tiempo. Conviene que las etapas abiertas a todos sean acotadas a pocas semanas, donde se puedan concentrar los esfuerzos de convocatoria y difusión.

Por ejemplo, en nuestra imaginaria plaza...



Una plaza con historia

¿Se acuerdan de la Plaza Vieja de Punta Verde? Después de un fracaso anterior, el municipio quiere encarar el proyecto de otro modo, con la mayor participación ciudadana que sea posible. Buscan contemplar la diversidad de perspectivas existentes entre los potenciales usuarios de la plaza y los distintos colectivos interesados en realizar actividades allí. Pero también alcanzar acuerdos y apoyos amplios al proyecto a construir. Diseñaron entonces un proceso en cuatro etapas:

1. Realización de una encuesta que recoja ideas sobre la plaza y la comunidad, las relaciones vecinales, las alternativas de realización de actividades al aire libre que existen en el barrio y los déficit que se perciben en ese sentido.
2. Talleres con representantes de los colectivos barriales y personas interesadas en participar a título personal, buscando imaginar cómo sería la plaza en su estructura y su funcionamiento. Estos talleres utilizarán como insumos los resultados de la encuesta anterior, opiniones de expertos en diseño urbanístico, relatos o videos de experiencias similares. Lo discutido en los talleres se sintetizará en un documento que exprese las características principales que debería tener la plaza, reflejando lo mejor posible el sentir de la comunidad.
3. Llamado a proyectos que deben tener en cuenta lo propuesto en la etapa anterior y el presupuesto disponible.
4. Se ponen los diversos proyectos a votación de los vecinos y vecinas.



Selección de dispositivos participativos

De acuerdo a los objetivos buscados y a las características de los participantes, existen múltiples dispositivos de participación que podemos utilizar en las distintas etapas del proceso. De todas las técnicas existentes, compartimos algunas que pueden ser de fácil implementación y de alta utilidad en diversos contextos:

Técnicas para brindar información

Conferencias (de vecinos, de prensa)

Normalmente es llevada adelante por una a tres personas que expresan la opinión oficial del Estado sobre algún tema. Se realiza para comunicar anuncios o novedades, y se invita a participar a vecinos, ciudadanos interesados, distintos medios de prensa, permitiendo realizar preguntas a continuación de las exposiciones.

Panel de expertos

A diferencia de la conferencia, en un panel habrá varios exponentes que presentarán distintas visiones sobre el tema en cuestión, para luego recibir y contestar preguntas de la audiencia. Es posible combinar las exposiciones con discusión en subgrupos, para intercambiar entre los participantes

reacciones y comentarios, pudiéndose elaborar en forma colectiva preguntas a los panelistas, antes o después de sus intervenciones iniciales.

Relatos e historias personales

Se basa en obtener relatos y testimonios personales de individuos involucrados en el asunto en cuestión, que en forma audiovisual compartan su propia experiencia y opiniones.

Repositorios de información

Se trata de un sitio en internet, abierto al público en general o a los participantes registrados del proceso participativo, donde es posible encontrar datos, textos, informes, videos y otros materiales digitales referidos al tema.

Presentaciones, reportes y boletines digitales

Resulta de mucha utilidad contar con material elaborado específicamente para comunicar e informar a todos los participantes de un proceso, de las perspectivas y distintas visiones existentes, compartir información que pueda ser de interés, brindar explicaciones, modelos o teorías que puedan ayudar a una mejor comprensión del problema, etc. Estos materiales deben ser escritos en un lenguaje accesible, combinando textos, imágenes, animaciones o cualquier otro recurso que haga más comprensible su contenido. Deben contemplar las características de los participantes del proceso participativo. Hay que evitar abrumar con exceso de materiales o materiales muy extensos que difícilmente serán leídos por la mayoría de los potenciales participantes.

Técnicas para relevar opiniones

Entrevistas y encuestas

Permiten conocer las opiniones y preferencias de los participantes en general o de personas seleccionadas por entenderse representativas de un grupo de participantes específico. Las encuestas suelen tener todas o casi todas las preguntas cerradas, que pueden responderse con opciones predeterminadas. En las entrevistas es habitual que las preguntas puedan responderse en forma abierta. En ambos casos tienen que ser diseñadas y aplicadas con cuidado, con asesoramiento experto.

Espacio y café abierto

Luego de escuchar una breve presentación, los participantes conversan entre sí, sobre un tema específico, intercambiando opiniones, ideas y

comentarios. Se pueden distribuir los participantes en distintos lugares para conversar distintos aspectos de la problemática convocante.

Grupos de discusión

Pueden ser grupos ya existentes o conformados con gente seleccionada por criterios de representatividad (género, edad, etc.). Permiten comprender las distintas visiones sobre una misma problemática. También requieren un diseño y manejo experto.

Escenarios a futuro

Los participantes comienzan describiendo imágenes simbólicas de escenarios a futuro si no se actúa y escenarios deseados en caso de existir una intervención de políticas públicas. La idea es llegar a acordar entre los participantes qué futuros son deseables y cuáles no, pensando en el bien común.

Audiencias públicas

Se trata de una reunión formal, donde autoridades de gobierno o representantes de la sociedad civil, empresas u organizaciones presentan una determinada problemática, alternativas para trabajar sobre la misma, proyectos productivos o culturales. Luego se reciben opiniones, comentarios y observaciones de los participantes.

Talleres

Pueden ser de muy distintos formatos y objetivos y llevarse adelante en múltiples instancias, por lo general con los mismos participantes. Apuntan a profundizar un tema a partir de la propia experiencia, diagnosticar colectivamente un problema o elaborar propuestas de acción conjunta. Importa tanto el producto resultante como el proceso, la diversidad y el encuentro, el aprendizaje personal y colectivo. También pueden usarse para deliberar o decidir.

Técnicas para deliberar o decidir

Asambleas

Se convoca abiertamente a las personas de un determinado territorio o interesados en una temática para conversar sobre un problema específico de la comunidad, recibir ideas y visiones y eventualmente tomar una decisión por consenso o mayoría.

Comisiones y grupos de trabajo

Se trata de espacios cerrados de deliberación, integrados por representantes de organizaciones y colectivos o bien personas individuales. En este segundo caso registrados previamente y elegidos por algún mecanismo (votación, selección por méritos, azar, etc).

Reunión de trabajo

Durante un periodo de tiempo y con una agenda de temas acordados, se discute entre los participantes buscando llegar a acuerdos que expresen la visión compartida sobre los temas abordados. A diferencia de la anterior pueden sesionar por una única vez, sin continuidad posterior.

Encuesta deliberativa

Se trata de una técnica utilizada en más de 20 países para discutir en profundidad un tema y obtener acuerdos. Los participantes se inscriben para participar completando una encuesta sobre la problemática a tratar. Luego se integran grupos por sorteo entre los inscriptos y se los convoca a compartir opiniones e ideas buscando acuerdos. Finalmente se solicita a los mismos participantes que evalúen el proceso, que indiquen en qué aspectos han cambiado de parecer, con qué resoluciones se sienten identificados, etc.

Juicio ciudadano

Se trata de una técnica muy conocida y utilizada en Uruguay en diversas ocasiones, donde se propone una problemática en la que se deba optar por alternativas contrapuestas en el mediano plazo y se invita a dos equipos a argumentar a favor y en contra de las posibles alternativas. Tras escuchar todas las argumentaciones los participantes deliberan buscando llegar a una conclusión o sintetizar sus opiniones frente a las alternativas planteadas.

Concurso de ideas

Técnica utilizada con distintos formatos, para recibir propuestas e iniciativas de la ciudadanía referidas a un territorio o problema común. Cada idea será analizada por un tribunal designado para evaluar su viabilidad y aquellas que cumplan los requisitos establecidos y se consideren viables, participaran de una votación abierta para indicar cual recibe más preferencias.



Las técnicas en acción

En estos ejemplos de procesos participativos se pueden ver distintas técnicas adaptadas a cada realidad y necesidad.

- [*Campaña de información participativa sobre violencia de género. Galicia, España, 2019:*](#)

Proyecto de concientización sobre la violencia de género, promovido desde la Junta Municipal y la Asociación Gallega de Reporteros Solidarios.

En una primera etapa se convocó a estudiantes de secundaria a participar en talleres sobre la problemática planteada. Luego se los invitó a proponer ideas de mensajes audiovisuales para el público en general. Estos mensajes se realizaron y difundieron en redes sociales, para estimular un debate abierto sobre el tema en diversos ámbitos.

- [*Consultas públicas contra la soledad. Barcelona, España, 2020:*](#)

El área social de la municipalidad de Barcelona junto a un conjunto de organizaciones de la sociedad civil, se propuso elaborar un plan estratégico contra la soledad a partir de una serie de encuentros y debates virtuales. En el contexto de pandemia, la soledad no deseada se expandió y agravó, con consecuencias graves en la ciudadanía.

En una fase inicial de presentación se comparten diversos documentos de trabajo y se invita a los interesados a registrarse para participar en reuniones de co-creación. En estas reuniones se elaboran 209 propuestas presentadas por la ciudadanía. En una tercera etapa se comparte el documento final donde se propone la estrategia municipal a seguir, con devoluciones específicas a cada una de las propuestas realizadas. Viene luego una fase de seguimiento, donde se acompaña la ejecución de la estrategia y se rinde cuentas de las acciones ejecutadas.

- [*Deliberación Ciudadana sobre el Agua \(DeciAgua\) Uruguay, 2016:*](#)

Iniciativa llevada adelante por la Universidad de la República y la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), con el formato de «panel ciudadano» o juicio ciudadano.

Se desarrolló en tres etapas. En la primera etapa de tres meses, los equipos de expertos prepararon las distintas exposiciones y argumentaciones. Una segunda etapa deliberativa, donde un panel de ciudadanos seleccionados al azar entre los registrados para participar, discutieron el tema durante un fin de semana, junto a un panel de asesores y expertos designados para responder preguntas e inquietudes. En la tercera etapa se elaboró un informe final, que fue un insumo para la elaboración del Plan Nacional de Aguas, que se nutría también de otros debates y aportes

(Consejos Regionales y Comisiones de Cuenca, etc.) Durante el proceso era posible registrarse, opinar y comentar, en la página web del organismo.

▪ [Presupuesto Participativo, Montevideo, desde 2005:](#)

Si bien el Presupuesto Participativo comienza en la década del 90 junto con el proyecto de descentralización de la comuna capitalina, es a partir del 2005 que adquiere su formato actual. Se desarrolla en ciclos bienales, con una primera fase de elaboración y presentación de propuestas, una segunda fase donde se analiza la viabilidad de las propuestas presentadas, una tercera fase de votación abierta a todos los ciudadanos y una última de asignación de recursos y seguimiento de las propuestas ejecutadas. De las 831 propuestas presentadas en la última edición, 608 han sido presentadas a través de la herramienta digital utilizada y sólo 223 fueron presentadas en forma presencial.

Selección de herramientas digitales

Para seleccionar las mejores herramientas digitales para acompañar cada una de las técnicas participativas mencionadas previamente, podemos identificar el conjunto de funcionalidades que buscamos cubrir con la herramienta. Se trata de pensar qué debería permitir hacer una herramienta digital a quienes intervienen en un proceso participativo, para facilitar, permitir o potenciar la participación. A estas posibilidades le llamamos «casos de uso»³ y los clasificamos en las siguientes categorías:

Participación individual	Funcionalidades para permitir la participación individual, opinar, proponer iniciativas, comentar, etc.
Interacción colectiva	Funcionalidades para permitir la deliberación, el intercambio de opinión, la elaboración colectiva, los acuerdos sobre la agenda de discusión y sobre los temas en debate, la representación de colectivos, etc.
Moderación	Elementos orientados a la moderación y gestión de la participación.
Conocimiento	Gestión del conocimiento propio del proceso o externo (expertos, informes de terceros, etc), análisis de viabilidad de las propuestas, algoritmos de análisis automático, etc.
Gestión de tareas	Gestionar las minutas de reunión, las convocatorias a reuniones y las tareas de la comisión o grupo de trabajo.
Información /difusión	Facilidades para convocar, comunicar resultados, contenidos, datos del proceso participativo, interactuar con redes sociales, etc.
Facilitadores	Funciones, componentes visuales, ayudas en línea y otros mecanismos que facilitan la participación y el uso de la herramienta.
Soporte audiovisual	Posibilidades de webcasting de contenidos, audios, videoconferencia, etc.
Facilidades técnicas	Funcionalidades para la configuración del sistema, mecanismos de autenticación e integración con otros sistemas.

3. «Caso de uso. En Ingeniería del software, es una técnica para la captura de requisitos potenciales de un nuevo sistema o una actualización de software. Cada caso de uso proporciona uno o más escenarios que indican cómo debería interactuar el sistema con el usuario o con otro sistema para conseguir un objetivo específico. Normalmente, en los casos de uso se evita el empleo de jergas técnicas, prefiriendo en su lugar un lenguaje más cercano al usuario final» (https://www.ecured.cu/Ingenier%C3%ADa...de_software) Para ampliar sobre el concepto se puede consultar Schneider, Geri & Winters, Jason (2001) Apply Use Cases. A Practical Guide. London: Pearson.

Por ejemplo, dentro de los casos de uso de *comunicación*, podríamos requerir que los participantes reciban notificaciones por correo electrónico o redes sociales sobre las fechas y novedades del proceso participativo. Dentro de la categoría *participación individual*, podríamos necesitar que la herramienta permita a los participantes escribir propuestas, comentar o discutir las propuestas de otros, realizar preguntas o manifestar su apoyo o rechazo a las mismas. En la categoría de *interacción colectiva* podríamos pretender que se puedan redactar las propuestas en forma colaborativa, es decir que algunos participantes puedan escribir, modificar o corregir el texto escrito por otros, registrando todos los aportes para tener memoria o para futuros intercambios. Como parte de la categoría *facilidades técnicas* podríamos requerir interactuar con información almacenada en otros sistemas o autenticar a los usuarios con algún mecanismo particular, mientras que en la categoría *facilitadores*, podríamos entender necesario georreferenciar las intervenciones, es decir que los usuarios puedan indicar en un mapa de su ciudad dónde se encuentran o dónde ubican su propuesta.

Cada caso de uso representa una acción en una herramienta digital, que puede ser ejecutada por distintas personas involucradas en un proceso participativo. Podrían ser participantes activos, colaboradores u observadores; actuando como individuos o como representantes de colectivos; funcionarios que acompañan y facilitan el proceso; técnicos informáticos encargados de configurar y mantener las herramientas. Cada caso de uso puede ser entonces clasificado también según los usuarios o actores que lo necesitan:

- (P) Personas individuales que quieren participar del proceso.
- (SC) Colectivos de la sociedad civil, para informar e involucrar a sus integrantes o para difundir o incidir colectivamente.
- (G) Organismos del gobierno que convocan a participar, funcionarios públicos responsables del ámbito o dispositivo de participación.
- (A) Administradores de la plataforma, para asegurar su interoperabilidad o para realizar las tareas técnicas que aseguren su correcto funcionamiento.



Casos de uso posibles de herramientas digitales

Para seleccionar y configurar la/s herramienta/s digital/es a utilizar en un proceso participativo concreto le proponemos revisar este listado y ver cuáles le resultarán útiles y necesarios.

Participación individual

- Plantear propuestas o iniciativas
- Plantear puntos de vista en un tema en discusión
- Mantener discusiones en los comentarios
- Realizar preguntas y recibir respuestas
- Apoyar o rechazar intervenciones
- Indicar preferencias entre alternativas
- Borrar, editar o despublicar comentarios propios
- Acceder a la rendición de cuentas
- Realizar encuestas a los participantes durante el proceso

Interacción colectiva

- Facilitar la construcción deliberativa del problema
- Vincular y hacer dialogar las propuestas
- Buscar y navegar intervenciones de otros participantes
- Editar el perfil propio y ver los perfiles de otros usuarios
- Acreditar participantes en nombre de un colectivo
- Crear grupos cerrados y permitir discusiones entre sus integrantes
- Asociar etiquetas a las intervenciones
- Redactar colectivamente o coproducir textos
- Definir la agenda, crear o sugerir temas

Conocimiento

- Acceder a contenidos almacenados en una biblioteca digital
- Incorporar el conocimiento de expertos
- Analizar la viabilidad de las propuestas
- Analizar las intervenciones y comentarios en forma automática
- Moderar automáticamente las intervenciones a partir del análisis del lenguaje natural

Comunicación, difusión

- Interactuar con redes sociales
- Reportes y listados

- Comunicar los emergente de los grupos cerrados al público en general
- Seleccionar cuándo y cómo recibir notificaciones
- Obtener y difundir métricas de participación

Moderación

- Convocar e incentivar la participación
- Facilitar la moderación manual de los espacios de participación abiertos
- Seleccionar integrantes del total de los participantes inscriptos
- Administrar usuarios
- Administrar grupos de usuarios
- Inactivación y purga de tema o tópico

Gestión

- Registrar y distribuir actas de reunión
- Administrar lista de asistencia a reuniones de comisiones o grupos de trabajo
- Registrar tareas y responsabilidades en el grupo de trabajo
- Registrar las decisiones tomadas en comisiones o grupos de trabajo

Facilitadores

- Integrar y visualizar calendarios
- Incorporación de soporte visual o georeferencial
- Conocer las formas/reglas de uso de la herramienta
- Acceder a toda la información en un único lugar
- Conocer las etapas y monitorear el proceso
- Visualizar el «resumen del día»
- Georeferenciar puntos de referencia o propuestas
- Mecanismo de ludificación

Soporte audiovisual

- Realizar webcasting (difusión de videos) a través de la herramienta
- Realizar videoconferencias en la herramienta o de forma integrada a la misma
- Generar archivos multimedia a partir de la videoconferencia

Facilidades técnicas

- Autenticar al usuario con diversos mecanismos
- Respalda datos, intervenciones y contenidos
- Integración con otras herramientas

- Configurar tipos de archivos permitidos y límite de tamaño máximo
- Exportar las intervenciones
- Configurar las reglas de preferencias, apoyos y rechazos

Cada funcionalidad requerida puede tener distinta prioridad según el actor que lo requiera y la posibilidad de realizar la misma acción sin usar herramientas digitales o con alguna que ya utilizan los actores involucrados en el proceso participativo. Por eso conviene ordenar los casos de uso requeridos de acuerdo a la importancia que tienen para el proceso participativo, en alta (A), media (M) o baja (B), siendo los de alta importancia aquellos que deberían estar cubiertos por la herramienta digital para que el proceso se pueda llevar adelante.

Así, por ejemplo, para el proceso participativo sobre el proyecto de la Plaza Vieja de Punta Verde, podemos tener un cuadro como este:



Casos de uso	Actor/es	Prioridad
Participación individual Realizar encuestas a los participantes durante el proceso Plantear propuestas o iniciativas Indicar preferencias entre alternativas	P P SC P	M A A
Interacción colectiva Acreditar participantes en nombre de un colectivo Facilitar la construcción deliberativa del problema Vincular y hacer dialogar las propuestas	SC G SC P G SC P	A A A
Moderación Convocar e incentivar la participación Facilitar la moderación de los espacios de participación abiertos Administrar grupos de usuarios	G G A	A A A
Conocimiento Incorporar el conocimiento de expertos Analizar la viabilidad de las propuestas	G G	A M
Gestión de tareas Registrar las decisiones tomadas en comisiones o grupos de trabajo	P G SC	A
Información/Difusión Comunicar los emergentes de los grupos cerrados al público Interactuar con redes sociales	G - SC G - SC	M M
Facilitadores Integrar y visualizar calendarios Conocer las formas/reglas de uso de la herramienta Acceder a toda la información en un único lugar Conocer las etapas y monitorear el proceso	P SC G P SC P SC G P SC G	A A A A
Soporte Audiovisual Difusión de videos a través de la herramienta Realizar videoconferencias en la herramienta	G G	A M
Facilidades Técnicas Autenticar al usuario con diversos mecanismos Configurar las reglas de preferencias, apoyos y rechazos	G A G A	A A

Actores P: Personas SC: Sociedad Civil G: Gobierno A: Administradores
 Prioridad: Alta: A Media: M Baja: B

Veamos algunos ejemplos de casos de uso típicos, para potenciar y acompañar algunos de los dispositivos previamente explicados:

Conferencia

Transmitir la conferencia en directo en la plataforma de participación, realizar preguntas y comentarios que puedan ser evaluados y respondidos al final de la conferencia o en una etapa posterior.

