

Uruguay en la Alianza para el Gobierno Abierto

Antecedentes

2011-2020

Tabla de Contenidos

Tabla de Contenidos	2
Resumen ejecutivo.....	3
1. Gobernar: por, para y con la ciudadanía. El Gobierno Abierto en contexto.....	5
2. Uruguay en la Alianza para el Gobierno Abierto.....	6
3. Esfuerzos orientados a la apertura del gobierno.	7
4. Proceso nacional para la cocreación de los planes de acción de gobierno abierto...12	
4.1. Liderazgo y articulación del proceso.....	12
4.2 Cocreación de los planes de acción.....	14
4.2.1 Estándares de participación y cocreación	14
4.2.2 Etapas del proceso de cocreación	15
4.3 Implementación de los planes de acción de gobierno abierto: resultados	17
4.4 Seguimiento, monitoreo y evaluación	20
4.5. Evaluación del Mecanismo de Revisión Independiente	20
5. Próximo Ciclo: 2020 - 2022.....	22

Resumen ejecutivo

Lanzada inicialmente en 2011 por ocho países en ocasión del 66° Período de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas con el fin de promover gobiernos transparentes, receptivos a la ciudadanía y mejorar la calidad de la gobernanza y los servicios públicos, la Alianza para el Gobierno Abierto (en adelante AGA) se expandió rápidamente como una plataforma global para impulsar la apertura de los gobiernos. A la fecha la AGA cuenta con más de 70 países miembros.

Al incorporarse a la AGA en 2011, Uruguay se comprometió a impulsar una política integral que promueva avances en relación con los principios y valores que componen un gobierno abierto: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y el impulso y la generación de espacios para la colaboración e innovación pública y ciudadana.

Con ese propósito en los últimos años el país ha adoptado un conjunto de medidas y acciones. Entre otras:

1. Cocreó y comprometió sucesivamente ante la AGA cuatro planes de acción nacionales de gobierno abierto mediante los que asumió compromisos concretos cada dos años (2012- 2014; 2014- 2016; 2016 -2018; 2018-2020).
2. Creó y formalizó un foro permanente multisectorial para conducir el proceso de cocreación y seguimiento de la implementación de estos planes, labor que fue cometida al Grupo de trabajo de Gobierno Abierto (en adelante Grupo de Trabajo) ratificado y formalizado por el Decreto 357/ 016¹.
3. Desarrolló un conjunto de herramientas y dispositivos para implementar la participación ciudadana en el proceso de cocreación de los planes de acción nacionales (Mesas de diálogo, herramienta de gestión de propuestas, talleres de cocreación).
4. Implementó los planes de acción y creó herramientas para su seguimiento, así como para facilitar e incrementar la rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas involucradas en la ejecución de los compromisos de gobierno abierto (Mirador de Gobierno Abierto, visualizador de informes de seguimiento, mesa de seguimiento²).

Esto ha permitido impulsar 164 iniciativas en los 4 planes, se han involucrado 54 instituciones, 23 organizaciones de la Sociedad Civil organizada y representantes de 5 Instituciones académicas.

¹ <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/357-2016>

² <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/publicaciones/herramientas-para-el-seguimiento-de-los-planes-de-accion-de-gobierno>

Actualmente una comunidad de 800 personas ha participado de los procesos de cocreación de los planes.

El presente documento describe la participación de Uruguay en la AGA. Presenta información sistematizada sobre los cuatro planes de acción nacional adoptados a la fecha por el país y destaca algunos de sus resultados. Asimismo describe el proceso de cocreación de los planes de acción nacionales y el liderazgo y la articulación del proceso llevado adelante por el Grupo de Trabajo. Finalmente, el reporte da cuenta de algunos de los principales desafíos que el Grupo de Trabajo identifica de cara al próximo ciclo ante la AGA.

El documento fue preparado por el Grupo de Trabajo con el fin de contribuir a la transferencia de la conducción del proceso a los futuros integrantes del mismo que tendrán la responsabilidad de construir el 5to Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (en adelante 5° Plan de acción).

1. Gobernar: por, para y con la ciudadanía. El Gobierno Abierto en contexto.

El gobierno abierto es un concepto en evolución en torno al que existen diferentes definiciones. La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto lo define “como el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo”³.

El 20 de setiembre de 2011 en ocasión del 66° Período de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas ocho países lanzaron la Alianza para el Gobierno Abierto [*Open Government Partnership -OGP-* por sus siglas en inglés]. Con 78 países miembro a la fecha⁴, la AGA constituye una plataforma global que promueve gobiernos transparentes, responsables y receptivos a la ciudadanía, con el objetivo de mejorar la calidad de la gobernanza y la calidad de los servicios públicos⁵.

