



Facultad de
**Información y
Comunicación**



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Universidad de la República
Facultad de Información y Comunicación
Programa de Desarrollo Académico de la Información y la Comunicación
Maestría en Información y Comunicación

Tesis para defender el título de la Maestría en Información y Comunicación

“Gobierno Abierto en Uruguay: desafíos comunicacionales y organizacionales del proceso de reforma del Estado”

Autor: Soc. María del Carmen Correa

Director de tesis: Doc. Gabriel Kaplún

Montevideo - Uruguay

Diciembre de 2017

(versión revisada)

Agradecimientos

Este documento no hubiera sido posible sin la colaboración de algunas personas y organizaciones a las que es preciso reconocer.

En primer lugar voy a mencionar a mi tutor, Gabriel Kaplún, porque confió en la propuesta desde el principio y complementó mi enfoque sociológico con su visión de la comunicación.

En segundo lugar debo destacar la función de la Comisión Académica de Posgrado que, con su Beca de Apoyo a la Finalización de Estudios de Posgrado de 2016, sustentó el trabajo de campo del proyecto.

En tercer lugar me parece importante nombrar a Andrea Figueroa y Oscar Buschiazzo por mantenerme informada, escucharme y ser pacientes a la hora de resolver las demandas de los maestrandos.

En cuarto lugar quiero agradecer la colaboración voluntaria de más de una centena de trabajadores del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca que abrieron sus oficinas para compartir sus problemáticas, inquietudes, metas e ideales.

Por último, quiero reconocer especialmente a Natalia Correa, Amalia González, Javier Chiossi y Gabriela Ugo por estar presentes -intelectual o emocionalmente- a lo largo de este proceso.

Tabla de contenido

RESUMEN	5
ABSTRACT	6
CAPÍTULO I. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	8
CAPÍTULO II. FUNDAMENTOS TEÓRICOS	11
2.1. Marco teórico y definición de términos	11
2.1.1. Desigualdades sociales y políticas de reducción de la Brecha Digital	11
2.1.2. La discusión terminológica sobre Gobierno electrónico, abierto y digital	13
2.1.3. Las organizaciones y el cambio tecnológico en América Latina	16
2.1.4. La comunicación en el foco de la investigación social	19
2.1.5. Las corrientes comprensivista y fenomenológica en la sociología	21
2.2. Antecedentes de estudio	23
2.3. Objetivos e hipótesis	31
CAPÍTULO III. METODOLOGÍA	32
CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	36
4.1. El vínculo entre descentralización y atención a la población	37
4.1.1. El acercamiento a la ciudadanía en la transformación del Estado	37
4.1.2. La evolución de la gestión y la atención a la población en el MGAP	39
4.1.3. Las estrategias de contacto directo con la población dentro del MIDES	48
4.1.4. El rol de los espacios de atención directa a la población en los ministerios	54
4.1.5. El rol de la participación ciudadana en la descentralización	77
4.2. La implementación de políticas de Gobierno Abierto	81
4.2.1. La difusión de los términos y los significados atribuidos a los mismos	81
4.2.2. La promoción del derecho humano de acceso a la información pública	89
4.2.3. El uso de herramientas digitales para la comunicación externa	96
4.2.4. Los Planes de Acción para mejorar el vínculo con la ciudadanía	108
4.2.5. Los alcances del Gobierno Abierto en Uruguay	113
CAPÍTULO V. CONCLUSIONES	120
REFERENCIAS	134
LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS	146
APÉNDICES	150
Apéndice 1. Herramientas de relevamiento	151
Apéndice 2. Líneas de tiempo	168

Apéndice 3. Estructuras de participación en los ministerios.	171
ANEXOS.....	172
Anexo 1. Índices de transparencia según ministerio	173
Anexo 2. Organigramas de los organismos incluidos en la investigación.....	174

Tabla de cuadros e ilustraciones

CUERPO DE LA TESIS

Cuadro 1. Entrevistas a decisores según temática de la que son referentes.....	34
Cuadro 2. Entrevistas a encargados de la atención según región, por ministerio.....	34
Gráfico 1. Uso de herramientas en su vida cotidiana y laboral.....	57
Gráfico 2. Actividad a la que dedica más tiempo en el trabajo.....	57
Gráfico 3. Los cambios son siempre muy lentos.....	73
Gráfico 4. Siempre se da información sobre los cambios que se van a implementar.....	73
Gráfico 5. ¿De cuáles temas escuchó hablar?.....	82
Gráfico 6. Difusión de los términos GE y GA.....	82