Panel de expertos

Difundir las presentaciones multimedia utilizadas por cada experto como soporte de su presentación, proponer posibles preguntas a los panelistas, realizar una votación de las preguntas a realizar que resulten más interesantes. Realizar cuestionarios en línea durante la primera ronda de intervenciones para devolver opiniones y comentarios a los panelistas previo a una segunda intervención.

Asamblea

Registrar las opiniones y argumentaciones permitiendo apoyarlas o rechazarlas, comentar o contraargumentar. Registrar acuerdos alcanzados durante la discusión entre los participantes activos, realizar una encuesta a todos los participantes observadores, para conocer hasta dónde el acuerdo alcanzado representa la opinión de todos.

Escenarios a futuro

Registrar imágenes (videos o fotos) que representen escenarios deseables por los participantes, permitiendo agregar una breve explicación. Realizar comentarios y comentar los ya realizados por otros. Realizar una votación entre los participantes eligiendo las imágenes con las cuales más nos identificamos. Las imágenes más representativas pueden ser utilizadas como insumo en etapas posteriores del proceso.

Audiencias públicas

Registrar y acreditar participantes individuales o integrantes de colectivos u organizaciones. Registrar observaciones formales siguiendo los procedimientos establecidos.

Talleres

Inscribir a interesados en participar, realizar un sorteo en caso de sobrepasar el cupo previsto, publicar materiales previos y síntesis de los resultados.

Grupos y comisiones de trabajo

Llevar una agenda de reuniones y notificar a todos los convocados a asistir, registrar la asistencia, grabar las intervenciones. Proponer puntos para el orden del día, compartir actas de reuniones. Obtener y analizar métricas de la participación registrada durante todo el proceso.

Concurso de ideas

Recibir propuestas de iniciativas a llevar adelante. Permitir a un grupo de expertos realizar un análisis de viabilidad de las mismas y registrar comentarios a modo de devolución. Habilitar la posibilidad de unificar o completar ideas realizadas por dos o más participantes, con el acuerdo e intervención de los mismos. Realizar una votación de preferencias entre todos los participantes registrados, para identificar aquellas ideas que reciban más adhesiones.



Diseños tipo

Para terminar este capítulo queremos compartir algunos diseños típicos que muestran cómo se articulan los distintos aspectos planteados en cada una de las tareas del ciclo de diseño. No son recetas universales para ser aplicadas en cualquier situación, sino esquemas iniciales de trabajo que sirven para imaginar otros. En algunas situaciones puede ser útil combinar diseños, integrando por ejemplo una consulta pública con un grupo de trabajo o comisión, ideas ciudadanas con presupuesto participativo, etc. Aquí planteamos seis que, en distinta medida, se han utilizado en nuestro país.

Consulta Pública

Motivación

Sensibilizar sobre una problemática específica y legitimar una política pública a implementar

Objetivos

- Difundir información
- Presentar y explicar planes o propuestas
- Recibir comentarios y reacciones

Características

Nivel de empoderamiento: Consultivo

Grado de deliberación: Bajo o medio

Representatividad: Participación individual y representantes de colectivos específicos.

Universalidad o especificidad: Dependiendo de la temática

Abierto o cerrado: Abierto

Duración y frecuencia: Muchas veces la duración de la fase propiamente consultiva (etapa 3) se encuentra determinada por decreto o ley cuando, y hay que contemplar plazos para las etapas previas y posterior. Lo habitual es que lleve entre cuatro y seis meses en total.

Virtual o presencial: Combinando dispositivos presenciales y virtuales. Se incluye la posibilidad de incorporar instancias virtuales sincrónicas como ser conferencias en línea.

Participantes

Caracterización de los participantes. Según el tema, por lo general se trata de procesos que no suelen involucrar demasiados interesados y quienes participan tienen un alto nivel de información previa.

Estrategias

- Adaptar el lenguaje a las características de los participantes.
- Difundir adecuadamente y con tiempo suficiente su realización, explicitando el carácter consultivo del proceso.

Etapas

5. Convocatoria (1 mes)
6. Presentación e intercambio inicial (1 día)
7. Propuestas y debate (1 mes)
8. Decisión, devolución (2 meses)

Técnicas

Foros de comentarios, preguntas y respuestas, panel debate.

Herramientas digitales

Módulo de consultas públicas, videoconferencia, sitio web, correo electrónico.

Variantes

Encuesta pública: Se solicita a todos los interesados que completen un formulario con preguntas preestablecidas sobre la temática, para obtener información, retroalimentación, comentarios o preferencias.

Audiencia pública: Se trata de una instancia de debate e intercambio, que puede estar antecedida de una etapa previa de preparación y una posterior de respuestas y devolución. Por lo general se realizan para darle la posibilidad a distintos actores a exponer sus puntos de vista y perspectivas. Puede hacerse en forma presencial o virtual sincrónica, y se puede combinar con la consulta pública.

Ejemplos

[*Consulta pública sobre Reglamento de Radioaficionados \(URSEC\).*](#)

[*Consulta pública Propuesta de la estrategia de Inteligencia Artificial para el gobierno digital.*](#)

Presupuesto participativo

Motivación

Involucrar a la ciudadanía en la formulación de propuestas y selección de iniciativas para una comunidad o territorio

Objetivos

- Obtener iniciativas viables y aplicables.
- Conocer las preferencias sobre las iniciativas presentadas.
- Distribuir el presupuesto de la forma que sea mejor recibida por la población.

Características

Nivel de empoderamiento: Alto

Grado de deliberación: Bajo

Representatividad: Participación individual para votar. Participación individual o de organizaciones para proponer.

Universalidad o especificidad: Se pretende la más amplia participación.

Abierto o cerrado: Abierto

Duración y frecuencia: Se realiza en ciclos bienales. Suele llevar entre 6 y 9 meses entre inicio y fin de cada ciclo, sin contar la etapa de seguimiento.

Virtual o presencial: Combinado

Participantes

Ciudadanos/as mayores de 16 años, en el municipio al que pertenecen.

Estrategias

Se establecen diversas formas de participar, realizando propuestas, participando de talleres comunitarios, votando entre alternativas.

Etapas

1. Convocatoria y recepción de propuestas
2. Estudio de factibilidad y estimación primaria
3. Elección por voto secreto
4. Seguimiento y control social

Técnicas

Concurso de iniciativas, talleres, reuniones, asambleas, votación

Herramientas digitales

Módulo de presupuesto participativo

Variantes

Presupuesto participativo con consolidación de propuestas: Se incorpora una etapa deliberativa entre quienes propusieron iniciativas para que se puedan unificar o consolidar propuestas similares o complementarias, de forma que acumulen preferencias en la etapa de votación.

Ejemplos

[*Presupuesto participativo de Montevideo.*](#)

[*Presupuesto participativo de Porto Alegre.*](#)

Ideas/Propuestas Ciudadanas

Motivación

Estimular la creatividad ciudadana para proponer ideas que mejoren la ciudad

Objetivos

- Estimular y recoger ideas, iniciativas o proyectos, en forma abierta o para atender problemas específicos.
- Conocer el apoyo de la ciudadanía a las ideas registradas.

Características

Nivel de empoderamiento: Medio

Grado de deliberación: Medio

Representatividad: Participación individual o representación colectiva según la etapa del proceso

Universalidad o especificidad: Se pretende la más amplia participación

Abierto o cerrado: Abierto

Duración y frecuencia: El plazo para presentar propuestas puede depender de la dificultad de elaborarlas, según la especificación y los requisitos que se establezcan. Todo el proceso puede llevar de 6 a 18 meses, más el seguimiento posterior.

Virtual o presencial: Combinado. Pueden darse instancias de presentación o fundamentación de las propuestas e ideas en forma presencial o virtual. También puede haber una presentación pública de la evaluación de las ideas presentadas.

Participantes

Se pretende que participen todos aquellos involucrados o afectados directamente.

Estrategias

Para asegurar la calidad de las propuestas, es posible que para participar se establezcan requisitos de conocimientos o capacidades a quienes quieran presentarse.

Etapas

1. Presentación de ideas
2. Análisis y evaluación
3. Selección y seguimiento

Técnicas

Encuesta deliberativa, talleres, presentación y evaluación de ideas

Herramientas digitales

Sitio web, formularios digitales

Variantes

Existen diversas alternativas en función de cómo y quién participa en cada una de las etapas. En caso de pretender acotar las ideas a una problemática específica, es posible realizar una etapa previa a la presentación de ideas, para brindar información y difundir distintas visiones y perspectivas sobre dicha problemática.

Ejemplo/s

[Montevideo Decide.](#)

[Decide Madrid.](#)

Comisiones y grupos de trabajo

Motivación

Elaborar soluciones de alta calidad involucrando los actores y perspectivas pertinentes y necesarias para asegurar el resultado.

Objetivos

- Recopilar información y puntos de vistas
- Analizar en profundidad una problemática y sus posibles soluciones.
- Alcanzar soluciones acordadas o de consenso..

Características

Nivel de empoderamiento: Alto

Grado de deliberación: Alto

Representatividad: Representación colectiva, delegados de organismos o especialistas de la materia

Universalidad o especificidad: Por lo general se busca una alta especificidad.

Abierto o cerrado: Cerrado

Duración y frecuencia: Puede tratarse de espacios permanentes o comisiones que tengan un plazo específico de trabajo.

Virtual o presencial: Presencial. Últimamente se han generalizado alternativas virtuales con videollamada para las reuniones. También se han comenzado a utilizar herramientas colaborativas para redactar colectivamente y decidir, en forma asincrónica.

Participantes

En estos procesos, la cantidad de participantes debe mantenerse acotada para permitir altos niveles de intercambio y deliberación. Deben fundamentarse y explicitarse los criterios seguidos para su integración.

Estrategias

Es necesario establecer distintas estrategias que aseguren un funcionamiento democrático y deliberativo y los mecanismos de apertura e involucramiento de otros participantes colaboradores u observadores del proceso.

Etapas

1. Constitución y plan de trabajo
2. Desarrollo
3. Cierre y conclusiones

Técnicas

Reunión de trabajo, asamblea de representantes

Herramientas digitales

Sitio web, informes, bibliotecas digitales, presentaciones. Órdenes del día, actas. Convocatorias, recordatorios. Documentos colaborativos.

Variantes

En algunas experiencias internacionales, la selección de los integrantes se realiza por oposición de méritos o por votación entre candidatos, como forma de ampliar la representatividad.

Ejemplo/s

[Comisiones de Cuenca y Consejos Regionales de Agua \(DINAGUA\).](#)

[Comisión Honoraria Asesora de Servicios de Comunicación Audiovisual \(CHASCA\).](#)

[Mesas de Desarrollo Rural.](#)

Deliberación Participativa (Mini públicos)

Motivación

Elaborar soluciones de calidad involucrando la mayor cantidad de perspectivas, actores e intereses posibles.

Objetivos

- Recopilar información y puntos de vistas
- Analizar en profundidad una problemática y sus posibles soluciones.
- Alcanzar soluciones acordadas o de consenso.

Características

Nivel de empoderamiento: Alto

Grado de deliberación: Alto

Representatividad: Selección por sorteo

Universalidad o especificidad: Si bien depende de la temática, se pretende que el conocimiento técnico no represente una barrera.

Abierto o cerrado: Normalmente es abierta la inscripción y cerrado a quienes salen sorteados para las instancias deliberativas, que a su vez pueden ser públicas.

Duración y frecuencia: Se concentra la participación deliberativa en pocas jornadas.

Virtual o presencial: Presencial. Aunque existen experiencias internacionales llevadas adelante en forma virtual.

Participantes

Suelen organizarse en grupos de pocos participantes para permitir la deliberación, aunque es posible permitir varios grupos trabajando en paralelo, de forma de ampliar las visiones y perspectivas presentes.

Estrategias

Se trata de procesos que requieren altos niveles de organización y de preparación, contar con apoyo técnico para las tareas de moderación, etc.

Etapas

1. Inscripción y selección de participantes
2. Desarrollo
3. Seguimiento

Técnicas

Encuesta, panel ciudadano, reunión de trabajo

Herramientas digitales

Sitio web, informes, bibliotecas digitales, presentaciones

Variantes

Juicios ciudadanos: se establece un mecanismo de argumentación a favor y en contra de una cierta iniciativa, conformando equipos técnicos que preparan ambas posturas. Luego en grupo o grupos, se delibera hasta llegar a una conclusión acordada.

Ejemplo/s

[Deliberación ciudadana sobre el Agua \(DeciAgua\).](#)

[Juicios Ciudadanos sobre energía atómica y minería.](#)

Planes Participativos

Motivación

Construir una política pública con alto grado de legitimidad social y garantizar la participación de actores clave en su implementación.

Objetivos

- Recibir y sistematizar propuestas para la elaboración de un plan para una política pública.
- Deliberar y acordar sobre las propuestas planteadas
- Establecer compromisos de acción para distintos actores

Características

Nivel de empoderamiento: Alto

Grado de deliberación: Alto

Representatividad: Representantes de colectivos, con instancias para la participación individual.

Universalidad o especificidad: Dependiendo de la temática

Abierto o cerrado: Combinado. Instancias cerradas para representantes de colectivos y abiertas para personas interesadas.

Duración y frecuencia: Entre 6 y 12 meses. Lo habitual es realizarlos cada dos o tres años o al comienzo de un período de gobierno.

Virtual o presencial: Combinado. Reuniones o talleres presenciales o virtuales sincrónicos (por videoconferencia) y foros asincrónicos para propuestas, comentarios y eventualmente votaciones.

Participantes

Según el tema. Suelen involucrar a colectivos específicos interesados en la temática, pero las instancias abiertas pueden involucrar a mucha gente.

Estrategias

- Difundir adecuadamente y con tiempo suficiente su realización
- Preparación cuidadosa de la dinámica y temática de cada instancia.
- Equipo experto para moderación y síntesis.
- Aseguramiento de compromiso político para el cumplimiento de compromisos.
- Rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los compromisos.

Etapas

1. Preparación y convocatoria
2. Propuestas y debate
3. Síntesis y decisiones sobre objetivos y acciones a desarrollar.
4. Seguimiento de los compromisos asumidos.
5. Evaluación del plan

Técnicas

Talleres, reuniones de trabajo, asambleas. Llamados a presentación de propuestas y comentarios.

Herramientas digitales

Sitio web, plataforma que incluye calendarios, alertas de reuniones, foros para propuestas, comentarios y eventualmente votaciones.

Variantes

Puede combinarse con la deliberación participativa (mini públicos).

Ejemplo/s

[Plan Nacional de Juventudes.](#)

[Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos.](#)

[Proceso de co-creación del Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto.](#)

CAPÍTULO 4

Implementando procesos participativos con herramientas digitales

- 94 Con/formación del equipo (muchos saberes, ¿pocas personas?)
- 96 Preparación de materiales (algo más que power point)
- 98 Convocar, difundir, comunicar (mucho más que un *mail*)
- 102 Moderación y registro (de la reunión a la plataforma digital)
- 108 Configuración y soporte del sistema (digitando lo digital)
- 110 Seguimiento y evaluación de propuestas (problemas, soluciones y un equipo ampliado)
- 111 Monitoreo de compromisos, rendición de cuentas y evaluación (un final sin fin)
- 113 Recursos y presupuesto: la participación cuesta (también dinero)

Implementando procesos participativos con herramientas digitales

Una vez diseñado -o rediseñado- el proceso participativo, todo está listo para ponerlo en marcha. Surgirán entonces cuestiones muy prácticas a tener en cuenta, y que recorreremos en este capítulo.

Pero antes que nada una aclaración: todo diseño debe ser flexible en su implementación, abierto a cambios y ajustes a partir de una evaluación continua de su funcionamiento y de la realidad concreta en que se inserta. Y esto es clave para la implementación. Por ejemplo:

- Se esperaba que participaran ciertos grupos que no están participando -jóvenes, mujeres, trabajadores rurales-, y hay que buscar cómo involucrarlos... o repensar el proceso si se sabe que no se contará con ellos.
- Se diseñaron las etapas del proceso con cierta duración, pero resulta que los tiempos estaban demasiado ajustados y hay que ampliarlos, porque se arriesga a que haya poca participación. También puede suceder que una discusión ya se haya agotado y sea mejor acortar los plazos, pero esto es más difícil, porque siempre puede haber quien reclame porque contaba con el plazo inicialmente anunciado para hacer su aporte.
- Un dispositivo no está resultando adecuado y se plantea cambiarlo o complementarlo con otro. Por ejemplo: grupos de discusión en lugar (o además) de encuestas; comisiones en lugar (o además) de asambleas.
- Se enfrentan restricciones de recursos que no permiten hacer todo lo previsto, sea en el proceso participativo en sí o en la ejecución de los acuerdos que surjan del mismo. Por ejemplo: no se previeron recursos suficientes y adecuados para una buena difusión y convocatoria inicial, o para la moderación (aspectos clave de la implementación, que veremos luego en este capítulo). O no se cuenta con recursos para realizar las obras que se aprobaron en el presupuesto participativo.

Al final de este capítulo volveremos sobre este último punto. Aunque, en rigor, los recursos deben ser previstos en el diseño y no durante la implementación, porque pueden ser muy frustrantes y desestimular la participación en futuras instancias. Pero si aparecen restricciones que no se tuvieron en cuenta, habrá que hacer los mayores esfuerzos por resolverlas

sobre la marcha, buscando los recursos que faltan, postergando etapas si es necesario (y explicándolo a los participantes), buscando la colaboración de otros organismos públicos o de organizaciones de la sociedad civil interesadas en el proceso.



—Al principio participaron los jóvenes, pero ahora son solo adultos o personas mayores.

—Yo creo que erramos en el formato. Este tipo de reuniones no les interesa.

—Puede ser, pero tampoco aportan en la web.

—¿Será la temática entonces?

Con/formación del equipo (muchos saberes, ¿pocas personas?)

El equipo a cargo del proceso participativo puede haberse conformado ya en la etapa de diseño. Eso parece lo ideal, porque al momento de llevarlo adelante lo conocen muy bien y lo sienten propio, pero no siempre es posible. Puede suceder que alguno de los integrantes participó en el diseño y alguno no, y debe entonces conocerlo y apropiárselo.

En cualquier caso deberían articular un conjunto de capacidades que pueden estar dentro del propio equipo o no:

- Conocimientos técnicos del tema -o los temas- que se abordarán en el proceso, incluyendo capacidad de evaluar propuestas.
- Conocimientos sobre los procesos participativos y las habilidades que se requieren para el diseño y para la implementación: comunicación, moderación, registro, seguimiento, evaluación, etc.
- Conocimientos y capacidad de análisis de los actores potenciales y su contexto.
- Conocimiento y habilidades técnicas para seleccionar las herramientas digitales, desarrollar, configurar, instalar lo necesario y dar soporte continuo a lo largo del proceso.
- Capacidad de decisión política para tomar decisiones que trascienden los aspectos técnicos.

En la realidad de los organismos estatales uruguayos es posible que el equipo encargado sea pequeño (dos, tres personas) y que no cuente con todas estas capacidades. Eso no importa, siempre y cuando pueda articular con otros que lo apoyen en lo que corresponda en esta tarea. También

puede, y muchas veces debe, capacitarse para lo que le falta. Por ejemplo: saben mucho de la temática específica, pero no de los procesos participativos. En ese caso este material puede ser una gran ayuda. O al revés, tienen conocimiento y experiencia en procesos participativos, pero deben ponerse a estudiar la temática específica, que conocen poco.

