

# GOBIERNO ABIERTO Y PARTICIPACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS MEDIADA POR TECNOLOGÍAS DIGITALES: análisis de un caso en Uruguay

## OPEN GOVERNMENT AND PARTICIPATION IN PUBLIC POLICIES MEDIATED BY DIGITAL TECHNOLOGIES: a case analysis in Uruguay

Javier Landinelli<sup>1</sup>, Ana Laura Rivoir<sup>2</sup>

---

Recibido em: 01/08/2018. Aprovado em: 05/10/2018.

### Resumen

El artículo analiza la política de gobierno abierto ejecutada en Uruguay y en particular una de las iniciativas respaldada en la aplicación de tecnologías digitales. El caso seleccionado se examina en el contexto histórico del país y en su relación con el desarrollo digital alcanzado, para conocer cómo la participación ciudadana mediada por las TIC representa las prácticas innovadoras que refuerzan y promueven los principios planteados en el enfoque del gobierno abierto. En ese marco se consideran los factores que favorecen el vínculo entre las políticas públicas con los intereses de los ciudadanos incorporados al uso de tecnologías digitales, analizando datos estadísticos, documentos de políticas y las entrevistas realizadas a actores de las políticas e informantes calificados. La experiencia abordada, el proyecto A Tu Servicio, constituye un ejemplo de elaboración de una aplicación generada por la acción convergente entre una organización de la sociedad civil y el Estado, por la cual se han producido herramientas para el acceso a datos de interés común y se han generado nuevas formas de vinculación de la ciudadanía con el sector público. El trabajo concluye valorando la importancia en el país de los procesos de co-construcción de conocimiento en la elaboración de políticas y la incorporación de tecnologías digitales en la gestión de la demanda sobre los servicios públicos.

### Palabras clave

gobierno abierto; participación; políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Licenciado en Sociología - Investigador del Espacio Interdisciplinario y del Observatorio en Tecnologías de la Información y la comunicación de la Universidad de la República de Uruguay.

<sup>2</sup> Doctora por la Universitat Oberta de Catalunya. Investigadora del Departamento de Sociología y Coordinadora del Observatorio en Tecnologías de la Información y la comunicación de la Universidad de la República de Uruguay.

## Abstract

The article analyzes the open government policy implemented in Uruguay and in particular one of the initiatives supported in the application of digital technologies. The selected case is examined in the historical context of the country and in its relationship with the digital development achieved, to know how citizen participation mediated by ICT represents innovative practices that reinforce and promote the principles raised in the open government approach. In this framework, the factors that favor the link between public policies and the interests of citizens incorporated into the use of digital technologies are considered, analyzing statistical data, policy documents and interviews with policy actors and key informants. The experience addressed, the A Tu Servicio project, is an example of the elaboration of an application generated by the convergent action between a civil society organization and the State, through which tools have been produced for accessing data of common interest and new ways of linking citizenship with the public sector have been generated. The work concludes by valuing the importance in the country of the processes of co-construction of knowledge in the elaboration of policies and the incorporation of digital technologies in the management of the demand on public services.

### Keywords

Open Government; participation; public policies.

## 1 Gobierno abierto e involucramiento ciudadano

La noción de Gobierno Abierto (GA) constituye un constructo inacabado, en tanto no es posible identificar una delimitación conceptual precisa de sus alcances que pueda ser considerada como inequívocamente válida (MARÍÑEZ NAVARRO, 2016; SOLIS RIBEIRO, 2017). Con frecuencia se ha señalado que podría ser más esclarecedor y provechoso aproximarse a la idea de Gobierno Abierto asumiendo que alude a un fenómeno en curso, instrumentado con resultados diversos, reconocible en experiencias no siempre homologables y con muchos rasgos descriptivos aún imprecisos. Parece más provechoso como plantea Gutiérrez-Rubí (2011) considerar el enfoque de Gobierno Abierto como un proyecto vigente, valioso y pertinente que, en lo esencial, propone ampliar el soporte de los recursos y mecanismos disponibles para procesar un mejoramiento sostenido de la gobernabilidad democrática, principalmente basado en el desarrollo de una corresponsabilidad social en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas (OSZLAK, 2013; RAMÍREZ-ALUJAS; DASSEN, 2014).

En ese sentido, Ramírez Alujas (2011) sostiene que las proposiciones ligadas a los principios del Gobierno Abierto se instalan atendiendo a la necesidad de repensar gobiernos y administraciones, para ayudar a la transformación de la sociedad y contribuir a desarrollar democracias más sanas, pasando de las jerarquías a las redes, asumiendo compromisos transversales y generando valor público, enlazando las competencias de la autoridad pública con las de distintos actores sociales y económicos. Por su parte, Gutiérrez-Rubí (2011) ha señalado que:

LANDINELLI, Javier; RIVOIR, Ana Laura. Gobierno abierto y participación en políticas públicas mediada por tecnologías digitales: análisis de un caso en Uruguay. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, Florianópolis, v. 1, n. 17, p. 60-81, out. 2018.

“Se trata de una nueva cultura de la comunicación, de un nuevo modelo organizativo y de la liberación del talento creativo dentro y fuera de los perímetros de la función pública. No hablamos solo de tecnología, sino de una tecnología social y relacional que impulsa y estimula una cultura de cambio en la concepción, gestión y prestación del servicio público”. (GUTIÉRREZ-RUBÍ, 2011, p 17)

De acuerdo con esa perspectiva, “el gobierno abierto se ha posicionado como un nuevo modelo de gobernanza que permite a los gobiernos y a los ciudadanos interactuar en un espacio horizontal” (LAGUNES SOTO, 2017, p.113).

En concordancia con esas apreciaciones, un GA sería el que procurando una reconfiguración de la legitimidad política y social, emprende la transformación de los organismos públicos para fomentar un diálogo permanente con la ciudadanía que les permita disponer de nuevas fuentes de información, conocer sugerencias y registrar requerimientos, con la finalidad de facilitar la producción de decisiones convenientes y debidamente fundadas (RAMÍREZ - ALUJAS, 2011).

La propuesta de generar GA, se postula como un renovado modelo de reforma del Estado y modernización de la administración pública a partir de una nueva forma de articular las iniciativas de transparencia, participación ciudadana y colaboración de diversos actores. Estamos entonces frente a la evolución de lo que por más de una década se ha venido conociendo como Gobierno Electrónico, transitando desde una propuesta de administración pública transparente y accesible hacia un planteamiento innovador que jerarquiza la posibilidad de favorecer una posición cada vez más relevante de la ciudadanía en el espacio público (OZSLAK, 2013; RAMÍREZ-ALUJAS; DASSEN, 2012).

Un antecedente sobre el estudio de GA (PIANA; FURNARI, 2015) y participación en América Latina sostiene que propuestas de GA, tanto nacional como local, han generado expectativas respecto de la participación activa, compromiso y vínculo con la ciudadanía. Muchas de estas se ven frustradas ante la implementación de la mera formalidad o declaración de intenciones, sin que finalmente tenga resultado en una innovación política en las políticas. Dentro de ello se encuentra una inadecuación de las propuestas de GA al contexto latinoamericano. Esto requiere según estos autores nuevas formas y prácticas de promoción de una cultura cívica participativa más allá de las prácticas delegativas. Son cambios culturales basados en una ética del servicio público en la que el usuario pasivo devenga en ciudadano activo predominando una perspectiva colaborativa en la función pública. Por supuesto, esto requiere de cambios al interior de la Administración Pública para habilitar procesos abiertos a la intervención ciudadana. Para ello lo principal sería priorizar los resultados que tengan valor para el ciudadano, dejando atrás el quehacer burocrático y la eficiencia como valor único de la gestión pública sino centrarse en el ciudadano. Esto implica un cambio relacional entre el gobierno y ciudadanos para mejorar los servicios públicos, apoyados en plataformas interactivas (web 2.0) donde el ciudadano no solo controla sino es productor de iniciativas de gestión pública.

A partir de una revisión documental, Piana (2013) llega a una mirada crítica respecto de este planteo de la participación en las políticas públicas. Sostiene que esta está presente hace décadas como parte de la profundización democrática, por lo que la novedad no radica en incluir la participación sino debido a que no se ha logrado implementar plenamente y en las

instituciones. Aún así sostiene que las políticas de gobierno abierto podrían dar impulso a estas transformaciones pero dadas las resistencias organizacionales es importante darle robustez a través de su institucionalización. Incluso a través de mandatos constitucionales incluyendo las consignas de transparencia, participación, particularmente atendiendo a las especificidades latinoamericana.