APÉNDICES

Ilustración AP3.1. Principales eventos asociados a la integración de tecnologías en la administración pública uruguaya (1969-2004).....	168
Ilustración AP3.2. Principales eventos asociados a la integración de tecnologías en la administración pública uruguaya (2005-2017).....	169
Ilustración AP3.1. Principales eventos organizados por AGESIC.....	170
Ilustración AP4.1 Estructura de participación del MGAP.....	171
Ilustración AP4.2.Estructura de participación del MIDES.....	171

ANEXOS

Gráfico AN1. Índices de transparencia según ministerio.....	173
Ilustración AN1. Organigrama de AGESIC.....	174
Ilustración AN2. Organigrama de MGAP	175
Ilustración AN3. Estructura del MIDES a partir de 2016.....	176

RESUMEN

A fines del siglo XX, las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) ganaron centralidad en el ámbito económico, productivo y cultural. Simultáneamente se instaló la corriente de la Nueva Gestión Pública (NGP) que cuestionaba el desempeño del Estado como prestador de servicios y se popularizó el término Gobierno Electrónico (GE) para promover la informatización de la gestión. En 2011, Uruguay se alineó formalmente con la Alianza para el Gobierno Abierto que impulsa el uso de medios digitales para mejorar el vínculo con la población en función de los principios de transparencia, colaboración y participación ciudadana.

En esta tesis de la Maestría en Información y Comunicación se comparten los resultados de una investigación sociológica en la que se evaluaron los usos y las representaciones sociales de las tecnologías (sistemas de registro, mensajería, redes sociales, sitios web) en los espacios de atención a la población del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP).

El interés en los ministerios surge de la ausencia de antecedentes directos y se seleccionaron en función de sus diferencias en antigüedad, estructura, perfiles de atención, interlocutores, estrategias de Gobierno Abierto (GA) así como distribución etaria, nivel educativo y vínculo contractual de sus trabajadores. Se incorporó a la investigación a la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) porque coordina, difunde y ejecuta tanto las políticas tecnológicas como los planes de GA.

El relevamiento se desarrolló entre mayo y setiembre de 2016 e incluyó: encuestas a trabajadores de las Oficinas Territoriales del MIDES y Centros de Atención Ministerial del MGAP; entrevistas a mandos altos, medios y bajos de las organizaciones; revisión documental; observación de redes sociales y portales.

Analizando las representaciones sociales sobre el rol de las TIC en el gobierno se encontró que en el último quinquenio se refuerza la idea de que el GE es el motor que habilita la reforma del Estado pero que existe diverso grado de madurez en las organizaciones públicas para alcanzar la modernización. Asimismo, existe una escasa relación entre las estrategias de comunicación externa de los ministerios y la difusión explícita del concepto de GA a nivel nacional. Si bien se incrementó el uso de recursos digitales, la elección de los medios, la frecuencia y el tipo de uso que se hace

de los mismos responden a las características políticas y organizacionales más que a la adhesión a la corriente de GA. Entre los principales desafíos organizacionales y comunicacionales se encuentran: ciclo de vida gubernamental que afecta la planificación a largo plazo, debilidad en el liderazgo de los cambios tanto en el Estado como en los ministerios, descoordinación estatal y falta de apoyo de las jerarquías a los espacios de comunicación externa, en general, y a la apertura de espacios de participación electrónica, en particular.

Palabras claves: Gobierno Abierto, Tecnologías de la Información y la Comunicación, Representaciones Sociales.

ABSTRACT

At the end of the 20th century, Information and Communication Technologies (ICT) acquired centrality in the economic, productive and cultural spheres. At the same time, the New Public Management (NPM) came into the spotlight, with its criticism towards the State's performance as service provider, and the term Electronic Government (eGov) became widespread, seeking the computerization of management. In 2011, Uruguay formally joined the Open Government Partnership which fosters the use of digital means to improve the relationship with the population, in keeping with transparency, collaboration and citizen participation principles.

This Information and Communication Masters' thesis presents the results of a sociological investigation which assessed the ICT uses and social representations of technologies (data entry systems, messaging services, social networks, websites) by offices belonging to the Ministry of Social Development (MIDES) and Ministry of Livestock, Agriculture and Fisheries (MGAP) that carry out direct contact services with the citizenship.

Ministries were chosen due to a lack of previous studies directly connected to the objective posted by the investigation, and they were selected based on their differences in history, structure, service profiles, interlocutors, Open Government (oGov) strategies, as well as their workers' age distribution, educational levels and job contract structures. The Agency for the development of eGov management and the Information and Knowledge Society (AGESIC) was also included as it is its role to coordinate, spread and implement technological policy and oGov plans.

