

Benchmarking Report Identificación de Indicadores Nacionales sobre Ámbitos de Participación Ciudadana institucionalizada en el Uruguay 2017

Consultor Unesco - Enrique Peruzzotti

Una primera versión de este informe fue presentada en AGESIC el 21 de febrero de 2017. Esta versión final recoge los aportes y sugerencias que fueron realizados por Grupo de Participación Ciudadana - Comité de Dirección del Proyecto¹ integrado por representantes de gobierno, sociedad civil y academia, durante la reunión que tuvo lugar el 18 de mayo de 2017. El autor agradece por los comentarios y sugerencias recibidos.

¹Agestic (que lo coordina), Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República, Intendencia de Montevideo, Intendencia de Canelones, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales (Udelar), Red de Gobierno Abierto por Sociedad Civil.

Tabla de contenido

Introducción.....	3
Participación ciudadana y democracia: la multiplicidad de abordajes al estudio de la participación ciudadana	4
Criterios a tener en cuenta en la evaluación de los procesos participativos en Uruguay.....	8
¿Que evaluar? Categorías propuestas de indicadores	11
Conclusiones y Recomendaciones	23

Introducción

El objetivo del presente documento de base es contribuir a la discusión acerca de los criterios que deben informar la elaboración de un sistema nacional de indicadores sobre ámbitos de participación ciudadana institucionalizada en el Uruguay.

El Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2016-2018 establece 75 compromisos con 212 metas propuestas que se encuentran agrupados en 12 ejes temáticos (ver análisis matricial). Avanzar en la promoción de nuevos espacios de participación ciudadana, así como fortalecer los ámbitos participativos ya existentes son los principales objetivos del eje temático de participación ciudadana. El desarrollo de un Sistema Nacional de Indicadores de Participación Ciudadana es uno de las referidas metas y contribuirá a mejorar la comprensión de las dinámicas y aportes de los diversos ámbitos a la mejora de la gobernabilidad.

El presente documento se propone como un ejercicio de benchmarking. No es por tanto la intención de este documento el sugerir un enfoque metodológico específico sino más bien dar cuenta de la diversidad de indicadores disponibles sobre distintos componentes del proceso de participación que se desarrolla en ámbitos institucionalizados de manera de presentar al Equipo de Gobierno Abierto y Participación Ciudadana un catálogo de opciones lo más abarcador posible, no con la intención que incorporen todas las dimensiones, sino con la intención de que puedan seleccionar aquellas que le resulten más apropiadas a sus objetivos sin perder de vista la complejidad y heterogeneidad de variables que la extensa literatura sobre este formato participativo ha tratado.

La selección de indicadores es un momento crucial del proceso de desarrollo de un sistema nacional de indicadores de ámbitos de participación ciudadana institucionalizada en el Uruguay. Cualquier proceso de medición o evaluación exitosa requiere de un trabajo previo de selección y adaptación de los indicadores a los objetivos específicos de cada proceso particular. En el caso que nos convoca, la creación de un sistema general de indicadores que puedan aplicarse indistintamente a un conjunto heterogéneo de ámbitos en los tres niveles de gobierno, le agrega un factor más de complejidad dado que se hace necesario seleccionar un sub-conjunto de variables que puedan aplicarse indistintamente al variado universo de instancias participativas en funcionamiento.

El reporte se estructura en cuatro secciones. La primera describe los principales marcos interpretativos alrededor de los cuales se puede encuadrar la participación ciudadana. Dada la amplitud de formatos que engloba el concepto, es importante determinar qué tipo de participación será objeto de medición y evaluación. La segunda sección se centra en las cuestiones específicas que hacen a un ejercicio de medición y evaluación de los ámbitos de participación ciudadana institucionalizada: que se busca lograr con dicho proceso, cómo medirlo, y quienes serán los responsables de llevarla a cabo. Asimismo, se describen las diversas etapas y tareas que generalmente demanda todo proceso de evaluación. En la tercera sección se elabora un extenso listado de variables e indicadores que pueden ser tomados en cuenta a partir de la revisión de la bibliografía especializada e metodologías de evaluación a fin de que sirvan como un insumo inicial para guiar la discusión de la Mesa de Trabajo. La cuarta sección presenta las recomendaciones acerca de la futura agenda de trabajo y una síntesis de los indicadores que se presentaron en el informe.

Participación ciudadana y democracia: la multiplicidad de abordajes al estudio de la participación ciudadana

El concepto de participación ciudadana ocupa un lugar predominante en la literatura sobre democracia y desarrollo. Un argumento central sobre el que se organiza dicha producción intelectual es que la participación ciudadana genera efectos beneficiosos que redundan en un mejor funcionamiento de las instituciones políticas, económicas y sociales. La participación ciudadana es vista, empleando la metáfora de Robert Putnam, como el lubricante que asegura el buen funcionamiento de la maquinaria institucional de una sociedad.

Una gran parte de la literatura sobre participación ciudadana esta predicada en la tesis de que la misma produce beneficios sociales. Las coincidencias desaparecen, sin embargo, una vez que se abandona el nivel de las generalizaciones: apenas iniciamos un proceso de indagación más concreto acerca de cuáles específicamente serían las formas de participación que generan efectos positivos, o que tipo concreto de beneficios generan, las coincidencias rápidamente se disipan, dando lugar a un muy amplio abanico de interpretaciones. Las diferencias conceptuales se traducen, en la práctica, en investigaciones o evaluaciones de muy variado perfil, puesto que las mismas se enfocan en actores sociales o formas de participación muy diversas a las cuales se les imputan un abanico muy amplio de efectos.

Es por ello que el primer paso al momento de pensar en el desarrollo de un sistema de indicadores sobre participación ciudadana es el de especificar las formas específicas que serán el objeto de evaluación, así como el porqué del ejercicio de evaluación. Este paso, por más obvio que parezca, es crucial pues permite seleccionar indicadores y metodologías congruentes con el formato participativo escogido. Es por ello que antes de introducirnos más concretamente en el análisis de metodologías y de selección de indicadores que nos permitan medir la participación, es central preguntarnos acerca del modelo de participación que tenemos en mente (en este caso la participación ciudadana institucionalizada) así también acerca de cuáles son los objetivos que perseguimos con el ejercicio de medición y evaluación de los procesos participativos.