Esto último puede ser inabarcable en procesos que no se limitan a una única temática. Por ejemplo, en los presupuestos participativos pueden ser necesarios conocimientos sobre cuestiones urbanísticas, sociales, culturales, etc. En ese caso habrá que asegurarse que hay a quién recurrir en cada caso, por ejemplo para la evaluación técnica de las propuestas que van surgiendo.

Es ideal si se puede incorporar al equipo, al menos en algunas instancias, personas representativas de los actores que se espera que participen del proceso o ámbito. Eso ayudará a tener un «cable a tierra» con su realidad, sus intereses, expectativas, culturas, contextos y facilitará los vínculos con ellos. Cuando esto no es posible, habrá que hacer los máximos esfuerzos por conocer a esos actores, con herramientas como las que ya vimos en el capítulo anterior.

Como también vimos antes, las herramientas digitales a utilizar y su configuración específica forman parte del diseño, y en esa etapa hay que trabajar mucho en forma conjunta. Lo ideal es que eso se mantenga a lo largo de todo el proceso, pero al menos parece imprescindible contar con una referencia permanente dispuesta a atender con la menor demora posible las necesidades de ajuste y solución de problemas que van surgiendo desde el equipo responsable y desde los actores que participan.

Lo mismo sucede con el/los responsables políticos. Aunque no integren cotidianamente el equipo deben estar disponibles y atentos al proceso. Dispuestos a tomar las decisiones que resulten necesarias y resolver las dudas que se planteen. Por ejemplo, qué hacer si surgen necesidades de recursos no previstas inicialmente, o si hay cuestionamientos de los actores participantes sobre las características y alcances del proceso y sería útil repensarlas.

En nuestra opinión el equipo mínimo para la implementación, en forma cotidiana, debe tener las dos primeras capacidades o complementarlas con capacitación: conocimiento técnicos y de los procesos participativos, con la salvedad que ya hicimos para los aspectos técnicos en procesos multitemáticos. Y debe contar con los apoyos necesarios de las otras tres: conocimiento/vínculo con los actores participantes, manejo de herramientas digitales, decisión política.

Pero incluso un equipo aparentemente muy completo puede requerir apoyos externos o capacitación. Por ejemplo, profesionales de la comunicación para la convocatoria de procesos abiertos a una participación muy amplia, tema que abordaremos más adelante en este capítulo.



En equipos que se conforman para un proceso sin haber trabajado juntos previamente parece recomendable tomarse un tiempo al inicio para unificar criterios generales. Se puede recurrir a capacitación externa o generar instancias de autoformación y acuerdos de trabajo, para lo cual esta guía les será útil. Esto será también necesario cuando todo o parte del equipo no participó en el diseño del proceso. Deberán entonces conocerlo y apropiárselo, eventualmente haciéndole ajustes. Por ejemplo, cambiando algunos dispositivos o técnicas, porque los conocen mejor y se sienten más cómodos con ellos.

Con o sin capacitación externa, es importante prever el tiempo y los recursos para la capacitación del equipo. Identificar bien qué capacidades faltan (para lo cual también les será útil esta guía) y cómo generarlas. Si hay técnicos o instituciones que puedan ofrecer capacitación, con qué costos, qué tiempo llevan, y prever al menos uno o dos meses para esto.

Preparación de materiales (algo más que power point)

Muchos procesos participativos requieren contar con materiales adecuados en aspectos técnicos y metodológicos. Por ejemplo, información sobre las cuestiones que están en discusión y la forma en que se realizará el proceso.



Para prepararlos sugerimos considerar estos criterios:

Claridad, teniendo en cuenta los destinatarios

Cuando hay aspectos técnicos complejos o muy especializados que muchos potenciales participantes desconocen o conocen poco, los materiales deberán ayudar a su comprensión. Tendrán que explicar los términos técnicos que se utilizan, presentar de modo accesible los conocimientos científicos disponibles o los antecedentes legales si los hay (leyes o reglamentaciones previas que se propone modificar, por ejemplo).

Interés para los participantes

Materiales que muestren cómo el/los asuntos en debate pueden afectarles, o por qué vale la pena participar del proceso. No se trata solo de informar sino de estimular el involucramiento. Para ello es importante conocer o reconocer los puntos de partida de los participantes, sus intereses y expectativas. El esquema de tres ejes -conceptual pedagógico y comunicacional- que presentamos en el apartado siguiente puede ayudar a pensar este aspecto.

Lenguajes y medios adecuados

Los materiales escritos suelen ser muy útiles y necesarios. Pero también pueden usarse otros recursos, tales como videos o podcast de audio con entrevistas a expertos en el tema, testimonios de personas afectadas, participantes de procesos anteriores. En los materiales gráficos, además, se pueden incorporar ejemplos, ilustraciones y viñetas, como hacemos en esta guía, para ayudar a una mejor comprensión e interés en la lectura. Nuevamente aquí es clave pensar en los potenciales participantes, qué medios y lenguajes les resultan más familiares y atractivos.

Formatos usables en el proceso

Por ejemplo, si se pone en discusión un proyecto de ley o una reglamentación, será muy útil que la versión que se publica no sea una imagen sino un texto en que se puedan buscar palabras. Se puede dividir por artículos o capítulos que permitan realizar comentarios o sugerencias de cambios con links en cada uno de ellos. Si hay distintos materiales que se relacionan, que haya conexiones de hipertexto entre ellos. Cuando un proceso participativo combina instancias presenciales y virtuales, es importante también que los materiales para ambos sigan la misma lógica y estética.

La preparación de los materiales suele ayudar mucho al propio equipo a clarificar el proceso. Muchas veces no es solo transmitir con claridad lo que ya se había resuelto, sino tomar decisiones que se habían pasado por alto. Al tener que explicar a los participantes cuestiones técnicas o metodológicas se advierten inconsistencias, aspectos que deben ser clarificados internamente por el equipo. Por ejemplo:

- ¿Hay una discusión central y otras que son secundarias? ¿Las tenemos bien claras nosotros?
- ¿Qué sabemos de lo que piensan los distintos potenciales participantes sobre ellas?
- ¿Contamos con la información, los antecedentes o los estudios previos necesarios?
- ¿Qué se consulta o decide en el proceso? ¿Por qué y para qué es importante que la gente participe?
- ¿Están claras las etapas del proceso, los dispositivos, las técnicas, los tiempos?

Preparar los materiales ayudará a clarificar estas cuestiones y obligará a revisar lo que falta o no está claro.



—Y que podemos opinar nosotros sobre ese reglamento?

—No sé... Yo cuando vi que eran como 55 artículos se me hizo cuesta arriba para leerlo...

—Pero fíjate que hay un video en que el Director lo explica bien claro. Y son 10 minutos no más.

—Ah bueno, entonces sí...

Convocar, difundir, comunicar (mucho más que un mail)

Obviamente si los potenciales participantes no se enteran del proceso, no participarán. A veces basta -y es imprescindible- una comunicación formal: por ejemplo la invitación a organizaciones convocadas a designar representantes para integrar una comisión. En ese caso tendrá que ser hecha:

- a tiempo, teniendo en cuenta que las organizaciones pueden tener mecanismos lentos para decidir estas cosas. Por ejemplo, se resuelve en asambleas, o en organismos de dirección que se reúnen mensualmente. También habrá que tener en cuenta el momento y características de la instancia a la que se convoca, que el horario y el lugar no sean un

obstáculo para la participación. Tal vez haya que tener una primera instancia breve virtual para coordinar luego las futuras. Aquí puede haber una tensión entre los horarios de los funcionarios públicos y los de organizaciones de participación voluntaria, no remunerada. El organismo estatal convocante debe prever lo necesario para adaptarse a los participantes, y no al revés.

- por los canales más adecuados en cada caso. A veces el mensaje llega a una persona que ya no integra la dirección de la organización, o a un funcionario que no le da importancia y demora en derivarlo. Puede ser necesario llamar antes y preguntar a quién conviene dirigir la invitación, o llamar después para recordarla.
- con una explicación clara y atractiva del sentido de la convocatoria, los objetivos y temas a abordar, el régimen de trabajo, la frecuencia de reuniones, etc. Y, más allá de lo formal, generar interés y deseo de participar. Mostrar que vale la pena hacerlo, que se valora el aporte que realizarán y que tendrá incidencia en alguna política pública, en acciones concretas.



Cuando el ámbito de participación -por ejemplo una comisión- ya está en funcionamiento, es bueno prever también las *formas de convocatoria habituales*. Aquí las herramientas digitales pueden ser de gran utilidad:

- listas o grupos de correo,
- que pueden estar articulados con calendarios
- y con la agenda de discusión y los documentos correspondientes
- e integrados a la plataforma de participación digital que se utiliza.

Es bueno verificar si se cuenta con esas posibilidades y configurarlas, o bien generarlas. Sin olvidar que requieren que una persona active su uso en tiempo y forma.

Cuando se trata de una convocatoria abierta a una participación amplia el esfuerzo será distinto y puede requerir recursos más costosos. Por ejemplo una campaña de difusión masiva a través de medios de comunicación y redes sociales. En ese caso hay que:

- contar con profesionales dentro del organismo convocante
- y/o contratar los servicios de una agencia de publicidad
- y prever recursos para el pago de espacios en medios¹ y redes.

Este tipo de campañas se han implementado para el presupuesto participativo de Montevideo, en el que todos los habitantes de la ciudad mayores de edad pueden participar.

1. En el caso de los medios electrónicos tradicionales -radio y televisión- la legislación vigente en Uruguay prevé la posibilidad de que las campañas de bien público sean emitidas sin costo, previa coordinación con la Presidencia de la República ([ley 19307](#), art. 95 y [decreto reglamentario 160/19](#), artículo 60).

Una campaña de este tipo puede y debe considerar:

Las personas y colectivos a los que se quiere involucrar en el ámbito o proceso participativo.

Es posible que haya que elaborar mensajes distintos, teniendo en cuenta los intereses y el lenguaje de cada uno, según edades, zona de residencia, ocupaciones, vínculo con la temática que se abordará en el proceso participativo. También usar canales diferentes para llegar a distintos sectores. Los medios tradicionales como la radio y la televisión llegan más a los adultos que a los jóvenes, para quienes serán claves las redes sociales, por ejemplo. La radio puede ser muy importante en el interior del país, especialmente las emisoras locales, que suelen mantener gran audiencia. A esto se le llama segmentar la campaña para distintos públicos o actores potenciales del proceso participativo.

La temática a abordar y el modo en que la perciben los actores potenciales.

Puede haber personas y colectivos que ven clara, interesante y útil la participación en el proceso, otros que tienen dudas sobre su sentido y características, o percepciones negativas sobre su utilidad, y otros que desconocen por completo el asunto o les resulta indiferente y piensan que no tiene sentido su propia participación. Habrá que conocer estas diferentes percepciones, para lo que se requiere un trabajo de diagnóstico como el que planteamos en el capítulo 3.



A partir de estos elementos se puede elaborar:

El eje conceptual de la campaña, la temática central a abordar. Puede haber muchos subtemas, pero es importante que uno sea central. Por ejemplo:

- proponer y decidir sobre las obras prioritarias en una zona
- incidir sobre la gestión del agua de la cuenca de un río
- construir colectivamente un plan nacional de derechos humanos.

El eje pedagógico. Nos referimos aquí al camino que se invita a transitar, por ejemplo:

- de la pasividad, indiferencia, desconfianza o rechazo
- a la propuesta, decisión o acción.

Un ejemplo para uno de los ejes conceptuales anteriores:

- del río como algo que corre -bien o mal, limpio o sucio, libre o canalizado, sin que tengamos nada que hacer o decir...
- al río y su agua como un asunto sobre el que podemos y debemos opinar, proponer, acordar y actuar colectivamente.

El eje comunicacional. Una idea, frase, eslogan y/o imagen que estará presente en toda la campaña, con variantes o complementada con otras para distintos aspectos o actores. Siguiendo el ejemplo anterior:



Agua que has de beber

no la dejes correr sin proponer

Participá en las decisiones sobre la cuenca del Río Verde
y el Plan Nacional de Aguas

Entrá en www.participagua.gub.uy

Agua que has de regar

no la dejes correr sin opinar

Participá en las decisiones sobre la cuenca del Río Verde
y el Plan Nacional de Aguas

Asamblea vecinal; 5 de junio, 19 hs. Club Charrúa

www.participagua.gub.uy

Y todas las que resulten adecuadas:

Agua en que vas a nadar / *no la dejes ensuciar sin hablar*

Agua en que te vas a bañar / *no la dejes ensuciar sin hablar*

Pero una campaña no son solo afiches, spots en radio o televisión, videos y banners en redes sociales. También pueden ser volantes en las calles, recorridas puerta a puerta hablando con los vecinos y vecinas, teatro en parques o plazas, canciones que se comparten en las asambleas vecinales, y cualquier otra idea que la imaginación haga florecer.

Para eso será muy bueno involucrar a los propios actores en la elaboración e implementación de la campaña. El grupo más interesado y comprometido puede participar también en esto.

Por otro lado, no siempre hay recursos para producir afiches, grabar spots, pagar espacios en medios y redes. Y aún cuando los haya, la campaña más eficaz suele ser gratuita: las notas y entrevistas que publican los propios medios, y que circulan también en redes. Gratuita, aunque

no tanto: para lograr que suceda hay alguien que debe saber y encargarse de la tarea de elaborar comunicados, convocar conferencias de prensa, contactar periodistas y medios adecuados, conseguir entrevistas. La gestión de prensa es clave en cualquier esfuerzo comunicacional.

Para esto, además de una buena agenda de contactos en los medios -que hay que mantener siempre al día- hay que pensar bien cómo abordar la temática de un modo atractivo. En un comunicado pueden incluirse ejemplos de en qué afectará a los ciudadanos la cuestión que se invita a discutir. En una entrevista mencionar casos anteriores, en que la participación de la gente aportó ideas innovadoras y se pusieron en práctica. Sugerir que se entreviste a alguna de las personas que hicieron esas propuestas o proporcionar material sobre experiencias concretas de participación ciudadana y los resultados que produjeron.

Moderación y registro (de la reunión a la plataforma digital)

A lo largo de un proceso participativo puede haber diversas instancias de intercambio y discusión presenciales o virtuales, sincrónicas o asincrónicas, o una combinación de todas ellas. Coordinar o moderar esas instancias requiere preparación y experticia. Algunos aspectos son comunes a todas, otros se diferencian, sobre todo si se trata de instancias sincrónicas o asincrónicas. Comencemos por las primeras.



Para preparar una reunión, asamblea, taller o encuentro sincrónico, presencial o virtual, deberemos:

Establecer/proponer la agenda.

No conviene incluir demasiados temas. En todo caso proponer una priorización y un orden en que se tratarán, poniendo en primer lugar los más importantes o urgentes para asegurarse que efectivamente serán tratados, dejando otros para instancias siguientes si es necesario.

La agenda puede ser establecida por el equipo que conduce el proceso, pero también en consulta con los demás participantes. Por ejemplo, si es una comisión o consejo consultivo que se reúne periódicamente, se puede enviar con tiempo una agenda tentativa y pedir opiniones y sugerencias. Si eso no es posible, se puede tomar la agenda como una propuesta que

se aprueba al comienzo de la reunión, eventualmente con modificaciones en el momento.

Siempre es importante enviarla antes de la reunión, con tiempo suficiente para que todos sepan qué se tratará y puedan prepararse, estudiar los temas, hacer consultas si es necesario.

Definir los objetivos

¿La instancia será para informar, consultar, decidir? Tal vez hay asuntos diferentes y en unos casos solo se informa y consulta y en otros se delibera y se toman decisiones. Hay que asegurarse que se cuenta con la viabilidad técnica y política para cualquiera de esas cosas, haciendo las consultas necesarias si es del caso. Por ejemplo, si hay un marco legal y existe la voluntad política de resolver en ese ámbito y en ese momento. O si se cuenta con toda la información a compartir y se podrá responder las preguntas que surjan.

Planear la reunión

Previendo las formas en que se abordará cada asunto y el tiempo que se estima que insumirá. Hay reuniones sencillas, en las que alguien informa brevemente de cada tema, todos opinan y finalmente se resuelve a partir de las propuestas realizadas. Pero hay otras en las que puede ser mucho mejor utilizar alguna de las técnicas más complejas que vimos en el capítulo anterior. O una asamblea muy numerosas en que convenga trabajar un tiempo en grupos y luego reunirse todos para compartir lo discutido y decidir. Al prever los tiempos que llevará cada asunto o momento de la reunión, es posible que haya que ajustar la agenda, reduciendo o priorizando temas.

Asignar roles y responsabilidades

Prever quién coordinará/moderará la reunión, quién registrará lo discutido y resuelto, quiénes informarán sobre cada tema. Puede suceder que una sola persona, integrante del equipo responsable, asuma todas esas tareas y lo haga siempre, pero puede que se dividan y roten responsabilidades, que se invite a personas externas o participantes de la instancia a informar o asumir otras tareas. Es mejor que eso se acuerde antes, para que puedan prepararse y preparar los insumos necesarios.

Preparar o reunir los materiales necesarios

Tener a mano toda la información que haga falta, tal vez imprimir materiales a entregar en el momento o diapositivas para una presentación.

Es mucho mejor enviar esos materiales previamente, junto con la agenda de la reunión.

Para ordenar todo lo visto hasta aquí se puede usar un cuadro como este:

Tema/Objetivos	Actividades/Tiempo	Materiales/Responsable

También antes de la reunión deberemos:

- *Disponer del espacio de encuentro*, presencial o virtual. Hay que asegurar un buen lugar, que dependerá de las características de la actividad y el número de participantes. Una comisión o grupo de trabajo puede reunirse alrededor de una mesa, y también requerir equipo de computación y proyector para presentaciones, además de conexión wifi a internet para quienes quieran usar su computadora. Una reunión virtual debe contar con una sala de videollamada con capacidad suficiente, programada y comunicada previamente a los participantes.
- *Es muy importante también elegir bien el día y horario* en que se realizará la instancia, teniendo en cuenta las posibilidades de los potenciales participantes y poniendo hora de comienzo y finalización. Se puede prever también recursos para facilitar o estimular la participación, que pueden ir desde transporte para llegar al lugar o personal para atender a los niños y niñas cuyos padres no tendrían con quién dejarlos a cargo.
- *Convocar, enviar información previa*. Es importante que todos reciban la convocatoria con tiempo suficiente, junto con los materiales necesarios. Dependiendo la temática y características de la instancia puede alcanzarse con un par de días de anticipación o requerirse una semana o más. Esto último importa especialmente cuando no se trata de una instancia periódica que los participantes ya saben que ocurrirá semanal o mensualmente, por ejemplo. Aquí corresponde volver a lo planteado en el apartado anterior sobre la convocatoria.



Coordinar o moderar instancias de encuentro sincrónicas implica:

- *Proponer y acordar la agenda*, si es que no hay un acuerdo previo al respecto. Incluso si lo hubiera puede ser bueno dar la oportunidad de ajustes que contemplen alguna urgencia o posterguen algún tema, por ejemplo.
- *Dar la palabra, estimular la participación*. Además de recibir y anotar por orden los pedidos de intervención, es importante estar atentos a quienes les cuesta hablar, preguntando y valorando su opinión, o con dinámicas adecuadas, como el trabajo en grupos pequeños. También conviene evitar que algunos monopolicen la palabra, para lo cual puede servir una intervención amable haciendo notar que hay quienes no han hablado aún, o establecer al comienzo número y tiempo máximo de intervención.
- *Ayudar a centrarse en el tema y alcanzar los objetivos*. También con amabilidad, puede ser necesario recordar cuando hay intervenciones que se desvían del tema en discusión o el objetivo planteado. A veces surgen temas importantes pero que pueden quedar para una próxima instancia, y se dejará constancia en el registro de la reunión.
- *Cuidar el tiempo*. Si es importante abordar varios temas o cumplir varias actividades o etapas en la discusión, hay que estar atentos a la planificación previa y vigilar que los tiempos se van cumpliendo. O advertirlo si se ve que no será posible, sugiriendo soluciones o decidiendo qué hacer. Por ejemplo, terminar una discusión y pasar al resolver, o postergar algún asunto para otra instancia.
- *Ir haciendo síntesis que ayuden a avanzar*. Con frecuencia nos perdemos entre muchas intervenciones, repetimos lo que otros han dicho, pensamos que hay desacuerdos cuando no son tales. El coordinador puede cumplir un rol clave sintetizando las distintas posiciones, las coincidencias y diferencias para visualizar lo que se ha producido y ayudar a tomar decisiones.