Principios de la Alianza para el Gobierno Abierto

Transparencia	Rendición de cuentas	Participación ciudadana	Tecnología e innovación
La información sobre las actividades y decisiones gubernamentales es abierta y actualizada; además, es exhaustiva y se encuentra disponible al público en cumplimiento de estándares de datos abiertos (ejemplo: datos legibles, sin procesar).	Existen reglas, normas y mecanismos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, respondan a críticas o requerimientos y acepten su responsabilidad por omisiones en lo referente a leyes y compromisos.	Los gobiernos procuran que sus ciudadanos se involucren en debates públicos, provean insumos y contribuyan a un régimen más innovador, efectivo y receptivo.	Los gobiernos reconocen la importancia de proveer a los ciudadanos acceso abierto a la tecnología, de las nuevas tecnologías como impulsoras de la innovación y de aumentar la capacidad de los ciudadanos para utilizarlas.

Fuente: Fuente: Naser, Ramírez-Alujas, Rosales (editores), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago, (CEPAL), 2017.

³ CLAD, Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016.

⁴ Lista de Estados miembro disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/our-members/> [recuperado 12/2/2020].

⁵ Más Información: <https://www.opengovpartnership.org/mission-and-strategy/>

Para formar parte de este foro los países tienen que suscribir la Declaración de Gobierno Abierto⁶; cumplir con los criterios de elegibilidad establecidos por la AGA; comprometerse a presentar cada dos años un Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, mediante el cual los gobiernos asumen compromisos concretos; y se comprometen a una evaluación pública e independiente sobre el plan y el cumplimiento de los compromisos.

Los planes de acción deben ser el producto de un proceso de cocreación amplio que involucre al gobierno, la sociedad civil, la academia, el sector privado y otros actores interesados.

La AGA ha definido que un Plan de Acción exitoso se enfoca en las prioridades nacionales de gobierno abierto y en reformas ambiciosas, es relevante a los valores de transparencia, rendición de cuentas y participación pública, y contiene compromisos que cumplan con los requisitos que la propia AGA ha establecido⁷. Esto supone que deben ser: específicos, medibles, verificables, sujetos a un plazo de implementación y relevantes en relación con los principios y valores que sustentan un gobierno abierto.

2. Uruguay en la Alianza para el Gobierno Abierto.

Al incorporarse en 2011 a la AGA, Uruguay se comprometió a llevar adelante una estrategia integral con el fin de profundizar la apertura del gobierno. Con ese propósito a la fecha el país adoptó cuatro planes de acción nacionales de gobierno abierto.

Planes de acción nacionales de gobierno abierto (2012 -2020)



Fuente: AGESIC. División Gobierno Abierto, en base a los documentos de relatorías y procesos de cada uno de los planes de acción.

⁶ Disponible para consulta en: <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/>

⁷ OGP, Manual para puntos de contacto de gobierno, p. 27.

⁸ En el primer plan, el representante de sociedad civil participó únicamente en espacio de consulta una vez que fue creada la versión borrador del plan.

Actualmente y hasta julio de 2020 se implementa el 4° Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (en adelante 4° Plan de acción) y de conformidad con las pautas de la AGA el país debe presentar su 5° Plan en 2020.

La adhesión de Uruguay a este foro multilateral ofreció una plataforma para desarrollar los esfuerzos emprendidos por el país hasta entonces para promover el derecho de acceso a la información pública, fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones públicas, impulsar la participación ciudadana e incrementar la integridad pública y la lucha contra la corrupción.

En este contexto Uruguay se propuso impulsar los conceptos de “Abierto por defecto” y “Estado Abierto” buscando así destacar los principios de gobierno abierto como valores transversales a las diferentes políticas públicas, y a todos los órganos e instituciones del Estado. En consonancia con esta visión se han concebido los planes de acción nacionales como un marco para articular la estrategia de gobierno abierto con otras estrategias y agendas nacionales, entendiendo los principios de gobierno abierto en tanto condición indispensable para el fortalecimiento democrático y la protección de los derechos humanos.

En razón de lo anterior el 4to Plan de acción articula de forma explícita los compromisos de gobierno abierto con aquellos asumidos por Uruguay en el marco de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible aprobada en 2015 por la Asamblea General de Naciones Unidas.

3. Esfuerzos orientados a la apertura del gobierno.

Los planes de acción nacionales de gobierno abierto han constituido una herramienta clave para impulsar y potenciar iniciativas en este campo. No obstante, el elenco de medidas en la temática adoptadas en los últimos años por las instituciones públicas excede aquellas que han formado parte de los planes de acción nacionales. En otras palabras, no todos los esfuerzos llevados adelante por Uruguay en materia de gobierno abierto han conformado los planes nacionales presentados por el país ante la AGA. Sin embargo, muchos de estos esfuerzos se han visto desarrollados o incrementados por distintos compromisos incorporados en los planes de acción nacionales.

Esfuerzos realizados por Uruguay a la fecha⁹

Institucionalidad para el impulso del Gobierno Abierto en Uruguay

- 2011: La Resolución 595/ 2011 del Presidente de la República encomendó la creación de un Grupo de Trabajo con los objetivos de coordinación, gestión y seguimiento del Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto.
- 2016: El Decreto del Poder Ejecutivo 357/016 institucionalizó el Grupo de Gobierno Abierto ampliando su integración, e indicando sus cometidos y funcionamiento (Ver p. 11-12 de este informe).

