

XVII Congreso Iberoamericano FIADI 2013

HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN URUGUAY

Esc. María Elisabeth Bouvier Villa

Integrante de la Comisión de Derecho Informático y Tecnológico

Asociación de Escribanos del Uruguay

RESUMEN

Las nuevas tecnologías, Internet y la globalización han potenciado el protagonismo de las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil en general. Este fenómeno demuestra que no son sólo los gobiernos y los organismos internacionales quienes toman decisiones, sino que ellos interactúan en la toma de las mismas con diferentes actores privados de la sociedad civil. Estamos ante una nueva relación ciudadano- Estado.

En el presente trabajo analizaremos como el gobierno electrónico aprovechando las TIC ha instrumentado esta nueva relación entre el ciudadano y la Administración Pública. Se comenzó estableciendo una relación unidireccional con el mismo, para hoy evolucionar hacia un Estado que abre su información al ciudadano con el objetivo de involucrarlo, lograr mayor inclusión y mayor participación. Sólo logrando estos objetivos llegaremos a sociedades más democráticas y a un mayor desarrollo. Por las razones expuestas, es que en el presente los Estados buscan incorporar el Gobierno Abierto a sus estrategias de Gobierno Electrónico.

El concepto de Gobierno abierto se sustenta en tres pilares: transparencia, colaboración y participación, de ellos nos focalizaremos en el de participación, analizando las herramientas de participación administrativa existentes en el Uruguay, que consideramos con más impacto en la sociedad.

Palabras clave: gobierno electrónico, gobierno abierto, participación, interoperabilidad, Uruguay.

INTRODUCCION

El desarrollo de las nuevas tecnologías ha producido grandes cambios en todos los aspectos de la vida humana. Estamos ante una verdadera revolución, la que nos enfrenta a nuevos paradigmas. Existe una nueva gestión del poder, donde internet y la globalización han posibilitado un mayor

protagonismo de la sociedad civil. Existe una nueva relación ciudadano-Estado. Es por ello, que frente a este nuevo paradigma, los Estados buscan implementar un Gobierno Electrónico capaz de alcanzar ese nuevo relacionamiento que los ciudadanos exigen. El objetivo es acercar los servicios públicos al ciudadano logrando con ello más eficiencia, más transparencia y una mayor participación ciudadana.

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Pucón, Chile, 31 de mayo y 1° de junio de 2007 Adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Santiago de Chile, 10 de noviembre de 2007, (Resolución No. 18 de la Declaración de Santiago) nos plantea que “... existen dos objetivos inseparables en el proceso de reconocimiento del Derecho de acceso electrónico a las Administraciones Públicas a los que alude esta Carta:

- Un objetivo final y directo: reconocer a los ciudadanos un derecho que les facilite su participación en la gestión pública y sus relaciones con las Administraciones Públicas y que contribuya también a hacer éstas más transparentes y respetuosas con el principio de igualdad, a la vez que más eficaces y eficientes.
- Un objetivo estratégico e indirecto: promover la construcción de una sociedad de información y conocimiento, inclusiva, centrada en las personas y orientada al desarrollo.”¹

1. DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO AL GOBIERNO ABIERTO

“A comienzos del siglo XXI, las resoluciones, declaraciones y compromisos de política regional fueron encaminados en el sentido amplio de mejorar el desempeño del sector público con la adopción del Gobierno Electrónico para su modernización y buen manejo, a través de la oferta