- *¿Cómo estuvo la reunión?*
- *Uhh... larga. Se fue mucho más de la hora prevista*
- *¿Y de qué hablaban?*
- *La verdad, no sé bien. Cada uno con su tema, y al final no quedamos en nada*
- *Como se nota la falta de Carolina... ¡Ella sí que sabe coordinar!*

Junto con la tarea de coordinar, que como dijimos puede ser fija o rotativa, ejercida por una única persona o varias, hay otra que es también clave que es la del registro.



Registro de la reunión, asamblea o taller

Es muy útil grabar el audio de una reunión, y es fácil conservar también el video si se trata de una videollamada. Pero nuestra recomendación es que alguien tome notas durante la reunión y se encargue de elaborar un registro para publicarlo en la plataforma digital y distribuirlo a los participantes, revisando la grabación si es necesario.

Se pueden hacer actas completas, con todo lo dicho en la sesión. Pero suele ser más útil contar con un registro sintético, que permita ver rápidamente la información principal:

- Fecha y participantes de la reunión
- Temas abordados (agenda) y dinámica de trabajo
- Conclusiones o decisiones en cada tema, explicitando las posiciones diversas si las hubo o los principales argumentos manejados.
- Otras inquietudes planteadas, temas pendientes para próximas reuniones. Terminada una reunión y publicado el registro hay que hacer un seguimiento posterior para:
- Asegurar el cumplimiento de las decisiones tomadas, especialmente si son vinculantes.
- Informar a quienes corresponda sobre los acuerdos alcanzados. Puede haber decisiones no vinculantes pero que deben ser tenidas en cuenta por quienes toman las decisiones finales.
- Acordar o negociar con otras instancias. Por ejemplo, una comisión local plantea cuestiones que deben ser consideradas en una instancia nacional.

La falta de seguimiento puede generar un progresivo -o rápido- desinterés en participar de futuras instancias. ¿Para qué hacerlo si lo que se resuelve luego no se concreta en acciones?

Cuando la participación es asincrónica...

Las tareas de moderación, registro y seguimiento son igualmente necesarias. Todas las cuestiones planteadas para las instancias sincrónicas siguen siendo pertinentes, pero algunas pueden tener características diferentes:

- Hay que establecer el período de tiempo de una deliberación o decisión. Por ejemplo: un mes para realizar propuestas y comentar las de otros participantes. O una semana para votar por alguna de las propuestas presentadas. La experiencia indicará cuál es el más adecuado en cada caso. Si el tiempo resulta escaso se pueden perder aportes, si es excesivo se puede perder interés en el proceso.
- La moderación tiene características muy similares, adaptadas a las circunstancias. También aquí puede ser necesario y útil intervenir alentando a participar y, sobre todo, mostrando los nexos entre distintas intervenciones. En el ambiente asincrónico es aún más frecuente que cada uno diga lo suyo sin notar que otros/as han dicho cosas similares, o sin atender las diferencias que se plantean y los argumentos contrarios a los propios. Intervenciones clarificadoras del moderador/a, que muestren coincidencias y divergencias, pueden ayudar a unir hilos de conversaciones dispersas.
- Suele plantearse dilemas éticos respecto a las intervenciones «inadecuadas» y conviene establecer criterios claros respecto a esto. En principio ninguna intervención debería ser censurada, pero puede ser válido advertir que alguna no es pertinente por estar fuera del tema en discusión, o que una propuesta ya ha sido aprobada o descartada antes.
- Una moderación activa es clave para una fluida conversación digital. Si los participantes perciben que nadie parece escuchar lo que se dice, dejarán de hacerlo. Si sus propuestas no son evaluadas, o si son rechazadas sin una buena explicación, es probable que no vuelvan a participar.

Finalmente y como dijimos al comienzo: muchos ámbitos y procesos participativos combinan instancias presenciales y virtuales, sincrónicas y asincrónicas, aprovechando las ventajas de cada una según las necesidades del proceso específico. El cara a cara (y «cuerpo a cuerpo») de las presenciales permite un contacto directo donde lo afectivo juega un papel central. Algo de eso se pierde en las virtuales sincrónicas, pero hay grandes ahorros de costos y tiempos cuando los participantes están lejos del posible lugar de reunión. En los intercambios asincrónicos se suma el tiempo, pero también la posibilidad de pensar y expresar con cuidado lo que se quiere proponer, comentar, decidir.

Así, por ejemplo, a una reunión sincrónica de una comisión en la que se expresaron todos los argumentos, puede seguir una decisión que se toma en forma asincrónica virtual.



Configuración y soporte del sistema (digitando lo digital)

Aquí partimos de la base de que, en la etapa de diseño, ya se han tomado las opciones básicas sobre las herramientas digitales a utilizar. En el caso del Estado uruguayo se ha priorizado, a partir de 2021, el software *Decidim*, desarrollado por el Ayuntamiento de Barcelona entre 2016 y 2017. Sobre esa base se generó la *Plataforma de Participación Ciudadana Digital* que aloja distintos procesos y ámbitos participativos.



Esta plataforma cuenta entonces con las funcionalidades de Decidim, que contemplan una gran diversidad de casos de uso para la participación individual, interacción colectiva, moderación, gestión del conocimiento y gestión de tareas, entre otras. Les invitamos a explorarla, repasando procesos ya terminados o en curso, para hacerse una idea de las posibilidades que ofrece.

Puede ser complementada con otras herramientas digitales según las necesidades de cada proceso, como por ejemplo *Etherpad*, que permite crear textos de forma colaborativa, algo muy útil para el trabajo de una comisión. También con otras acciones, como las campañas de comunicación para procesos de amplia participación, como ya vimos en este capítulo. En ese caso es importante vincularlas, por ejemplo con links desde la plataforma hacia los spots televisivos (en versiones digitales), las publicaciones en redes, etc.

Se puede además -y se debe- vincular la plataforma con las instancias sincrónicas virtuales y presenciales, si las hay. El calendario de reuniones, con su agenda, documentos para la discusión, inscripción previa si es necesario, registro en video, síntesis escrita de acuerdos.

Al configurar la plataforma para un proceso específico conviene atender los siguientes aspectos.

1. Elegir un nombre y generar una imagen gráfica que permita visualizar fácilmente el proceso en la plataforma
2. Definir la forma y niveles de acceso y asegurar su correcto funcionamiento. En esta plataforma, en general, se ha definido que para mirar los contenidos no es necesario registrarse, pero sí para participar realizando propuestas, apoyando o comentando las de otros. Para ello es necesario contar con un [usuario gub.uy](https://www.usuario.gub.uy) que puede crearse en línea en el momento.
3. Otorgar permisos para quienes actuarán como administradores de la plataforma, moderadores, evaluadores de propuestas u otros roles específicos.
4. Establecer las etapas del proceso y graficarlas de forma clara. A medida que el proceso avanza tiene que estar claro en qué etapa está ni bien se ingresa.
5. Definir qué funcionalidades se usarán y cuáles no, y desactivar estas últimas. Por ejemplo, Decidim cuenta con la posibilidad de «apoyar» o «adherir» a una propuesta. La primera forma es anónima, la segunda es pública. Nuestra sugerencia fue desactivar una de ellas, porque la diferencia no es fácil de percibir para los participantes y hace más difícil luego evaluar los apoyos/adhesiones recibidos.
6. Activar las funcionalidades necesarias para la evaluación posterior del uso de la plataforma y la participación en el proceso. Decidim cuenta con elementos de medición propias sobre las propuestas recibidas, los comentarios realizados, los apoyos expresados, etc. Pero puede ser útil complementarlas con las analíticas de Google, por ejemplo, lo que requiere activarlas previamente.



Ya con el proceso en marcha será necesario un continuo soporte, que atienda problemas de los usuarios, configure lo necesario para cada etapa, realice cambios o ajustes si hace falta, para lo que se requiere personal con experticia en estos aspectos, que asumen el rol de Administrador de la plataforma.

También hay que publicar convocatorias o documentos, realizar intervenciones como moderador/a. Esto requiere solo una capacitación mínima para que cualquier integrante del equipo responsable pueda realizarlo.

Seguimiento y evaluación de propuestas (problemas, soluciones y un equipo ampliado)

Con el proceso en marcha habrá que hacer un seguimiento continuo que permita detectar a tiempo problemas, dificultades o aspectos a mejorar y realizar las acciones que corresponda. Por ejemplo:

- Hay actores clave que no están participando o plantean discrepancias con el proceso que no se previeron.
-Habrá que establecer diálogos con ellos para entender lo que está pasando y ajustar lo que sea posible.
- El proceso no se está desarrollando como esperábamos, por falta de recursos o aspectos del diseño que parece necesario revisar.
-Habrá que discutir si es posible rediseñarlo, o conseguir los recursos faltantes.
- Surgieron inconvenientes o incongruencias político-institucionales, por ejemplo respecto al alcance del proceso, sobre qué y cuánto es posible decidir.
-Habrá que reunirse con quienes tienen poder de decisión política para aclarar estos aspectos y, según lo que resulte, aclararlo también a los participantes.
- Hay aspectos técnicos que no se han comprendido, no se usan o no funcionan bien y se convierten en barreras de acceso.
-Habrá que revisarlos y ajustarlos, o dar explicaciones más claras sobre el funcionamiento. Todo cambio de funcionalidades que se realice debe ser explicado en la plataforma, para evitar quejas de los usuarios.
-En algunos casos será mejor dejar de usar las herramientas digitales para instancias que es mejor hacer de modo presencial o con otras herramientas, ya conocidas por los participantes.

En procesos abiertos donde se realizan propuestas por parte de la ciudadanía, como los presupuestos participativos, la elaboración de planes, las plataformas de ideas ciudadanas o las consultas sobre un proyecto de ley,

es clave la evaluación de las propuestas. Puede haber buenos motivos técnicos, legales, sociales o políticos para rechazar una propuesta. Si se dan buenas explicaciones por parte de alguien con autoridad técnica y/o política, los proponentes pueden quedar conformes. En cambio, no hay nada peor que la respuesta demore no llegue, demore mucho o no sea clara.

Para evitarlo hay que asegurarse previamente que se contará con la disponibilidad de los técnicos y/o decisores políticos capaces de evaluar las distintas propuestas. Este es un aspecto clave que ha fallado con frecuencia en algunos procesos, desestimulando la participación a futuro. Cabe entonces tenerlo en cuenta desde el comienzo, o posponer el inicio hasta asegurarlo.



—¡Llegaron más de 200 propuestas!

—Sí, y de temas muy variados.

—¡Qué bueno!

—No tan bueno... Hay que evaluarlas todas en un mes y no vamos a poder...

—Los que saben de estos temas no tienen tiempo ahora para eso

—Y en varios temas no tenemos a nadie....

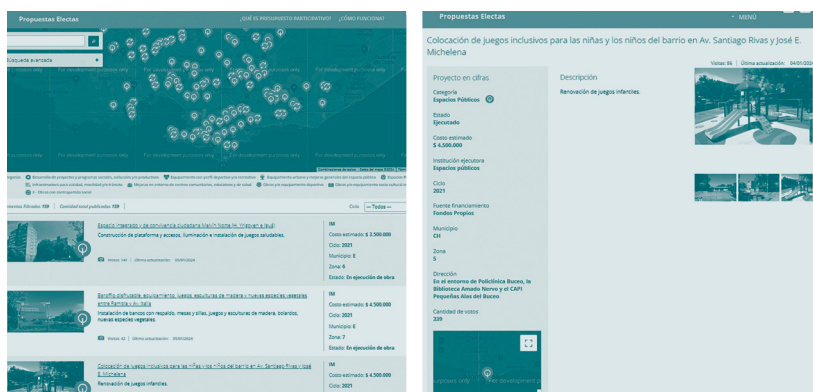
A veces basta con ampliar los plazos en que nos comprometemos a evaluar. Por ejemplo tres meses en un lugar de un mes. Y un diálogo previo con quienes evaluarán, asegurando que lo incluyan en su agenda de trabajo. Y si algo falla y no es posible evaluar alguna propuesta en tiempo y forma, comunicarlo con claridad a los participantes y comprometerse a resolverlo en cuanto sea posible.

Monitoreo de compromisos, rendición de cuentas y evaluación (un final sin fin)

Al finalizar un proceso participativo... no finaliza. Tras la participación de la gente se llega a alguna decisión, en el proceso mismo o por parte de la autoridad política que puede decidir. Por ejemplo: se aprobó la realización de ciertas obras en la ciudad, o un plan para atender necesidades de los y las jóvenes. Esto implica compromisos de acción por parte de un organismo de gobierno, de actores de la sociedad o ambos.

Habrà que hacer entonces el seguimiento de estos compromisos, verificar el tiempo y la forma en que se van cumpliendo. Lo ideal es que esto se integre como una etapa más del proceso, que se visualice en la

plataforma el grado de avance de cada uno de esos compromisos, expresado en dinero invertido o porcentaje de cumplimiento, informes de ejecución ilustrados con fotografías, etc. De este modo rendimos cuentas de lo hecho y se pueden ver los resultados del proceso.



Dos ejemplos de monitoreo de compromisos y rendición de cuentas: el [Mirador de compromisos del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos](#) y el [Visualizador de obras del Presupuesto Participativo de Montevideo](#).

Pero además de evaluar los resultados (compromisos generados y cumplidos, obras realizadas, etc.) nos interesará evaluar el proceso mismo. Lo veremos en el capítulo siguiente, pero desde ya este tema debe ser previsto en la implementación (y en rigor ya en el diseño). Porque hay elementos importantes de la evaluación que no es posible implementar después que el proceso culminó, sino que deben estar previstos desde el comienzo.

Por ejemplo, como ya dijimos, que estén funcionando las herramientas que permiten recoger y sistematizar datos tales como cantidad y tipo de propuestas, personas que apoyaron o comentaron, etc. Si vamos a realizar una encuesta después de que terminó la fase de consultas y se tomaron decisiones, hay que tenerla lista para enviar en ese momento, que debe estar bien elegido (por ejemplo no mucho después de terminada esa fase). O puede estar publicada desde el comienzo y activa solo para usuarios registrados de modo que, cuando crean que han terminado su participación, puedan responderla, o incluso antes si lo prefieren, para hacer notar dificultades que perciben en el proceso o en el sistema.

Recursos y presupuesto

La participación cuesta (también dinero)

Obviamente, todo lo anterior implica recursos. Personas con capacidades específicas y tiempo disponible, dinero para pagarles y para solventar otros gastos que implica el proceso. Recursos que no son infinitos en el Estado uruguayo, ni en ningún otro. Por eso es conveniente tener una idea de cuánto puede costar un proceso participativo, partiendo de la base que no pueden pensarse como un agregado a sus tareas que hacen algunos funcionarios en sus «ratos libres»

En tanto hay muy distintos tipos de ámbitos y procesos, no hay un costo único que pueda estimarse. Pero podemos recordar los elementos a tener en cuenta para calcularlo, pensando en un proceso de un año de duración, desde el diseño hasta la evaluación.

Recordemos las cinco capacidades necesarias para llevar adelante un proceso participativo: temática, de procesos, de los actores, informática y política. Podríamos estimar que habrá cuatro funcionarios que, durante ese año, dedicarán al menos un 20% de su tiempo a atender el proceso participativo. Seguramente no serán contratados especialmente para ello, pero tendrán que dejar parte de sus tareas habituales para que las asuman otras personas.

Es decir que al menos hay que contar con *un funcionario más en el organismo*, o con el pago de horas extraordinarias equivalentes (que son, además, más caras). Vale recordar que muchas tareas vinculadas a procesos participativos deben hacerse en horarios que no son los habituales de los organismos públicos, para adaptarse a las posibilidades de los actores del proceso. Conviene, entonces, estimar un costo mayor, más cercano a 1,5 salarios mensuales.

Muchos procesos requieren además una convocatoria amplia. Es posible que alcance con el apoyo del departamento de comunicación del organismo (o su equivalente), pero en ese caso también se verá sobrecargado... y nos aproximamos ya a un costo estimado de *dos funcionarios*. Y bastante más en los casos en que hay que contar con el apoyo de técnicos capaces de evaluar propuestas diversas.

Si se hace necesaria una contratación externa de una agencia de publicidad y el pago de espacios en medios y redes, podemos estimar un costo mínimo (muy mínimo) equivalente a U\$S 25.000¹. Un costo que se justifica plenamente cuando se busca involucrar, por ejemplo, a los habitantes de una gran ciudad. Llegar a un millón de personas, cuesta dinero.

Puede haber también costos de traslados, alquiler de locales para instancias presenciales, comidas, etc.



Costos estimados de un proceso participativo / en dólares por año

	Costo mínimo	Costo tipo
Personal del organismo	Eq. 1 funcionario 35.000 ²	Eq. 2 funcionarios 78.000 ³
Publicidad	10.000 ⁴	40.000 ⁵
Locales, traslados, etc.	—	5.000
Total	45.000	123.000

Si el organismo sostiene varios procesos participativos simultáneamente puede haber algunas economías de escala, en tanto algunos recursos servirán para todos ellos, pero de todos modos se multiplicarán los costos. Es posible que se justifique, además, contar con un equipo mínimo estable de dos o tres personas dedicadas en forma exclusiva a esta tarea, en coordinación con diversos funcionarios de varias áreas.

La participación no es gratis entonces. Pero como vimos al comienzo de esta guía, compensa largamente sus costos por el valor que agrega a las políticas públicas. Es, entonces, una buena inversión social y política.

1. La mayor parte de este costo proviene de la contratación de espacios en medios, y de ellos el mayor costo es de los medios electrónicos «tradicionales» (radio y televisión). Por lo cual, si se gestiona la aplicación de la ley de medios ya mencionada para las campañas de bien público, el costo puede reducirse a menos de la mitad.
2. Estimado por un profesional (escalafón A) grado 4 de un organismo público uruguayo en julio de 2022, con una remuneración mensual equivalente a U\$S 2750 (12 salarios y aguinaldo).
3. Estimado por dos profesionales (escalafón A) grado 12 de un organismo público uruguayo en julio de 2022, con una remuneración mensual equivalente a U\$S 3.000 (12 salarios y aguinaldo).
4. Estimando que la agencia de publicidad cobra U\$S 5.000, se gasta otros 5.000 en redes sociales y no se paga por espacios de radio y televisión, por aplicación del art. 95 de la ley 19307
5. Suponiendo que la agencia de publicidad cobra U\$S 10.000 y se pagan espacios en medios y redes.

CAPÍTULO 5

Evaluando el proceso participativo

- 117 Evaluar es aprender
- 119 ¿Cómo hacer una buena evaluación?
- 120 El rol del evaluador
- 120 Dimensiones de la evaluación
- 121 Insumos para una buena evaluación
- 124 Evaluando la plataforma de participación

Evaluando el proceso participativo

Evaluar es aprender

Evaluar es aprender para mejorar lo realizado. Se trata de comprender lo que pasó y por eso no resulta una tarea sencilla. Evaluar significa conocer mejor las múltiples dimensiones que están presentes en los procesos participativos y no solamente señalar lo que se hizo bien o si se alcanzaron los resultados esperados.