The field work for the investigation was carried out between May and September 2016 and consisted of: surveys applied to workers of both MIDES' Territorial Offices and MGAP's Ministerial Service Centers; interviews with decision makers at the high, mid and low ranks of both organizations; a documentary review; analysis of institutional social networks and websites.

The analysis of social representations about the role of ICT in government administration revealed that, in the last five years, the idea that eGov could be the driving force behind a wider government reform has been reinforced. There are, however, different endowment of capabilities within public organizations to actually modernize themselves. Furthermore, the link between the external communication strategies of Ministries and the nationwide spread of the notion of oGov is weak. Even though there has been an increase in the use of digital resources, whether the organization adopts them, which technology to use, the frequency and use given to them are dependent on its political and structural characteristics rather than a deliberate adoption of the principles and means of the oGov doctrine. Among the chief organizational and communication challenges remaining are issues such as: the effects of the political cycle on the formulation of long term strategies; lack of a strong leadership to support government reform strategies, both inside the Ministries and in the Government taken as a whole; coordination failures between government organizations; lack of support from decision makers and top officials to existing external communication areas, and to the creation of new, electronic participation options.

Keywords: Open Government, Information and Communication Technologies, Social Representations.

CAPÍTULO I. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

A fines del siglo XX, se aceleró la difusión mundial de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Su incidencia en los ámbitos económicos y culturales ha sido de tal magnitud que llevó a declarar la emergencia de un tipo de sociedad más globalizada e interconectada, en la que Internet trastoca los marcos de comunicación interpersonal y las formas de los sujetos de hacer, sentir y pensar su vida cotidiana. En ese contexto, se intensificaron los debates internacionales para generar políticas públicas de acceso social e introducción de TIC tanto en el sector productivo como en el gobierno.

Uruguay se ha caracterizado por su escasa inversión en Investigación y Desarrollo pero desde 1969, cuando se crea la Comisión Nacional de Informática (CONADI), se discute la inclusión y racionalización de equipos electrónicos para mejorar la gestión del Estado. Asimismo, con el fin de estimular el ingreso del país a la Sociedad de la Información, en el año 2000 se conformó una agrupación pública y privada que involucró referentes académicos, a la que se le denominó Comité Nacional para la Sociedad de Información (CNSI) y éste redactó el primer documento con objetivos concretos (Agenda Uruguay en Red). Simultáneamente, el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) instaló la idea de contar con un Portal del Estado Uruguayo (PEU) en el que la ciudadanía realice trámites y acceda a información sobre servicios públicos en línea. Sin embargo, la crisis del año 2002 y la debilidad institucional de ambas iniciativas, iría diluyéndolas.

En 2005, asume el Frente Amplio (FA) y se inicia una etapa de redefinición de los proyectos. Se generó una asesoría y luego la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) que integró la misión de la CONADI y la CNSI de mejorar la coordinación y vinculación de los organismos públicos con el exterior usando TIC. Inmediatamente sus acciones confluyeron con las metas del plan de acción de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹, por lo que desde 2007 elabora agendas digitales que recogen el compromiso de instalar infraestructura y combatir la Brecha

¹El primer e-LAC se diseñó en las reuniones preparatorias de la II Cumbre de la Sociedad de la Información de 2005. Contó con 30 metas a concretar en 2007 como la promoción de ventanillas únicas de atención, firma y transacciones electrónicas, modelos de preservación de datos, que los Estados compartieran tecnologías, conocimientos y prácticas en la *Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe* (RedGEALC) (CEPAL, 2005a).

Digital (BD). Asimismo, Uruguay acordó cooperar con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en un proyecto de apoyo técnico y financiero que aunó dos ejes: Reforma y modernización del Estado; Desarrollo descentralizado y participación ciudadana. Finalmente, en 2011, se asoció con la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) y comenzó a elaborar planes de acción que tratan de promover la transparencia, el empoderamiento ciudadano y el fortalecimiento del gobierno.

De acuerdo con Calderón (2012), en algunas ocasiones se utilizan indistintamente los términos Gobierno Electrónico (GE) y Gobierno Abierto (GA), pero es útil diferenciar la tecnificación de procesos preexistentes al que apunta el GE del cambio cultural, de los procedimientos y de las estructuras estatales en función de los principios de GA.