En el mismo sentido y en un informe más reciente, Kaufman (2018) sostiene que el aumento de las capacidades y fortalecimiento institucional dirigido a la apertura es lo que marca las posibilidades de buen resultado del GA y concluye que el panorama para América Latina y el Caribe es desalentador por los débiles o casi nulos avances en la mayoría de los países. Algunos elementos críticos se refieren a la superficialidad de las propuestas y cambios, de la dificultad para implementarlos o hacerlo en forma sostenida. La ausencia de conflictividad, de hecho, resulta un síntoma del alcance limitado de las transformaciones reales. El interés de la burocracia y los políticos es por lo políticamente correcto, “maquillaje” o el marketing más que un compromiso político con las transformaciones. Esto aparece como otro elemento evidente que hace fracasar esta política. Los factores innovadores encontrados se vinculan a encontrados cuando los mecanismos de GA, aunque no sean identificados como tales toma reclamos o acuerdos con la sociedad, y se producen interacciones a nivel del territorio, cuando se produce información o servicios útiles para la ciudadanía mediante aplicativos de gran adopción y de datos abiertos, y finalmente iniciativas de innovación tecnológicas provenientes de empresas de desarrollo que al propio ámbito del GA.

El objetivo de “abrir los datos a la sociedad” es con el fin de que puedan aprovecharse en la medida que no lo hacen los organismos que los producen. Puede que sea porque no quieren hacerlo o porque no tienen la capacidad necesaria para su procesamiento y análisis. Se están disponibles otra persona u organización puede generar nueva información e incluso servicios. Es decir que aumentan las oportunidades para la innovación y la generación de conocimiento. (NASER; RAMIREZ-ALUJAS, 2014).

Algunos elementos surgen también acerca de los datos abiertos según Concha y Naser (2012). Por un lado, que los beneficios son considerables, pero no automáticos pues por sí sólo no generan demanda sino que es necesario estimularla; se encuentran resultados más interesantes a nivel de los gobiernos locales que central. Aunque es temprano realizar una evaluación debido al poco tiempo que tienen las iniciativas en el mundo, concluyen que por el sólo trabajo de preparación de los datos para el uso público, los gobiernos se benefician pues ordenan la información, la revisan y reestructuran a la vez que quedan archivados los datos que en ocasiones pueden perderse. Finalmente, hacerlos públicos permite detectar errores por parte de los ciudadanos y los desarrolladores, y mejora así la calidad de la información.

En particular, y en lo relativo a Uruguay, según Naser y Ramírez-Alujas (2014, p.62) es un país que ha mostrado un gran compromiso con el GA. Sostienen que desde el inicio los grupos de trabajo fueron diversos integrando a representantes del gobierno, la sociedad civil y a la academia. Destacan específicamente, que es uno de los pocos países que ha establecido alianzas con las universidades para promover los datos abiertos. De hecho, “A Tu Servicio” como aplicación, ha sido finalista de los Open Data Institute Awards (Reino Unido) y ha

obtenido la distinción del primer premio del OGP Open Government Awards en la categoría de iniciativas para mejorar los servicios públicos fomentando la participación ciudadana.

En suma y de acuerdo a lo anterior, en un marco de construcción de nuevas formas de vinculación entre Estado y sociedad, las personas pueden influir en las decisiones, lo cual es viable en función de la conjugación de tres factores fundamentales según la propuesta que plantea el enfoque de GA: 1) la implementación de plataformas tecnológicas institucionales capaces de asegurar una comunicación fluida con la ciudadanía, ofreciendo información gubernamental en forma de datos abiertos accesibles al uso público; 2) la adopción de políticas concretas destinadas a que los gobiernos abran canales eficientes de comunicación, diálogo e interacción con los ciudadanos para encauzar su potencial contribución al proceso de gestión estatal; 3) la activación de la ciudadanía en el empleo de esos nuevos canales de interacción, buscando una conexión colaborativa y eficaz con la actividad de gobierno que permita mejorar los componentes deliberativos y participativos de la democracia.

Con la sustancial mediación de los recursos que ofrecen las tecnologías digitales, los postulados del GA promueven la transparencia de la información gubernamental y la mejora en la accesibilidad a los servicios de interés común pero, al mismo tiempo, trascienden ese objetivo y fomentan una dinámica participativa orientada al fortalecimiento de la legitimidad democrática de las instituciones, respaldando la colaboración de las organizaciones de la sociedad civil y de las personas en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas (AGESIC, 2012; RAMIREZ-ALUJAS, 2013). Estos componentes en América Latina y el Caribe están mediados por la debilidad institucional, pocos antecedentes de aprendizajes colectivos de participación con estas características y falta de voluntad política de los gobiernos y compromiso de las administraciones públicas.

Estos elementos y valoraciones hacen que el caso uruguayo, en tanto excepción, sea de interés en términos de conocer las iniciativas y los procesos mediante el cual se conformaron sus planes y las formas que asumieron las iniciativas que permiten conectar más a la población a las políticas públicas, en particular mediado por tecnologías digitales.

## 2 Metodología

El artículo se basa en los resultados de la investigación *Voice or chatter? Making ICTs work for transformative engagement*, del IT for Change (<https://www.itforchange.net>) con el apoyo del Institute of Development Studies, realizada entre marzo de 2016 y setiembre de 2017 (GURUMURTHY et al., 2017). El objetivo general era con conocer las formas de involucramiento ciudadano mediado por tecnologías en distintos contextos a nivel mundial a partir de ocho estudios de caso.

Este artículo se propone analizar cómo la participación ciudadana mediada por las TIC representa las prácticas innovadoras que refuerzan y promueven los principios planteados en el enfoque del GA. Busca comprender cuáles son los componentes que favorecen el vínculo entre las políticas públicas con los intereses de los ciudadanos usando tecnologías digitales tomando como caso la iniciativa de GA de Uruguay. La metodología utilizada en la

- investigación combina técnicas cualitativas y cuantitativas:
- a) Entrevistas semi-estructuradas a los actores involucrados en el proceso. Se realizaron durante los meses de noviembre y diciembre de 2016 y enero de 2017 y tuvieron entre 30 y 90 minutos de duración. Se entrevistaron 6 del gobierno, 7 de la sociedad civil y 4 de la academia, totalizando 17 entrevistas.
  - b) Procesamiento de información estadística secundaria de la Encuesta Uruguaya de Tecnologías de la Información y la Comunicación para el año 2010, 2013 y 2016 del Instituto Nacional de Estadística de Uruguay ([www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)).
  - c) Análisis de documentos de políticas y antecedentes de investigación: Informes del Mecanismo de Evaluación (ICD 2013, 2015, 2017), Informes de AGESIC, los Planes de Acción (AGESIC 2012, 2014, 2016a) y las páginas web, citados todos en la bibliografía o a pie de página.
  - d) Relevamiento y sistematización de información estadística de indicadores internacionales.

### 3 El contexto nacional

La potencialidad de las políticas de GA en Uruguay radica según los antecedentes en factores que lo trascienden y que tienen que ver con la particular trayectoria y acumulación histórica de la sociedad. Los principales factores se relacionan al desarrollo institucional y la orientación de distintos gobiernos, los antecedentes relativos a la incorporación activa de la ciudadanía en las políticas públicas y las bases tecnológicas que lo habiliten.

#### 3.1 *Desarrollo institucional democrático y participación*

El ordenamiento político y jurídico establecido en Uruguay, responde de modo consistente a los atributos de un sistema de gobierno democrático representativo, pautado por la existencia de un fuerte apego al orden institucional y legitimado en la convocatoria a elecciones presidenciales y legislativas cada cinco años. Este factor es complementado por disposiciones constitucionales que habilitan procedimientos reiteradamente utilizados de ejercicio de la democracia directa (plebiscito y referéndum) (GONZÁLEZ RISSOTO, 2008).

De acuerdo con el Índice de Desarrollo Democrático, elaborado por la Fundación Konrad Adenauer & Polilat (2016), el régimen democrático uruguayo se ha ubicado siempre en los tres primeros lugares del ordenamiento regional que estima la calidad de las instituciones y la calidad de la democracia de los ciudadanos, o sea la eficiencia de los organismos públicos y el valor de los resguardos legales a las libertades civiles y los derechos políticos. Por otra parte, el Índice de Democracia elaborado por The Economist Intelligence Unit (2017) ubica a Uruguay en la posición 18 de 167 países analizados a nivel mundial, con una puntuación que le define como democracia plena y le coloca en el primer lugar entre los países de América Latina y el Caribe.

El país cuenta con una larga tradición de participación institucionalizada. En ese marco, en su evolución política más reciente, en Uruguay se han elaborado nuevos cauces institucionales e instrumentos destinados a facilitar la elaboración de un ejercicio de la ciudadanía crecientemente activo y responsable, capaz de incrementar la eficiencia e impacto de las políticas públicas, implica un estímulo al mejoramiento de la calidad de la democracia. Desde el año 2005 en adelante, el gobierno uruguayo diseñó e implementó un conjunto de

políticas dirigidas a la ampliación de las esferas de la participación social más allá de los momentos electorales y la acción de las organizaciones sociales, procurando instalar mecanismos de incidencia y control ciudadano en el ámbito de la agenda pública y de colaboración en la formulación, implementación y evaluación de distintas políticas sectoriales. Por ejemplo, activando los Consejos de Salarios (negociaciones tripartitas) o el Congreso de Educación previsto por ley, convocado por Ministerio de Educación y Cultura pero con participación multisectorial y abierta (DE ARMAS et al, 2009). Otras instancias discontinuadas fueron el Consejo Económico Nacional (CEN) (PEREIRA LUCAS, 2014; ROSENBAUM RIMOLO, 2014), o los Consejos Sociales Departamentales para la participación social en políticas sociales (MIDES, 2008). Todos ejemplos de formas de participación institucionalizadas y con referencia a la toma de decisiones en políticas públicas, aunque no sean vinculantes, continúan y se ha introducido una modalidad de mayor contacto directo del gobierno con la población.