La evaluación nos permite responder preguntas sobre la propuesta diseñada: ¿Se alcanzaron los objetivos buscados? ¿El diseño propuesto fue el adecuado? ¿Las herramientas fueron las correctas? ¿Se involucraron las personas necesarias? Y también, sobre la propuesta vivida y las experiencias participativas: ¿Fue una experiencia satisfactoria? ¿Se vivió un clima de respeto e intercambio? ¿Las opiniones de todas las personas fueron igualmente consideradas?

Tradicionalmente evaluar encierra tres tipos de propósitos:

- Confrontar las concepciones previas que teníamos sobre un problema y poner en discusión las hipótesis en las que se basó el diseño de intervención.
- Monitorear la implementación de los programas ejecutados.
- Conocer la eficiencia y la eficacia en función de los resultados obtenidos.

Los tres propósitos son relevantes y se interrelacionan. El primero busca que la evaluación sea parte de un proceso que fortalezca la acción colectiva, que su resultado sea cierre, pero también, un nuevo intercambio entre todas las personas involucradas. Por eso aquí pondremos especial énfasis en ese propósito.

Ser parte de la evaluación, permite aumentar el grado de identificación con el proceso participativo. La evaluación es una posibilidad para conocer más del tema tratado en el proceso, incluso para aquellas personas que no participaron o lo hicieron de forma satelital. Implica un aprendizaje social para todas las personas.

Conocer la eficiencia y la eficacia en función de los resultados obtenidos puede ser muy relevante para la perspectiva de quien decide y/o financia el proceso participativo. La evaluación en esta perspectiva es utilizada para decidir si vale la pena continuar realizando el programa o no y en el caso de que se decida continuar, si hace falta realizar ajustes. También se realiza para ganar legitimidad y rendir cuentas.

Desde esta mirada, evaluar es visto como una actividad técnica y metódica que involucra, en lo posible, a personas que no hayan estado comprometidos con la ejecución. Para realizar este modelo de evaluación, los objetivos son operacionalizados en metas y estas se miden comparando los resultados obtenidos, contra los esperados.

Sin embargo, esta perspectiva tiene el riesgo que los juicios realizados sean moldeables, permitiendo a los responsables del programa mostrar aquellas conclusiones que les son favorables y ocultando las que muestran errores o fracasos.

En definitiva, existen dos perspectivas para evaluar, una que busca un análisis más objetivo de los resultados y del diseño construido y otra que analiza a partir de escuchar los discursos de los actores participantes sobre el proceso realizado. En un proceso participativo se intenta que ambas visiones confluyan para así conocer el impacto y los resultados alcanzados pero también la experiencia democrática vivida.

Evaluar es...

- ...hacer dialogar las distintas visiones de lo acontecido, obteniendo puntos en común y clarificando puntos discordantes
- ...escuchar todos los relatos de los participantes sobre la experiencia vivida con respeto y con iguales oportunidades de expresarse
- ...comprender qué ha significado para cada uno formar parte del proceso y reflexionar sobre qué aprendizajes han existido
- ...identificar aquellas cosas que no salieron bien y cómo podrían haberse hecho mejor
- ...reconocer los aspectos positivos y negativos del proceso diseñado según los resultados alcanzados

Evaluar no es...

- ...la rendición de cuentas luego de la ejecución
- ...la oportunidad de reconocer el valor o la capacidad del equipo organizador
- ...el momento de legitimar una política pública determinada
- ...una tribuna para enviar un mensaje o discurso



En una reunión de equipo de trabajo:

- Estamos cerrando; tendríamos que relevar los resultados obtenidos
- Para mí lo más importante es tener claras las vivencias de las personas que participaron.

—Si volvemos a hacer algo parecido tendríamos que evaluar el diseño que hicimos, saber más sobre lo que resultó y lo que no.

—A mí me interesa si la gente aprendió algo en estas instancias. Eso tendríamos que saber.

En un proceso participativo todas estas preocupaciones son válidas, pero ¿Cómo tenerlas en cuenta para evaluar?

¿Cómo hacer una buena evaluación?

Si evaluar significa aprender, el proceso de evaluar lo pensaremos como un espacio de aprendizaje. En primer lugar, la evaluación generará formas para escuchar y poner en diálogo las distintas perspectivas y puntos de vista. Será un ámbito de intercambio donde acordar, discrepar y manifestar todas las opiniones, incluso la más críticas con el proceso o su organización.

En segundo lugar, la evaluación es una invitación inclusiva y amplia. Se invita a todas las personas (las que participaron activamente y las que fueron observadoras), a compartir sus reflexiones o comentar la de los demás, en un clima de respeto e igualdad. Por último, la evaluación tiene que respetar y ponderar la experiencia vivida por cada persona, con cuidado de no caer en conclusiones apresuradas o incuestionables.

La etapa de evaluación comienza con el relevamiento de datos e información sustantiva del proceso a evaluar. La información será presentada a todas las personas interesadas de una forma que no induzca a conclusiones y permita abrir un espacio de intercambio. A continuación, se abre ese espacio de diálogo – presencial, virtual o mixto- donde se manifiestan los distintos puntos de vista. El equipo organizador registra los diferentes emergentes y elabora un informe que expresa la riqueza y diversidad del intercambio, resumiendo los principales aprendizajes obtenidos.



—Se me ocurrió sistematizar toda la información que tenemos a partir de generar categorías de lo que queremos saber.

—Para mí hay que preguntarle a la gente, no debe ser lo mismo lo que piensan ahora que hace un tiempo atrás.

—Ojo, pero tenemos que ver cosas de las diferentes etapas, no solamente evaluamos la situación actual.

Todo el proceso y toda la información relevada es importante para contemplar las diferentes partes de un proceso y comenzar la evaluación.

El rol del evaluador

Si entendemos a los procesos participativos como espacios de interacción donde los actores se relacionan no sólo para alcanzar un resultado sino también para mejorar su conocimiento sobre el asunto a discutir, es necesario evaluar los aprendizajes y los distintos significados que la experiencia tuvo, para cada persona o colectivo.

La persona o equipo evaluador será facilitador de este proceso de aprendizaje, siendo la evaluación en sí, una etapa del proceso abierta, plural y divergente en la que se construyen múltiples interpretaciones y realidades. Detenernos en aquellos aspectos que a juicio de las personas participantes pudieron hacerse mejor, no implica fomentar una visión negativa sino por el contrario, promueve el aprendizaje para futuras instancias y procesos.

En este sentido, facilitar el proceso evaluatorio es también fomentar el sentido crítico. Al brindar insumos como indicadores de participación, resultados de encuestas u otros, se inicia un nuevo proceso de intercambio y discusión, donde se aprenda de las diferentes dimensiones del proceso participativo.



—Cumplimos varios de los objetivos

—Y tuvimos mejores resultados con los cambios realizados.

—El 70 por ciento de las personas dicen que aprendieron en el proceso.

—Con esto ya podemos escribir una evaluación.

¿Pero qué significa aprender del proceso? ¿Y el otro treinta por ciento? Se cumplieron los objetivos, pero ¿De qué manera?

Dimensiones de la evaluación

Con la intención de conocer cómo ha sido la experiencia democrática, proponemos tres dimensiones a considerar: la inclusión, la igualdad y la calidad de deliberación.

Inclusión

¿Cuán amplia ha sido la participación? ¿Todas las personas o colectivos involucrados y afectados por la problemática han podido de alguna forma participar en el proceso, o por el contrario la participación se ha visto reducida a unos pocos? ¿Han existido dificultades o impedimentos para

que alguna persona o colectivo con potencial participante no pudieran ser parte del proceso como se hubiera querido?

Igualdad

¿Las personas han podido participar en igualdad de condiciones, tanto para poder expresarse, como para opinar y comentar las opiniones de otros? ¿Han existido dificultades en la comunicación o en la convocatoria que hicieran que no todos manejaran la misma información o la recibieran con distinta anticipación que los demás?

Calidad de deliberación

¿Cómo ha sido la deliberación y el intercambio de opiniones y argumentos? ¿Todas las opiniones han sido escuchadas y respetadas? ¿El proceso ha servido para mejorar la comprensión de todos los participantes del asunto en cuestión? ¿Ha sido una experiencia valiosa de crecimiento y aprendizaje?



—Yo puse que aprendí porque ahora se más cosas de mi propio barrio
—Para mí lo más importante es que conversé con gente de diferentes edades.
—Yo creo que acá se aprendió menos de lo que se podía, porque no todos hablamos. Cuando se habla de forma muy técnica, algunos no nos animamos.
—A mí me costó hablar al principio, pero después pude, y eso fue tremendo aprendizaje.
—No logramos todos los objetivos que nos propusimos, pero logramos ponernos de acuerdo en varias cosas.
Poner en común las diferentes visiones nos permite que en el intercambio surjan otros elementos a evaluar.



Insumos para una buena evaluación

La información relevada durante todo el proceso participativo o en sus etapas finales son insumos sustanciales para la evaluación. Al ser insumos, no pueden ser tomados como la evaluación, por más alentadoras que sean las cifras que tengamos, tendrán que ser analizados por todas las personas, para producir conclusiones y aprendizajes compartidos.

Para la recolección de insumos, es conveniente realizar un resumen de las etapas realizadas y si el proceso se ha llevado adelante según lo planificado o por el contrario han existido cambios o desvíos y en este caso por qué motivos.

Podemos contar con tres clases de insumos: indicadores de participación, indicadores cualitativos y datos sobre la forma de deliberación:

Métricas o indicadores de participación

Se obtienen a partir del registro de las actividades o a partir de cálculos sencillos que los propios registros permiten. La utilización de plataformas digitales facilita la obtención de estos datos porque se puede configurar el dispositivo previamente para obtenerlos.

- Cantidad de participantes (propositivos, comentaristas, observadores)
- Relación cantidad de participantes propositivos sobre el total de personas convocadas.
- Cantidad de colectivos representados.
- Relación cantidad de colectivos participantes sobre el total de colectivos convocados.
- Relación cantidad de colectivos participantes de diferentes sectores sobre el total de colectivos de diferentes sectores convocados.
- Participantes activos sobre el total de participantes registrados.
- Distribución de los aportes realizados (mide la concentración de los aportes, comentarios e intervenciones).
- Distribución de los aportes por género o edad.
- Cantidad promedio de apoyos/comentarios o rechazos por propuesta.

Indicadores cualitativos

Datos procesados a partir de preguntas de encuestas, entrevistas o registros durante el proceso participativo.

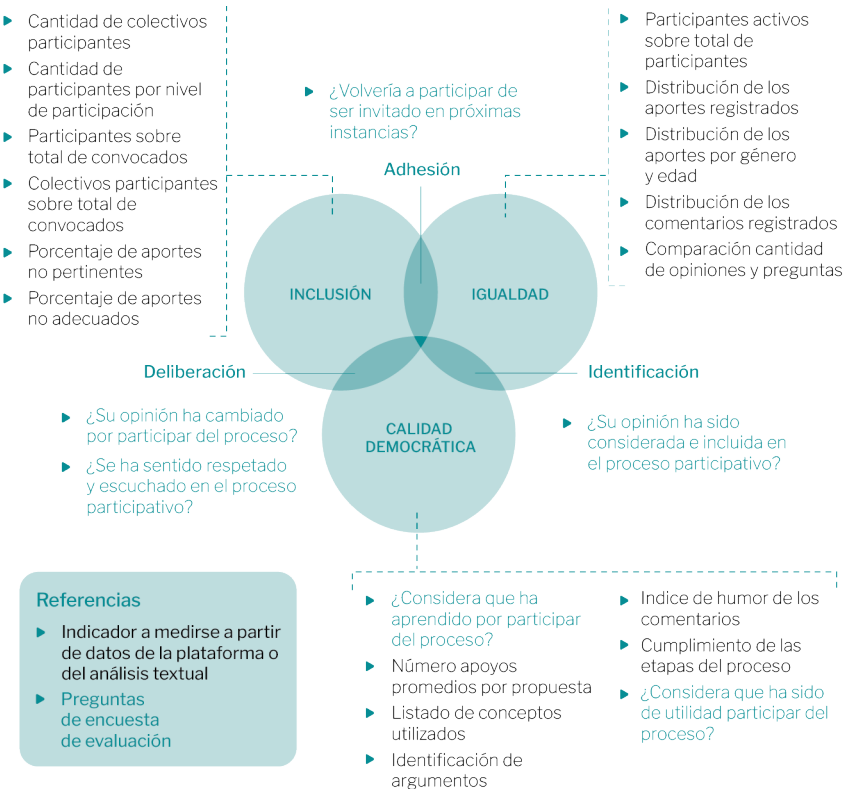
Algunos ejemplos de preguntas útiles que pueden ser parte de una encuesta a realizar entre los participantes:

- ¿Su opinión sobre el asunto en cuestión se ha visto modificada por participar en el proceso?
- ¿Considera que ha sido una experiencia de aprendizaje?
- ¿Ha sentido que su opinión fue respetada y escuchada durante el proceso?
- ¿Volvería a participar en próximas instancias similares?
- ¿Recomendaría a otras personas ser parte de una experiencia como esta?

Datos sobre las formas de deliberación

Son obtenidos a partir del análisis de los aportes realizados, de comentarios e intervenciones de las personas participantes. Vale aclarar que existen aplicaciones (software) que permiten analizar y obtener los datos que incluimos a continuación. A falta de dichas herramientas es posible realizar el mismo análisis en forma manual, tomando muestras que puedan ser procesables por el equipo técnico responsable del proceso:

- Listado de conceptos utilizados en las intervenciones - Permite analizar los temas o subtemas que han concentrado mayor interés y atención de las personas participantes.
- Identificación de argumentos a favor o en contra - Permite clasificar y resumir las principales argumentaciones sobre el tema en cuestión.
- Identificación del nivel de pertinencia – Permite clasificar las argumentaciones que se sitúan dentro o por fuera del proceso participativo.





—En este nuevo intercambio hablamos de los cambios que hicimos y de las cosas que logramos.

—También sobre la manera en que nos relacionamos.

—Estuvo bueno volver sobre lo vivido.

—Creo que aprendimos a evaluar.



Evaluando la plataforma de participación

Al utilizar la plataforma de participación u otras herramientas digitales durante el proceso, es recomendable también, visualizar los aspectos que favorecieron o desfavorecieron el uso de la herramienta. Evaluar las herramientas digitales es parte complementaria de la evaluación del proceso y nos ayuda a comprenderlo.

Proponemos tres dimensiones que nos permitirá tener una mayor información: las habilidades digitales de las personas o colectivos participantes, las acciones que efectivamente realizó cada persona o colectivo durante el proceso y las dificultades que tuvieron para utilizarla.

Sugerimos algunas preguntas guías, que pueden ser utilizadas en encuestas anónimas:

Uso de la plataforma

- ¿Ingresó a la plataforma? ¿Se registró? ¿Leyó contenidos, presentó propuestas, apoyo/adhirió o hizo comentarios?
- ¿Qué tan de acuerdo está con las siguientes afirmaciones? [Totalmente en desacuerdo, en desacuerdo, de acuerdo, totalmente de acuerdo, no corresponde]:
 - Es sencillo ingresar y registrarse en la plataforma
 - Es sencillo leer propuestas
 - Es sencillo crear nuevas propuestas
 - Es sencillo apoyar o adherir a otras propuestas
 - Es sencillo comentar propuestas
 - Pude acceder fácilmente a la ayuda cuando la necesité
 - La información de la plataforma es clara
 - Tuve la información necesaria para participar
 - Pude intercambiar con otras personas
 - Creo que existió intercambio sobre las propuestas entre los participantes

- Los intercambios y la propuesta resultaron importantes para comprender el tema.

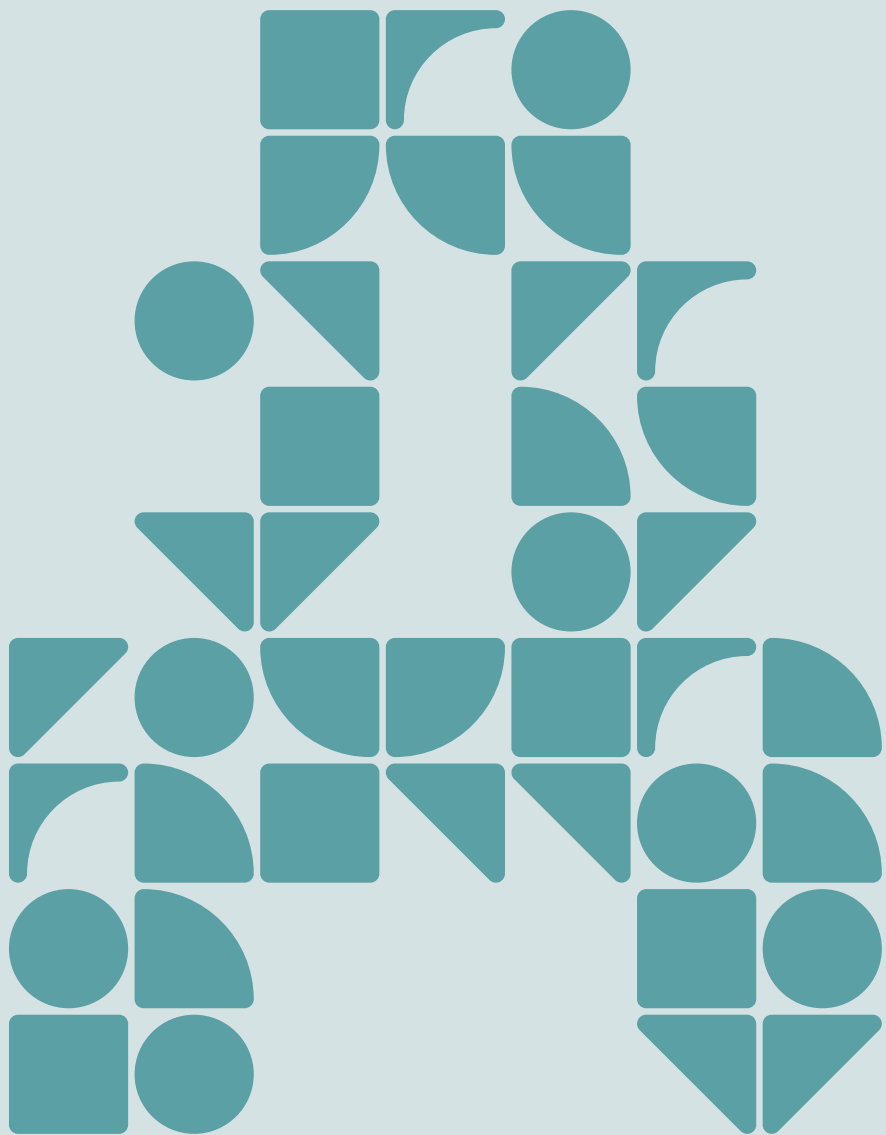
- ¿En general la plataforma es fácil de usar? ¿Cuánto recomendaría esta plataforma para otros procesos participativos? [1 al 10]

Dificultades de uso

- ¿Cuáles considera que fueron las principales dificultades para participar? Sea lo más explícito posible.
- ¿Participar mediante la plataforma resultó una experiencia diferente? ¿En qué sentido?

Habilidades digitales

- ¿Cuántas veces por semana usa internet? {menos de 1; entre 1 y 3; entre 3 y 7; más de 7}
- ¿Qué tan familiarizado con herramientas digitales se considera? Siendo 1 nada familiarizado y 10 sumamente familiarizado.