Pese a los buenos desempeños del país en los indicadores internacionales vinculado con estas temáticas, los sondeos nacionales que se presentarán en la sección de antecedentes sugerían que los objetivos de transparencia y participación tenían baja incidencia en las estrategias de comunicación externa de las organizaciones públicas ya que pocas habían integrado vías digitales de intercambio con la población y sus sitios web presentaban escaso cumplimiento de la Ley 18381 de Acceso a la Información Pública. Asimismo, en los primeros planes de GA se podía apreciar el desigual grado de involucramiento de los ministerios con la propuesta -ya que algunos colocaron muchas metas y otros no pusieron ninguna- y la disparidad en los contenidos de los compromisos -algunos de los cuales no parecían ajustarse totalmente a los pilares de AGA-. Es por eso que surge la idea de emprender una investigación que analice la incidencia de las estrategias nacionales de GA sobre los ministerios uruguayos.

Desde su génesis, ésta enfrentó desafíos que, al mismo tiempo, le otorgaron relevancia. En primer lugar, en el Capítulo II se mostrará que se halló poca producción académica sobre el tema. Los estudios extranjeros se limitaban a discutir la comunicación entre presidentes y ciudadanos, el diálogo de las autoridades con los medios masivos tradicionales, el uso de redes sociales en procesos electorales; también eran escasos los análisis sociológicos sobre el cambio organizacional que subyace a la integración de TIC para la comunicación externa del sector público. Algunos argumentaban que no existían teorías unificadoras desde las cuales abordar inequívocamente la comunicación gubernamental o los programas de gobierno y que los resultados de los estudios se volvían obsoletos al finalizar el mandato,

desestimulando el interés científico. En segundo lugar, en sus discursos, las autoridades uruguayas reconocían que la resistencia cultural del funcionariado podía ser un obstáculo para la concreción de las metas que apoyaba AGESIC pero consideraban que se disiparía con el paso del tiempo, por lo que sus esfuerzos se centraban en instalar infraestructura, unificar estándares informáticos y adecuar la legislación.

Partiendo del supuesto de que coexistían diversas estrategias de comunicación con los ciudadanos en los ministerios, se pretendió conocer los factores que llevaban a los resultados sugeridos por los sondeos y producir información sobre un tema que no contaba con antecedentes directos. Específicamente se buscó analizar la incidencia de los principios de GA sobre los usos y significados de los medios digitales (mensajería, redes sociales y páginas web) para la comunicación externa de los ministerios con la población.

A través de una investigación que combinó técnicas cualitativas y cuantitativas, cuyo trabajo de campo se llevó adelante en 2016, se trató de responder las siguientes preguntas:

¿Cuál es el grado de ajuste de las estrategias nacionales de Gobierno Abierto y las estrategias específicas de comunicación externa de los ministerios uruguayos? Y, en particular, ¿cuáles son los factores macroestructurales y organizacionales que inciden en el uso de nuevas TIC para la comunicación de los ministerios con la población?

A continuación se presentan los fundamentos teóricos que inspiran esta tesis separando la definición de los términos involucrados de los antecedentes de estudio. Luego se describe la metodología seleccionada, los casos y muestreos. A partir de allí se analiza toda la información relevada. Por último, se retoman los objetivos para compartir las principales conclusiones.

CAPÍTULO II. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

2.1. Marco teórico y definición de términos

2.1.1. Desigualdades sociales y políticas de reducción de la Brecha Digital

Las TIC han tenido un papel protagónico en las transformaciones productivas, económicas y culturales de los últimos treinta años. Esto ha implicado la modificación tanto de las relaciones sociales como de producción y ha llevado a anunciar la emergencia de un nuevo tipo de sociedad (Dubois, 2005).

Con el fin de asignarle un nombre se ha hecho foco en una de sus características. Están quienes la llaman Sociedad de la Información porque se genera una acumulación y flujo de datos sin precedentes en la historia (CEPAL, 2005b). Otros hablan de Sociedad del Conocimiento porque subrayan el efecto de las tecnologías en la producción de saberes, en el aprendizaje y en la capacidad de innovar (UNESCO, 2005). Castells (2001) habla de Sociedad Red para destacar el papel de Internet en la interconectividad, ampliando los márgenes de interacción y acarreado fuertes consecuencias sociopolíticas y económicas.

En esta tesis se opta por el término Sociedad de la Información y la Comunicación (SIC) para enfatizar en los cambios en la comunicación, en la desmaterialización y globalización de los objetos (Berrio, 2011), pero se tiene en cuenta que las épocas no están marcadas por hechos abruptos o lineales. Las divisiones históricas son construcciones analíticas que permiten entender mejor un fenómeno, delimitándolo temporal y espacialmente, mientras simultáneamente están fluyendo otros. Todas sociedades se han basado en procesos informativos (Capurro, 2008) y en todas ha sido importante la comunicación, aunque actualmente éstas tengan un papel central tanto para el desarrollo como las economías (de Moragas, 1997).