¹ Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Santiago de Chile, 10 de noviembre de 2007, (Resolución No. 18 de la Declaración de Santiago)

integrada de información y servicios en línea a la ciudadanía, y el fortalecimiento de los elementos participativos”.² Uruguay siguiendo esta línea, en el año 2000 por decreto del Poder Ejecutivo 225/000 de 8 de agosto de 2000, crea el Comité Nacional para la Sociedad de la Información. El mismo según el artículo 1 de la norma referida, “... tendrá la dirección ejecutiva de los planes para el desarrollo de la Sociedad de la Información”. Esta iniciativa instaló el tema en el ámbito político y en el Público, logrando algunos proyectos de interés. A partir del año 2005, contamos con AGESIC que es la "Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento. Es un organismo que depende de la Presidencia de la República (unidad ejecutora 010 dentro del inciso 02). Funciona con autonomía técnica. Tiene como objetivo procurar la mejora de los servicios al ciudadano, utilizando las posibilidades que brindan las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).”³ En las primeras etapas de la inclusión de las herramientas tecnológicas a las diferentes actividades y servicios que brinda el Estado, los organismos del Estado y gobiernos locales comienzan a implementar sus portales, estableciendo una comunicación unidireccional entre Gobierno y empresas y entre Gobierno y ciudadanos. En etapas posteriores ya se comienzan a incorporar temas más específicos, como son el acceso a la información pública, la protección de los datos personales, las ventanillas únicas, la posibilidad de realizar trámites y pagos de servicios en línea, que facilitan la vida del ciudadano, ahorran costos y otorgan mayor transparencia. Todos estos cambios deben estar apoyados en una robusta seguridad tecnológica, y normativa. Desde hace varios años Uruguay ha tenido normativa dispersa referente al empleo de las nuevas tecnologías en la función pública. Acompañando la evolución a nivel internacional y regional, se comienzan a dictar leyes específicas en cada materia y es así que destacando algunas de ellas, en el año 2008 se aprueban la Ley de Acceso a la Información Pública (No. 18381 de 17 de octubre de 2008), ley de Protección de Datos Personales, (18331, de 11 de agosto 2008) y la ley que Reconoce la admisibilidad, la validez y la eficacia jurídicas del documento electrónico y de la firma electrónica. (Ley No.18600 del 21 de setiembre del 2009).

² Concha, Gastón. Naser ,Alejandra. “Desafíos hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad” CEPAL. Colección Documentos de proyectos. Febrero 2012.

³ www.agesic.gub.uy

Todo este proceso que fue ampliando la forma de relacionarse la administración con el ciudadano, lleva a que el mismo requiera del Estado más información, más participación. Hoy el ciudadano se pregunta: ¿cómo se gastan los impuestos?, ¿qué hace el Estado con toda la información que posee?, ¿cómo se tratan los datos personales que proporcionamos en los diferentes trámites que realizamos, dónde están almacenados, a dónde van?, ¿estos cambios nos facilitan realmente la vida diaria?. Frente a todas estas preguntas, y quizás a la capacidad y recursos limitados de los Estados, es que surge la apertura de los gobiernos. Es así como los mismos comienzan a incorporar el Gobierno Abierto a sus estrategias de Gobierno Electrónico. Siguiendo a la ingeniera Virginia Pardo, podemos decir que un Gobierno Abierto es aquel que habilita una constante conversación con sus ciudadanos. Uruguay a partir del 16 de setiembre de 2011, ratificó su participación en Open Government Partnership, siendo el primer país de la región en tener una plataforma nacional de datos abiertos de gobierno, (setiembre de 2010, www.datos.gub.uy), siguiendo el trabajo que ya se había comenzado a nivel de gobiernos locales, la Intendencia de Montevideo. El concepto de Gobierno abierto se sustenta en tres pilares: transparencia, colaboración y participación. En este trabajo tal como lo anticipamos en el resumen, analizaremos las herramientas de participación administrativa existentes en el Uruguay, que consideramos han causado más impacto en la ciudadanía. Esta transformación del Estado que tiene como objetivo fundamental facilitar la participación ciudadana tanto en la gestión pública como en sus relaciones con la Administración Pública, no puede perder de vista que la misma debe lograr a largo plazo más desarrollo, más igualdad social y más democracia. Antes de avanzar en cualquier programa de gobierno electrónico se debe encarar un gran cambio cultural en los funcionarios públicos así como otorgarles una adecuada formación. A su vez, estos programas deben incluir a todos los ciudadanos, evitando que esta nueva “brecha digital” que se abre, se profundice y deje a los más desposeídos marginados del proyecto. Se debe “cambiar el adagio de *la información es poder* que inducía al ocultamiento, por el axioma-red de que en Internet, en esta nueva sociedad que se está construyendo, *una persona es la que comparte*.”⁴