Las diversas concepciones de la participación ciudadana

El concepto de participación ciudadana carece de un sentido unívoco. El propio campo de estudios sobre participación está marcado por notorias divergencias sobre cómo definir a la misma y que formatos participativos son considerados más relevantes. En líneas generales, podemos distinguir dos grandes perspectivas conceptuales. En primer lugar, la que denominaré la perspectiva pedagógica. En segundo lugar, la perspectiva de la gobernabilidad democrática. La perspectiva pedagógica enfatiza el papel educativo que tiene la participación, ya sea en el desarrollo de ciertas virtudes en la personalidad de los ciudadanos o en la sociedad como un todo. La perspectiva pedagógica tiene una larga trayectoria y puede considerarse como el enfoque clásico sobre participación ciudadana y los estudios de sociedad civil. Desde Alexis de Tocqueville en adelante, la sociedad civil y sus asociaciones fueron concebidas como espacio para el desarrollo de virtudes cívicas que resultaban beneficiosas para la vida democrática. Desde este punto de vista, la participación es valorada puesto que se considera que es a través de ella que los ciudadanos aprenden e internalizan hábitos y actitudes que cristalizan en la formación de una personalidad democrática. La participación de los ciudadanos en la vida asociativa contribuye a la multiplicación de personalidades democráticas que en su conjunto establecerán una cultura cívica adecuada a las exigencias que impone la vida en democracia. La participación es el medio por el cual los ciudadanos contribuyen al desarrollo de una forma particular de cultura política que es considerada como un indispensable sustento de la institucionalidad democrática.

Dentro de la perspectiva pedagógica se pueden distinguir dos variantes. La primera es la del capital social, la segunda la del espacio público. Las teorías del capital social consideran que ciertas formas de participación, sobre todo aquellas que se desarrollan en espacios asociativos en los que los ciudadanos ocupan la mayor parte de su tiempo (el trabajo, el sistema educativo, la familia) sirven para cimentar la

confianza social y los lazos de solidaridad entre los mismos, creando de esta manera una cultura cívica que facilita el funcionamiento de las instituciones (Putnam). Este tipo de abordaje tiende a centrarse mayormente en formas de participación cívica no política, es decir, en aquellas interacciones que los ciudadanos desarrollan cotidianamente en su barrio, trabajo, escuela o universidad, o dentro de su grupo familiar.

Existe una segunda versión de la perspectiva pedagógica sobre participación que tiende a enfatizar no ya procesos de aprendizaje personal sino sociales. Para esta perspectiva, la participación es importante pues contribuye a que las sociedades se cuestionen a sí mismas. Las formas de participación que este enfoque privilegia son aquellas que se desarrollan en el espacio público y que están orientadas al cuestionamiento político de los marcos interpretativos, las dinámicas institucionales o las identidades sociales dominantes. Si la perspectiva de capital social tiende a analizar las dinámicas de las asociaciones voluntarias de carácter no político (clubes sociales, coros, asociaciones deportivas, etc.), la presente perspectiva apunta a evaluar el papel de movimientos sociales contestatarios que buscan abrir procesos deliberativos en el espacio público a fin de concientizar a la sociedad y al sistema político sobre temas que consideran están ausente o inadecuadamente tratados. El “éxito” de dichas iniciativas estará determinado por la capacidad que exhiban los movimientos sociales de introducir nuevas agendas, perspectivas y marcos interpretativos, modificando la forma de pensar tanto de funcionarios públicos como de los ciudadanos en general en cierta área temática.

La segunda gran perspectiva sobre participación ciudadana es la que denominaremos de gobernabilidad democrática. Desde este punto de vista, la participación está pensada en función de los insumos que genera al proceso político: la incorporación de ámbitos de participación ciudadana, se argumenta, puede ser una vía hacia la mejora de la gobernabilidad democrática, sobre todo en lo que hace al ciclo de las políticas públicas. Esta perspectiva ha tenido amplia difusión en décadas recientes y se ha visto potenciada por la existencia de procesos de innovación democrática de diversos tipos que resultaron en la apertura de un conjunto heterogéneo de ámbitos participativos. El objetivo común de tal variado conjunto de herramientas participativas es el de incorporar distinto tipo de inputs ciudadanos al proceso de toma de decisiones de políticas públicas (Wampler). Dentro de esta perspectiva, se ha desarrollado recientemente un campo acotado al análisis de ámbitos institucionalizados de participación ciudadana, entendidos por aquellos espacios que el estado ha creado a fin de incorporar algún tipo de input ciudadano al proceso de políticas públicas. Este es el tipo de ámbito que será objeto del presente proceso de evaluación.

De lo anterior surge que la participación puede ser pensada de muy diversas formas y que dependiendo del marco que adoptemos, el proceso de evaluación tomará carriles distintos puesto que cada una de las perspectivas se centra en formatos participativos específicos y por lo tanto dirigen su atención hacia espacios e interacciones sociales muy diferentes: algunos se concentraran en el relevamiento del tejido asociativo de la sociedad civil, otros en la redes que distintos grupos establecen entre sí y con el sistema político, o en actores informales y que intervienen esporádicamente como movimientos sociales. De manera similar, los supuestos insumos que cada uno de los formatos participativos genera son diversos.