Según Aibar (2001), la corriente teórica determinista evalúa el cambio tecnológico como unidireccional, inevitable y autónomo de la sociedad. Dentro de ella se ubican los optimistas que vislumbran un progreso irrefrenable y los tecnófobos que creen que constituye un peligro para la humanidad. Es por ello que, en este documento se propone una mirada crítica que desnaturalice tanto los intereses políticos como económicos que subyacen al fenómeno y reconozca que en el binomio tecnología-sociedad existe una doble determinación; es decir que las bases sociales condicionan la trayectoria tecnológica y que ésta es un insumo para el cambio social.

La invención, difusión y uso de tecnologías siempre ha proporcionado ventajas competitivas a quienes han conseguido un desarrollo material e intelectual de las mismas (Serrano & Martínez, 2003). Esto se da porque parten de desigualdades económicas y educativas que se refuerzan o agudizan con los cambios. De hecho, luego de observar diferencias de acceso y uso de telefonía fija, celulares, computadoras e Internet, se popularizó el término BD para referir a la distancia entre quienes acceden e integran las TIC en su vida cotidiana y los que no pueden o saben hacerlo por su género, edad, nivel de ingresos o idioma (Ballesteros, 2003). Asimismo, se ha definido Alfabetización Digital como “...la capacidad para comprender y utilizar las fuentes de información cuando se presentan a través de un ordenador” (Travieso & Planella: 2008: 2), concibiéndosela como un requisito de acceso al mercado laboral y un insumo para vincularse con el Estado (Katzman, 2010).

Algunos creen que el proceso de aprendizaje es rápido, se estimula con incentivos sociales y económicos, tiene estrecha relación con la práctica laboral o social (CEPAL, 2005b), mientras que otros distinguen la adquisición de conocimientos digitales de los posibles usos que surjan proponiendo el término Apropiación Tecnológica para referir al uso que transforma las propias condiciones de vida (Camacho, 2006).

La ONU y los países inversores han promovido el diagnóstico cuantitativo de la BD. Además, partiendo de la idea de que las diferencias socioeconómicas se profundizan cuando el mercado regula la creación y distribución de TIC, se ha integrado la temática en agendas de Estado e impulsado proyectos de acceso y uso de nuevas tecnologías que pasaron de esfuerzos sectoriales a políticas de la SIC.

De todas maneras, en Latinoamérica, los nuevos desafíos surgen sin que hayan sido superados los anteriores (Guerra & Jordan, 2010). Aunque hay avances en la comprensión política del fenómeno, los gobiernos han planteado metas que se apoyan en dos imaginarios. El primero, que surgió entre las décadas del 60 y el 70, cree que es posible realizar una transferencia lineal de tecnologías desde los países desarrollados a los subdesarrollados sin considerar las características históricas de cada uno: “*Parece como si la sociedad de la información se construye a partir de la incorporación de las tecnologías y no a partir de las realidades estructurales y las contradicciones existentes*” (Camacho, 2006: 33). El segundo, heredero del entusiasmo de los 90, considera que se avanza instalando infraestructura; pero, es un error atacar las

disparidades sociales enfocándose solo en esos aspectos ya que la TIC contribuyen al desarrollo pero no disminuyen *per sé* las desigualdades (Serrano & Martínez, 2003).

2.1.2. La discusión terminológica sobre Gobierno electrónico, abierto y digital

Partiendo de una definición amplia de tecnología puede decirse que hasta los primeros imperios fueron empujados a utilizarla para mejorar sus procesos internos y haciendo foco en innovaciones ofimáticas puede agregarse que los países occidentales comenzaron a integrarlas durante las guerras mundiales (Massal & Sandoval, 2010). Si bien el término GE se ha empleado desde la década del 60 para referir al uso de tecnologías en política y gobierno (Campos & Corojan, 2012), ha sido polisémico y se ha redefinido en olas de discusión sobre las funciones del Estado.

Los debates sobre la Nueva Gestión Pública (NGP) en norteamérica, Inglaterra, Suecia, Nueva Zelanda y Australia, contribuyeron con su primera resignificación (Massal & Sandoval, 2010). Dicha corriente cuestionaba el papel de los Estados como gobiernos y prestadores de servicios, visualizaba al ciudadano como consumidor o cliente, aplicaba prácticas y valores del sector privado dentro del público. En un contexto de creciente difusión de TIC, lo anterior implicaba aprovechar las innovaciones para modificar el aparato burocrático gubernamental.