⁴ Calderón César. “Por qué un Gobierno Abierto” , en *idem*2

1.1 Agenda Digital Uruguay 2011-2015

Uruguay viene trabajando desde hace años en la implementación del Gobierno Electrónico, con el objetivo de promover la inclusión y nuevas formas de participación ciudadana. Se busca innovar en diferentes dimensiones. En 2011 se aprueba la Agenda Digital Uruguay 2011-2015 (ADU11-15), (decreto del Poder Ejecutivo de 23 de noviembre de 2011).⁵ Es de destacar que para el proceso de elaboración de la misma se consultó no sólo a especialistas en el tema Gobierno Electrónico, sino también a la ciudadanía. Nos parece oportuno señalar diferentes aspectos incorporados en ella, y que impactan en la temática de este trabajo.

En sus **áreas de acción**: “ACCESO: Conectividad para la inclusión. GOBIERNO ELECTRÓNICO: Una administración pública moderna al servicio del ciudadano. **En sus líneas estratégicas**: EQUIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL .Generar más y mejores oportunidades de uso y apropiación de las TIC, en especial para los grupos y sectores más desfavorecidos o excluidos. PARTICIPACIÓN CIUDADANA –Impulsar 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. TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO –Desarrollar y fortalecer la infraestructura tecnológica, el uso de la plataforma de interoperabilidad, el marco normativo y los aspectos organizativos y de mejora de procesos, orientados a incrementar la calidad de los servicios destinados a la ciudadanía. **Entre sus objetivos y metas**, destacamos: Objetivo7: Modernización de la gestión pública. Objetivo 8: Acceso electrónico a la Administración Pública como derecho ciudadano”.⁶

Entre las áreas de acción mencionadas, debemos destacar la primera que dice: **Acceso: Conectividad para la inclusión**. Uruguay implementó el Plan Ceibal, (Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea) a partir del decreto 144/2007, de 18 de abril

⁵ http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/1443/1/decreto_adu_2011_2015.pdf

⁶ http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/1443/1/agesic_agendadigital_2011_2015.pdf

2007, lo que implicaba un niño una computadora y la conexión a Internet en las escuelas. La meta era llegar al 2009 con el plan en todas las escuelas públicas del país. Esto que empezó como una experiencia piloto en la escuela de Villa Cardal, departamento de Florida, el 10 de mayo de 2007, al cerrar el 2009 terminó con la meta propuesta. El Plan se amplió a partir del decreto del 15 de diciembre de 2008, a la Educación Media y la enseñanza privada. Unos de los objetivos buscados, promover mayor igualdad, se logró gracias a la inclusión de una gran parte de la población en el uso de las nuevas herramientas tecnológicas, en especial los ciudadanos más vulnerables y aquellos que habitan las zonas rurales. Esto ha permitido que a través de los niños, toda la familia se involucre poco a poco en estos grandes cambios de la sociedad, y exista a través de la información una mayor participación. Hoy en Uruguay existe acceso a Internet en todas las escuelas, así como en muchos espacios públicos, como plazas y parques, entre otros.

2. PARTICIPACIÓN

El Gobierno Abierto surge como una respuesta a generar espacios de participación ciudadana. Dicha participación debe ser real, se debe “oir la voz” de los ciudadanos, tal como se propone en la Agenda Digital Uruguay 2011-2015 referida. El Estado debe abrir la información que posee, de forma tal que el ciudadano pueda hacer uso de ella, pueda agregarle valor. En una palabra pueda reutilizarla y así lograr un producto útil para toda la sociedad. El primer paso para lograr esta participación es la información al ciudadano. Se trata de escuchar y hablar con el mismo a través de los diferentes canales que nos ofrece la tecnología, para de esta forma saber si el ciudadano está satisfecho o no con los cambios realizados, si realmente se empiezan y terminan los trámites como está previsto, y de esta forma mejorar la prestación de servicios que brinda el Estado. Para Alfonso García-Jove se trata de “ir a donde está el ciudadano”.