La pluralidad de maneras de entender a la participación supone también la existencia de una pluralidad de enfoques metodológicos. En general, las perspectivas pedagógicas tienden a enfatizar una evaluación más etnográfica a fin de dar cuenta de las formas y los sentidos que los actores le asignan a la participación. Asimismo, y dada la importancia que el enfoque del capital social le otorga al tejido de asociaciones voluntarias pre-políticas se busca generalmente determinar la densidad de la vida asociativa de determinada sociedad midiendo la cantidad de afiliaciones y el grado de participación de los ciudadanos desarrollan en asociaciones voluntarias de diverso tipo. En lo que respecta al estudio de movimientos sociales, en cambio, se busca determinar cómo cierta estructura de oportunidades políticas facilita o dificulta el desarrollo de diversas formas de acción colectiva, así como el grado de éxito o fracaso de determinadas estrategias políticas,

Las perspectivas centradas en la mejora de la gobernabilidad y en particular aquellas interesadas en analizar el desempeño de los llamados ámbitos institucionalizados de participación ciudadana están fundamentalmente centradas en evaluar la naturaleza de las interacciones que tienen lugar en los espacios formales de manera de determinar si los mismos cumplen con los objetivos para los cuales fueron diseñados y de qué manera específica impactan en el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. El campo de estudios sobre la participación institucionalizada ha experimentado un significativo desarrollo las últimas décadas, en parte debido a la introducción por parte de distintos gobiernos, de ámbitos participativos que buscan integrar en diverso grado a sectores de la ciudadanía en el proceso político. América Latina ha sido uno de los epicentros de dicho proceso de experimentación democrática, con países como Brasil y Bolivia promoviendo un vasto universo de instituciones participativas.

Uruguay no ha estado ajeno a dichos desarrollos: en años recientes ha creado numerosos ámbitos de participación ciudadana en diversas áreas de política pública, así como en los distintos niveles de gobierno. Dicho universo de ámbitos participativos se encuentra actualmente en proceso de catalogación. El

presente informe se centrará en una revisión de metodologías e indicadores que se han desarrollado para analizar las características y desempeño de las formas de participación ciudadana que tienen lugar en los ámbitos de participación institucionalizada a fin de orientar la selección de un sistema de indicadores nacional en el Uruguay que permita analizar el desempeño de los ámbitos que están siendo relevados.

¿Qué entendemos por participación institucionalizada? El concepto refiere a procesos participativos que:

1. Son organizados o promovidos por agencias gubernamentales
2. Están diseñados para lograr objetivos de política pública específicos
3. Suponen cierto nivel de interacción entre una agencia gubernamental y determinados sectores de la ciudadanía o la sociedad civil

Criterios a tener en cuenta en la evaluación de los procesos participativos en Uruguay

La delimitación del tipo de ámbito participativo a evaluar es un primer e importante paso a la hora de ir ajustando los criterios de selección de índices y metodologías. Sin embargo, es importante determinar no solamente que se quiere evaluar sino el sentido de la evaluación. El alcance de la evaluación, los indicadores a seleccionar, así como las técnicas de relevamiento dependerán de la decisión adoptada. Al momento del armado de un sistema de indicadores, es importante poder dar una respuesta clara a las tres cuestiones siguientes:

- a. El porqué de la evaluación
 - b. Que es específicamente lo que se busca evaluar
 - c. Quien va a realizar la evaluación
-
- a. ¿Por qué evaluar?

El éxito de cualquier evaluación depende de la formulación de criterios claros, simples y concretos que puedan ser fácilmente medidos. Es importante determinar el alcance de la evaluación, quienes serán los responsables de implementarla, así como los recursos que estarán disponibles.

En el caso que nos convoca --el desarrollo de un sistema nacional de indicadores sobre ámbitos de participación ciudadana en el Uruguay-- el objetivo debería ser mejorar nuestra comprensión de cómo funcionan los diversos ámbitos de participación ciudadana existentes a fin de ajustar cuestiones que hacen a su diseño, ampliar y potenciar los procesos participativos, y mejorar la eficiencia de dichos mecanismos. No es objetivo de la presente analizar las múltiples expresiones de participación ciudadana que se desarrollan por fuera de los ámbitos abiertos por el Estado ni tampoco determinar la naturaleza y composición de la sociedad civil uruguaya. Si bien la estructura y diversidad de la sociedad civil es importante a la hora de generar condiciones previas que inciden en el desempeño de los ámbitos institucionalizados de participación ciudadana, dicho análisis escapa a los objetivos del presente proyecto.

b. ¿Qué es específicamente lo que se busca evaluar? La evaluación puede abarcar cuatro dimensiones:

- 1) El *contexto macro* en el que operan los ámbitos de participación institucionalizada
- 2) El *diseño e implementación* del ámbito participativo. ¿Qué evaluar en esta fase? La pertinencia del ámbito participativo: los motivos y grado de compromiso de la administración con el proceso participativo. La coherencia del diseño: si los diferentes componentes del proceso están alineados entre sí para lograr un mismo objetivo. Viabilidad: existencia de recursos para implementar el proceso participativo.
- 3) La *naturaleza de los participantes y de las dinámicas del proceso participativo que tiene lugar en el ámbito* de manera de contribuir a un mejor entendimiento de quienes hacen uso de dichos mecanismos, así como del tipo de dinámicas participativas que lo mismos generan. En esta fase se evalúa en primer lugar el número, perfil y representatividad de los participantes. En segundo lugar, las dinámicas y la calidad del proceso participativo.
- 4) Los *resultados e impactos* generados por el proceso participativo.

c. ¿Quién evalúa?

Quiénes van a ser los responsables de realizar el proceso de evaluación y con qué recursos cuentan. Fundamentalmente es importante determinar si la evaluación estará a cargo de los

responsables del ámbito participativo o será llevada a cabo por evaluadores externos. En el primer caso, es también importante determinar si la evaluación estará a cargo de un evaluador interno, pero no que está directamente relacionado con el ámbito participativo o consistirá en una auto-evaluación, es decir, estará a cargo de la persona o equipo que están directamente involucrados con el proceso participativo.

¿Que evaluar? Categorías propuestas de indicadores

Esta sección organiza la presentación de posibles indicadores organizada alrededor de seis variables que generalmente son presentadas en la literatura especializada en analizar el funcionamiento de los ámbitos de participación ciudadana institucionalizada. Cada una de las categorías expresan distintos aspectos de la participación institucionalizada que pueden ser un eventual objeto de evaluación:

1. La primera analiza el ecosistema nacional que provee el marco político-institucional dentro del cual se desarrollan las diversas iniciativas de participación ciudadana institucionalizada
2. La segunda hace a la cuestión del diseño y puesta en marcha del ámbito participativo.
3. La tercera busca determinar el perfil de los ciudadanos que hacen uso de los ámbitos de participación institucionalizada.
4. La cuarta indaga acerca del tipo de participación que tiene lugar al interior del ámbito.
5. La quinta analiza los resultados que genera la participación.
6. La sexta y última refiere a la existencia de mecanismos que faciliten la e-participación

Para cada categoría se presenta una breve descripción del contexto y de los temas que contiene. A su vez, para cada una de las categorías se indica una gama de indicadores clave. Finalmente, para cada indicador, se sugieren varios medios de verificación².