Derecho de Acceso a la información pública y transparencia de los organismos públicos

- 2008: La Ley 18.381 promulgada el 17 de octubre de 2008 reguló el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública. La norma estableció un conjunto de obligaciones de transparencia activa para los sujetos obligados. Asimismo creó la Unidad de Acceso a la Información Pública detallando sus cometidos en la materia.
- 2012: se crea el Premio Nacional de Transparencia
- 2015: Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información Pública
- Mediante los planes de acción nacionales de gobierno abierto Uruguay asumió diversos compromisos orientados a fortalecer el derecho de acceso a la información pública y la implementación de la ley 18.381. Otras disposiciones normativas adoptadas por el país en la materia se encuentran disponibles en: <https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/institucional/normativa>
- 2012: Se crea el Catálogo Nacional de Datos Abiertos. Al presente la herramienta cuenta con más de 2200 conjuntos de datos. Los planes de acción sucesivos han impulsado nuevos procesos de apertura de datos por parte de distintas instituciones públicas.
- 2015: El artículo 82 de la ley 19.355 promulgada 19 de diciembre de 2015 estableció que las entidades públicas obligadas por la Ley de Acceso a la Información Pública deben publicar en formatos abiertos toda la información referente a las obligaciones de transparencia activa reguladas por el artículo 5 de la ley de acceso y los artículos 38 y 40 del Decreto Reglamentario 232/010 de 2 de agosto de 2010.
- 2016: Por Resolución 005/2016 del Consejo Directivo Honorario de la AGESIC se formalizó el Grupo de Trabajo de Datos Abiertos. Se dispuso que tenga por finalidad la generación de un ámbito de trabajo colaborativo entre las diferentes entidades públicas, la sociedad civil e instituciones académicas y de investigación, para liderar la estrategia nacional de datos abiertos.

⁹ La información que se presenta toma como referencia principal algunas de las iniciativas que fueron destacadas por Uruguay ante la Alianza para el Gobierno Abierto en los diferentes planes de acción nacionales presentados a la fecha.

**Transparencia en
la gestión de los
recursos públicos y
transparencia
presupuestaria**

2008: La ley 18.362 promulgada el 6 de octubre de 2008 creó la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE). La norma dispuso que la Agencia de Compras tendrá como finalidad promover y proponer acciones tendientes a la mejora de la gestión y la transparencia de las compras y en general, de las contrataciones del sector público.

2011: La ley 18.834 de 4 de noviembre de 2011 estableció entre los cometidos de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE) el de "desarrollar y mantener el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE) al servicio de las administraciones públicas estatales y de las empresas proveedoras de los mismos". El Decreto 155/013 de 21 de mayo de 2013 reglamentó el funcionamiento. Mediante el 2do Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2014- 2016) Uruguay se comprometió a implementar el RUPE estableciendo como meta la integración de todos los organismos del Estado y la creación del Observatorio de Compras Públicas como herramienta para fortalecer la transparencia de las compras públicas.

2011: Se implementó el portal de ingreso al Estado Uruguay Concursa.

2017: OPP en el marco del 3er Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2016-2018) puso en marcha el Portal de Transparencia Presupuestaria. Este portal ofrece información reutilizable acerca de los presupuestos públicos, las prioridades y políticas impulsadas por el gobierno nacional, y sus resultados.

**Participación
ciudadana**

2009 - 2014: Mediante la ley 18. 567 de Descentralización y Participación Ciudadana de 2009 y posteriormente la ley 19.272 de Descentralización y Participación Ciudadana de 2014, se implementa el tercer nivel de gobierno. Mediante la ley 19.272 se estableció que la participación de la ciudadanía es uno de los principios cardinales del sistema de descentralización local.

2014: A partir de un esfuerzo de la sociedad civil y el gobierno se incorporó en el proceso de armado de los planes de acción nacionales de gobierno abierto la realización de mesas de diálogo. Estas instancias tienen como objetivo generar un espacio en donde la sociedad civil, la academia y los organismos del Estado puedan intercambiar y analizar propuestas en materia de gobierno abierto. A la fecha se han celebrado 10 mesas de diálogo.

2015: Gobierno de Cercanía. Como forma de establecer un diálogo directo con la ciudadanía, a partir del año 2015 se implementaron los Consejos de Ministros Abiertos. Mediante un compromiso asumido por la Presidencia de la República en el 3er Plan de Acción de Gobierno Abierto se desarrolló una plataforma para la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los avances en el cumplimiento de los compromisos asumidos en los Consejos de Ministros Abiertos.

**Participación
ciudadana**

2016: En el marco de los compromisos asumidos por Uruguay en el marco del 3er Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2016 - 2018) se instaló el Consejo Nacional de Jóvenes.