Los Consejos de Ministros Abiertos han sido desde 2015 instancias que procuran dar continuidad al diálogo con la población en todo el territorio nacional, donde además de sesionar, el Presidente de la República y los ministros se reúnen con representantes de organizaciones sociales y vecinales, así como con instituciones locales de naturaleza política y empresarial y los habitantes. En este ámbito de intercambios, el Poder Ejecutivo recibe y encausa muy diversas demandas de la sociedad civil y referida a cuestiones relevantes ligadas al diseño e implementación de las políticas públicas.

El Prosecretario de la Presidencia de la República ha señalado que:

“[...] las dos instancias principales son las reuniones de las organizaciones sociales con todos los ministros, donde se genera un vínculo muy estrecho y el Consejo de Ministros propiamente dicho, abierto a la participación ciudadana, a vecinos que proponen o reclaman actuaciones gubernamentales”. Los compromisos entablados entre las autoridades gubernamentales y los ciudadanos generan líneas de trabajo que derivan en decisiones dentro de los programas de acción ministeriales y en la formulación de mecanismos permanentes de seguimiento y control de su cumplimiento. Estas y otras actividades dentro de las que está el Gobierno Abierto han sido denominadas “Gobierno de Cercanía”. (información verbal, 2016)<sup>3</sup>

Los compromisos entablados entre las autoridades gubernamentales y los ciudadanos generan líneas de trabajo que derivan en decisiones dentro de los programas de acción ministeriales y en la formulación de mecanismos permanentes de seguimiento y control de su cumplimiento. Estas y otras actividades dentro de las que está el Gobierno Abierto han sido denominadas “Gobierno de Cercanía”.

Otra iniciativa ha sido el Diálogo Social, concebido desde 2016 como un encuentro amplio y participativo de la sociedad uruguaya para pensar el Uruguay del futuro. Se estructuró como un proceso organizado y convocado por la Presidencia de la República cuyo objetivo ha sido generar insumos en diferentes áreas temáticas, para colaborar la puesta en marcha de una estrategia de desarrollo del país, sostenible, en el mediano y largo plazo. Se organiza en tres grandes ejes temáticos, Desarrollo e Inserción Internacional, Protección social y Políticas

---

<sup>3</sup> Entrevista a Prosecretario de la Presidencia de la República en La Hoja Diario publicada el 31 de Agosto de 2016. Disponible en [https://www.youtube.com/watch?v=w\\_skPGdWDew](https://www.youtube.com/watch?v=w_skPGdWDew)

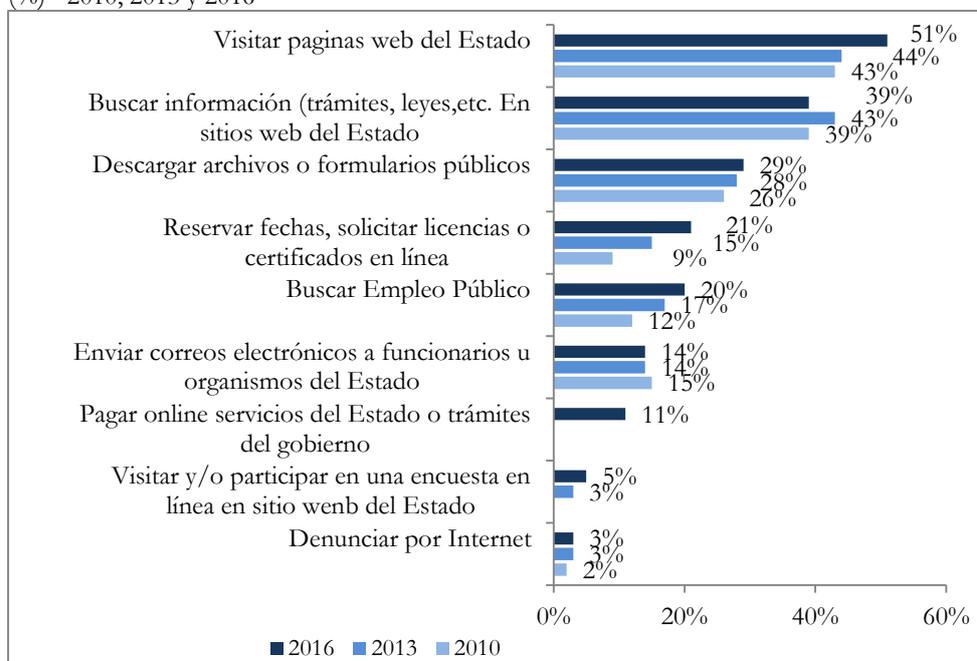
Transversales, y diez mesas de diálogo, vinculados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Las mesas mencionadas se conforman de acuerdo a los siguientes temas: Crecimiento Económico Sostenible; Infraestructura, Producción e Innovación; Educación; Derechos y Justicia Social; Salud y Deporte; Seguridad y Convivencia Ciudadana; Descentralización y Ciudades; Género y Generaciones; Cambio Climático y Medio Ambiente; Arte y Cultura. En las sesiones de cada mesa participan las organizaciones que se registraron al proceso del Diálogo Social y cada una de ellas cuenta con facilitadores expertos/as en la temática correspondiente y uno o varios/as representantes del Poder Ejecutivo. La coordinación de este proceso participativo ha estado a cargo de una comisión integrada por representantes del Poder Ejecutivo y la Universidad de la República.

### 3.2 Desarrollo del acceso a tecnologías

En lo que se refiere al contexto de expansión del acceso y el uso de las tecnologías digitales es fundamental pues dada la centralidad de las mismas para la implementación de políticas de GA. El país ha experimentado importante reducción de la brecha digital así como aumentado el acceso e infraestructura digital, conformando usos y perfiles de usuarios con manejos más complejos de las TIC (RIVOIR; ESCUDER, 2015).

Según la Encuesta de Uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en Hogares y Personas urbanas (EUTIC) de 2016, llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y AGESIC (Gráfico 1), en Uruguay, el 83% de los hogares urbanos uruguayos tiene acceso a Internet, superando el 65% de la encuesta 2013, el 45 % de 2010 y el 13 % de 2006. De los no usuarios de Internet, el 62% reside en el interior del país, el 78% tiene 50 años o más, y el 63% no llegó a estudios secundarios.

Gráfico 1- Proporción de personas usuarias de Internet por año, según interacción electrónica con el Estado (%) - 2010, 2013 y 2016



Fuente: EUTIC 2010, 2013 y 2016 – ECH 2010, 2013 y 2016

Los hogares de Montevideo cuentan con un porcentaje de acceso del 85,2% mientras que en el interior urbano es un 80,6%. De esta manera, las diferencias en el acceso entre Montevideo e interior pasaron de 14 puntos porcentuales en 2010 y 19,7 en 2013 a sólo 4,6 en 2016. Mientras en 2013 habían usado alguna vez Internet 75,0% hombres y 72,5% mujeres, en 2016 el porcentaje de varones usuarios es de 82,4 y el de mujeres de 81,2%. Según EUTIC 2016, el 79,1% de los uruguayos residentes en hogares urbanos ha utilizado Internet en los últimos tres meses, mientras que en 2013 era del 67% y en 2010 del 54%.

Los porcentajes de uso de Internet por lo menos una vez en los últimos 3 meses eran superiores entre las personas de menor edad frente a las de mayor edad (llegando a un 97% para aquellos de entre 14 y 19 años, siendo el menor nivel de uso el de los individuos de 65 años y más, con un 40%). Estas cifras son similares a las del 2013 con respecto a los más jóvenes, pero duplican a las observadas en ese año en las franjas de mayor edad. En cuanto a los porcentajes de uso de Internet según nivel de ingresos, en 2016, éstos eran significativamente mayores entre los individuos que residían en hogares de mayores ingresos, siendo de un 76% para quienes vivían en hogares del primer quintil de ingresos y del 87% para el último quintil. En relación al 2013, la proporción de usuarios aumentó en todos los quintiles, registrándose el mayor incremento en aquellos del primer quintil (19 puntos porcentuales). También se observan diferencias de acuerdo al nivel educativo de las personas, siendo el uso más alto entre quienes tenían mayores niveles de estudio en comparación a quienes poseían niveles más bajos (45% hasta nivel primario vs. 96% nivel terciario o superior). No se registran cambios significativos respecto a 2013.