Anexos

- 128 ANEXO 1: Participación, democracia y tecnologías digitales
- 132 ANEXO 2: Procesos participativos en Uruguay y en el mundo
- 143 ANEXO 3: Catálogo de Ámbitos de Participación Ciudadana (APC)
- 145 ANEXO 4: Evaluación de herramientas digitales

ANEXO 1

Participación, democracia y tecnologías digitales



Participación ciudadana y participación ciudadana digital

En el *Documento 1 - Marco conceptual: democracia, ciudadanía y e-participación*, que forma parte del Marco de referencia inicial del Proyecto de eParticipación, o Participación Ciudadana Digital, como preferimos llamarla después (Udelar-AGESIC, 2020-22), planteamos, para comenzar, que participar significa formar parte de algo -una organización, una sociedad- e intervenir en sus decisiones y acciones. La participación ciudadana puede ser concebida como el «conjunto de acciones y conductas que apuntan a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones, así como la misma selección de los detentadores del poder en el sistema político o en cada organización política, en la perspectiva de conservar o modificar la estructura (y por ende los valores) del sistema de intereses dominantes»¹.

El uso de herramientas digitales puede apoyar los procesos participativos mediante su promoción, fortalecimiento y ampliación. En este sentido, el aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación constituye una oportunidad tanto para las instituciones públicas como para la sociedad civil, en la medida que permite llevar adelante modos innovadores de

participación y relacionamiento de la ciudadanía con el Estado, mediante el uso de los canales y herramientas disponibles para intervenir en las decisiones sobre asuntos públicos que afectan la vida cotidiana de las personas.

La participación digital puede ser definida como la acción de tomar parte en los asuntos públicos, en particular en alguna de las etapas del proceso institucional de políticas públicas, desde el establecimiento de la agenda hasta la evaluación, a través de las tecnologías digitales². Comprendería distintas acciones según la fase del ciclo de políticas públicas en que nos encontremos:

Agenda

En la etapa de visibilización de una temática para que forme parte de la agenda pública serían participación digital las acciones sobre las plataformas digitales para realizar consultas abiertas o peticiones al gobierno (*e-petitions*), campañas de concientización y movilizaciones (*e-activism*).

Preparación

Participar de instancias de preparación y análisis sobre un problema público específico a través de consultas públicas, foros de debate en línea, etc. para producir conocimiento sobre el tema en cuestión, utilizando entornos digitales.

1. Pasquino, Gianfranco (2011) *Nuevo curso de ciencia política*. México, Fondo de Cultura Económica.
2. Van Dijk, Jan (1996) «Models of Democracy: Behind the Design and Use of New Media in Politics». En *The Public/Javnost*, Vol.III, 1, Virtual Democracy, p. 43-56

Decisión

Mecanismos de votación en línea para decidir alternativas de políticas (*e-voting*), acompañar campañas de sensibilización impulsadas desde el gobierno (*e-campaigns*), consultas sobre leyes que el gobierno quiere mantener o revocar (*e-maintenance*) o iniciativas ciudadanas que quieren llegar a ser ley (*e-complaints*).

Ejecución

Monitoreo social digital sobre el proceso de ejecución de las políticas públicas, uso de herramientas digitales para comunicar e intercambiar información con la ciudadanía (G2C), con las empresas (G2B), entre agencias estatales (G2G) o con los funcionarios públicos (G2E).

Evaluación

Participación en dispositivos digitales de evaluación de las políticas públicas y sus resultados, utilización de datos abiertos para producir informes públicos, implementación de aplicaciones basadas en datos abiertos de uso gratuito, etc.

Por su parte Tambouris³, usando el esquema de la Asociación Internacional para la Participación Pública, define así los niveles de participación digital:

E-información

Uso de un canal en línea unidireccional que brinda información producida por el Estado a los ciudadanos

E-consulta

Un canal bidireccional limitado que difunde información producida por el Estado, para recibir comentarios y opiniones del público.

E-involucramiento

Participación en línea del ciudadano expresando sus preocupaciones y preferencias sobre asuntos de la gestión pública.

E-colaboración

Intercambio en línea entre ciudadanos y actores del gobierno para desarrollar e identificar soluciones a problemas comunes.

E-empoderamiento

Transfiriendo la influencia, el control y la formulación de políticas al público usando herramientas digitales. Incluye la e-decisión, por ejemplo con votaciones en línea.

Es importante tener en cuenta que los procesos participativos preexisten muchas veces a la implementación y uso de herramientas digitales. Hay también procesos de participación ciudadana que se basan exclusivamente en soluciones tecnológicas digitales y una variada gama de situaciones mixtas que combinan instancias de participación presencial y participación digital, complementándose y nutriéndose mutuamente.

Resulta necesario comprender también las características políticas, sociales y culturales que tienen los procesos participativos en el mundo y en el contexto específico de Uruguay. Muy diversos factores, que deberán ser tenidos en cuenta, influyen en el interés o desinterés de los ciudadanos en involucrarse en instancias y procesos participativos y en la voluntad política y posibilidad práctica del Estado de generar procesos de este tipo, así como también de implementar los resultados que surgen de ellos. Como se señala en el [Documento 1](#), los resultados no dependen sólo del diseño interno de los procesos participativos, sino también de las condiciones externas. Se debe hacer hincapié en que ninguna solución tecnológica resuelve por sí sola estas cuestiones,

3. Tambouris, Efthimios. (2007) *Introducing eParticipation. DEMO-net booklet* - University of Macedonia.

pero sí puede contribuir a su mejor resolución. En este sentido, cabe dar cuenta de lo señalado por Wright y Street: «el mayor desafío no está en la tecnología sino en cómo se diseña el espacio de participación»⁴.

El contexto uruguayo

Uruguay está catalogado como una de las pocas «democracias plenas» en América Latina y ocupa un lugar destacado en mediciones de calidad democrática, como el ya mencionada Índice de Democracia de The Economist Intelligence Unit, en la que el país tiene excelentes puntuaciones en cuanto a proceso electoral y libertades civiles. Sin embargo, en ese mismo índice presenta magros valores en participación política.

En Uruguay existe una extensa tradición de participación de organizaciones sociales, destacándose entre otros: sindicatos, cooperativas, fundaciones, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones barriales. Aunque varias de ellas se caracterizan por formas de participación percibidas principalmente como espacios de reivindicación y defensa de derechos, han tenido una larga actuación de incidencia «desde abajo» en las políticas públicas en diversos terrenos. Algunas son específicas de sus sectores de actividad y otras tienen un impacto más general, desde el impulso a instancias de democracia directa a través de referéndums hasta la integración de directorios de organismos públicos como ser, por ejemplo, el Banco de Previsión Social a partir de la década de 1990. Hay además una larga experiencia de cogobierno en algunos ámbitos educativos, con participación de docentes y en algunos casos también de estudiantes y graduados.

El Estado Uruguayo ha venido promoviendo ámbitos de participación ciudadana institucionalizada a través de canales formales o institucionales, abiertos por el Estado en cualquiera de sus

niveles de Gobierno: Nacional, Departamental y Local. El objetivo de esto ha sido incluir la participación de sociedad civil (en forma individual o colectiva) como un factor relevante en los procesos de fortalecimiento democrático, pudiendo los diferentes actores de la sociedad incidir en los asuntos públicos.

Se destaca que Agestic ha realizado un esfuerzo importante en articular, diseñar e impulsar una estrategia transversal a todo el Estado con respecto a uno de los pilares de Gobierno Abierto, el de la participación ciudadana y en particular su promoción mediante el uso y aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Tanto las experiencias y dispositivos generados desde la perspectiva de la democracia deliberativa como de la democracia participativa han hecho un uso creciente de tecnologías digitales. En el caso de Gobierno Abierto ese aspecto está presente desde su origen. Desde todas estas perspectivas y desde las lógicas propias que dieron lugar al nacimiento de internet y que las redes digitales habilitan, ha ido surgiendo el concepto de democracia digital, con autonomía propia pero en interacción con ellas.

Conclusiones

Para el diseño del proceso de participación ciudadana digital se propone discriminar cada una de las etapas o fases que lo conformarán, indicando las características que se pretenden en cada una de las siguientes dimensiones. Las dimensiones descritas no son ejes dicotómicos sino que poseen un continuo de valores:

Individual-Colectivo (dimensión representativa)

Determinar si se busca que participe la ciudadanía en forma individual o colectiva y en caso

4. Wright, Scott, & Street, John. (2007) «Democracy, Deliberation and Design: The Case of Online Discussion Forums». *New Media & Society*, 9, 849-869

de hacerlo en forma colectiva cómo debe ser la representatividad, con qué mecanismos y niveles de aval, interacción, mandato y rendición de cuentas entre quienes participan y sus colectivos respectivos.

Amplitud y selectividad

Se trata de definir si se espera una amplia participación ciudadana o por el contrario se busca conformar un grupo reducido pero selectivo en cuanto a su integración. El grupo etario, el género, el pertenecer a un territorio u otros requisitos que puedan exigirse, hacen a la amplitud de la participación, considerando no sólo los planteados formalmente sino también aquellos que se terminan produciendo indirectamente durante el mismo proceso, por ejemplo la exclusión de una parte de los participantes por no disponer de tiempo o de recursos para poder continuar participando.

Dimensión deliberativa

Se refiere al carácter deliberativo de la fase, dependiendo de si se procura conocer las preferencias preexistentes o por el contrario se pretende que se construyan y emerjan opiniones durante el proceso. En el primer caso se usarán mecanismos de votación en las primeras etapas del proceso, mientras que al ser deliberativo se buscarán opiniones consensuadas, que puedan ser votadas por los participantes directos o por públicos más amplios, pero durante las fases finales del proceso.

Nivel de participación

Da cuenta de los niveles de participación propuestos por la Asociación Internacional para la Participación Pública, que van desde la información hasta la toma de decisiones. Cabe señalar que aunque el proceso permita que algunos participantes tomen o propongan decisiones

vinculantes, es posible que otros acompañen el proceso sólo recibiendo información, o que puedan comentar y opinar pero sin tomar decisión, etc.

Dimensión de experticia

Se refiere al conocimiento técnico en un determinado campo de especialidad, que es requerido formar parte de una determinada etapa del proceso, pudiendo ser totalmente abierto o cerrado a un conjunto específico de especialistas en la materia.

Dimensión virtual-presencial

Se refiere al repertorio de acciones que es posible realizar en forma presencial y en forma virtual, desde que sea completamente presencial, llegando al extremo de que todas puedan ser realizadas exclusivamente en forma virtual.

Dimensión sincrónico-asincrónico

Hace referencia a la sincronidad de las acciones de cada uno de los participantes con respecto a las acciones del resto. Por ejemplo, una teleconferencia es sincrónica, mientras que un foro de debate es asincrónico, ya que permite a los participantes leer, comentar, preguntar y responder en distintos momentos.

A partir de las características definidas para cada una de las etapas del proceso participativo, se deben analizar los posibles aportes de las tecnologías digitales y evaluar las herramientas digitales que serán propuestas con el objetivo de promover y potenciar la participación ciudadana en cada fase.

ANEXO 2

Procesos participativos en Uruguay y en el mundo



En el marco del trabajo durante el proyecto eParticipación o Participación ciudadana digital (Udelar-AGESIC 2020-22), se relevó un conjunto de experiencias nacionales e internacionales de participación ciudadana. El objetivo fue visibilizar aprendizajes que aporten al diseño, planificación, implementación y evaluación de procesos participativos, de lo que da cuenta el [Documento 2 - Procesos participativos y e-participación: experiencias comparadas y aprendizajes](#) del Marco de referencia inicial.

El relevamiento fue desarrollado mediante la revisión de documentos públicos, publicaciones y realización de entrevistas a actores clave. Los casos analizados fueron seleccionados por su diversidad en cuanto a territorios, marcos normativos, género, generaciones, tipos de experiencia, aspectos metodológicos, capacidad de incidencia y uso de herramientas digitales.

El uso de herramientas digitales constituyó un aspecto importante para la elección de los casos, pero no exclusivo, dado que se buscaba visualizar mecanismos, factores, tramas y repertorios de participación desarrollados en Uruguay, donde el uso de estas herramientas con fines participativos es incipiente y este proyecto apunta precisamente a estimularlo. En los casos internacionales el aprovechamiento de las tecnologías digitales sí fue un aspecto determinante para su

elección, ya que se buscó identificar aspectos de participación digital que puedan ser replicados en el contexto uruguayo.

Se tomaron como ejes para el relevamiento los siguientes puntos:

Características de la experiencia

Se relevó el origen, en qué contexto surgieron las experiencias y qué actores plantearon la iniciativa. Cuáles fueron las modificaciones, evoluciones, incentivos y/o barreras que se fueron generando, así como, los diferentes formatos y frecuencias de funcionamiento.

Los actores participantes

Se relevó si participaron instituciones, organismos, colectivos o de forma individual. En el caso de colectivos conformados por representantes también sus formas de designación.

Objetivos y niveles de participación

Se buscó visualizar para qué se creó el espacio y qué niveles de participación desarrollaron, desde informar a consultar, involucrar, colaborar o dar poder de decisión (IAPP, 2018).

Marcos institucionales y recursos

Se relevó si existían normas que regulan o regularon la experiencia (ley, decreto, resolución) y

que recursos económicos, técnicos, administrativos, infraestructura permitieron su realización.

Sistematización y evaluación de procesos y resultados

Se buscó visualizar la existencia de rendiciones de cuentas, memorias públicas, actas y relatos de los participantes. Además, se relevaron los aprendizajes, los aspectos satisfactorios e insatisfactorios, las fortalezas, logros, debilidades y dificultades para los actores estatales y no estatales.

Herramientas digitales

Se relevaron las herramientas digitales utilizadas, cuáles fueron sus usos y funcionalidades, así como la experiencia de los usuarios si era posible.

En el *Documento 2*, se han descrito, a través de la sistematización de estos ejes, los principales factores que favorecen o desalientan el desarrollo de los procesos participativos, así como las dificultades y tensiones que las experiencias plantean. Asimismo, se examinó las herramientas y usos en el marco de las diferentes experiencias de participación relevadas, con el objetivo de describirlas a la luz de los procesos participativos, haciendo hincapié en cómo se enmarcan y relacionan con ellos. En el *capítulo 2* de esta guía se sintetizan los principales aprendizajes que surgen de este conjunto de experiencias.

Por otra parte, en el *Documento 2b* se presentan *Estrategias de gobierno digital y promoción de participación electrónica en perspectiva comparada*¹, analizando los casos de políticas públicas en seis países: Singapur, EE.UU, Holanda, Colombia y Chile. Tras la presentación de los casos nacionales se identifican las diferencias de objetivos, medios y resultados. El documento incluye finalmente un conjunto de anexos con referencias bibliográficas e indicadores producidos por distintas instituciones: Naciones Unidas, Unión

Internacional de Telecomunicaciones, Banco Mundial, The Economist, etc.

Como se habrá visto a lo largo de la guía incluimos enlaces a fichas de algunas experiencias, que son las que sirvieron de base para la elaboración del *Documento 2* ya referido. En *esta carpeta*² se encontrarán las fichas completas en las que se relevó la información obtenida de cada caso. Para una consulta más rápida a continuación se resumen aquí esas fichas.

Procesos participativos en Uruguay

Comisión Honoraria Asesora de Servicios de Comunicación Audiovisual (CHASCA)

Organismo creado por la Ley de Medios (19307) de 2014 que, según su art. 79, «actuará en forma independiente y en la órbita administrativa del Consejo de Comunicación Audiovisual (CCA)» y «será consultada preceptivamente para la elaboración del reglamento de la presente ley, los pliegos y procedimientos de otorgamiento de autorizaciones y licencias y la consideración de las solicitudes presentadas, así como en los casos en que el Poder Ejecutivo o el Consejo de Comunicación Audiovisual lo estimen pertinente. Adicionalmente, la Comisión podrá generar asesoramientos no vinculantes en todos los temas referidos a la presente ley». Al no haberse integrado el CCA de hecho ha funcionado como asesor del Poder Ejecutivo, particularmente DINATEL.

Instalada en 2017, con antecedentes en organismos similares desde 2008. Actores involucrados, según ley 19307: Ministerio de Industria, Energía y Minería, cuyo representante la preside; Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay; Ministerio de Educación y Cultura; Universidad de la República; universidades privadas con carreras de comunicación; titulares de servicios de comunicación audiovisual comerciales y comunitarios; trabajadores de los servicios

1.



2.



de comunicación audiovisual, productores de contenidos audiovisuales organizaciones no gubernamentales vinculadas a la promoción y defensa de la libertad de expresión, los derechos de niños, niñas y adolescentes, las mujeres y la eliminación de todas las formas de discriminación; Poder Legislativo (un representante no legislador designado por la Asamblea General).

Herramientas digitales utilizadas: plataforma Redmine, desarrollada por Planio. Es la principal vía de comunicación no presencial entre los integrantes de la comisión. En la práctica se han utilizado tres de sus funcionalidades: Peticiones, Documentos y Foros.

Comisiones de Cuenca / Plan Nacional de Aguas

El Plan Nacional de Aguas es un instrumento técnico político a través del cual se establecen los lineamientos generales para la gestión de los recursos hídricos en todo el territorio. Fue aprobado por decreto del Poder Ejecutivo 205/017 del 31 de julio de 2017. En la Ley del 2004 de Política Nacional de Aguas N°18.610, se establece que para su elaboración se debe incluir a los distintos actores de la sociedad civil y la ciudadanía en general. En el año 2009, se establecen los ámbitos de participación específicos para su realización.

Principales actores involucrados: Ministerio de vivienda, ordenamiento territorial y Medio ambiente (MVOTMA), Ministerio de Ganadería, Ministerio de Turismo, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Defensa, Ministerio de Industria, organizaciones de la sociedad civil (organizaciones sindicales, sociales, de vecinos, ambientales), organizaciones empresariales, Academia (Udelar), Municipios y alcaldías, ciudadanos y vecinos individuales.

Herramientas digitales utilizadas: para el trabajo de las comisiones se utiliza el correo electrónico y el sitio web del Ministerio para acceder a

la información pertinente. También se utiliza el sitio web de Decí Agua, para difundir y sintetizar la discusión del panel ciudadano y disponibilizar a la ciudadanía todos los documentos, preguntas y respuestas que surgieron.

Concurso de ideas urbanísticas y arquitectónicas para el ex Dique Mauá y el ex Gasómetro

Se construyeron dos mecanismos para la participación ciudadana: una consulta pública que relevó usos deseados y no deseados en el territorio, y un concurso de ideas posterior con proyecciones para el espacio. El proceso fue desarrollado por el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), con la Asesoría de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de la República (FADU-Udelar) y la cooperación de la Intendencia de Montevideo (IM) y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Se extendió de abril a septiembre de 2019.

De la consulta pública participaron 825 personas de forma individual completando un formulario web. En el concurso de ideas participaron 51 propuestas. A su vez se generaron instancias presenciales mediante grupos de discusión con la participación de referentes institucionales a nivel nacional, departamental, municipal y de colectivos locales. Las propuestas del concurso de ideas podrían ser colectivas o individuales con la necesaria participación de un/a arquitecto. En su mayoría se trataron de propuestas colectivas, registrándose más de 400 concursantes y la participación de múltiples equipos interdisciplinarios.

Herramientas digitales utilizadas: fueron la base para la generación del proceso de consulta y concurso. La consulta se generó a través de un formulario web en la página del MIEM, y se construyeron diferentes productos comunicacionales

que permitieron generar la información y comunicación necesaria para habilitar el proceso.

Congreso Nacional de Educación (CNE)

Instancia de integración general y amplia que buscó reflejar las perspectivas de la ciudadanía a nivel nacional en torno al Sistema Nacional de Educación. Se trató de un ámbito de carácter asesor y consultivo, pero no resolutivo. Comenzó con el primer Congreso en 2006 hasta la tercera y más reciente edición en 2017, siendo integrado por múltiples actores interesados en los temas de educación.