	<p>2017: En el contexto de la implementación del 3er Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2016-2018) se realizó y publicó el <u>1er. Relevamiento Nacional de Ámbitos de Participación Ciudadana Institucionalizada</u>. De acuerdo con este estudio existen en Uruguay más de 900 espacios institucionalizados para la participación ciudadana¹⁰. La creación de estos espacios tuvo base jurídico - normativa en distintas leyes¹¹.</p> <p>2017: Se desarrolló la herramienta en línea <u>Catálogo de Participación Ciudadana</u> que busca fortalecer el acceso a la información para la participación en los ámbitos institucionalizados existentes.</p>
<p>Iniciativas anticorrupción</p>	<p>1998: La <u>ley 17.060</u> promulgada el 23 de diciembre de 1998 estableció un conjunto disposiciones para prevenir y combatir la corrupción.</p> <p>2003: Se adoptó el <u>Decreto 30/003</u> de 23 de enero de 2003, Reglamentación de la ley 17.060, relativa a normas de conducta en la función pública.</p> <p>Otras normas anticorrupción adoptadas por el país pueden ser consultadas en: https://www.gub.uy/junta-transparencia-etica-publica/institucional/normativa.</p> <p>2015: la <u>ley 19340</u> de 28 de agosto de 2015 creó la Junta de Transparencia y Ética Pública como Servicio Descentralizado sustituyendo a la unidad ejecutora 022 "Junta de Transparencia y Ética Pública" del Ministerio de Educación y Cultura. De acuerdo con dicha norma y la ley 17.060, la misión de la JUTEP consiste en propiciar políticas públicas, normativas y acciones que fortalezcan la transparencia en la gestión del Estado, asesorar al Poder Judicial y a la Administración Pública en la lucha contra la corrupción, recibir y custodiar las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos obligados, ofrecer programas de capacitación y difusión, atender los requerimientos de la cooperación internacional y ejercer las funciones de órgano de control superior en la materia. Mediante el 4to Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto la JUTEP asumió el compromiso de implementar en el periodo 2018-2020 un sistema de recepción y procesamiento de denuncias.</p>
<p>Iniciativas anticorrupción</p>	<p>2016: Mediante un compromiso asumido en el marco del 3er Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2014-2016) por la Presidencia de la República y la Secretaría Nacional para la lucha</p>

¹⁰ De acuerdo con este estudio, siete de cada diez ámbitos institucionalizados de participación en funcionamiento tienen formato de mesa; comisión, subcomisión, comité; o consejo. El accionar de los ámbitos relevados tiende a concentrarse mayormente en etapas tempranas del ciclo de la política pública. En contraste, los ámbitos no parecen ser un espacio de decisión en materia de políticas públicas. Solamente el 18% de APC reportó participar en la etapa de decisión de las políticas públicas.

¹¹ Ver: <https://catalogo-participacionciudadana.portal.gub.uy/sobre-el-catalogo/normas-sobre-participacion>

contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo se implementó un programa de capacitación que buscó sensibilizar y capacitar a los sujetos obligados del sector no financiero, para el cumplimiento de las obligaciones de prevención en lavado de activos emergentes de la legislación. Asimismo se implementaron espacios de participación para analizar reformas normativas.

2017: Se aprobó la ley 19.574 promulgada el 20 de diciembre de 2017, “Ley integral contra el lavado de activos. Actualización de la normativa vigente. Derogación de artículos del Decreto Ley 14.294 y leyes 17.835, 18.494, 18.914 y 19.149”.

El fortalecimiento democrático y los avances en el reconocimiento y la protección de los derechos humanos logrados por Uruguay han sido destacados internacionalmente. A continuación se presentan algunos de los resultados obtenidos por el país en distintos monitoreos globales relacionados con aquellos componentes considerados de un gobierno abierto. Estos resultados ofrecen un escenario favorable para continuar profundizando el gobierno abierto y abordar los desafíos pendientes.

Algunos resultados destacados obtenidos por Uruguay en mediciones internacionales

URUGUAY	En el mundo	En Latinoamérica
<u>Índice de Democracia</u> The Economist 2019	15	1
<u>Índice de Percepción de la Corrupción</u> Transparencia Internacional 2019	21	1
<u>Índice de Libertad de Prensa</u> Reporteros sin Fronteras 2019	19	2
<u>Índice de Datos Abiertos</u> World Wide Web Foundation 2018	11	2
<u>Índice de e-participación</u> Naciones Unidas 2018	26	5
<u>CIVICUS</u> Solo clasifica no posee ranking mundial, “Abierto” es el máximo nivel	Es uno de los 45 países clasificados como espacio cívico Abierto	Es uno de los 11 países clasificados como espacio cívico Abierto

4. Proceso nacional para la cocreación de los planes de acción de gobierno abierto.

Como se indicó anteriormente los planes de acción constituyen la piedra angular de la participación de Uruguay en la AGA. En las secciones siguientes se describen los principales componentes del proceso nacional, el liderazgo del proceso, las características del mismo y ejemplo de algunos compromisos.

4.1. Liderazgo y articulación del proceso.

El proceso de cocreación de los planes de acción nacionales es conducido por el Grupo de Trabajo.

El Grupo constituye un foro permanente multisectorial en el que intervienen representantes de las instituciones públicas, la sociedad civil y la academia, cuya creación tuvo origen en 2011 cuando el país se sumó a la AGA. Desde entonces funciona en forma ininterrumpida.