Siguiendo a Mariliana Rico Carrillo, podemos decir que “en el ámbito de la participación ciudadana se distingue la participación política y la participación administrativa”. Ya que nuestro trabajo lo centraremos en esta última tomaremos la definición de la autora para la misma: “la

participación administrativa se refiere específicamente a las relaciones de la Administración con los administrados, particularmente en el ámbito de la prestación de servicios”⁷

2.1 LA e-PARTICIPACIÓN EN URUGUAY

Internet sin lugar a duda es un elemento fundamental para la mejora de la eficiencia de la Administración Pública, pero también para la mejora de la transparencia y la participación ciudadana.

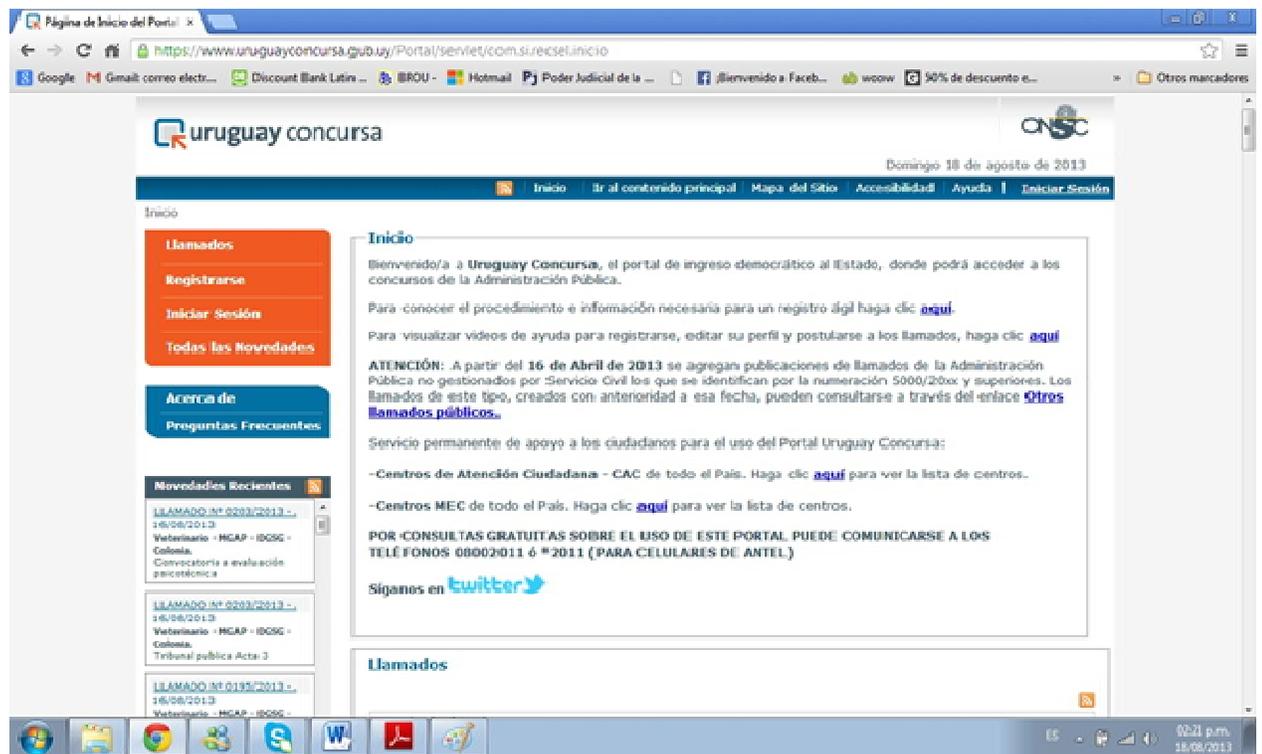
Se distinguen diferentes niveles de participación que presumen distintos grados de involucramiento de los ciudadanos. Enunciaremos cada uno de ellos, exponiendo la herramienta que le corresponda en nuestro país. La elección de la misma está dada por el impacto que creemos causó en la ciudadanía.