Herramientas digitales utilizadas: el Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP) dispuso una aplicación para celulares iPhone y Android sobre el Tercer Congreso, dirigida a educadores, estudiantes y sociedad civil en general, con el fin de que puedan acceder a la información necesaria para participar. Asimismo, se utilizó el mail en instancias de comunicación al interior de la organización del CNE y en todo lo que ha sido transparencia y rendición de cuentas a través de su sitio web, siendo un repositorio con documentación de todo el proceso, desde el primer al tercer Congreso.

Consejo Uruguayo de Juventudes, Instituto Nacional de la Juventud: Jóvenes representantes de Mesas departamentales juveniles.

El Consejo Uruguayo de Juventudes (CUJJ) es un colectivo de representantes juveniles de todo el país, convocado y conformado a partir del incentivo del Instituto Nacional de la Juventud. Busca visibilizar a los y las jóvenes como ciudadanos activos y posibles constructores de políticas a partir de acercar propuestas a actores claves como organizaciones de la sociedad civil y al gobierno en sus distintos niveles. Comenzó en 2017 y continúa hasta la actualidad.

Está conformado por 2 representantes-delegados por departamento (surgidos de Mesas de Juventud Departamentales y Locales) y por integrantes de organizaciones juveniles de carácter nacional, participando unos 55 jóvenes aproximadamente.

Herramientas digitales utilizadas: páginas de Facebook (tanto a nivel nacional como departamental); página web. El Facebook y el correo electrónico del CUJJ se utilizan para circular información entre las reuniones del consejo nacional y son administradas por dos jóvenes que son elegidos para ello. A nivel departamental se suele manejar Facebook y grupos de WhatsApp como herramientas para el intercambio.

Espacio de Diálogo de Mujeres Rurales

Espacio de articulación entre sociedad civil e instituciones, vinculadas al medio rural y a las mujeres rurales. Comenzó en octubre de 2015 y continúa hasta la actualidad.

Dentro de los principales actores involucrados, se encuentran actores de la sociedad civil: Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), Red de Grupos de Mujeres Rurales, Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay (AMRU); Instituciones públicas: MGAP, Inmujeres, MSP, Instituto de Plan Agropecuario (IPA), Secretaría Nacional del Deporte, Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Instituto Nacional de Colonización (INC), Secretariado Uruguayo de la Lana (SUL).

Herramientas digitales utilizadas: espacio de rendición en web del MGAP; correo electrónico.

Grupos de Referencia de Niños, Niñas y Adolescentes de PROPIA (Programa de Participación Infantil y Adolescente) / Consejos Asesores y Consultivos (CACs) Departamentales.

Programa cuyo objetivo es promover el ejercicio del derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes (NNA), desarrollando líneas de acción que garanticen la diversidad y heterogeneidad de los participantes y sus propuestas. En el marco de este programa se conforman grupos de niños, niñas y adolescentes en cada uno de los departamentos del país, coordinados por el INAU y con diversa procedencia institucional, en los que se abordan temas vinculados a sus derechos; promueven y desarrollan acciones a nivel local y departamental, surgidas de sus intereses y necesidades.

Actualmente los grupos de referencia de adolescentes están en transición hacia la conformación de CACs Departamentales de acuerdo a la aprobación en agosto de 2019 de la Ley 19.785 de creación del Consejo Asesor y Consultivo como órgano asesor del Directorio de INAU.

Los Grupos de Referencia (a partir de 2020 CAC Departamental) congregan representantes adolescentes de distintos colectivos a nivel local, incluyendo un representante electo/a para representar al Departamento en el CAC nacional. Planifican y desarrollan diversas actividades como ser marchas, intervenciones urbanas, «movidas», con el objetivo de promover acciones en torno a los derechos y específicamente el ejercicio del derecho a la participación.

El *Congreso Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes* que se realiza en noviembre de cada año tiene como objetivo abordar los procesos desarrollados en el año, para evaluar y realizar proyecciones para el año próximo. Participan delegaciones de niños, niñas y adolescentes de cada Departamento

Los Grupos de Referencia tienen un período de funcionamiento de 2 años desde la elección de los integrantes con reuniones periódicas: 2020-2022. No se utilizan herramientas digitales en particular.

Juicios Ciudadanos

Fueron procesos de involucramiento de quince (15) ciudadanos que no son expertos en la temática a tratar ni están implicados directamente con alguna de sus aristas (el Panel Ciudadano), atravesando un proceso de información, toman contacto con especialistas y personas relevantes con relación al tema, manejan argumentos, deliberan e interrogan a expertos para llegar a un informe final con sus conclusiones sobre el tema en cuestión. Los participantes son seleccionados luego de una convocatoria pública a interesados. Se busca diversidad de voces y experiencias (distintas partes del país, distintos niveles educativos, experiencias laborales y familiares, equidad de género, diversidad de edades, etc.).

Las fechas de los procesos analizados fueron las siguientes: Juicio Ciudadano sobre Energía Nuclear (JCEN): abril-noviembre de 2010; Juicio Ciudadano sobre Minería (JCM): junio-diciembre de 2011; Deci Agua: junio-diciembre de 2016.

Los tres procesos fueron impulsados por equipos universitarios y financiados por el Fondo Comprensión Pública de Temas de Interés General de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (Universidad de la República). Deci Agua fue apoyado financieramente también por la Dirección Nacional de Agua.

Las herramientas digitales tuvieron su foco centrado en la difusión y comunicación de los procesos. Se utilizó una web interactiva, así como también redes sociales y se realizó un documental audiovisual («El Ciudadano 16», el cual se encuentra en la web).

Junta Nacional de Salud (JUNASA)

Es un organismo deliberativo y ejecutivo que cumple funciones de administración y gestión de políticas públicas en el campo de la salud. Funciona desde diciembre de 2007 hasta la actualidad.

Está integrada por representantes políticos del Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Economía y Finanzas, Banco de Previsión Social y representantes sociales de las instituciones privadas que integran el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), de los trabajadores y de los usuarios. El organismo cuenta con Consejos Asesores Honorarios Departamentales y Locales, todos ellos con representación de prestadores, trabajadores y usuarios.

Herramientas digitales utilizadas: mail en diferentes procesos de comunicación del ámbito y sitio web.

Mesas de Desarrollo Rural

Las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) son un espacio de participación y articulación territorial llevada adelante por la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). Comenzaron en 2007 y continúan hasta la actualidad. Funcionan 42 mesas en todo el país donde participan 450 organizaciones de la sociedad civil. La distribución de las MDR se realiza según un criterio territorial.

Son un componente fundamental de la política de descentralización rural y un instrumento de política pública que busca la participación de la sociedad agropecuaria para canalizar proyectos de desarrollo, visualizar demandas de la población organizada y la articulación de los diferentes sectores públicos y privados para la promoción del desarrollo local.

Herramientas digitales utilizadas: sitio web institucional del MGAP; mail; WhatsApp.

Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana

Se trató de un espacio de participación e intercambio entre diferentes actores sociales para trabajar los temas relacionados con la seguridad y la convivencia desde una mirada local. Principales actores involucrados: seccionales de barrio con la Policía Comunitaria, representantes de los Consejos Vecinales, representantes de instituciones a nivel local, vecinos interesados en participar activamente. El programa se desarrolló desde 2006 hasta 2020. Herramientas digitales utilizadas: sitio web; mail.

Montevideo Decide - Montevideo

Es una plataforma digital para promover y canalizar debates y propuestas para la ciudad, realizar consultas del gobierno local a la ciudadanía y facilitar los procesos del Presupuesto Participativo (PP, que existía antes que la plataforma). Permite a los ciudadanos plantear propuestas, apoyar y comentar las de otros, obliga a la Intendencia a estudiar la viabilidad de las propuestas que alcanzan apoyos significativos, someterlas a votación y realizarlas si son viables y aprobadas. Se inició en 2018 y continúa activa.

Principales actores involucrados: Intendencia de Montevideo; Ciudadanos de Montevideo, colectivos diversos, organizaciones sociales.

La herramienta digital en la que se basa (Consul) es de código abierto, fue creada para un caso similar (Decide Madrid) y luego adoptada/adaptada a muchas otras ciudades.

Complementa otros procesos participativos que ya había en Montevideo, con acento en la participación individual digital, no presencial.

Plan Nacional de Cambio Climático (PNCC)

Plan diseñado por el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC). Es el instrumento que el gobierno del Uruguay y el

Congreso de Intendentes establecieron para incorporar el cambio climático a la estrategia de desarrollo sostenido del Uruguay a largo plazo. Además, es un factor importante para otras áreas de política como son la promoción de las áreas rurales, la gestión costera integrada, el ordenamiento del territorio y la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales. Aspira a conformar un conjunto ordenado de orientaciones y directrices elaboradas en forma interinstitucional y participativa. El Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y la Variabilidad (SNRCC) convocó a instituciones del sector público, sector privado, sociedad civil organizada y sector académico para preparar una propuesta de ejes estratégicos e identificar las líneas de acción para atender el desafío del cambio climático.

El proceso se desarrolló en 2016, habiendo participado alrededor de 280 personas. El PNCC prevé su desarrollo e implementación con la participación de los distintos actores de la sociedad uruguaya, con un horizonte hacia el año 2050. Su objetivo es coordinar y planificar las acciones necesarias para la prevención de riesgos, la mitigación y adaptación al cambio climático.

Presupuesto Participativo Montevideo

Mecanismo que busca otorgar a la población de Montevideo el derecho de participación para proponer y luego decidir mediante voto secreto la realización de obras y servicios sociales de interés local que son financiados con partidas presupuestales de la Intendencia. Comenzó en 2005 y continúa hasta la actualidad.

Principales actores involucrados: Intendencia de Montevideo, Junta Departamental, Municipios, Concejos Vecinales, organizaciones barriales, vecinos y vecinas del correspondiente ámbito territorial.

Herramientas digitales utilizadas: Sitio web de la Intendencia; mail; plataforma Consul, herramienta de código abierto desarrollada inicialmente por el Ayuntamiento de Madrid para la plataforma de participación ciudadana Decide Madrid.

Proceso de co-construcción del Primer Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNADH)

Es un proceso conducido por la Secretaría de Derechos Humanos – Presidencia de la República (SDH) que involucra a los organismos del gobierno central y, en menor medida, a otros organismos públicos (Intendencias, etc.). Recoge también propuestas de la sociedad civil. Busca identificar problemas de DDHH y acordar acciones para enfrentarlos. Se propone generar un documento estratégico general, planes operativos temáticos y por organismo y un monitoreo de su cumplimiento.

Fecha de inicio y finalización: marzo 2021-diciembre 2024. (Elaboración del plan: agosto 2021-julio 2022 – 11 meses)

Principales actores involucrados: Secretaría de Derechos Humanos – Presidencia de la República, organismos estatales, academia, sociedad civil.

Herramientas digitales utilizadas: plataforma de participación ciudadana Decidim, con las adaptaciones para Uruguay de AGESIC. Los usos son: documentos sobre el plan y el proceso de co-construcción, propuestas (con comentarios y apoyos), encuentros (en algún caso incluye link a Youtube), formulario en línea sobre problemas de DDHH del país y acciones para encararlo, estadísticas. Para proponer, apoyar y responder al formulario hay que loguearse con usuario gub.uy.

Procesos participativos de otros países

Presupuesto Participativo (PP) de Porto Alegre (Brasil)

Es un instrumento de gestión pública mediante el cual la comunidad discute y decide los criterios y programas de inversión de un porcentaje predeterminado de los recursos disponibles en el presupuesto municipal, formula los proyectos a ejecutar, efectúa su seguimiento y controla su realización.

Principales actores involucrados: Gobierno Municipal de Porto Alegre, organizaciones de la sociedad civil, vecinos y vecinas de las 16 regiones en las que se subdivide la ciudad.

Herramientas digitales utilizadas: en 2016 se comenzó a implementar la plataforma digital «Porto Alegre Participa», utilizando la herramienta de código abierto Consul. Se utiliza dicha herramienta para hacer propuestas, votar en consultas de ciudadanos, proponer proyectos de presupuesto participativo, decidir sobre regulaciones municipales y abrir debates.

CAPS - Chicago Alternative Policing Strategy (Estrategia Policial Alternativa de Chicago)

Es una estrategia policial impulsada por la comunidad y diseñada para el Departamento de Policía de Chicago (CPD), cuyo objetivo es cerrar la brecha entre la fuerza policial y los ciudadanos de Chicago. CAPS comenzó en 1993 como un programa piloto en cinco de los 25 distritos policiales de Chicago, después de detectar el deterioro de la imagen de CPD y el aislamiento comunitario progresivo desde hacía tres décadas. En 1995, se extiende el programa al resto de los distritos de la ciudad, dividiendo la misma en 280 barrios planteando en cada uno una reunión mensual abierta a los vecinos de «ritmo comunitario» o «sentir de la comuna» (community beat

meeting) donde se discuten ideas para mejorar la convivencia y la seguridad pública en la zona.

Cada reunión se inicia presentando la información relevada sobre la seguridad en la comuna y sobre la marcha de las acciones decididas en la reunión previa, información que es evaluada por los participantes (Fung & Wright, 2003). Luego de definido y acordado el diagnóstico sobre los problemas y su ponderación, se realiza una «lluvia de ideas» entre los asistentes para proponer posibles medidas y acciones que puedan dar solución a los mismos. Luego se delibera para llegar a medidas que se entienden son las más prioritarias para ser implementadas. La ejecución y el impacto de las mismas es evaluado en sucesivas reuniones. Principales actores involucrados: Departamento de Policía de Chicago; Alcaldía y municipalidad de Chicago; Organizaciones comunitarias como la Alianza de vecinos por seguridad barrial (Chicago Alliance for Neighborhood Safety) entre otros: vecinos. Fecha período analizado: 1993-2000.

Herramientas digitales utilizadas: el repositorio colaborativo github para guardar mapas de la ciudad, rutas de bicicletas, puntos de interés y diferentes contenidos que son colectivamente construidos y actualizados. También se construyó una app que muestra el mapa del delito en la ciudad, disponible para todos.

Chicago Public School (CPS) / Local School Councils (LSC) - Escuela pública de Chicago / Consejos locales escolares

La reforma de la educación en Chicago empoderó a los consejos escolares locales (Local School Council LSC) asignándole la responsabilidad de contratar y también despedir a los directores de las escuelas, decidir los gastos, administrar los fondos discrecionales, diseñar e implementar estrategias para mejorar la currícula, revisar la operación y los procesos administrativos, etc.

Los consejos escolares locales sirven como el cuerpo de formulación de políticas de la escuela.

Los LSC permiten no solo a los educadores sino también a los padres la oportunidad de tomar decisiones importantes sobre cómo se educará a sus hijos. Cada consejo local está formado por padres, maestros, miembros de la comunidad y el director. En las escuelas secundarias, también hay un representante estudiantil sin derecho a voto. Luego se sumarían representantes de la comunidad, miembros de organizaciones barriales y un representante de los funcionarios no docentes.

Fecha período analizado: 1995-1999.

Principales actores involucrados: Oficina del distrito y de la ciudad del Consejo de Educación de Chicago (Chicago Board of Education); Alcaldía y Gobierno del Estado de Chicago; Sindicato de Maestros de Chicago (Chicago Teacher's Union CTU); organizaciones de vecinos; organizaciones activistas por la educación; padres; estudiantes; maestros.

Herramientas digitales utilizadas: mapa de integrantes de los consejos locales.

Constitución Colaborativa de Islandia

Proceso constituyente donde participaron directamente 40 mil personas, el 11% de la población, y cuya producción resultante fuera puesta a consideración de toda la ciudadanía el 20 de octubre de 2012 en un Referéndum, obteniendo el 64.2% de las adhesiones.

Actores involucrados: Parlamento, Asamblea constituyente, Comité de redacción, ciudadanía en general, organizaciones de la Sociedad Civil, ciberactivistas.

Herramientas digitales utilizadas: *Facebook*, *Twitter*, sitio web oficial, herramienta colaborativa de edición.

Decide Madrid

Decide Madrid es una plataforma digital para canalizar diversos procesos participativos en torno a políticas y acciones del ayuntamiento de la ciudad. Permite a los ciudadanos plantear propuestas, apoyar y comentar las de otros, votar aquellas que alcanzan apoyos significativos, con fuerza vinculante para la administración. Esto incluye a los presupuestos participativos por distrito y de la ciudad. Principales actores involucrados: Ayuntamiento de Madrid, organizaciones vecinales, colectivos diversos, ciudadanos de Madrid.

La plataforma se inició en setiembre de 2015 y continúa activa.

Herramientas digitales utilizadas: funciona con la herramienta Consul, de código abierto, creada para el caso y luego adoptada a muchas otras ciudades. Cuenta con diferentes funcionalidades: debates, propuestas, votación y datos abiertos, entre otras.

Datos abiertos, con más de 300 paquetes sobre temas como calidad del aire, accidentes de tránsito, animales domésticos en cada distrito, etc.

Ingenia Santa Fé (Argentina)

Ingenia fue un programa provincial desarrollado por el Gabinete Joven y la Secretaría de Juventudes del Gobierno de la Provincia de Santa Fe (Argentina), el cual buscó promover la participación juvenil de grupos, colectivos y organizaciones de jóvenes, a través del financiamiento de sus ideas, iniciativas y proyectos. Los y las jóvenes agrupados presentaban sus ideas e iniciativas organizadas en un proyecto para que sean evaluadas. En caso de ser seleccionados, recibían hasta \$25.000 para emprender ese proyecto, comprometiéndose a rendir cuentas de su desempeño. Principales actores involucrados: Gobierno de la Provincia de Santa Fe y sociedad civil. Año 2019-2020

Herramientas digitales utilizadas: en los últimos años todo el proceso se realizó apoyándose en una plataforma digital, la cual transparentó el proceso y dio mayor visibilidad a los proyectos de jóvenes, redes sociales para dar soporte y comunicar (Twitter y Facebook).

Instituto H21 (República Checa)

El Instituto H21 es una organización internacional para la investigación aplicada en el área de elección pública, fundada en 2016 en Praga, República Checa. Trabajan en sistemas de votación alternativos para tomar decisiones consensuadas en grupo. IFD21 tiene como objetivo aumentarla participación pública en los procesos de toma de decisiones y difundir la idea del sistema de votación Método Janecek (D21).

Prezident 21

Este fue un proyecto piloto del instituto para familiarizar a las personas con el método Janecek, donde utilizaron la votación electrónica en conjunto con las elecciones presidenciales para familiarizar a las personas con el método y mostrar alternativas a las votaciones tradicionales. En el juego, se podían usar 3 votos positivos y 1 negativo.

Presupuesto Participativo de San Lorenzo (Argentina)

Todos los años, la gestión municipal destina una partida del presupuesto para que la ciudadanía decida cómo gastarla. Esto se hace, en primera instancia, abriendo una convocatoria de propuestas en la que cualquier ciudadano o institución puede presentar proyectos. Luego, atraviesan una etapa de estudio de factibilidad de las propuestas (lo hace el equipo técnico del municipio) y, en una segunda instancia, los mismos ciudadanos votan qué proyectos se van a ejecutar.

Año: 2019.

Principales actores involucrados: Gobierno municipal de San Lorenzo, instituciones locales (ejemplo: refugio de animales, club de barrio), ciudadanos. Herramientas digitales utilizadas: Nice Budget4 by Virtuágora.

Programas Urbanos Integrales (PUI) de Medellín (Colombia)

Son propuestas de intervención urbanística en la ciudad de Medellín (Colombia). Se desarrollan en la zona periférica de la ciudad, donde vive el 40 por ciento de sus habitantes. Su metodología se basa en la participación de diversos actores que son parte del territorio intervenido y en los diferentes momentos de su intervención. Se trabaja en la transformación de la infraestructura en: vivienda, parques, colegios, equipamientos de seguridad y corredores de movilidad.

En el proceso están involucrados la alcaldía de Medellín y organizaciones sociales.

Es de frecuencia permanente. Comenzó en 2007 y continúa en la actualidad. Se han realizado más de 30 intervenciones urbanas basadas en procesos de participación de los actores sociales, es decir, 30 ciclos de participación en un proceso integral más complejo.