El mismo fue formalizado en su integración actual en 2016 mediante el Decreto 357/016 de 7 de noviembre de ese año¹². Se integra por un representante de cada uno de los siguientes organismos:

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Unidad de Acceso a la Información Pública(UAIP), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), Instituto Nacional de Estadística (INE), Poder Legislativo, Poder Judicial, Universidad de la República (UDELAR), Congreso de Intendentes y un representante de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), organismo que lo coordina. Asimismo el Grupo está integrado por dos representantes de las organizaciones de la sociedad civil (participan del grupo dos representantes de la Red de Gobierno Abierto¹³).

El Grupo tiene la facultad de convocar a otras entidades del sector público, privado o académico para el desarrollo de actividades específicas y a término, en el marco de las iniciativas de Gobierno Abierto.

¹² Las resoluciones y decretos relacionadas con el Grupo de Trabajo y su funcionamiento se encuentran disponibles para consulta en el [sitio web de Gobierno Abierto](#).

¹³ Más información sobre la Red de Gobierno Abierto disponible para consulta [en su sitio web](#).

De conformidad con las disposiciones del Decreto 357/016¹⁴ los cometidos del grupo de trabajo son:

- a. Coordinar y dar seguimiento a todas las etapas del proceso de elaboración, consulta y participación en los Planes Nacionales de Gobierno Abierto.
- b. Elaborar el Plan de Acción de Gobierno Abierto y recomendar su aprobación al Poder Ejecutivo según corresponda.
- c. Realizar un monitoreo del avance y cumplimiento de las metas del Plan.
- d. Colaborar con las entidades públicas en la elaboración de sus compromisos en el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto.
- e. Crear los grupos de trabajos que correspondan, a los efectos de dar cumplimiento a lo previsto en el literal a).

De acuerdo con las pautas de funcionamiento adoptadas por el Grupo de Trabajo, las decisiones se toman mayoría de los integrantes presentes¹⁵. Se mantienen reuniones ordinarias con una frecuencia quincenal o mensual, y eventualmente extraordinarias semanales, según los requerimientos de las actividades previstas. Las reuniones del Grupo son documentadas en actas que se publican en el sitio web de Gobierno Abierto¹⁶.

La AGESIC tiene el rol de coordinación, gestión y seguimiento del grupo de trabajo, así como de la implementación del proceso de cocreación de los planes de acción nacionales y su seguimiento¹⁷.

Anualmente el Grupo de Trabajo elabora y publica un informe de gestión. Éstos se encuentran disponibles en el sitio web de Gobierno Abierto¹⁸.

¹⁴ Decreto 357/2016, artículo 4.

¹⁵ Decreto 357/2016, artículo 6.

¹⁶ Las actas del Grupo de Gobierno Abierto se encuentran disponibles para consulta en el [sitio web de Gobierno Abierto](#).

¹⁷ Decreto 357/2016, artículo 7.

¹⁸ Los informes de gestión del Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto están disponibles [en el sitio web de Gobierno Abierto](#).

4.2 Cocreación de los planes de acción.

Como se indicó anteriormente los planes de acción constituyen la piedra angular de la participación de Uruguay en la AGA. En las secciones siguientes se describen los principales componentes del proceso nacional.

4.2.1 Estándares de participación y cocreación

El proceso de cocreación de los Planes de acción nacionales de Gobierno Abierto debe cumplir con los “Estándares de Participación y Cocreación” pautados por la Alianza para el Gobierno Abierto. Los “Artículos de Gobernanza” de la AGA establecen que los miembros se comprometen a desarrollar planes de acción nacionales a través de un proceso multisectorial y con la participación activa de la ciudadanía y la sociedad civil¹⁹.

A continuación se describen algunos de los principales lineamientos establecidos por la AGA y se indican las medidas correlativas adoptadas por Uruguay para adecuar el proceso nacional a dichas pautas.

Difusión de información:

- La información relativa al proceso de gobierno en el país debe estar disponible en un sitio web nacional de forma proactiva, clara, completa y oportuna.
- Actualmente toda la información sobre el proceso nacional de gobierno abierto se publica en el sitio web de Gobierno Abierto²⁰.

Espacios y plataformas para el diálogo y la cocreación:

- Debe existir un foro regular que supervise el proceso de AGA que se reúna periódicamente. En el proceso de cocreación se deberá facilitar un diálogo permanente e inclusivo utilizando diversos foros y plataformas adecuadas al contexto nacional.
- Uruguay dispone de tres dispositivos e instancias para la cocreación de sus planes nacionales: 1) el Grupo de Trabajo Gobierno Abierto; 2) Instancias presenciales abiertas a la participación de múltiples actores interesados (mesas de diálogo, reuniones de trabajo, talleres de cocreación de compromisos); 3) instancias virtuales (herramienta de e-participación para la formulación de propuestas y consulta pública *en línea*).