En la EUTIC 2016 también se señala que el 84% de los internautas hacía uso de internet a diario (en 2013 era 69% y en 2010 57%) y la amplia mayoría de ellos (98,7%) lo hacía al menos en forma semanal. No obstante, el uso diario no era de carácter uniforme, ya que se daba en mucho mayor proporción en los adolescentes y jóvenes (91,7% de 14 a 19 años y 92,5% de 20 a 34 años), entre quienes residían en hogares de mayores ingresos (86% en el 20% de los hogares de mayores ingresos vs 81% en el 20% de menores ingresos) y quienes tenían mayor nivel educativo formal (92,7% terciario superior, 84,2% secundario técnico y 67,8% primaria o menos).

Considerando a las actividades llevadas a cabo -en los últimos 3 meses al momento de la realización de la EUTIC 2016- por los usuarios de Internet, predominaba la predilección por aquellas relacionadas con la comunicación y el entretenimiento. De todos modos, la búsqueda de información sobre bienes y servicios y la participación en redes sociales constituían las actividades favoritas de los internautas uruguayos en comparación al 2013: redes sociales (77% en 2016 vs. 77,3% en 2013 y 62% en 2010), correo electrónico (66% en 2016 vs 80% en 2013, 87% 2010), descarga o ver en tiempo real contenido multimedia (66% en 2016 vs 65,7% en 2013 y 69% en 2010), buscar información sobre bienes y servicios (67% en 2016 vs 74% en 2013 y 65% en 2010), chatear (66% en 2016 vs 68% 2013 y 65% en 2010), consultar enciclopedias o sitios wiki (58% en 2016 vs 56% en 2013) y lectura de noticias, libros, revistas (58% en 2016 vs 69% en 2013 y 63% en 2010).

LANDINELLI, Javier; RIVOIR, Ana Laura. Gobierno abierto y participación en políticas públicas mediada por tecnologías digitales: análisis de un caso en Uruguay. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, v. 1, n. 17, p. 60-81, out. 2018.

En lo que se refiere a la interacción virtual con el Estado, los datos de la EUTIC 2016 dan cuenta de que “el 50,9% de los internautas ha visitado algún sitio Web del Estado (43,0% en 2010 y 44,2% en 2013) y un 38,9% buscó información sobre trámites, leyes o similares en los mismos (38,9% en 2010 y 42,7% en 2013). Un 28,8% ha descargado archivos o formularios públicos (25,7% en 2010 y 28,3% en 2013), mientras que un 20,5% reservó fechas, solicitó licencias o certificados en línea (cifra que se duplica respecto a la primera medición de la encuesta), en tanto que un 20,1% buscó empleo público alguna vez a través de Internet (casi el doble que en 2010).

Los datos hasta aquí presentados demuestran que el país ha experimentado una expansión importante del uso de las tecnologías y abrupta reducción de la brecha de acceso a las mismas, y al uso de internet en particular. A su vez hay un uso de ciertos portales y servicios referidos a las políticas públicas así como el desarrollo de capacidades para el mismo.

#### 4 Las políticas e iniciativas de gobierno abierto en Uruguay

En Uruguay se han puesto en práctica un conjunto de iniciativas tendientes a promover el involucramiento ciudadano en los asuntos públicos mediante el empleo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). De acuerdo con ese cometido, la Agenda Digital Uruguay (ADU) fue elaborada para estimular la implementación de distintos instrumentos que permitieran incrementar los beneficios sociales y económicos derivados de la incorporación de las TIC a la vida cotidiana (AGESIC, 2011). La meta primordial de la ADU, articulada en el plano operativo por la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC), ha sido coordinar y priorizar programas que favorezcan un uso más eficiente de las TIC en las actividades llevadas a cabo por la ciudadanía, las empresas y el gobierno. (RIVOIR, 2012, 2013)

En el proceso de desarrollo de la ADU, se identifican tres versiones sucesivas: 2007-2008, 2008-2010, 2011-2015. Las dos últimas, aprobadas por parte del Consejo Asesor Honorario para la Sociedad de la Información (CAHSI), fueron respaldadas por la implementación de diversas consultas públicas, las que comprendieron a informantes calificados y estuvieron abiertas a recoger opiniones provenientes de la ciudadanía en general. La ADU no ha sido concebida y diseñada como un plan de índole coyuntural y de naturaleza puramente gubernamental, sino que ha sido formulada con una perspectiva más amplia, como un compromiso estratégico a nivel país construido de modo consensuado entre agentes del sector público y representaciones de distintas entidades de la sociedad civil. A su vez, su enfoque se orienta por el desarrollo humano y con una mirada compleja y no puramente tecnológica o económica (RIVOIR, 2012, 2013). La ADU persigue los objetivos de una mayor inclusión social, conocimiento e innovación, considerando al desarrollo digital como un modo de proveer nuevas oportunidades para lograr un mayor involucramiento de la población en la resolución de cuestiones que afectan intereses de grupos sociales y personas. Las líneas estratégicas de la ADU plantean el impulso a la participación ciudadana, “...dotando a los organismos del sector público de nuevos canales, basados en los instrumentos tecnológicos adecuados, para 'oír la voz' de todos los ciudadanos, promoviendo la transparencia y la generación de datos abiertos” (AGESIC, 2011), lo cual es entendido

como esencial para la concreción de metas tales como: equidad e inclusión social, transformación del Estado, impulso a la educación, innovación y generación de conocimiento, integración territorial e inserción internacional.

#### 4.1 *Evolución de la política de desarrollo del Gobierno Abierto*

En el año 2011, Uruguay adhirió a la Alianza para el GA (Open Government Partnership – OGP), comprometiéndose a presentar planes de acción bianuales destinados a pautar el mejoramiento de las prácticas de gobierno. En la formulación del compromiso país con los principios de GA, se estableció potenciar un proceso que, para garantizar su sostenibilidad a lo largo del tiempo, se diferenciara de las lógicas tradicionales de planificación de agendas y delimitación de proyectos, procurando legitimarse mediante la elaboración de acuerdos que comprendieran a un amplio espectro de actores, tanto de gobierno como de la sociedad civil, la academia y el sector privado. En línea con esos acuerdos, el país asumió la responsabilidad de establecer una plataforma normativa y operacional competente, lo cual suponía avanzar en los tres pilares que conforman un GA, transparencia, participación y colaboración, es decir, información y rendición de cuentas oportuna ante la ciudadanía, reconocimiento de su derecho a intervenir en la configuración de políticas, capacidad de asegurar su colaboración y la de otros agentes en el tratamiento de los asuntos públicos.

De acuerdo con esos criterios se aprobó la Resolución de la Presidencia de la República N° 595/011 de fecha 22 de noviembre de 2011, mediante la cual se creó un Grupo de Trabajo de GA liderado por AGESIC, priorizando la coordinación y articulación inter-institucional, ponderando tanto su perspectiva transversal como su carácter de agencia estatal, facilitando y permitiendo una fluida comunicación con Presidencia de la República. El Grupo de Trabajo quedó conformado por diferentes actores de gobierno: Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), Instituto Nacional de Estadística (INE), Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP). Los funcionarios técnicos que lo integran tienen el deber de establecer metas de trabajo verificables y llevar a cabo el seguimiento y control de los planes de acción dispuestos.

##### 4.1.1 *Primer y Segundo Plan Acción Nacional de Gobierno Abierto (2012 y 2014)*

De acuerdo a la revisión documental y entrevistas, cabe señalar que el primer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto estuvo focalizado fundamentalmente en cuestiones de Gobierno Electrónico y se desarrolló entre el 1 de julio del año 2012 y el 30 de junio del 2013, implementando 18 compromisos, de los cuales fueron completados 7 en el plazo de tiempo previamente mencionado. El Segundo Plan, desarrollado entre julio de 2014 y julio de 2016, representó un punto de inflexión en el sentido de que se incorporaron de un modo más integral nuevos aspectos y compromisos concernientes a las áreas de acceso a la información pública, participación ciudadana, transparencia y datos abiertos.

Este Segundo Plan estableció el criterio de que

“[...] avanzar en el modelo de gobernanza de gobierno abierto plantea el desafío de proponer a la ciudadanía nuevas formas de relacionamiento con el Estado, que implican mantener el ejercicio de derechos y obligaciones ciudadanas clásicas y completarlos con ejercicios participativos y colaborativos permanentes, acercando al ciudadano a la

administración. Hoy las tecnologías de la información y el conocimiento abren un sinfín de posibilidades para los gobiernos y los ciudadanos en este sentido; los gobiernos poseen mucha información en su poder que se puede (y debe) volcar a la ciudadanía; los ciudadanos, entretanto, poseen muchos saberes y conocimientos que podrían volcar a la administración para el beneficio de todos” (Alianza para el Gobierno Abierto 2016, p. 4)

En el proceso de elaboración del Segundo Plan, entre el 8 de agosto y el 13 de setiembre del 2013 y el mes de marzo de 2014 pudieron presentarse proyectos a partir de una convocatoria a todas las entidades públicas interesadas (organismos de la administración central, entes autónomos y personas jurídicas de derecho público no estatales), a las entidades académicas y a la sociedad civil en general. Esa convocatoria fue complementada por una consulta pública sobre los posibles alcances del Plan de Acción, la que estuvo habilitada en línea de octubre a diciembre de 2013. Del mismo modo, con la finalidad de que pudiera ser consultado por la ciudadanía, el acceso al borrador completo del Segundo Plan permaneció disponible durante el primer semestre de 2014.