2.1.1. INFORMATIVO: simplemente se da información a las personas o grupos. Para algunos autores, este tipo de participación no debería considerarse como participación ciudadana, sino simplemente como un requisito fundamental previo a la verdadera participación.

Uruguay Concursa Es creado por Resolución del 20 de octubre de 2010 de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), una dependencia de la Presidencia de la República, la cual administra y gestiona los concursos de los Organismos pertenecientes a la Administración Central a los efectos de seleccionar los mejores candidatos para trabajar con el Estado.

Es un portal sencillo donde los ciudadanos pueden registrarse ingresando su nombre apellido y documento de identidad y luego de contestar una pregunta de seguridad el sistema envía un correo de activación con un link sobre el cual se debe hacer un clic a los efectos de desplegar el formulario que se debe completar para el perfil y luego poder “postularse” a uno o varios de los llamados abiertos en ese momento.

⁷ Rico Carrillo, Mariliana. “Las tecnologías de la Información y Comunicación en la actividad Gubernamental: Gobierno Electrónico y participación Ciudadana” en “Ciudadanas 2020” ebook.



A través de este portal, se logra una mayor transparencia en el llamado a concurso de los diferentes organismos de la Administración Central y se posibilita el acceso igualitario a todos aquellos ciudadanos que buscan acceder o mejorar su fuente laboral.

El portal datos.gub.uy busca facilitar el acceso de los ciudadanos a los datos públicos de los diferentes organismos del Estado con la finalidad de fomentar su reutilización y asimismo ofrecer espacios de participación ciudadana.



2.1.2 CONSULTIVO: se invita a participar de forma activa por medio de sus opiniones y sugerencias, es decir refiere a valoraciones que pueden hacer los ciudadanos que se llevan a cabo a través de encuestas tanto simples como complejas, o sitios donde poder dejar comentarios, valoración de determinada circunstancia colocando un puntaje a determinada noticia, información, servicio.

Mi plan es escucharte Entre el 12 y 19 de marzo de 2012 se realizó en Uruguay una consulta pública sobre Gobierno Abierto, con el fin de elaborar el Plan de Acción que se presentaría en la Conferencia Anual de Open Government Partnership, a los efectos de su postulación para integrar la Sociedad del Gobierno Abierto.

Los ciudadanos presentaban sus opiniones completando un formulario que se publicó en la página web y si superaba los 500 caracteres lo hacían vía email.-

AGESIC - Mi plan es escucharte: consulta pública sobre Gobierno Abierto

Gobierno Abierto

Mi plan es escucharte: consulta pública sobre Gobierno Abierto

La consulta pública sobre el Plan de Acción de Gobierno Abierto ha sido cerrada. Se recibieron 32 propuestas que estamos analizando y serán publicadas en un informe a la brevedad.

Gracias por participar

Uruguay reafirma su compromiso con un gobierno abierto y transparente.

El Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto es un complemento a la estrategia establecida en la Agenda Digital, contiene iniciativas destinadas a impulsar la construcción de un Gobierno Abierto en Uruguay, identifica responsables de las mismas y metas comprometidas.

Conocélo, informate y participá.