¹⁹ [Acceder a los Estándares de Participación y Cocreación de la Alianza para el Gobierno Abierto.](#)

²⁰ [Sitio web de Gobierno Abierto](#)

Apropiación y toma de decisiones conjunta:

- El gobierno, la sociedad civil y otros actores deberán adueñarse del proceso y llevarlo a cabo de forma conjunta.
- El Grupo de Trabajo acuerda el diseño, plan de trabajo, priorización de compromisos y elabora en forma conjunta todos los documentos del proceso.

La construcción de los planes de acción de gobierno abierto ha significado un proceso de aprendizaje continuo. Tal y como surge de la tabla que se presenta a continuación, la intervención de instituciones públicas, así como la diversificación de los actores que han participado del proceso en el periodo 2012 - 2020 ha sido incremental.

Tabla 2: Evolución y participación de los actores en el proceso								
Participantes*	Plan 1		Plan 2		Plan 3		Plan 4	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Instituciones públicas	9	90	27	60	45	62.5	176	81
Sociedad civil organizada	1	10	13	28.9	20	27.8	23	10.6
sector privado	0	0	1	2.2	0	0	3	1.4
Academia	0	0	4	8.9	5	6.9	10	4.6
Organismos multilaterales	0	0	0	0	2	2.8	5	2.3
Total	10		45		72		217	

4.2.2 Etapas del proceso de cocreación

El proceso de cocreación de los planes de acción nacionales de Gobierno Abierto ha experimentado variantes de un ciclo a otro en razón de la evaluación que de cada uno ha realizado el grupo de trabajo. De esta forma se ha buscado incorporar los aprendizajes dejados por cada proceso y tomar en cuenta las recomendaciones realizadas por los evaluadores independientes al cierre de cada periodo.

En esta sección se presenta el proceso definido por el Grupo de Trabajo Gobierno Abierto para la cocreación del 4to Plan de Acción Nacional (2018 -2020).

El proceso contó de cuatro etapas que se describen a continuación:

Proceso de cocreación del 4to Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto



Una diferencia y evolución con respecto a los procesos anteriores fue la implementación de una herramienta de [e-participación](#) con la finalidad de ampliar los espacios de participación presenciales con un espacio virtual que permite gestionar las propuestas²¹.

En el proceso del 4to Plan participaron un total de 217 personas (176 representantes de instituciones públicas, 23 representantes de organizaciones de la sociedad civil, 10 representantes de la Academia, 5 representantes de organismos multilaterales y 3 del sector privado)²².



En el contexto del proceso se presentaron 87 propuestas e ideas (56 fueron planteadas a través de la plataforma de e-participación y 31 en las actividades presenciales). Del total 36 evolucionaron, total o parcialmente, en compromisos preliminares del Plan de Acción. Todas las propuestas y sus comentarios fueron sistematizadas y analizadas por el Grupo de Trabajo Gobierno Abierto y priorizadas según los criterios para la integración de compromisos adoptados previamente por el Grupo. Las iniciativas que evolucionaron en compromisos preliminares pasaron a la etapa 3 “Consulta Pública”. Una vez finalizada la Consulta Pública el Grupo de Trabajo generó la versión final del documento del 4° Plan de Acción Nacional, la cual fue validada por las autoridades de las instituciones públicas responsables de los

²¹ Ver: <https://plan.gobiernoabierto.gub.uy>

²² 4to Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2018 -2020, p. 16.

compromisos que integran el mismo, previo a su remisión para aprobación del Plan. El Plan fue aprobado por Decreto de 7 de enero de 2019²³.

El plan quedó integrado por 39 compromisos a cargo de 28 organismos y 21 de ellos recogen demandas de la sociedad civil que participó en el proceso de cocreación o que ingresaron a través de la plataforma de gestión de propuestas.

De acuerdo con la evaluación del diseño de proceso de cocreación del 4to Plan de acción realizada por el Mecanismo de Revisión Independiente (MIR)²⁴ el proceso implementado por el país cumple con los estándares que la AGA requiere para ser reconocido como un proceso Estelar²⁵. El MRI ha definido el proceso de construcción del Plan de Acción hoy en curso como un proceso “bien estructurado y con buenos resultados”²⁶.

4.3 Implementación de los planes de acción de gobierno abierto: resultados

Uruguay cuenta con una herramienta en línea para la rendición de cuentas sobre la implementación de los compromisos de gobierno abierto. Todos los avances en la ejecución y los resultados de los compromisos plasmados en los planes de acción nacionales son reportados y documentados en el [Mirador de Gobierno Abierto](#)²⁷.



²³ <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/noticias/se-aprobo-por-decreto-el-4degplan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto>

²⁴ Tal y como se describe más adelante al ingresar a la Alianza para el Gobierno Abierto los países aceptan que el proceso de cocreación y sus planes de acción nacionales sean evaluados por un mecanismo independiente. El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) de la AGA se asoció con el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) organización ha implementado las evaluaciones de Uruguay.

²⁵ Mecanismo de Revisión Independiente (MIR): Uruguay Informe sobre el diseño del plan de acción 2018-2020. Anexo I. Resumen del desempeño de Uruguay a lo largo del desarrollo del plan de acción.