En este proceso la intervención cívica constituyó una novedad en relación al procedimiento más acotado y reservado usado anteriormente. Sin embargo, ante la evidencia de las escasas contribuciones que se recogieron en 2013 y 2014, se ha señalado que la difusión de esas posibilidades de participación debería haber sido más amplia, así como la campaña de sensibilización pública en relación a las implicancias del gobierno abierto y su significación para los ciudadanos.

Para superar las carencias reveladas en los aspectos procesales, el Grupo de Trabajo responsable de la elaboración del Plan promovió la realización de consultas con actores de la sociedad civil y constituyó la Red de Gobierno Abierto (RGA), integrado por organizaciones de la sociedad civil que debían desempeñarse como contrapartes del sector público en la organización de los espacios de intercambio denominados Mesas de Diálogo. En la RGA confluyeron una suma de organizaciones vinculadas al tratamiento de un extenso repertorio de temas: acceso a la información, instrumentalización de datos abiertos, promoción del software libre, resguardo de los intereses de los consumidores, atención a problemáticas de la infancia y adolescencia, apoyo al reconocimiento integral de los derechos de las mujeres, protección del medioambiente, entre otros.

Su cometido es: “contribuir a la consolidación de un modelo de gobernanza transparente, participativo y colaborativo, fortaleciendo las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para incidir, participar y ejercer control ciudadano en el ciclo de políticas públicas en el marco proceso de gobierno abierto en Uruguay”<sup>4</sup>.

El 24 de marzo de 2014 se inició el trabajo de tres mesas de diálogo: GA y acceso a la información pública; GA y gobierno electrónico; transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción. En ellas participaron organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresariales y universidades. Los resultados de estas mesas influyeron en el Plan de Acción 2014-2016, concretando un proceso de participación colaborativa que fue valorado positivamente por las organizaciones de la Red de Gobierno Abierto, en tanto

---

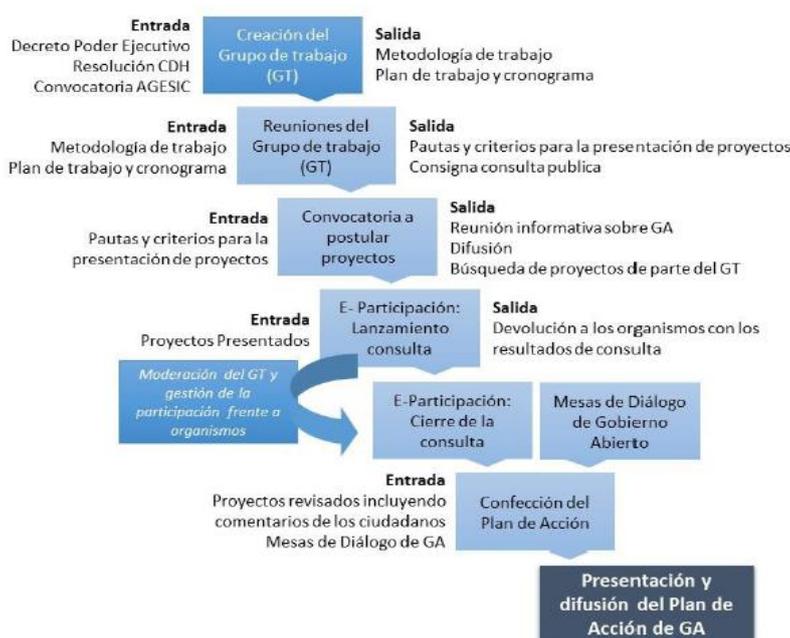
<sup>4</sup> Ver página web de la Red en: <http://rga.uy/quienes-somos/>

permitieron encauzar un número importante de iniciativas de la sociedad civil y constituyeron un avance en la redefinición de los nexos entre la sociedad y el Estado.

La dinámica participativa del Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2014-2016 estuvo configurada por cuatro acciones convergentes: a) la integración del Grupo de Trabajo que contribuyó decisivamente al armado del plan, b) la consulta pública sobre los proyectos a ser considerados, c) la realización de las Mesas de Diálogo sobre Gobierno Abierto d) la difusión del borrador del Plan con la invitación al público a realizar comentarios sobre sus contenidos (Figura 1).

Figura 1 - Flujo de trabajo del Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto

#### Flujo de trabajo



Fuente: Agencia de Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC). Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2014-2016

La estructura de ese Segundo Plan se configuró estableciendo 40 compromisos, que han incluido un total de 91 metas. En esos compromisos asumidos, 10 de ellos integraron total o parcialmente 25 propuestas de la sociedad civil realizadas a través del mecanismo de mesas de diálogo. Los compromisos del Plan se dividieron en las siguientes 8 ejes temáticos: 1. Promoción y desarrollo del Gobierno Abierto en Uruguay; 2. Gobierno Abierto para el desarrollo sectorial; 3. Promoción del Derecho de Acceso a la Información Pública; 4. De Datos Públicos a Datos Abiertos; 5. Transparencia en las Compras y Gestión de los Recursos Públicos; 6. Trámites y servicios en línea; 7. Servicios de Acercamiento a la Ciudadanía; 8. Mejora de Servicios al Ciudadano de los Gobiernos Departamentales. Estos compromisos aportaron a tres de los cinco desafíos del Gobierno Abierto establecidos por la Alianza para el Gobierno Abierto: aumentar la integridad pública, gestionar de modo más eficiente los recursos públicos y mejorar la prestación de servicios públicos. El nivel de ejecución logrado

LANDINELLI, Javier; RIVOIR, Ana Laura. Gobierno abierto y participación en políticas públicas mediada por tecnologías digitales: análisis de un caso en Uruguay. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, Florianópolis, v. 1, n. 17, p. 60-81, out. 2018.

mostró que 23 compromisos se cumplieron en un 100%, 11 con avances iguales o mayores a un 50% y 6 con avances menores a un 50% (AGESIC, 2016 b).

#### 4.1.2 *Tercer Plan Acción Nacional de Gobierno Abierto (2016 - 2018)*

El Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2016-2018 ha sido impulsado por Presidencia de la República y desarrollado por un grupo de trabajo integrado por los mismos actores que en el segundo plan, mientras que la coordinación continúa siendo llevada a cabo por AGESIC.

En este plan se establecen 75 compromisos con 212 metas, nucleados en 12 ejes temáticos. Cabe señalar que 26 compromisos se establecieron total o parcialmente a través del mecanismo de Mesas de Diálogo con la participación de actores de gobierno, sociedad civil y la academia.

Los 12 ejes temáticos dentro de los cuales se agrupan los diferentes compromisos, son: Participación ciudadana; Monitoreo de Derechos Humanos; Justicia, anticorrupción; Medio ambiente; Empresas, industria y energía; Educación; Salud y cuidados; Transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas; Desarrollo social; Acercamiento a la ciudadanía; Finanzas públicas; Gobiernos Departamentales.

El Mirador de Gobierno Abierto, creado como compromiso en el marco del 2º Plan de Acción, continúa siendo una herramienta importante para hacer un seguimiento sistemático del proceso del Plan, y realizar los diversos informes de avances de su ejecución.

Por otra parte, entendiendo que la participación e involucramiento ciudadano necesita irremediamente de un adecuado marco jurídico que posibilite el acceso a la información pública, en 2008 Uruguay dio pasos importantes con la ley 18.381 de Derecho de Acceso a la Información Pública, que determina la obligación por parte de las oficinas estatales de difundir en sus sitios web información sobre su funcionamiento y responder las consultas que se les realicen por escrito, exceptuando aquellos datos considerados reservados. El decreto señala que esto puede ocurrir en casos en que el jerarca de un determinado organismo argumente por medio de una resolución, los motivos en los que se sustenta la decisión de considerar “reservada” cierta información. La resolución fundada debe demostrar “la existencia de elementos objetivos que permitan determinar la expectativa razonable de un daño al interés público protegido”. Cabe aclarar que la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) tiene la posibilidad de desclasificar esta información si considera inadecuada su reserva.

Según el informe de Naciones Unidas “e-Government Survey 2018. Gearing E-government to Support Transformation towards Sustainable and Resilient Societies” (UN/DESA, 2018), Uruguay continúa ostentando un puesto significativo en la comparación internacional de desarrollo de gobierno abierto. Por tercera edición consecutiva se ubica como líder en América Latina y el Caribe, pasando a integrar por primera vez el conjunto de países con "muy alto" índice de gobierno electrónico. Uruguay continúa ubicándose en la posición 34 a nivel global, habiendo mejorado su puntaje de 0,7237 en 2016 a 0,7858 en 2018, ascendiendo al grupo más avanzado, conformado por los países que superan el 0,75 en el índice. Es el

único país de Latinoamérica y el Caribe en este grupo. Los países de la región que lo siguen son: Chile (0,7350, puesto 42), Argentina (0,7335, puesto 43) y Brasil (0,7327, puesto 44).