[Descargar Plan de acción de Gobierno Abierto Uruguay 2012 \(versión preliminar\) \(380 Kb .pdf\)](#)

Puede ingresar opiniones a través del formulario que aparece a continuación, en caso de las mismas excedan los 500 caracteres es posible enviarlas a gobiernoabierto@agesic.gub.uy. Todas las opiniones serán publicadas en el portal de AGESIC independientemente de la forma que hayan sido enviadas. Una vez cerrado el

Novedades
Software Público
Software Público: catálogo
Datos Abiertos
Gobierno Abierto
Plan de acción
Documentos
Antecedentes de OGP
Participación ciudadana

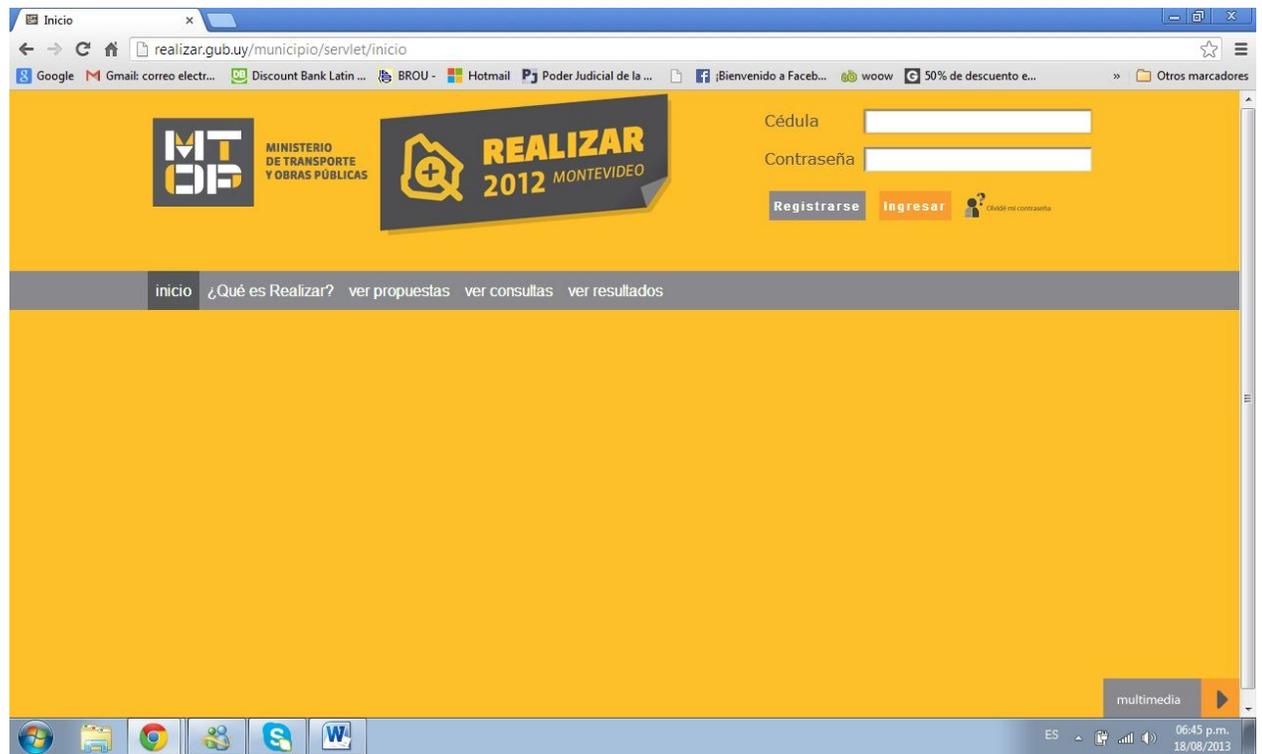
ES 03:18 p.m. 18/08/2013

2.1.3 RESOLUTIVO: se convoca a personas o grupos con opciones reales de influir sobre determinado tema es decir que opera a partir de la aceptación por parte de las autoridades de determinado organismo del carácter vinculante de la participación ejercida por los ciudadanos.

Ilumínate: Realizar 2012 Este programa fue un claro ejemplo de participación resolutive. Permitió que cualquier ciudadano presentara propuestas de las obras de iluminación que se ejecutarán en cada uno de los municipios de la ciudad de Montevideo.

Para presentar una propuesta, debían registrarse en la página web www.realizar.gub.uy. durante el mes de agosto de 2012 brindándoseles una clave que les permitió acceder al seguimiento online de todos los proyectos, consultas, comentarios, etc.