Para Schedler y Scharf (2002), el cambio en la forma de pensar el gobierno que promulgaba la NGP preparó el camino para imaginar estrategias de gestión a través del GE pero también la modernización del Estado que proponía la primera era impensable sin el movimiento tecnológico del segundo. Desde esa mirada, el Banco Mundial sostiene que el GE refiere al uso gubernamental de las TIC y que éstas tienen:

...the ability to transform relations with citizens, businesses, and other arms of government. These technologies can serve a variety of different ends: better delivery of government services to citizens, improved interactions with business and industry, citizen empowerment through access to information, or more efficient government management. The resulting benefits can be less corruption, increased transparency, greater convenience, revenue growth, and/or cost reductions (Kingham, 2003: 2).

Según Rivera (2006) esa definición pierde de vista la reingeniería organizacional necesaria para que se haga un uso efectivo de las tecnologías; sin embargo, de acuerdo con Gascó (2013), en enero de 2009 Barack Obama asocia ese significado con el GA y desde entonces se define como una administración transparente, colaborativa y participativa que consigue sus objetivos a partir del uso de TIC.

Con Transparencia se alude a la posibilidad de acceder a la información pública, considerándola como un derecho humano y una herramienta para el control ciudadano

del funcionamiento del Estado (Gómez, 2014). Con Colaboración, a la interoperabilidad dentro de los organismos públicos pero también a la comunicación del gobierno con el sector privado y la sociedad civil para generar innovación social y producción conjunta (Gascó, 2013; Naser & Ramírez-Alujas, 2014). Finalmente, la Participación sería el empoderamiento de empresarios y la sociedad civil, e implicaría que todos tengan la motivación y la posibilidad de acceder a datos relevantes, usarlos responsablemente y colaborar en la toma de decisiones (Gascó, 2013). La comunicación externa por medio Internet cobra especial importancia para rendir cuentas y generar mecanismos de expresión y decisión que aumenten la confianza del ciudadano en el gobierno.

En síntesis, la distinción entre GE y GA habría permitido separar dos fenómenos que no necesariamente irían juntos, la tecnificación administrativa del Estado y los cambios que promovía NGP para transformar al gobierno y a la sociedad, porque:

Con Gobierno Abierto se habla fundamentalmente de valores, de repensar administraciones y gobiernos, sus procedimientos y sus dogmas. (...) es colocar el resultado por delante del procedimiento, abandonar las tautologías administrativas, propiciar la democracia deliberativa en todos los puntos de las administraciones y abandonar el concepto de administrado por el de ciudadano (Calderón, 2012: 28).

Ahora bien, el uso del término ciudadanía en esta temática es muy laxo y se consolida a comienzos del siglo XXI, alimentado por la corriente de la NGP y la aplicación del modelo de comercio electrónico (e-comercio) en la gestión pública. En efecto, su origen jurídico indica que las Leyes demarcan quiénes son ciudadanos así como regulan sus derechos y obligaciones; pero, a partir de la década del 80, este significado se transforma debido al contexto económico, social, cultural y tecnológico. En la bibliografía de GE el uso de esta palabra se fortalece cuando sus referentes afirmaron que era útil pensar el Gobierno Digital a partir de tres vínculos “Government to citizen”, “Government to business” y “Government to government” (Fountain, 2001). En ese momento, Backus (2001) explicaba que modelo de cuatro fases de e-comercio de Gartner Group podría aplicarse a todo el gobierno. En la primera, “Information”, se apuntaría a la transparencia gubernamental mediante la presencia en la web y la comunicación unidireccional desde el gobierno hacia adentro, hacia los ciudadanos o hacia las empresas. En la segunda, “Interaction”, se podría hacer preguntas por correo electrónico, entregar y descargar documentos las 24 horas del día por Internet. En la tercera, “Transaction”, se podrían completar todo el proceso de la gestión sin concurrir a una oficina por lo que surgiría la necesidad de atender a cuestiones de seguridad y

validación de la identidad así como de legislar sobre la firma electrónica. En la última, “Transformation”, se podría acceder a todos los sistemas de gobierno desde un mismo punto porque estarían integrados, virtualizados y renovados. El autor advierte que debe tenerse presente que las organizaciones de cada país no tienen por qué atravesar cada etapa o estar en el mismo período (Backus, 2001). Sin embargo, esta sería una teorización incompleta porque no prevé una instancia en la que se pueda incidir en las decisiones de gobierno por medio de la participación política (Siau & Long, 2004). Es por ello que, más adelante, otras perspectivas dirían que hay actividades de gobierno que primero permiten el mero acceso a información, después la transacción y por último la participación (Marchionini, Samet & Brandt, 2003).