## 5 Una experiencia de participación ciudadana en los servicios de salud

A Tu Servicio, co-creado entre DATA Uruguay y el Ministerio de Salud Pública (MSP), es una plataforma web que sirve para comparar las características de los servicios ofrecidos por las sociedades mutualistas de asistencia médica de todo el país. Implica el empoderamiento de los ciudadanos a través de la toma de decisiones a la hora de elegir un prestador de servicio de salud, constituyendo un caso de buenas prácticas en la articulación de los tres pilares de gobierno abierto: transparencia, colaboración y participación.

La experiencia de la organización de la sociedad civil DATA Uruguay es diferente a la de otras organizaciones de perfil más reivindicativo y contestatario, escasamente propensas a desarrollar prácticas de colaboración, asociación y complementariedad con los organismos estatales en la hechura de políticas públicas. En el año 2014, la institución DATA Uruguay y el sitio web “Portal 180” lanzaron una aplicación que permite acceder fácilmente a los datos publicados por el MSP y, de esa manera, facilitar a los ciudadanos el acceso a la información necesaria para seleccionar autorizadamente la institución de salud de su conveniencia.

### 5.1 *A Tu Servicio*

A Tu Servicio se generó en el marco del compromiso 4.5 del Segundo Plan de Gobierno Abierto, denominado “Difusión de Información para el ejercicio de los Derechos de los Usuarios de la Salud”, cuyo objetivo general fue contribuir en la difusión y la aprehensión de la información relativa a derechos que tienen todos los usuarios del Sistema Nacional Integrado de Salud en Uruguay (SNIS). El proyecto consistió en un Plan de Difusión de Información y Colaboración Ciudadana del SNIS que estableció lineamientos y metas para habilitar la publicación de datos abiertos e información de interés, facilitar el diálogo entre el ecosistema de datos de Salud (productores de datos, reutilizadores y consumidores), priorizar esfuerzos, fijar pautas y metas y favorecer la difusión de derechos de los usuarios de la salud. Sobre las demandas a partir de las cuales surgió esta herramienta, la ex Directora General del SNIS del MSP, señaló que A Tu Servicio surgió a partir de

“[...] las demandas de la sociedad civil de tener información y por otro lado de la frustración que teníamos desde el Ministerio de Salud que hacíamos un enorme esfuerzo para producir datos, para producir informes técnicos, pero éramos muy malos comunicando estos datos y difundiendo esos datos a la población”. (OGP Montevideo, 2016, información verbal) <sup>5</sup>

Con respecto a la relevancia de difundir datos útiles para la población, resulta importante mencionar que a través de su publicación en formatos abiertos, éstos pueden ser reutilizados,

---

<sup>5</sup> Open Government Partnership (OGP) Montevideo. Información transmitida por la ex Directora General del SNIS del MSP en la sesión, OGP. Montevideo: Encuentro Regional de las Américas 2016, 3 de Junio de 2016.

LANDINELLI, Javier; RIVOIR, Ana Laura. Gobierno abierto y participación en políticas públicas mediada por tecnologías digitales: análisis de un caso en Uruguay. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, Florianópolis, v. 1, n. 17, p. 60-81, out. 2018.

redistribuidos e integrados a otros conjuntos de datos, por parte de terceros -en este caso DATA- para desarrollar nuevos productos que generen valor social.

A Tu Servicio, como herramienta de contralor del sistema de salud que implica una ventaja significativa para los usuarios, no podría ser explicado sin entender la lógica de trabajo colaborativo entre el gobierno y DATA, en donde existe un complemento fundamental en cuanto a los aportes de uno y otro. A través del software creado, se presenta un visualizador mediante el cual es posible comparar fácilmente información sobre las peculiares prestaciones de las diversas instituciones de salud. En A Tu Servicio, se puede elegir hasta tres mutualistas a la vez y comparar, entre otros aspectos, los precios de tickets de medicamentos, consultas y estudios, los tiempos de espera para diversas especialidades médicas, la conformidad de los usuarios con el servicio y su evolución en el tiempo y la cantidad de médicos con los que cuenta cada centro.

La herramienta A Tu Servicio constituye un canal de comunicación entre los usuarios y el MSP, teniendo dos objetivos principales: ofrecer distintos formatos de acceso a la información y habilitar un espacio de comunicación directa abierto a la retroalimentación. De este modo, se ofrece a la población información valiosa para poder decidir con mayores recursos acerca de si permanecer o cambiar de institución de salud, presentada en forma de indicadores comparables que hacen posible evaluar las diferentes dimensiones del proceso de asistencia brindado por los diversos prestadores de salud del país: Instituciones de Asistencia Médica Colectiva, Seguros de Salud Privados y ASSE. El proceso pretende favorecer un mayor empoderamiento de los ciudadanos en su calidad de usuarios del sistema de salud, fomentando una postura crítica capaz de posibilitar una elección fundada entre los prestadores de salud, lo cual permite mejorar el sistema de salud en general. Uno de los actores responsables de este proceso es ilustrativo al señalar un ejemplo de los efectos que han derivado de esta herramienta:

“En A Tu Servicios, pasó que cuatro prestadores bajaron los precios de los tickets, cosa que no había pasado nunca desde que está el Sistema Integrado de Salud, porque por primera vez quedaba en evidencia que eran los más caros y eso no benefició solamente a la gente que visitó el sitio web sino que también benefició a todos los socios de esos prestadores”. (información verbal) <sup>6</sup>

## 5.2 *Alcances de la experiencia*

Así como el Plan de Acción Nacional de GA ha generado paulatinos cambios en las estructuras sociales a través del cumplimiento de sus diversos compromisos, en el presente caso se visualiza una transformación del sistema de salud, que si bien lógicamente no es inmediata, si obedece a la vinculación entre gobierno y sociedad civil, la cual a través de sus diversos actores, interviene en los asuntos públicos plasmando sus demandas.

En A Tu Servicio están presentes los tres componentes principales que se procuran alcanzar en el desarrollo del GA: transparencia, colaboración y participación. Los datos son provistos por el MSP a través de un convenio de trabajo con DATA, que se encarga del armado de la

---

<sup>6</sup> Información obtenida por entrevista personal a responsable del desarrollo de A Tu Servicio en Diciembre de 2016.

aplicación. Uno de los miembros de la organización de la sociedad civil participante en su elaboración ha dicho:

“El convenio asegura que los datos sean públicos, así como los algoritmos de la aplicación también lo son. MSP y DATA llevan adelante un proceso de co-creación para, en función del feedback de los usuarios, añadir nuevas funcionalidades o datos en la medida de lo posible. Las decisiones sobre qué incluir son tomadas de común acuerdo. Es un proceso de aprendizaje mutuo para gobierno y sociedad civil”. (información verbal, OGP 2016) <sup>7</sup>

Es justamente este proceso de co-creación, el que permite generar nuevos modos de vinculación entre sociedad civil y gobierno, incrementando los niveles de gobernanza democrática. En este contexto, se establece una mayor apertura para que los ciudadanos puedan involucrarse en la formulación y definición de políticas públicas.

Por su parte, ex Directora General del SNIS del MSP destaca que la herramienta

“[...] permite además una retroalimentación con los usuarios, tiene un canal de comunicación con los usuarios por la cual los usuarios pueden contactarse informar que ese dato le parece que no es correcto los propios proveedores de salud encuentran ahí que se equivocaron a la hora de proveer un dato por ejemplo y exponerlos públicamente hace que tengan la necesidad de mejorar. O sea es una herramienta interesante para, en primer lugar, mejorar la calidad de los datos y para que los usuarios tengan una mejor información a la hora de tomar sus decisiones con respecto a qué servicio de salud elegir”.(OGP, 2016, información verbal)<sup>8</sup>

Al mismo tiempo uno de los actores responsables del desarrollo de la herramienta señala:

“[...] lo que nos interesa es que haya participación, seguramente en la mayoría de los casos la forma más eficiente de hacerlo, sea a través de la computadora. Pero nosotros también insistimos bastante en que los impactos secundarios de las cosas que hacemos muchas veces implican ventajas para todo el mundo y no necesariamente lo que usaron la herramienta”.”(información verbal)<sup>9</sup>

A su vez, la ex Directora General del SNIS del MSP sostiene:

“[...] lo que nosotros visualizamos es una ganancia, trabajar juntos con la sociedad civil y abrir la discusión acerca de cuáles eran los datos pertinentes y cómo debían ser presentados, fue muy valioso para una batalla que damos por lo menos desde el campo de la salud, que las demandas de los ciudadanos, que los intereses de los proveedores de servicios y que los valores y principios que la política intenta promover se alineen”.(OGP 2016, información verbal)<sup>10</sup>

En esta experiencia colaborativa la voz de los ciudadanos es escuchada e incorporada en las decisiones públicas relativas a la temática en cuestión. En la medida en que se desarrolla el

<sup>7</sup> Open Government Partnership (OGP) Montevideo. Información transmitida en, OGP. Montevideo: Encuentro Regional de las Américas 2016, 2 de Junio de 2016.