Todos los ciudadanos montevideanos luego pudieron votar con su Credencial Cívica por la modalidad que preferían: online o presencial.



2.1.4 COMBINACIÓN DE CONSULTIVO Y RESOLUTIVO

El Presupuesto Participativo. Por medio de esta iniciativa se otorga el derecho a los ciudadanos de la ciudad de Montevideo mayores de 16 años de participar en el gobierno departamental proponiendo luego decidiendo –mediante el voto secreto- la realización de obras y servicios sociales de interés vecinal, los que son financiados con el presupuesto de la Intendencia de Montevideo.

Con este ejemplo de presupuesto participativo podemos ver en una sola propuesta del gobierno departamental dos tipos de participación ciudadana, la consultiva porque los ciudadanos proponen y la Intendencia elige y resolutive cuando la Intendencia propone y los ciudadanos eligen.-



3. CONCLUSIONES

En la actualidad el uso de las TIC es lo que le permite al ciudadano el acceso a los servicios públicos, a la vez que facilita la participación. Toda estrategia de participación debe tener como objetivo principal llegar al ciudadano, lograr que el mismo se involucre para así lograr más desarrollo y más democracia. Las políticas de acceso a Internet deben tener en cuenta la calidad y velocidad del mismo, para reducir la nueva “brecha digital” que se abre y lograr el objetivo de la igualdad ciudadana.

Siguiendo a César Calderón decimos: “ La participación no es un estado del alma, ni un momento puntual de la vida del ciudadano sino una gimnasia, algo que ha de aprenderse y ejercitarse desde la autonomía del individuo, tanto en los escasos momentos de explosión social, como sobre todo en el día a día de la vida de los gobiernos”⁸

⁸ Calderón, César. “Por qué un Gobierno Abierto”. En “El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad” CEPAL. Colección Documentos de proyectos.

BIBLIOGRAFÍA.

1. Nahabetián Brunet, Laura. “Redes sociales y democracia: ¿Es posible una Política 2.0?” trabajo presentado en el XVI Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática. 2012.
 2. “El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad” CEPAL. Colección Documentos de proyectos. Febrero 2012
 3. Bertón Juan, Totorica Patricia: “e-Participación en los organismos del Estado” en http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/2423/1/e_participacion_en_los_organismos_del_estado.pdf Visitado 10.1.2013
 4. CARTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO
Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Pucón, Chile, 31 de mayo y 1° de junio de 2007. Adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Santiago de Chile, 10 de noviembre de 2007. (Resolución No. 18 de la Declaración de Santiago) <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf> visitado 20.2.2013
 5. Rico Carrillo, Mariliana. “Las tecnologías de la Información y Comunicación en la actividad Gubernamental: Gobierno Electrónico y participación Ciudadana” en “Ciudadanas 2020. El Gobierno de la Información” <http://www.icdt.cl/wp-content/uploads/2011/10/ciudadanas2020-full.pdf>
 - 6.-Rodríguez Bisole, Elida: “Informe de Conclusiones. Gobierno electrónico para la participación popular y la gestión del desarrollo” <http://www.clad.org/congresos/congresos-antiores/congreso-clad> visitado 12.2.2013
 7. <http://www.redgealc.net/el-problema-fundamental-de-la-legitimidad-de-los-estados-en-nuestra-region-es-la-falta-de-entrega-de-servicios-publicos/contenido/5311/es/> visitado 7.1.2013
 8. http://www.democraciaactiva.org/wp-content/uploads/informes/iecg_uruguay_20062007_final.pdf visitado 7.1.2013
 9. http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment
Visitado 7.5.2013
 10. Portales de Uruguay: www.agesic.gub.uy
www.portal.gub.uy
http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/2065/1/agesic/mi_plan_es_escucharte_consulta_publica_sobre_gobierno_abierto.html?menuderecho=16
www.datos.gub.uy
<http://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/videos/realizar-2012-iluminare>
<http://www.presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/>
www.realizar.gub.uy
-