La selección de categorías se elaboró a partir de la revisión de iniciativas y metodologías de evaluación de mecanismos participativos existentes, así como de una revisión bibliográfica sobre participación institucionalizada. El listado de indicadores propuestos recoge elementos de distintas metodologías de manera de presentar un listado amplio de indicadores lo más amplio posible; indicadores que podrán o no ser tomados en cuenta en función de los criterios que finalmente se acuerden para la construcción del sistema nacional de indicadores sobre participación ciudadana institucionalizada. La propuesta, por lo tanto, no está guiada por un criterio prescriptivo, sino que tiene la intención de presentar un catálogo de opciones existentes. La selección de categorías de indicadores como de indicadores específicos estará en definitiva condicionada a los objetivos que eventualmente se acuerden a la hora de decidir la puesta en marcha de un mecanismo de evaluación de la participación ciudadana institucionalizada en Uruguay.

² La estructura y terminología empleada es tomada del documento “Indicadores de Desarrollo Mediático. Marco para la Evaluación y el desarrollo de los Medios de Comunicación” a propuesta de UNESCO.

1. Ecosistema nacional de participación

Contexto y temas

Un primer punto a evaluar es el contexto nacional que enmarca el funcionamiento de los ámbitos de participación ciudadana institucionalizada. El objetivo de este rubro es analizar la estructura nacional de oportunidades políticas en lo que hace específicamente a la creación de un contexto institucional conducente a la participación ciudadana: ¿Pueden los ciudadanos acceder a información confiable? ¿Existen herramientas legales a los que los ciudadanos pueden recurrir para demandar derechos? ¿Se han creado ámbitos institucionales para la participación ciudadana? ¿De qué tipo? ¿Cuáles son las agencias que recurren a ellos? Estas son algunas de las cuestiones que se intenta determinar a fin de conocer en qué medida el Estado Uruguayo contribuye al establecimiento de una serie de condiciones e incentivos para que los ciudadanos hagan uso de los ámbitos y herramientas de participación institucionalizada.

Indicadores claves

- a. Características del marco normativo que encuadra y garantiza la participación ciudadana.
- b. Repertorio de herramientas de participación ciudadana que ofrece el estado.
- c. Grado de utilización de dichas herramientas por parte de las agencias gubernamentales.

Medios de verificación

- a. Existe o no una ley nacional de participación. Existe o no una ley nacional de acceso a la información. Catálogo de mecanismos de protección y/o exigibilidad de derechos. El país es parte o no de la Alianza para el Gobierno Abierto. Realización regular o no de consultas sobre NAP con la sociedad civil.
- b. Cantidad y naturaleza de herramientas de participación ciudadana previstos por la Constitución. Cantidad y naturaleza de los ámbitos participativos previstos por leyes nacionales,

departamentales y municipales. Grado de implementación de los ámbitos de participación ciudadana. Proporción de ciudadanos con acceso a información, comunicación y tecnología.

- c. Existencia de oficinas de atención al ciudadano o especializadas en la promoción de la participación ciudadana en los ministerios nacionales. Porcentaje del presupuesto nacional y ministerial que se destina a promover ámbitos de participación ciudadana institucionalizada. Proporción de agencias gubernamentales con portales de internet. Proporción de portales que permiten interacción entre ciudadanos y agencias gubernamentales. Existencia de aplicaciones gubernamentales (apps).

Fuentes de datos

Elgin-Cossart, Molly, Trevor Sutton, y Kathryn Sachs, “Let the Sunshine In. An Assessment of the Open Government Partnership” Center for American Progress.

<https://www.americanprogress.org/issues/security/reports/2016/03/17/133584/let-the-sunshine-in/>

Fox, Jonathan y Libby Haight (2010) “Transparency Reforms: Theory and Practice” en Andrew Seele y Jacqueline Peschard (eds.), *Mexico’s Democratic Challenges: Politics, Government and Society*, Woodrow Wilson Press

Maia, Romero Galvão (2013) “Participação Política e Indicadores Sócios: Do Debate Teórico aos Índices” em Eduardo Moreira da Silva y Leonardo Barros Soares (org.), *Experiências de Participação Institucionalizada*, MG, Belo Horizonte.

UNDESA “Measuring and Evaluating E-Participation (METEP): Assessment of Readiness at the Country Level”.

2. Diseño e implementación del ámbito participativo

Contexto y temas

Esta categoría analiza las características del diseño del ámbito participativo. Existen variaciones con respecto a quien puede activar un determinado ámbito (si es la ciudadanía o dicha prerrogativa queda en manos de funcionarios públicos) así como los canales a través de los cuales se convoca a participar.