Plataformas como Mi Medellín, Medellín Ciudad Digital y el portal de la Alcaldía de Medellín han generado herramientas de consulta que han fortalecido la idea del ciudadano como cogestor de la ciudad. A su vez, han desarrollado una estrategia de datos abiertos generando mecanismos de información que acompañan las transformaciones territoriales, promoviendo así, una mayor cercanía con la Alcaldía de Medellín.

En el marco de los PUI se desarrollaron las plataformas SIPUI y SIPRED, sistema de datos que permiten visualizar en tiempo real el estado de las transformaciones, sobre todo lo referido a los realojos o acondicionamientos de los asentamientos. Se ha trabajado para que las

herramientas digitales fortalezcan y agilicen los procesos de participación ciudadana (debates, presupuestos participativos, pactos ciudadanos, comités barriales, etc.)

Rosario Hábitat (Argentina)

El programa busca mejorar las condiciones de vida de las familias de bajos ingresos que viven en asentamientos informales en la ciudad de Rosario a través de un proceso participativo holístico. Se realizan talleres y jornadas de difusión, presenciales. Se trata de talleres participativos donde se abordan con los vecinos, las reglas del propio proceso, donde se pudieran identificar los problemas locales y los objetivos de todo el plan. También donde se pudieran conversar e identificar los problemas sociales existentes en la comunidad como ser la falta de empleo y de perspectivas, entre otros. Si bien el programa integra a colectivos de asociaciones vecinales y otras ONGs con base territorial, para participar de los talleres, el único requisito es ser vecino de los asentamientos y cada participante representa solamente a los integrantes de su núcleo familiar.

Principales actores involucrados: Municipalidad de Rosario, intendente de la ciudad, Servicio Público de Vivienda (SPV), vecinos de los asentamientos y organizaciones de la sociedad civil.
Años: 2001-2004

Herramientas digitales utilizadas: sitios web, sistemas de información geográfica (GIS).

ANEXO 3

Catálogo de Ámbitos de Participación Ciudadana (APC) e indicadores



El [Catálogo de Ámbitos de Participación Ciudadana](#) es un sitio web a través del cual se difunde, promueve y pone a disposición de la ciudadanía información sobre los diferentes ámbitos de participación ciudadana institucionalizada existentes en Uruguay, presentando una descripción de cada uno y sus características. Procura dar a conocer, promover e incentivar la participación y colaboración ciudadana a través de la difusión de los múltiples espacios e instancias participativas existentes en el país.

Para la conformación del catálogo se consideran ámbitos de participación ciudadana aquellos espacios generados exclusivamente a través de canales formales o institucionales, abiertos por el Estado en cualquiera de sus niveles de gobierno -nacional, departamental y local-, que cuenten con la participación de sociedad civil (en forma individual o colectiva) y que se encuentren identificados bajo un nombre específico. Cabe destacar que los ámbitos pueden ser de diferente índole, entre ellos: asamblea, audiencia pública, cabildo, consulta pública, contraloría ciudadana, comisión vecinal, comisión/subcomisión/comité, consejo (Consultivo, Vecinal, Social, de Ministros Abierto, etc.), mesa (de diálogo, de trabajo, de desarrollo), presupuestos participativos. Asimismo, pueden tratar muy diferentes temas: salud, educación, vivienda, medio ambiente,

género, seguridad, espacio público, entre otros muchos. Tienen diferentes niveles de formalización y estatus jurídico: creados por ley, resolución administrativa, a través de una solicitud de un programa de cooperación. La participación puede presentarse de distintas formas y comprender acciones variadas, teniendo una característica común: algún grado de interacción entre autoridades públicas y la ciudadanía, y la posibilidad de incidencia de los ciudadanos en la toma de decisiones a través de la deliberación, votación de propuestas, fiscalización, cogestión de programas o políticas públicas, entre otras.

Cabe señalar que el Catálogo de APC se desarrolló inicialmente a partir de un relevamiento nacional, siendo la información proporcionada por aquellos organismos responsables y coordinadores de los ámbitos de participación. Actualmente cada organismo estatal puede actualizar los datos de sus ámbitos de participación correspondientes y/o añadir nuevos.

El Catálogo ofrece información detallada sobre los siguientes aspectos de los Ámbitos de Participación Ciudadana:

- Qué organismo es responsable.
- Quiénes pueden participar (organizaciones de la sociedad civil; personas en carácter individual; organismos públicos; beneficiarios

- del programa; sector privado; otro).
- Tiempo de funcionamiento del APC.
- Referencia normativa.
- Nivel de gobierno de la institución que coordina el ámbito.
- Qué tipo de ámbito es.
- Objetivos generales y particulares.
- Cuál es la frecuencia establecida por ley y cuál es su regularidad efectiva.
- Cuáles son los medios de convocatoria.
- Cuál es la modalidad de las instancias.
- Cuáles son las características de quienes pueden participar en el ámbito.
- Cuál es el método de resolución del ámbito (por votación; por consenso; el ámbito no tiene capacidad de decisión; otro).
- Si es de carácter vinculante o no.
- Cómo se expresan y transmiten resultados (actas/registro; informe/reporte; boletín/página web; reuniones presenciales).
- Si la documentación que registra el proceso es de acceso público o no.
- Tipo de presupuesto asignado (propio; cuenta con acceso a fondos específicos para el desarrollo de actividades; no cuenta con presupuesto propio).
- Quién aporta qué recursos.
- Si tiene etapas o no, entre las cuales podrían estar: convocatoria o inscripción (1° etapa): Presentación de propuestas (2°): Deliberación de propuestas (3°): Votación (4°) Evaluación (5°) Monitoreo (6°).

La construcción de indicadores de participación ciudadana (con el objetivo de llegar al desarrollo de un Sistema Nacional de Indicadores de Participación Ciudadana) permite avanzar en el monitoreo y la evaluación de los diferentes ámbitos de participación institucionalizada en el país., siendo asimismo un paso para la comprensión

de las características y dinámicas de los distintos espacios participativos existentes.

Peruzzotti (2017) realiza una revisión de metodologías e indicadores que se han desarrollado para analizar las características y desempeño de las formas de participación ciudadana que tienen lugar en los ámbitos de participación institucionalizada a fin de orientar la selección de un sistema de indicadores nacional en el Uruguay que permita analizar el desempeño de los ámbitos que están siendo relevados¹.

1. Peruzzotti, Enrique (2017) [Benchmarking Report. Identificación de Indicadores Nacionales sobre Ámbitos de Participación Ciudadana Institucionalizada en el Uruguay](#), AGESIC, Montevideo.

ANEXO 4

Evaluación de herramientas digitales



Metodología

En el *Documento 3 - Mapeo y evaluación de herramientas digitales de e-participación*, que forma parte del Marco de Referencia Inicial del proyecto de eParticipación o Participación Ciudadana Digital, se da cuenta del proceso de evaluación de herramientas digitales y sus resultados. Se comenzó definiendo qué tipo de información se debía relevar de cada herramienta, así como también qué aspectos podrían servir para una comparativa entre ellas. Entendiendo que las herramientas deben apoyar o brindar la infraestructura para que los procesos participativos se desarrollen de la mejor manera, se analizaron por separado los aspectos funcionales y técnicos.

Para realizar la evaluación de las distintas funcionalidades, se establecieron grupos conformados por diferentes perfiles. Es así que cada grupo estuvo constituido por dos integrantes del equipo del proyecto (Facultad de Ciencias Sociales y/o Facultad de Información y Comunicación) y otro de Agesic. Asimismo, un representante del equipo del proyecto y que lo integra por la Facultad de Ingeniería, fue referente para cualquier dificultad de carácter técnico que se pudiera presentar.

Otro aspecto que cabe destacar, es que se tomó como premisa que el tipo de herramienta a analizar fuera de código abierto, de manera

tal de no depender de proveedores y licenciamiento, a la vez de dar la posibilidad de ampliar sus funcionalidades. Además, la metodología aquí propuesta admite que, en caso de surgir una nueva herramienta con las características de ser considerada como alternativa o ayuda en los procesos de participación, es posible analizarla evaluando los aspectos y funcionalidades presentes en este documento.

Para la evaluación funcional se tomaron de forma laxa los conceptos de caso de uso e historia de usuario, de la ingeniería del software, para poder describir funcionalidades o actividades de los procesos participativos a priori realizables mediante herramientas informáticas. La elaboración de la lista de estos casos de uso se llevó a cabo previo a la selección de herramientas para evitar limitar la metodología a funcionalidades de herramientas específicas.

A los efectos de este proyecto, se definen los casos de uso por el actor principalmente interesado en que el caso de uso se pueda contemplar,

los roles de usuarios involucrados y los propósitos perseguidos por los actores involucrados.

Los casos de uso fueron definidos desde cuatro roles o perspectivas concurrentes:

- Los requeridos por las personas individuales que como ciudadanos o ciudadanas pretenden participar del proceso (P).
- Los requeridos por colectivos de la sociedad civil, ya sea para informar e involucrar a sus integrantes, o para difundir o incidir colectivamente (SC).
- Los que responden a necesidades específicas del gobierno, de los organismos que convocan a participar o de los funcionarios responsables del ámbito o dispositivo de participación (G).
- Los requeridos por los administradores de la herramienta, ya sea para asegurar su interoperabilidad o para realizar las tareas técnicas que aseguren su correcto funcionamiento (A).

Grupos de Casos de Uso	
Comunicación/Difusión	Facilidades para comunicar resultados, contenidos, datos del proceso participativo, interactuar con redes sociales, etc.
Conocimiento	Gestión del conocimiento propio del proceso o externo (expertos, informes de terceros, etc), viabilidad de las propuestas, algoritmos de análisis automático, etc.
Interacción colectiva	Funcionalidades para permitir la deliberación, el intercambio de opinión, la elaboración colectiva, el acuerdo de temas y la representación de colectivos
Participación individual	Funcionalidades para permitir la participación individual, opinar, proponer iniciativas, comentar, etc.
Facilidades Técnicas	Funciones adicionales de configuración, mecanismos de autenticación y de integración
Facilitadores	Funciones, componentes visuales, ayudas en línea y otros mecanismos que facilitan la participación.
Moderación	Elementos orientados a la moderación y gestión de la participación
Soporte Audiovisual	Posibilidades de webcasting de contenidos, audios, videoconferencia, etc.
Gestión de tareas	Gestionar las minutas de reunión, las convocatorias y las tareas de la comisión o grupo de trabajo

Cada uno de los integrantes de cada equipo asumió una o varias perspectivas de análisis y asignó un puntaje, con una breve justificación, a los casos donde su rol fuera partícipe. Una vez asignados los puntajes se realizó la validación y un ajuste técnico por parte de los miembros del equipo con mayor conocimiento de las herramientas (por tener formación en informática o por haberlas instalado). Los puntajes de cada caso de uso fueron ponderados para obtener un puntaje final.

Los casos de uso fueron agrupados en familias o conjuntos de casos con características comunes.

Además de la evaluación funcional de cada una de las herramientas, se relevaron y evaluaron aspectos técnicos de cada uno de los proyectos de software, así como aspectos relacionados al proyecto en sí, la comunidad o las empresas que lo mantienen, sus orígenes y sus perspectivas. Para esto se relevaron aspectos «puntuables» y «no puntuables», según si podían o no ser clasificados siguiendo la escala de evaluación definida (0 - Deficiente; 1 - Insatisfactorio; 2 - Incompleto; 3 - Aceptable; 4 - Satisfactorio; 5 - Supera las expectativas).

Herramientas

La búsqueda de herramientas consistió en un relevamiento incremental aquellas mencionadas en informes académicos sobre participación digital y catálogos de software libre relacionados a la temática. A pesar de encontrar gran variedad de herramientas, pocas de ellas cumplían con los prerequisites establecidos: que se tratara de proyectos de software libre activos, y que no fueran un mero ejercicio teórico sino que existieran algunas experiencias de su uso.

A partir de una selección inicial de herramientas se procedió su instalación y relevamiento técnico inicial. En esta etapa, varias

herramientas dejaron de ser tenidas en cuenta por la imposibilidad de replicar su funcionamiento, impidiendo su evaluación. Se buscó además terminar considerando un conjunto diverso de herramientas sobre las cuales aplicar la metodología de evaluación.

Es importante destacar que al tratarse de tecnologías que evolucionan muy rápidamente, los resultados mostrados en la sección Evaluación son una mera foto del año 2020, enfocada particularmente en herramientas de participación digital basadas en texto. Resulta claro por ejemplo en el área de las videollamadas y videoconferencias, que podrían analizarse muchas más herramientas que no entraron en la lista por el alcance definido.

De todas formas, independientemente del alcance definido por este proyecto para la evaluación de herramientas, la metodología presentada resulta aplicable a otras o nuevos casos de uso, según resulte necesario.

En el documento completo [Mapeo y evaluación de herramientas digitales de e-participación](#), se encuentran en detalle los resultados del análisis para cada una de las herramientas evaluadas. Allí se presentan para cada una, la descripción, fortalezas y debilidades en el contexto del proyecto, y la evaluación de cada uno de los aspectos técnicos y grupos de casos de uso. El detalle del desempeño de cada herramienta en cada caso de uso individual también se encuentra en el documento completo.

Evaluación general

Se evaluaron ocho herramientas desde el punto de vista funcional y técnico. Los aspectos analizados se corresponden a un ideal que contempla funcionalidades de diversos procesos participativos y aspectos técnicos que favorecen en general a los proyectos de software.

Del análisis de las herramientas y de los puntajes obtenidos en cada grupo de casos de uso, surge una clasificación que agrupa a las herramientas según su ubicación en las siguientes dimensiones:

Herramientas específicas - multipropósito

En esta dimensión se ubican las herramientas según la cantidad de funcionalidades para las que fueron diseñadas. Si una herramienta es muy específica se entiende que está más enfocada en realizar una única tarea de manera correcta, estas herramientas sirven para cumplir con algunos aspectos individuales en el proceso participativo (por ejemplo, el manejo de la comunicación entre los participantes) y en general deben ser integradas con otras. Las multipropósito, sin embargo, buscan contemplar varios aspectos de los procesos de participación con la flexibilidad suficiente para adaptarse a procesos diferentes.

Herramientas de gestión centralizada - autogestión

En esta dimensión se ubican las herramientas según la libertad que tienen quienes hacen uso de ellas para modificar tanto aspectos del proceso de participación como de la propia herramienta. Una herramienta de gestión completamente centralizada implica que quienes tengan rol de administración deben preparar cada proceso antes de que los participantes accedan. En una herramienta completamente autogestionada esa responsabilidad recae en quienes sean partícipes del proceso.

En el documento completo se encuentra un cuadro sobre la comparación funcional, con los puntajes comparados de las herramientas en cada uno de los grupos de casos de uso y otro cuadro sobre la comparación técnica, con los puntajes

de los aspectos técnicos para las herramientas evaluadas.

Comparación funcional

En el documento completo se encuentra un cuadro con los puntajes comparados de las herramientas en cada uno de los grupos de casos de uso.

Comparación técnica

En el documento completo se encuentra un cuadro con los puntajes de los aspectos técnicos para las herramientas evaluadas.

Conclusión

A modo de reflexión final con respecto a la evaluación de distintas herramientas que pueden ser utilizadas en los procesos participativos, se plantean a continuación algunas de las conclusiones a las que llegó el equipo del proyecto.

Al momento de la elección de la o las herramientas, los procesos participativos, o las partes de los procesos que necesiten ser implementadas o complementadas por herramientas informáticas, son el primer factor determinante para su selección.

Un primer punto a destacar que surge de la comparación funcional de herramientas es que no todos los aspectos de un proceso participativo son pasibles de ser complementados o implementados con herramientas informáticas. En general, aquellos que sí pueden verse potenciados por herramientas no lo serán por una sola, sino por un conjunto de ellas. Aún cuando una herramienta multipropósito pueda contemplar varios aspectos, en general habrá una herramienta específica que sea superior en el aspecto de su especialidad. Es por esto que se hace

necesario pensar en un diseño de integración de herramientas de participación, otras herramientas informáticas y prácticas organizativas que logren complementar o potenciar un proceso participativo sin limitarlo.

El diseño de integración o plataforma de participación, en lo que hace a las herramientas, deberá en lo posible:

- Cumplir lo mejor posible con los casos de uso y contemplar que estos pueden cambiar.
- Ser más que la suma de sus partes; no depender de herramientas individuales ni de sus ciclos tecnológicos.
- Permitir un crecimiento o transformación en función de la estrategia de participación adoptada.
- Contemplar el cambio, tanto de las herramientas como de la organización y de las personas.

Otro aspecto a tomar en cuenta es el factor tiempo. No es lo mismo seleccionar una herramienta para un diseño de integración que tendrá un proceso de maduración durante el cual se podrán resolver ciertos problemas de las herramientas, que seleccionar una herramienta para un proceso que no permite, por sus plazos, cambios técnicos.

Es importante también entender el destino técnico de la herramienta para poder valorar sus debilidades y fortalezas. A priori hay que pedirle a las herramientas que cumplan lo mejor posible con todos los aspectos del ideal técnico elegido. No obstante, el peso relativo del desempeño de cada aspecto técnico variará en función de las capacidades y los recursos que tenga el organismo u organización adoptante. Es fundamental entonces tener en cuenta la infraestructura y las capacidades técnicas en la selección de herramientas a integrar.

A modo de resumen, al momento de la elección de la o las herramientas se deberán considerarse las siguientes dimensiones:

- **Proceso:** qué tipo de proceso participativo es el que se está impulsando, quiénes serán los participantes y cuáles son sus necesidades funcionales.
- **Tiempo:** en cuánto tiempo el organismo requiere que el proceso participativo adopte una herramienta informática
- **Recursos:** Si se dispone de personal técnico, o recursos para ese rubro, que permitan una apropiación real de la herramienta y eventuales modificaciones.
- **Evaluación:** El desempeño funcional y técnico de cada herramienta.



LABORATORIO
DE PARTICIPACIÓN
Y TECNOLOGÍAS
UDELAR

Un equipo multidisciplinario: comunicación, sociología, ciencia política, ingeniería informática, diseño;

- abierto a la interacción con otras disciplinas, actores políticos y sociales;
- que trabaja sobre ámbitos y procesos participativos que usan o pueden usar tecnologías digitales, a nivel estatal y social;
- para ampliar, profundizar, mejorar la participación, los procesos de escucha, consulta, debate, decisión, implementación, rendición de cuentas, monitoreo y evaluación.

Investigación-acción para la transformación social participativa, usando tecnologías digitales de modos socialmente inteligentes.

Frente a la pérdida de confianza en la democracia hay quienes proponen salidas autoritarias y quienes, por el contrario, buscan ampliar la participación democrática de la ciudadanía. En Uruguay, desde fines del siglo pasado, se han multiplicado e institucionalizado diversas formas de participación que buscan dar más poder a la gente y mejorar la calidad de las políticas públicas. Y en este siglo se han comenzado a utilizar tecnologías digitales en ámbitos y procesos participativos, con resultados diversos y todavía inciertos.

Esta guía busca servir de referencia a quienes toman decisiones sobre la puesta en marcha de estos ámbitos y procesos y a quienes los diseñan, implementan y evalúan, ayudándolos a responder preguntas tales como:

¿Qué condiciones se requieren para que un ámbito o un proceso participativo produzca resultados que justifiquen el esfuerzo?
¿Qué recursos se necesitan?

¿Cómo diseñar e implementar ámbitos y procesos participativos que conduzcan a resultados concretos y útiles para las políticas públicas y para la ciudadanía? ¿Y cómo evaluarlos?

¿Qué pueden aportar las tecnologías digitales a los procesos participativos? ¿Y qué no pueden aportar?

¿Para qué, cuándo y cómo utilizarlas? ¿Para qué aspectos y en qué momentos?