<sup>8</sup> Open Government Partnership (OGP) Montevideo. Información transmitida por la ex Directora General del SNIS del MSP, OGP. Montevideo: Encuentro Regional de las Américas 2016, 3 de Junio de 2016.

<sup>9</sup> Información obtenida por entrevista personal a responsable de desarrollo de A Tu Servicio. Diciembre de 2016.

<sup>10</sup> Open Government Partnership (OGP) Montevideo. Información transmitida por ex Directora General del SNIS del MSP, OGP. Montevideo: Encuentro Regional de las Américas 2016, 3 de Junio de 2016.

proceso de co-creación entre gobierno y sociedad civil, se genera una reconfiguración de las estructuras sociales, en el sentido de que la ciudadanía logra incidir en una cuestión de interés público tan relevante como la salud. El involucramiento ciudadano a través de las TIC puede ser cuantificado fácilmente, como es el caso del uso de A Tu Servicio y el uso del feedback con los usuarios. Por ejemplo, en cuanto a acceso, en 2016 unas 80.000 personas consultaron en “A tu servicio” antes de decidir acerca de un factible cambio de proveedor.<sup>11</sup>

## 6 Conclusiones

De acuerdo al análisis realizado, Uruguay ha experimentado un intenso desarrollo del GA en el período 2011 al 2018. Estos avances se cimientan en tres pilares a destacar. En primer lugar, la trayectoria histórica del país en términos de la fortaleza de sus instituciones democráticas y los espacios de participación en la incidencia en políticas públicas. En segundo lugar, en el interés y voluntad política del gobierno a partir de 2005 para impulsar políticas favorables a la incorporación de las tecnologías digitales en la administración pública y en la sociedad para que ésta las pueda aprovechar como factor de inclusión digital y social. Por último, estos elementos sustentados en políticas públicas de desarrollo digital, dentro de las cuales las de GA forman parte de la última generación. Estas conclusiones son coincidentes con los antecedentes en la materia (KAUFMAN, 2018; PIANA, 2013).

Sin embargo, parece lejos este proceso analizado de haber desencadenado los cambios organizacionales de fondo (PIANA, 2013) y culturales necesarios que indican Piana y Furnari (2015). Por lo tanto, a pesar de la continuidad y acción sostenida en Uruguay, los resultados son apenas incipientes y acotados. Se deben en gran medida a una trayectoria institucional de largo aliento del país y a otra multiplicidad de acciones y políticas concomitantes como la de conectividad y acceso a las tecnologías digitales, otras iniciativas de la entidad de gobierno electrónico y sociedad de la información (AGESIC), más que a la pura iniciativa de gobierno abierto en sí.

La experiencia de atuservicio.uy es de interés pues en ella se concentran varios de los elementos planteados por los antecedentes (CARRANZA, 2017; KAUFMAN, 2018) como de éxito para el GA en un contexto latinoamericano. Incorporada en el Plan de GA, es un ejemplo de los más destacados y demostrativos de las potencialidades de las TIC que, siguiendo una metodología de trabajo colaborativa y de co-creación, ha permitido mejorar las políticas públicas orientadas a la prestación de servicios sanitarios a la población. Se elaboró la aplicación a medida a partir de un proceso de selección de indicadores, diálogos acerca de las necesidades de los usuarios, demanda de información para tomar decisiones sobre la empresa o entidad a elegir para su cobertura de salud, y varios aspectos más. El instrumento hizo accesible a la población usuaria una amplia referencia sobre los prestadores de servicios de salud, la que quedó disponible para todo quien quisiera acceder a ella con la

---

<sup>11</sup> Ver: [www.mec.gub.uy/innovaportal/v/99545/61/mecweb/a-tu-servicio-agrega-informacion-sobre-indice-de-cesareas-por-prestador?3colid=11323&breadid=11323](http://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/99545/61/mecweb/a-tu-servicio-agrega-informacion-sobre-indice-de-cesareas-por-prestador?3colid=11323&breadid=11323)

finalidad de conocer indicadores de atención, cobertura, costos, etc. para, de esa manera, seleccionar la institución acorde con su preferencia.

Se trata de un proceso que rescata elementos claves que dan sentido a la apertura de los datos en términos de habilitar y facilitar la toma de decisiones de los ciudadanos y confirma también la importancia de esto para beneficio de la política pública como es planteado por Concha y Naser (2012). Parece reforzar la importancia del aprovechamiento de la info generada por el estado (CONCHA; NASER, 2012; NASER; RAMIREZ-ALUJAS, 2014). En este caso el diseño de la aplicación fue una co-creación entre la organización social y la división del ministerio público encargado de esto, y el resultado fue brindar a los ciudadanos conocimiento para que las decisiones en el marco del sistema de salud implantado sean mejor informadas y cuenten con el respaldo de datos confiables.

La conjugación Datos Abiertos y TIC parece configurar la ecuación que tiende a generar resultados más significativos en cuanto a acceso a la información y participación de la ciudadanía se refiere, dentro de lo que son los espacios mediados por las tecnologías. En tal sentido, el ejemplo de A Tu Servicio constituye un modelo de datos públicos abiertos y dispuestos de manera amigable que generan más información para los ciudadanos y derivan en mejores decisiones personales.

Así como el Plan de GA ha generado paulatinos cambios a través del cumplimiento de sus diversos compromisos, en el caso estudiado en la investigación en la que se basa este artículo, se visualiza una mediación entre ciudadanos y la organización de la sociedad civil DATA en el proceso de desarrollo e implementación de la herramienta, colocando el interés de los usuarios/ciudadanos en el centro y repercutiendo de este modo en el producto.

Para finalizar, cabe concluir que no deja de ser una experiencia puntual, y que los objetivos del GA son más abarcativos y con aspiración a generalización y en tal sentido debe confirmarse en futuros años una expansión de estas prácticas, que en el fondo evidenciarán un cambio en la organización y la cultura ciudadana, de los gobernantes y de la administración. Solo así se podrá hablar del éxito de la política de GA.

## 7 Referencias

- AGENCIA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO (AGESIC), [www.agesic.gub.uy](http://www.agesic.gub.uy) Acceso en: 17 de julio de 2018.
- AGENCIA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO (AGESIC). **Decreto n° 405/011: Apruébase la Agenda Digital Uruguay 2011-2015**. Montevideo: Poder Ejecutivo y Ministerio de Economía y Finanzas, 2011.  
<http://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/405-2011> Acceso en: 20 jul. 2018.
- AGENCIA DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN (AGESIC). ¿Qué es Gobierno Abierto? **Revista Transformación, Estado y Democracia**, Montevideo, n. 49 ,Año 7 , p.80-85, 1/2012. Disponible en:  
[https://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Publicaciones/RevistaONSC/r49/49\\_10.pdf](https://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Publicaciones/RevistaONSC/r49/49_10.pdf) Acceso en: 17 jul. de 2018.
- AGENCIA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO Y LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO (AGESIC). **Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2012**. Montevideo:

LANDINELLI, Javier; RIVOIR, Ana Laura. Gobierno abierto y participación en políticas públicas mediada por tecnologías digitales: análisis de un caso en Uruguay. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, v. 1, n. 17, p. 60-81, out. 2018.