Otro aspecto importante es el grado de conocimiento y de aceptación con el que cuenta el ámbito participativo por parte de las autoridades públicas. Existe o no funcionarios comprometidos con el buen funcionamiento del ámbito participativo, existen resistencias al interior de una agencia o

ministerio con respecto a la necesidad o aspectos del diseño y puesta en marcha del ámbito participativo. Finalmente, la existencia o no de recursos, tanto en asignación de personal como presupuestarios, destinados al ámbito es otra variable a considerar al momento de evaluar el compromiso y sustentabilidad de un proceso participativo

Indicadores claves

- a. ¿Quién convoca?
- b. ¿Cómo se convoca?
- c. ¿Por qué se convoca?
- d. Aceptación política y técnica/burocrática
- e. Recursos

Medios de verificación

- a. ¿Quién puede convocar o activar el proceso participativo? Identificar si la agenda política forma parte de la agenda del gobierno o es propuesta por los ciudadanos.
- b. Medios por los cuales se convoca a la participación. Grado de conocimiento del ámbito participativo. Grado de apertura de la convocatoria. Identificar si las sesiones son abiertas a toda la ciudadanía, si hay sesiones abiertas y sesiones restringidas.
- c. Existencia de objetivos explícitos en relación con el proceso de participación. Existencia de compromisos explícitos en relación con los resultados del proceso de participación.
- d. Existe un liderazgo sólido en la promoción del proceso, si hay acuerdo entre el equipo promotor del ámbito participativo y el resto de la agencia gubernamental acerca de la necesidad de incorporar ámbitos de participación ciudadana institucionalizada como una herramienta de mejora de la gestión. Nivel de conocimiento y aceptación del mecanismo en la/s agencias de la administración pública relacionadas con la temática.
- e. Asignación presupuestaria y de recursos humanos para el ámbito participativo; competencias y potestades del ámbito.

Fuentes de datos

Dialog Global (2013) *Participatory Budgeting Worldwide - Updated Version*, Bonn: Engagement Global

Nabatchi, Tina (2012) *A Manager's Guide to Evaluating Citizen Participation*, Fostering Transparency and Democracy Series, IBM Center for The Business of Government

Secretaría Técnica del OIDP (2006) *Guía Práctica. Evaluación de Procesos Participativos*, Documento de Apoyo Observatorios Locales de Democracia Participativa, Ayuntamiento de Barcelona

Seele, Andrew and Enrique Peruzzotti, Eds. (2009) *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*, Washington DC and Baltimore: Woodrow Wilson Center Press/The John Hopkins University Press

Shah, Anwar, Ed. (2007) *Participatory Budgeting*, Washington DC, The World Bank.

Wampler, Brian (2007) *Participatory Budgeting in Brazil. Contestation, Cooperation, and Accountability*, State College: Penn State Press.

3. Naturaleza de los Participantes

Contexto y temas

Un aspecto central en la evaluación de cualquier proceso participativo es determinar la demografía y representatividad de los *usuarios* del ámbito participativo. Un conocimiento de los rasgos y composición de los participantes permite determinar: si el perfil de los participantes corresponde al perfil medio de los ciudadanos de la localidad o del grupo al que estaba dirigido el ámbito, o si por el contrario hay ciertas voces que están sobre o sub representadas. Finalmente, si el proceso participativo garantiza cierto grado de pluralidad de posiciones en relación con el problema convocante.

El grado de representatividad de cierto ámbito depende de qué se busca promover con la participación: en ciertos casos el ámbito es pensado como una herramienta para lograr un mayor involucramiento de la ciudadanía en su conjunto. En dichos casos, es importante, en la medida de lo posible, de determinar si la composición de quienes participan tiene algún grado de correspondencia con la población de la jurisdicción en la que está insertado el ámbito. En otros casos, el ámbito no pretende involucrar a la totalidad de la población, sino que está focalizado en promover la voz de un grupo o categoría social determinado, sean los principales stakeholders de

determinada área de política pública o cierto tipo de grupo social, por ejemplo, sectores cuyos intereses y preocupaciones no están adecuadamente representados por los canales políticos tradicionales. Finalmente, es importante, aunque quizá no sea el criterio más relevante, evaluar cuantitativamente a la participación y sus ciclos, en particular, ver si el mecanismo logra atraer un mayor número de participantes en cada nueva convocatoria o si el número de participantes se mantiene estable o declina.

Indicadores claves

- a. Perfil de los participantes
- b. Cantidad de participantes
- c. Representatividad/diversidad de los participantes.

Medios de verificación

- a. Edad, género, nivel educativo, nivel de ingresos, ámbitos territoriales (barrios, zonas, etc.) de quienes participan, afiliación a asociaciones civiles, naturaleza de las asociaciones.
- b. Número de participantes. Evolución del número de participantes a lo largo del proceso participativo. Evolución del número de participantes a lo largo de los diversos ciclos de participación. Proporción del número de participantes con respecto al total de la población.
- c. Determinar si la población de referencia está adecuadamente representada en el proceso. Porcentaje de actores organizados/participantes individuales. Evaluar la diversidad de las asociaciones participantes con respecto a las existentes en la localidad.

Fuentes de datos

Hevia, Felipe y Saman Vergara-Lope (2011) *¿Cómo medir la participación? Creación, validación y aplicación del cuestionario de conductas de participación*, CIESAS - INDESOL, México

Ruiz Martínez, Ana (2013) "La participación ciudadana como criterio de valor en evaluaciones de carácter integral" documento presentado en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, Madrid, España, 23 y 24 de septiembre de 2013.

Secretaría Técnica del OIDP (2006) *Guía Práctica. Evaluación de Procesos Participativos*, Documento de Apoyo Observatorios Locales de Democracia Participativa, Ayuntamiento de Barcelona.

4. Calidad del proceso participativo

Contexto y temas

Las formas de participación y el grado de involucramiento de los ciudadanos en el proceso decisorio es otra variable a evaluar. Existe cierta gradación de los mecanismos en función del tipo de participación que el diseño participativo habilita. En un extremo, el mecanismo puede estar pensado como una herramienta para mejorar la difusión de la tarea de gobierno en un área determinada. En el otro extremo, el mecanismo otorga a los participantes capacidad de tomar decisiones y herramientas para verificar que las mismas sean implementadas. En este sentido se puede establecer la siguiente escala de participación: 1. Información, 2. Consulta, 3. Capacidad de Propuesta, 4. Capacidad de Decisión, 5. Capacidad de fiscalización de la implementación de lo decidido y de evaluación de los resultados.

Otro elemento a considerar es si los participantes acceden a información clara y relevante sobre la temática a considerar, así como la calidad de los procesos deliberativos que tienen lugar al interior del ámbito.

Indicadores claves

- a. Espectro/grado de participación.
- b. Relevancia de la información y de la agenda.
- c. Seguimiento/evaluación

Medios de verificación

- a. Tipos de input participativo que el ámbito permite:

Información: el ámbito sirvió para una mejor difusión de información por parte de los funcionarios públicos a los participantes y a la ciudadanía en general.