²⁶ Mecanismo de Revisión Independiente (MIR): Uruguay Informe sobre el diseño del plan de acción 2018-2020. p.9.

²⁷ [Ingresar al Mirador de Gobierno Abierto.](#)

Algunos resultados de la implementación de los planes de acción nacionales de Gobierno Abierto en el período (2012 -2019)

Temática	Resultado
Fortalecimiento, promoción y difusión del derecho de acceso a la información pública	<ul style="list-style-type: none"> • Campañas de sensibilización y formación orientadas a la ciudadanía. Implementación de la iniciativa Movida ciudadana cada 28 de setiembre, Día internacional del derecho de acceso a la información pública. • Capacitación de funcionarios/as: cursos e iniciativas de e-learning. • Premio Nacional de Transparencia. • Sistema Nacional de Solicitudes de Acceso a la Información Pública (en proceso de implantación). • Proyecto “Queremos Saber”, orientado a niños, niñas y adolescentes para promover el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. • Criterios prácticos para garantizar el acceso a la información pública contenida en los archivos de derechos humanos. • Índice Nacional de Transparencia. • Mesa de diálogo para elaboración de una propuesta de reforma de la ley 18.381 Ley de Acceso a la Información Pública de 17 de octubre de 2008.
Facilitación del acceso a la información pública para el ejercicio de otros derechos	<ul style="list-style-type: none"> • Portal del Estado Uruguayo, actualmente evolucionado a Gub.uy. • Guía Nacional de Recursos Sociales. • Diseño del Observatorio sobre violencia basada en género hacia las mujeres.
Impulso y fortalecimiento de la política nacional de datos abiertos	<ul style="list-style-type: none"> • Formalización del Grupo de Trabajo de datos abiertos y normativa de datos abiertos. • Fortalecimiento de la publicación en el Catálogo Nacional de Datos Abiertos. • Catastro Abierto. • Datos de procesos electorales en formatos abiertos. • Publicación en formato abierto de 1500 indicadores sobre derechos económicos, sociales y culturales. • Política de apertura de datos relacionados con el cambio climático (Mitigación y adaptación al cambio climático: Monitoreo, reporte y verificación de compromisos). • Apertura de datos de la división Políticas de Género del Ministerio del Interior
Fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas de la gestión de los recursos públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Registro único de proveedores del Estado • Observatorio de Compras públicas • Adopción del Estándar Open Contracting • Portal de Transparencia Presupuestaria

<p>Fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto abierto y rendición de cuentas de Montevideo • Plataformas para incrementar la rendición de cuentas: <ul style="list-style-type: none"> – Mirador Ciudadano – Mirador de Gobierno Abierto – Mirador de compromisos del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos – Plataforma para la rendición de cuentas sobre los Consejos de Ministros Abiertos (Gobierno de Cercanía). • Observatorio de Información Institucional y Datos Estadísticos INISA. • Portal de Proyectos Estratégicos de la Intendencia de Montevideo.
<p>Fortalecimiento de la participación ciudadana</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 1er Relevamiento de ámbitos institucionalizados de participación ciudadana y Catálogo de Participación Ciudadana. • Implementación del Sistema de Diálogo y Consulta del Ministerio de Relaciones Exteriores. • Puesta en marcha del Consejo Consultivo Nacional de Jóvenes. • Plan Nacional de Aguas.
<p>Fortalecimiento de la colaboración e innovación pública y ciudadana</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fondos concursables de Gobierno Abierto: concurso Dateidea • Iniciativa Por mi barrio. • Promoción de la colaboración e innovación pública y ciudadana en el marco de la estrategia para fortalecer la transparencia de los prestadores de servicios de salud del país y el acceso a la información sobre prestaciones por parte de los usuarios. Facilitación del acuerdo que posibilitó el desarrollo colaborativo de la herramienta atuservicio.uy.

4.4 Seguimiento, monitoreo y evaluación

Los planes de acción nacionales de Gobierno Abierto están sujetos a un proceso de seguimiento, monitoreo y evaluación continuo. Para ello se cuenta con distintos instrumentos:

- **Gub.uy/gobierno abierto:** Portal integrado de Gobierno que ofrece una subhome donde publica todas las novedades y avances de las iniciativas.
- **Mirador de Gobierno Abierto²⁸:** Herramienta de rendición de cuentas en línea en la que cada responsable de los compromisos reporta los avances durante la implementación del plan.
- **Informes de seguimiento:** El Grupo de Trabajo establece la frecuencia para cada ciclo. Al presente se han realizado semestralmente. Se publican en Panel de visualizaciones de informes²⁹. Los datos de los informes se publican en el Catálogo Nacional de Datos Abiertos³⁰.
- **Mesas de seguimiento de los compromisos:** Se realiza al finalizar el primer año de ejecución. En esta instancia presencial participan representantes de cada uno de los compromisos que integran el plan y la sociedad civil interesada.
- **Informes de autoevaluación país:** Los gobiernos deben elaborar dos informes de autoevaluación por cada plan de acción. El primero debe ser presentado al término del primer año de implementación. Los informes de seguimiento y autoevaluación pueden descargarse en la página web de Gobierno Abierto³¹.