Massal y Sandoval (2010) dicen que la implementación de las dinámicas de la NGP y del GE, se basan en la expectativa de que el uso de TIC reconcilie al poder político deslegitimado con una ciudadanía apática y desconfiada. Según ellos, en los discursos políticos de la época se aprecia:

...un retorno al ideal de democracia directa en el que internet constituye una nueva ágora griega, mitificada como un área de debate público libre y sin límites (ni siquiera territoriales) que sería el nuevo lugar de deliberación política y de comunicación interactiva entre administrados y administradores. (...) se pretende que el Estado, o su encarnación, el gobierno central, sea el motor de esa transformación social y política liderada por los avances tecnológicos (2010: 20).

Dentro de esta línea de pensamiento, se encontraba Rota (1996) que decía que la política de puertas abiertas era más fácil de implementar gracias a las tecnologías y los que planteaban que la ciudadanía mediática era “*el ejercicio de derechos expeditos a través de los new media con la correspondiente obligación estatal de estructurar los new media para estos efectos*” (Aguirre, 2011: 17).

De todas formas, se cuestiona la capacidad potencial de las TIC para modificar el funcionamiento del sistema político liberal, introduciendo nuevos espacios y modalidades de participación política, considerando los límites materiales y psicológicos que enfrentan esos objetivos y condicionan tanto el acceso como el tipo de uso (Massal & Sandoval, 2010). En este sentido, Rota agregaba que:

...hoy, más que nunca en la historia, los sistemas de comunicación diseminan volúmenes extraordinarios de información. Sin embargo, mucha de esa información es poco relevante para el desarrollo democrático. De hecho, la enorme abundancia de información que circula actualmente parece ser más adecuada para mercantilizar a la sociedad y narcotizarla con abundantes dosis de entretenimiento y material para la evasión que para politizarla y «empoderarla» con contenidos necesarios para la participación política y el activismo democrático (2001: 87).

En Uruguay, en el marco de una meta incluida en el primer plan de GA que consistía en que AGESIC crease una plataforma de participación electrónica, se hizo un diagnóstico que señala los inconvenientes de pensar en una ciudadanía electrónica cuando ciertas condiciones de participación presencial no se visualizan. Mediante consultas a referentes académicos, se buscaba discutir el concepto de Participación en las políticas públicas nacionales e identificar las posibilidades de su desarrollo en Internet. En el texto se define como el acto (individual o colectivo) de participar en la toma de decisiones de la esfera pública separándose en dos tipos: 1) La formalizada, sería aquella consagrada por la constitución nacional y sus ejemplos típicos son los referéndums y plebiscitos. 2) La espontánea, incluiría la asistencia a movimientos y manifestaciones populares. Según los entrevistados, la población es reticente a participar e informarse, falta movilización espontánea y la acción política se encuentra íntimamente asociada a los partidos. Además concuerdan *“en que la puesta en producción de una plataforma electrónica para la participación ciudadana (...) no es en este momento viable, ya que se teme que este espacio se vacíe de participación real por falta de respuestas de las autoridades”* (Bertón, Tortorica y González, 2013: 10). Se concluye que los medios sociales en Internet estaban siendo subutilizados por la ciudadanía y por el Estado, que la e-participación no tiene por qué competir con las estrategias preexistentes pudiendo asociarse con espacios más acotados que traten temas cotidianos, y que los referentes consultados:

...minimizan al canal electrónico como favorecedor o inhibidor de la participación ciudadana, ya que se asume que el éxito o fracaso de los espacios participativos tiene que ver con el compromiso de las autoridades en la apertura de éstos espacios y en su alimentación, y no en las características del medio que la soporta (Bertón, Tortorica y González, 2013: 12).

Teniendo en cuenta dichos resultados, la Agencia decidió no crear la plataforma ciudadana (AGESIC, 2013). En el informe externo de avance del Plan de Acción 2012 se agrega que se desestimó la viabilidad de esa estrategia por tres motivos:

1. Uruguay ya tiene mecanismos institucionales de democracia directa que funcionan correctamente (...) 2. La falta de preparación y baja cultura en e-participación existente en los organismos públicos uruguayos hizo pensar que el desarrollo de una plataforma como la indicada en la meta no redundaría en un mejor vínculo del ciudadano con el Estado. Los responsables de este compromiso consideraron que primero era necesario capacitar a los funcionarios públicos en el valor de la participación ciudadana en general, y de la e-participación en particular. 3. Los costos de la plataforma también desalentaron la implementación de la meta citada (Bettoni, Cruz & Pereira, 2014: 39) .