Consulta: ¿permitió el proceso participativo a los participantes proveer de análisis y puntos de vistas alternativos sobre el curso de acción a tomar? ¿Fueron esos puntos de vistas escuchados e incorporados?

Capacidad de propuesta: ¿involucró la agencia a los participantes en el proceso de formulación de propuestas? ¿Hubo la posibilidad de que los participantes identifiquen alternativas y recomendaciones? ¿Fueron las mismas incorporadas en la propuesta final, acta, informe o relatoría del proceso participativo?

Deliberación: determinar si la deliberación permitió la expresión de los diversos grupos/stakeholders involucrados. Si hubo oportunidad de expresar nuevas ideas e intercambio de opiniones

Capacidad de decisión: ¿se permitió a todos los participantes tomar parte en el proceso de toma de decisiones? ¿Quiénes intervinieron en dicho proceso?

b. Porcentaje de participantes respecto del total que valora positivamente la agenda propuesta. Valoración de los funcionarios de la agenda. Existe información disponible y suficiente sobre el tema a tratar en cada ciclo del proceso participativo. Percepción positiva de la calidad de la información suministrada.

c. Existencia de mecanismos de seguimiento/verificación/evaluación de los compromisos asumidos como resultado del proceso de participación. Existencia de actas u otras formas de información acerca de lo acaecido en el ámbito de participación ciudadana institucionalizada.

Fuentes de datos

Nabatchi, Tina (2012) *A Manager's Guide to Evaluating Citizen Participation*, Fostering Transparency and Democracy Series, IBM Center for The Business of Government.

O'Neil, Tammie, Marta Foresti y Alan Hudson (2007) *Evaluation of Citizen's Voice and Accountability. Review of the Literature and Donor Approaches Report*, London Department for International Development.

Secretaría Técnica del OIDP (2006) *Guía Práctica. Evaluación de Procesos Participativos*, Documento de Apoyo Observatorios Locales de Democracia Participativa, Ayuntamiento de Barcelona.

5. Resultados del proceso de los ámbitos de participación ciudadana

Contexto y temas

La evaluación de los resultados del proceso participativo es un aspecto crucial de toda evaluación. No existe un criterio unánime a la hora de elegir un indicador de éxito en esta área, sino que la evaluación de los mismos dependerá de los objetivos que guiaron el diseño e implementación del ámbito. Los resultados por lo tanto pueden ser evaluados desde distintas perspectivas: que aportó el proceso participativo a los ciudadanos, a los funcionarios, o a las agencias gubernamentales involucradas. En este sentido cabe indagar sobre los efectos que tuvo la experiencia participativa sobre quienes participaron de la misma: ¿Cuál es la valoración que los ciudadanos hacen de dicha experiencia? De manera similar, es importante determinar la valoración del proceso participativo en las agencias promotoras: si mejora su conocimiento de la realidad en la que operan, agregando otros puntos de vista y consideraciones, aumentando el conocimiento social y la confianza en las mismas, promoviendo una cultura organizacional más abierta, etc. Asimismo, es importante determinar las tensiones y aspectos negativos. Por último, determinar de qué manera contribuyó el proceso participativo a mejorar la calidad de las políticas públicas: identificación de necesidades o puntos de vista no contemplados anteriormente, incorporación de nuevos conocimientos, priorización de actuaciones más acorde a las necesidades de la ciudadanía, mayor y mejor información sobre la temática, mayor transparencia en el proceso, capacidad de seguimiento y fiscalización, etc.

Indicadores claves

- a. Impacto/Satisfacción de los participantes
- b. Impacto en el organismo/agencia estatal
- c. Impacto sobre las relaciones ciudadanía/gobierno
- d. Impacto en la política pública

Medios de verificación

- a. Valoración ciudadana de los resultados

- b. Valoración de los agentes estatales de los resultados
- c. Valoración del efecto del ámbito en las relaciones entre los participantes y los funcionarios públicos: ¿resultó el proceso participativo en una mayor colaboración, entendimiento mutuo, y coordinación?
- d. Grado de ejecución de lo acordado. Determinar si el proceso participativo resultó en decisiones de política pública más alineada con las necesidades locales, mejoró el acceso a ciertos bienes públicos, permitió a nuevos grupos acceder a bienes públicos.

Fuentes de datos

Ablelson, Julia y Francois-Pierre Gauvin (2006) *Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence and Policy Implications*, Research Report P-06 Public Involvement Network, Canadian Policy Research Networks.

Nylen, William R. (2002) "Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil," *Comparative Politics* 34

Pirez, Roberto C. y Alexander N. Vaz "Participacao faz diferenca? Uma avaliacao das características e efeitos da institucionalizacao da participacao nos municipios brasileiros, mimeo.

Touchton, Michael y Brian Wampler (2014) "Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions" *Comparative Political Studies*, 47:10

6. E-Participación

El término e-participación generalmente refiere a procesos participativos que se apoyan en ICT. En este sentido, implican el uso de las tecnologías de información y comunicación para ampliar las posibilidades de participación ciudadana, ya sea mejorando la interacción y comunicación de los ciudadanos entre sí, y la de estos últimos con el gobierno. A través de las ICT los ciudadanos pueden promover campañas, peticiones, deliberaciones, encuestas, y votaciones. En substancia, esas actividades no difieren sustancialmente de las que se realizan presencialmente, aunque las oportunidades y facilidades que ofrece la ICT generan expectativas de mayor participación debido a los menores costos que impone a los ciudadanos.