- Presidencia de la República, 2012. Disponible en:  
[http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Action\\_Plan\\_Uruguay\\_2012\\_1.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Action_Plan_Uruguay_2012_1.pdf)
- AGENCIA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO Y LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO (AGESIC). **Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2014-2016**. Montevideo: Presidencia de la República, 2014. Disponible en:  
<https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/3814/1/action-plan-uruguay-2014-2016-en.pdf> Acceso en: 17 jul.2018.
- AGENCIA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO Y LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO (AGESIC)a. **Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2016-2018**. Montevideo: Presidencia de la República, 2016. Disponible en:  
<http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/6048/1/3er-plan-de-accion-gobierno-abierto.pdf> Acceso en: 18 jul. 2018.
- AGENCIA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO Y LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO (AGESIC) b. Sociedad De Gobierno Abierto. Uruguay- Informe Final de Autoevaluación. Montevideo: Presidencia de la República, 2016.
- ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO. **2do. Plan de Acción – Uruguay 2014-2016**, Montevideo: Presidencia de la República, 2014.
- A TU SERVICIO. [atuservicio.uy/](http://atuservicio.uy/) Acceso en: 17 jul. 2018.
- CONCHA, G. ; NASER A. **Datos abiertos: Un nuevo desafío para los gobiernos de la región**. Santiago: CEPAL- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2012. 35p. (Serie Gestión Pública, 74). Disponible en:  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7331/S1200084\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7331/S1200084_es.pdf?sequence=1&isAllowed=1) y Acceso en: 25 jul. 2018.
- CARRANZA, D. Lecciones, experiencias y aprendizajes en el ámbito de gobierno abierto: el caso de DATA Uruguay. En: NASER, A.; RAMÍREZ-ALUJAS, Á.; ROSALES, D. (EDITORES). **Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile : Libros de la CEPAL, N° 144.), 2017, p . 437-448.. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4686-desde-el-gobierno-abierto-al-estado-abierto-en-america-latina-y-el-caribe> Acceso en: 20 jul. 2018.
- DE ARMAS, G.; LUZURIAGA, A.; MACHADO, F. **Estado, sociedad y participación social en el gobierno del Frente Amplio: análisis de algunas experiencias**. Montevideo. Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009. - 38 S.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (EIU). **Índice de Democracia. 2017**. Disponible en <https://www.eiu.com/topic/democracy-index> Acceso en: 17 jul. 2018.
- GONZÁLEZ RISSOTO R. La democracia directa en Uruguay. **Revista de Derecho Electoral**, San José Costa Rica, n. 6, p. 1659-2069, Segundo Semestre/2008.
- GURUMURTHY, A.; BHARTHUR, D.; CHAMI, N. **Voice or chatter? Making ICTs work for transformative engagement. Making All Voices Count Research Report**. Brighton: IDS © The Institute of Development Studies, 2017.
- GUTIÉRREZ-RUBÍ, ANTONI. **“Open Government” y crisis económica. Columna de opinión, Diario Cinco Días**, Madrid, martes 25 de enero de 2011
- INE – AGESIC. **Encuesta de Uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en Hogares y Personas urbanas (EUTIC)**. Montevideo: INE-AGESIC, 2016.
- INSTITUTO DE COMUNICACIÓN Y DESARROLLO (ICD). **Mecanismo de Revisión Independiente -Uruguay. Informe de Avance 2012-2013**. Montevideo:ICD, 2013
- INSTITUTO DE COMUNICACIÓN Y DESARROLLO (ICD). **Mecanismo de Revisión Independiente -Uruguay. Informe de Avance 2014-2015**. Montevideo: ICD, 2015
- INSTITUTO DE COMUNICACIÓN Y DESARROLLO (ICD). **Mecanismo de Revisión Independiente - Uruguay Informe De Fin De Término 2014–2016** Montevideo: 2017
- FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER - POLILAT . Índice de Desarrollo Democrático de América Latina IDD-Lat 2015. Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung & Polilat, 2016. Disponible en <http://idd-lat.org/2016/downloads/idd-lat-2016.pdf> Acceso en: 15 mayo 2018.
- LANDINELLI, Javier; RIVOIR, Ana Laura. Gobierno abierto y participación en políticas públicas mediada por tecnologías digitales: análisis de un caso en Uruguay. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, v. 1, n. 17, p. 60-81, out. 2018.

- KAUFMAN, ESTER. La Importancia de Crear Capacidades para la Apertura. En OSZLAK O.(comp.). **Reforma y Modernización del Estado en América Latina:Tendencias y Escenarios**. Caracas: CLAD (en preparación), 2018
- LAGUNES SOTO A. Gobierno abierto: el caso de México. En NASER, A.,RAMÍREZ-ALUJAS, Á Y ROSALES, D. (EDITORES). **Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe.. Libros de la CEPAL**, Santiago, n 144, (LC.PUB.2017/9-P), 2017
- MARÍÑEZ NAVARRO, F. **La dimensión relacional del gobierno abierto y el liderazgo colaborativo, Espiral**, México Universidad de Guadalajara, n 65 , p , 2016.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MIDES). **El Programa Consejos Sociales. Dirección Nacional de Gestión Territorial. Aportes y desafíos en la promoción estatal de participación ciudadana. Sistematización de la experiencia 2010-2013**. Montevideo. MIDES 2015. Disponible en: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/26630/1/consejossociales.pdf> Acceso en: 17 mayo 2018.
- NASER, A. ; RAMÍREZ- ALUJAS, Á. **Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región.**, Santiago: CEPAL, 2014. 80p. (Serie Manuales, 81). Disponibe en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/S2014229\\_es.pdf;jsessionid=08527F7D8A9D83B1AF20ECA967A36006?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/S2014229_es.pdf;jsessionid=08527F7D8A9D83B1AF20ECA967A36006?sequence=1) Acceso en: 17 jul. 2018.
- OSZLAK, O. Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. **Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno (Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC)** n 5, 34 p. 2013. Disponible en: <http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=eofrl9FtNT0%3D&tabid=811> Acceso en: 28 jul. de 2018.
- PEREIRA LUCAS, F. El Consejo de Economía Nacional: breve estudio de un órgano constitucional largamente olvidado. **Revista de la Facultad de Derecho**, Montevideo, n 37, p 171-191, 2014. Disponible en <http://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/view/323/365> Acceso en: 28 de julio de 2018.
- PIANA, R. Open Gov. ¿Qué hay de nuevo, viejo? **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, n 8, p. 313-325, 2013..
- PIANA, R. ; FURNARI, D.M. La participación como eje central del gobierno abierto. Las oportunidades para el municipio de La Plata. **Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, nº13, p 39-54, 2015.
- RAMÍREZ-ALUJAS, Á. Gobierno Abierto. **EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad**, Madrid, n. 5, p. 201-216, Setiembre 2013- Febrero 2014 . Disponible en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2180/1116> Acceso en: 28 jul. 2018.
- RAMÍREZ-ALUJAS, A.; DASSEN N. **Vientos de cambio: el avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe**. Nota técnica Núm. IDB-TN-629. Washington, D.C.: BID. 2014. Disponible en <http://bit.ly/1e4kYTl> y publicado en <https://publications.iadb.org/handle/11319/6400> Acceso en: 28 jul. 2018.
- RAMÍREZ-ALUJAS, A.; DASSEN N. Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe. En: DASSEN, N. Y VIEYRA J. C. (EDITORES). **Gobierno Abierto y transparencia focalizada, tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe**. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo, 2012, p.41-72.
- RAMÍREZ-ALUJAS, ÁLVARO V. Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. **Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública**, v. 9, n. 15, p. 99-125. diciembre,/2011
- RIVOIR, A. **Estrategias Nacionales para la Sociedad de la Información y el Conocimiento en América Latina, 2000 – 2010. El caso de Uruguay**. 2012, 373 p.Tesis (Doctorado en Sociedad de la Información y el conocimiento. Universitat Oberta de Catalunya. Barcelona,2012. Dispñible en: [https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/132089/TESIS\\_Doctoral\\_Ana\\_Rivoir.pdf;sequence=1](https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/132089/TESIS_Doctoral_Ana_Rivoir.pdf;sequence=1) Acceso en: 28 de set. 2017.
- RIVOIR, A. Enfoques dominantes en las estrategias para la Sociedad de la Información y el Conocimiento. El caso uruguayo 2000 – 2010. **Revista de Ciencias Sociales**, Montevideo, v..26, n. 33, p 11-30, 2013.
- LANDINELLI, Javier; RIVOIR, Ana Laura. Gobierno abierto y participación en políticas públicas mediada por tecnologías digitales: análisis de un caso en Uruguay. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, v. 1, n. 17, p. 60-81, out. 2018.

- Disponiblee en: <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodesociologia/wp-content/uploads/sites/3/2016/03/Art%C3%ADculo-Rivoir-RCCSS-33.pdf> Acceso en: 28 jul. 2018.
- RIVOIR, A. ; ESCUDER S.: Múltiples escenarios de la brecha digital: Explorando perfiles de Internautas en Uruguay. En: DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA-FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES. **El Uruguay desde la Sociología XIII**, Montevideo: DS-FCS, 2015, p. 125 – 146. Disponible en: <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodesociologia/wp-content/uploads/sites/3/2015/12/Libro-Uruguay-desde-la-Sociolog%C3%ADa-131.pdf> (Acceso en: 21mar.2016).
- ROSENBAUM RIMOLO, J. Los laudos de Consejos de Salarios y su regulación por la Ley 18.566. **Revista de la Facultad de Derecho**, Montevideo, n. 31,p p. 281-291, 2014. **Recuperado a partir de** <http://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/view/61> Acceso en: 16 mayo 2017
- SOLIS RIBEIRO R ¿En qué consiste un gobierno abierto? En NASER, A.,RAMÍREZ-ALUJAS, Á Y ROSALES, D. (EDITORES). **Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe.. Libros de la CEPAL**, Santiago, n 144, (LC.PUB.2017/9-P), 2017, p.85-100.
- UN/DESA (UNITED NATIONS/DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS). **UN e-Government Survey 2018. Gearing E-government to Support Transformation towards Sustainable and Resilient Societies**. New York: UNPAN, 2018. Disponible en [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018\\_FINAL%20for%20web.pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf). Acceso en 17 jul. 2018.