4.5. Evaluación del Mecanismo de Revisión Independiente

Al ingresar a la Alianza los países aceptan ser evaluados por un Mecanismo de Revisión Independiente (MRI o IRM por su sigla en inglés).

Las pautas de evaluación han experimentado algunas modificaciones de un ciclo a otro. Actualmente el MRI elabora dos informes: el informe de diseño, que evalúa el diseño del plan de acción, y el final que se enfoca en los resultados alcanzados en el

²⁸ [Ingresar al Mirador de Gobierno Abierto](#)

²⁹ [Ingresar al Panel de Visualización.](#)

³⁰ [Ingresar al Catálogo Nacional de Datos Abiertos.](#)

³¹ <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/tematica/informes-avances-del-plan-accion-gobierno-abierto>

segundo año de implementación. Los gobiernos hacen su propia devolución a la evaluación realizada por el mecanismo.

El MRI evalúa los compromisos incorporados a cada plan aplicando un conjunto de indicadores (Ver: Matriz). Una descripción más detallada de los indicadores y la metodología para la evaluación del MRI pueden consultarse en el Manual de Procedimientos del MRI³².

Matriz que utiliza el MRI para evaluar los planes de acción nacionales

Resumen del Compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la	Participación	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente

Fuente: Informe de fin de período de Uruguay 2016-2018 - Para comentario público

A la fecha se han realizado un total de 7 evaluaciones por parte de MRI: 4 informes a mitad de término de cada plan y 3 informes finales correspondientes a los 3 planes de acción nacionales finalizados³³.

Al evaluar el contexto de gobierno abierto en el país, el MRI ha sostenido que “Uruguay tiene un espacio cívico abierto, donde se respetan las libertades de expresión, asociación y reunión y es el país de América Latina con menor percepción de corrupción. Todavía es necesario fortalecer los canales de comunicación y participación ciudadana y especialmente generar las condiciones propicias para una participación efectiva de la sociedad civil en todas las etapas de la política pública”³⁴.

Asimismo, el evaluador ha destacado la evolución positiva que ha tenido el proceso de cocreación de los planes de acción nacionales en los últimos años. El MRI formuló un conjunto de recomendaciones para mejorar el proceso y la ambición de los planes de acción nacionales. En tal sentido, el último reporte realizado por el evaluador a la fecha, indica que, no obstante haber logrado en el 4to Plan de Acción Nacional “un proceso de cocreación más estructurado y maduro, el plan fue menos ambicioso que el anterior” en la media en que no cuenta con compromisos calificados en el rango impacto potencial transformador mientras que el anterior contó con seis³⁵.

³² Manual de procedimientos del MRI, <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>.

³³ Disponibles para consulta en: <https://www.opengovpartnership.org/members/uruguay/>

³⁴ “Mecanismo de Revisión Independiente (MIR): Uruguay Informe sobre el diseño del plan de acción 2018-2020.

³⁵ “Mecanismo de Revisión Independiente (MIR): Uruguay Informe sobre el diseño del plan de acción 2018-2020.

El Mecanismo de Revisión Independiente indicó que “existen oportunidades para mejorar la participación de la sociedad civil en términos de diversidad temática y geográfica, y en términos de sostenibilidad” y “oportunidades para fortalecer futuros planes de acción en términos de ambición, creando canales de retroalimentación para rendirle cuenta a las partes interesadas durante ciclo de implementación”.

Cinco recomendaciones del MRI para el próximo ciclo nacional

1. Fortalecimiento de la participación sostenida y de monitoreo de la sociedad civil
2. Incluir compromisos que avancen en el valor de la rendición de cuentas
3. Incluir al sector privado y sus organizaciones representativas en el proceso de gobierno abierto
4. Mejorar la participación de los gobiernos locales y municipales
5. Continuar los esfuerzos para avanzar en la apertura de los tres poderes

Fuente: “Mecanismo de Revisión Independiente (MIR): Uruguay Informe sobre el diseño del plan de acción 2018-2020.

5. Próximo Ciclo.

En el último cuatrimestre el Grupo de Trabajo evaluó el proceso del 4° Plan de Acción, las recomendaciones del Mecanismo de Revisión Independiente, y elaboró una propuesta de diseño de proceso de cocreación para el 5° Plan que será presentada al nuevo Grupo de Trabajo.

En razón de ese análisis, algunos de los desafíos prioritarios identificados por el Grupo son:

- Avanzar en la descentralización del proceso.
- Avanzar en la calidad, transversalidad e impacto potencial de los compromisos del 5° Plan.
- Fortalecer la participación de la sociedad civil en la cocreación de los compromisos y en el proceso.
- Involucrar a nuevos actores.
- Generar un mayor balance de la representación de organismos gubernamentales y no gubernamentales en el Grupo de Trabajo.
- Transversalizar el enfoque de derechos humanos y de género en el proceso y los compromisos que integren el próximo plan de acción.