Indicadores claves

- a. Transparencia e información
- b. Consulta
- c. Voz
- d. E-decisión

Medios de verificación

- a. Existencia de portales gubernamentales que proveen información clara, accesible, y actualizada sobre un área específica de política pública, así como de los servicios prestados por dicha agencia. En ciertos casos, no solamente se accede a información, sino que se permiten procesos simples de comunicación entre el ciudadano y la agencia gubernamental, como bajar formularios o aplicaciones, solicitar información más específica, postear un comentario.
- b. Existencia de portales que permiten consultar a los ciudadanos a través de la social media, foros online, encuestas online, teléfonos celulares
- c. Existencia de herramientas para promover diversas formas de deliberación online entre ciudadanos o la iniciación de peticiones o campañas por parte de los mismos
- d. Presencia de mecanismos de e-decisión, por ejemplo, vía votación electrónica
- e. Presencia de mecanismos de E-participación para evaluar o monitorear la implementación y el resultado de las decisiones

Fuentes de datos

Euripidis Loukis, Ann Macintosh, Yannis Charalabidis (Eds.). *E-Participation in Southern Europe and the Balkans: Issues of Democracy and Participation Via Electronic Media*. Routledge, 2013.

Gibson, Rachel y Marta Cantijoch (2013) "Conceptualizing and Measuring Participation in the Age of Internet: Is Online Political Engagement Really Different to Offline?" *The Journal of Politics* 75:3.

Mackintosh, Ann y Angus White (2006) "Evaluating how Eparticipation changes local democracy", eGovernment workshop, Brussels 06.



UNDESA “Measuring and Evaluating E-Participation (METEP): Assessment of Readiness at the Country Level”,

http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/METEP%20framework_18%20Jul_MOST%20LATEST%20Version.pdf

Sonntagbauer, Susanne y Peter Sonntagbauer (2016) “Forecasting E-Participation Success”, Cellent AG, Austria.

United Nations e-Government Survey (2016) *e-Government in Support for Sustainable Development*, United Nations, NY. <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf>

United Nations e-Government Survey (2014) *e-Government for People*. United Nations, NY.

Conclusiones y Recomendaciones

El presente informe está pensado como un insumo a la hora de decidir las variables a priorizar en la construcción de un sistema nacional de indicadores sobre ámbitos de participación institucionalizada en el Uruguay. Como se argumentara anteriormente, el objetivo de este ejercicio está por lo tanto acotado a un formato participativo específico (participación ciudadana institucionalizada) y por lo tanto a la evaluación del universo de ámbitos abiertos por el estado uruguayo. La elaboración de un índice nacional de participación puede ser una importante herramienta para evaluar el desempeño de los ámbitos de participación ciudadana en Uruguay. El concepto de participación ciudadana excede el marco de lo tratado por este informe puesto que supone un complejo y heterogéneo universo de formatos participativos y su evaluación requeriría de otras herramientas y variables que las aquí presentadas³.

Si bien el análisis está acotado a un formato participativo específico, el universo de ámbitos de participación ciudadana es de por sí complejo puesto que incluye una gran variedad de diseños, de objetivos, y de grado de involucramiento de los participantes. La diversidad de formatos genera importantes desafíos metodológicos (varios de los cuales fueron oportunamente planteados en la discusión que tuvo lugar en la reunión del grupo de participación ciudadana y en los comentarios que me fueron enviados) a la hora de intentar establecer un sistema de indicadores de alcance nacional. En este informe se exponen las diversas dimensiones desde las que puede evaluarse la participación ciudadana institucionalizada. El documento recoge distintas perspectivas que generalmente acotan el ejercicio a la medición de un número muy reducido de variables. La inclusión de todas ellas, sin embargo, no debe de ser interpretada como una sugerencia a incluirlas a todas del sistema de indicadores. Por el contrario, la experiencia sugiere lo contrario. Dada que la elaboración de un sistema de indicadores a nivel nacional sobre participación institucionalizada es una tarea metodológicamente muy compleja dada la diversidad de objetivos, ámbitos y formatos participativos, es difícil abarcar a todos ellos dentro de un paraguas metodológico compartido. Mi recomendación es que la construcción de un índice nacional debería estar acotada inicialmente a un número limitado de variables generales, y eventualmente combinarse, en el futuro, con una serie de evaluaciones más específicas que se concentren en subgrupos de ámbitos participativos que comparten similares objetivos o diseño.

³ La propuesta de incorporar a la evaluación del ecosistema nacional de participación provisto por el Estado uruguayo una paralela evaluación de las capacidades de la sociedad civil uruguaya, si bien interesante, escapa a mi entender los objetivos del presente proyecto que está acotado a un ejercicio de auto-evaluación de la oferta de ámbitos participativos abiertos por el estado uruguayo en años recientes. El análisis de la capacidad de la sociedad civil es un tema sumamente complejo dada la notable diversidad y heterogeneidad de formatos asociativos y de formas de acción colectiva que la caracterizan.

¿Qué variables deberían incluirse? La elaboración de un sistema de indicadores nacionales sobre participación ciudadana en el Uruguay debería centrarse en:

1. Evaluación del ecosistema nacional que provee el contexto global en el que se desarrollan los procesos de participación ciudadana institucionalizada específicos. Dentro de este marco general, podría incluirse la oferta de mecanismos de E-participación.
2. Perfil de los ciudadanos que hacen uso de los ámbitos y herramientas de participación institucionalizada y evolución de los patrones de participación a lo largo del tiempo.
3. Diseño e implementación (quienes convocan y cómo se convoca)
4. Un número muy acotado de indicadores sobre el grado de satisfacción ciudadana con su experiencia participativa en los ámbitos y de la valoración de los mismos por parte de los funcionarios públicos.

A continuación, se sintetiza en varios cuadros los indicadores sugeridos y se marcan en azul los que se recomiendan incluir en el sistema nacional de indicadores.

ECOSISTEMA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN

Indicadores	Medios de verificación
<p>Características del marco normativo que encuadra y garantiza la participación ciudadana</p> <p>Implementación de ámbitos de participación</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existe o no una ley nacional de participación. ▪ Existe o no una ley nacional de acceso a la información. ▪ Catálogo de mecanismos de protección y/o exigibilidad de derechos. ▪ El país es parte o no de la Alianza para el Gobierno Abierto. ▪ Realización regular o no de consultas sobre NAP con la sociedad civil. <p>Proporción de ámbitos previstos que se encuentran efectivamente en funcionamiento</p>
<p>Repertorio de herramientas de participación ciudadana que ofrece el estado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cantidad y naturaleza de herramientas de participación ciudadana previstos por la Constitución. ▪ Cantidad y naturaleza de los mecanismos participativos previstos por leyes nacionales, departamentales y municipales. ▪ Proporción de ciudadanos con acceso a ICT.
<p>Grado de utilización de dichas herramientas por parte de las agencias gubernamentales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existencia de áreas administrativas especializadas en la promoción de la participación ciudadana en los respectivos ministerios nacionales. ▪ Porcentaje del presupuesto nacional y ministerial que se destina a promover

	<p>ámbitos de participación ciudadana.</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Proporción de agencias gubernamentales con portales de internet.▪ Proporción de portales que permiten interacción entre ciudadanos y agencias gubernamentales.▪ Existencia de aplicaciones gubernamentales (apps).
--	---

DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL ÁMBITO PARTICIPATIVO

Indicadores	Medios de verificación
¿Quién convoca?	¿Quién puede convocar o activar el proceso participativo? Identificar si la agenda política forma parte de la agenda del gobierno o es propuesta por los ciudadanos.
¿Cómo se convoca?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Medios por los cuales se convoca a la participación. ▪ Grado de conocimiento del ámbito participativo. ▪ Grado de apertura de la convocatoria. ▪ Identificar si las sesiones son abiertas a toda la ciudadanía o si hay sesiones abiertas y sesiones restringidas.
¿Por qué se convoca?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existencia de objetivos explícitos en relación con el proceso de participación. ▪ Existencia de compromisos explícitos en relación con los resultados del proceso de participación.
Aceptación política y técnica/burocrática	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existe un liderazgo sólido en la promoción del proceso, hay consenso en el equipo promotor y en la sociedad política. ▪ Nivel de conocimiento y aceptación del mecanismo en la administración pública.

NATURALEZA DE LOS PARTICIPANTES

Indicadores	Medios de verificación
Perfil de los participantes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Edad ▪ Genero ▪ Nivel educativo ▪ Nivel de ingresos ▪ Ámbitos territoriales (barrios, zonas, etc.) de quienes participan ▪ Afiliación a asociaciones civiles ▪ Naturaleza de las asociaciones.
Cantidad de participantes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de participantes. ▪ Evolución del número de participantes a lo largo del proceso participativo. ▪ Evolución del número de participantes a lo largo de los diversos ciclos de participación. ▪ Proporción del número de participantes con respecto al total de la población.
Representatividad/diversidad de los participantes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Determinar si la población de referencia esta adecuadamente representada en el proceso. ▪ Porcentaje de actores organizados/participantes individuales. ▪ Evaluar la diversidad de las asociaciones participantes con respecto a las existentes en la localidad.

CALIDAD DEL PROCESO PARTICIPATIVO

Indicadores	Medios de verificación
Espectro/grado de participación	<p><i>Información:</i> el ámbito fundamentalmente sirvió para una mejor difusión de información por parte de los funcionarios públicos.</p> <p><i>Consulta:</i> ¿permitió el proceso participativo permitió a los participantes proveer de análisis y puntos de vistas alternativos sobre el curso de acción a tomar? ¿Fueron esos puntos de vistas escuchados e incorporados?</p> <p><i>Capacidad de propuesta:</i> ¿involucró la agencia a los participantes en el proceso de formulación de propuestas? ¿Hubo la posibilidad de que los participantes identifiquen alternativas y recomendaciones? ¿Fueron las mismas incorporadas en la propuesta final?</p> <p><i>Deliberación:</i> determinar si la deliberación permitió la expresión de los diversos grupos/stakeholders involucrados. Si hubo oportunidad de expresar nuevas ideas e intercambio de opiniones</p> <p><i>Capacidad de decisión:</i> ¿se permitió a los participantes tomar parte en el proceso de toma de decisiones? ¿Hasta qué punto las decisiones que resultaron del proceso participativo fueron implementadas?</p>
Relevancia de la agenda	<p>Porcentaje de participantes respecto del total que valora positivamente la agenda propuesta.</p> <p>Valoración de los funcionarios de la agenda. Existe información disponible y suficiente sobre el tema a tratar en cada ciclo del proceso participativo.</p> <p>Percepción positiva de la calidad de la información suministrada</p>
Seguimiento/Evaluación	<p>Existencia de mecanismos de seguimiento/verificación/evaluación de los compromisos asumidos como resultado del proceso de participación.</p>

RESULTADOS DEL PROCESO PARTICIPATIVO

Indicadores	Medios de verificación
Impacto/Satisfacción de los participantes	Valoración ciudadana de los resultados
Impacto en el organismo/agencia estatal	Valoración de los agentes estatales de los resultados
Impacto sobre las relaciones ciudadanía/gobierno	Valoración del efecto del ámbito en las relaciones entre los participantes y los funcionarios públicos: ¿resultó el proceso participativo en una mayor colaboración, entendimiento mutuo, y coordinación?
Impacto en la política pública	Grado de ejecución de lo acordado. Determinar si el proceso participativo resultó en decisiones de política pública más alineada con las necesidades locales, mejoró el acceso a ciertos bienes públicos, permitió a nuevos grupos acceder a bienes públicos

E-PARTICIPACIÓN

Indicadores	Medios de verificación
Información	<p>Existencia de portales gubernamentales que proveen información clara, accesible, y actualizada sobre un área específica de política pública, así como de los servicios prestados por dicha agencia.</p> <p>Posibilidad de establecer procesos simples de comunicación entre el ciudadano y la agencia gubernamental, (bajar formularios o aplicaciones, solicitar información más específica, postear un comentario).</p>
Consulta	Existencia de portales que permiten consultar a los ciudadanos a través de la social media, foros online, encuestas online, teléfonos celulares
Voz	Existencia de herramientas para promover diversas formas de deliberación online entre ciudadanos o la iniciación de peticiones o campañas por parte de los mismos
E-Decisión	Presencia de mecanismos de e-decisión, por ejemplo, vía votación electrónica
E-Seguimiento/Evaluación	Presencia de mecanismos de E-participación para evaluar o monitorear la implementación y el resultado de las decisiones