2.1.3. Las organizaciones y el cambio tecnológico en América Latina

Una ORGANIZACIÓN es una agrupación social persistente en la que sus integrantes desarrollan actividades tendientes al *“...logro de un objetivo o propósito explícito y*

común a través de la división del trabajo y funciones, y a través de una jerarquía de autoridad y responsabilidad” (Schein, 1994:14).

Su estudio académico distingue tres conceptos claves y vinculados: Identidad, Imagen y Cultura. El primero refiere a lo que los miembros formales de la organización perciben, piensan y sienten como distintivo en la misma (Currás, 2010 en base a Albert y Whetten, 1985). El segundo es una impresión holística y *“la comunicación por parte de la organización de un dibujo proyectado y fabricado por ella misma”* (Currás, 2010: 22 en base a Alvesson, 1990). El tercer concepto integra elementos visibles (vestimenta, escenografía, artefactos, historias, conductas o ceremonias) y pensamiento profundos que operan sobre los primeros (Daft, 2010). Es decir que, si bien identidad e imagen suelen analizarse como realidades objetivas e independientes de los integrantes de las organizaciones, se basan en los significados que aportan y en sus capacidades interpretativas que al mismo tiempo traen aparejadas consecuencias sobre el grupo (Currás, 2010 en base a Christensen y Askegaard, 2001). Asimismo la cultura es dinámica, se crea y difunde mediante las interacciones sociales (Schein, 1985) e incluye *“...valores, normas, creencias orientadoras y entendimientos que sirven de guía y que comparten los miembros de una organización y se enseñan a los nuevos miembros como la manera correcta de pensar, sentir y comportarse”* (Daft, 2010: 374 en base a Duncan, 1989 y Brown y Starkey, 1983).

La idea de que en las organizaciones se establecen relaciones de jerarquía y autoridad, sugiere una estructura de Poder. Según Schvarstein (1991), éste le otorga cohesión y no se puede instalar un orden simbólico sin recurrir a él. En efecto, las organizaciones modernas suelen tener un orden formal de mando que delimita las posiciones, las relaciones horizontales y verticales, el rol en la toma de decisiones; pero también emergen vínculos no planificados *“...donde tienen cabida los aspectos más afectivos y difícilmente racionalizables de la conducta humana. (...) la organización real (...) se puede considerar como producto de una organización formal y otra informal, además de otros factores sociales y subjetivos”* (Lucas, García & Ruiz, 1999: 107).

Crozier y Friedberg (1990) describen el Poder como el grado de autonomía que tiene el individuo con respecto a los demás y consideran que no existen personas que carezcan de él o quienes lo concentren porque todos tienen acceso a una zona de incertidumbre que les hace impredecible ante los demás. Por ello dicen que cada uno desarrolla estrategias racionales con el fin de aumentar su libertad y que, desde su

perspectiva, las organizaciones son concebidas como campo de lucha para ganar posiciones dentro de la estructura de relaciones formales de poder (que están plasmadas en organigramas) que operan sobre ella. A esto agregan que la primera fuente de poder es la competencia o especialización particular, la segunda es el relacionamiento con el entorno, la tercera es el control tanto de la información como de la comunicación, y la cuarta es el conocimiento de las reglas organizacionales.

Cabe agregar que Crozier distingue tres usos del término Burocracia. Para la Ciencia Política, referiría al aparato estatal compuesto por funcionarios que no son elegidos e *“implica el reinado de la orden y la ley, pero al mismo tiempo un gobierno sin participación del ciudadano”* (1974: 12); sociológicamente, se asocia a la racionalización extrema de las actividades en un sistema de reglas, funciones y distribución de responsabilidades; y, vulgarmente evoca a la complejización, rutinización y lentitud de los procedimientos como a *“las frustraciones consiguientes en las personas que los componen, y en quienes deben utilizar sus servicios y los padecen”* (1974: 12-13).

Ahora bien, según la Organización de Estados Americanos (OEA), en la región se desarrollaron estrategias de GE antes de que se popularizara el término (OEA, 2006), pero es escasa la teorización sobre el cambio organizacional que subyace a la aplicación de iniciativas generales dentro de estas estructuras de poder tan particulares como son las secretarías de Estado en las que conviven burócratas y políticos.

En 2007 se realizó una encuesta a los finalistas del premio a la excelencia en GE para conocer el nivel de avance regional y jerarquizar las barreras para la concreción de los proyectos. Dentro de los obstáculos organizacionales y administrativos, predominaron la falta de apoyo político, descoordinación interinstitucional, resistencia de funcionarios al cambio y, dentro de aquellas que reflejan la incidencia de la BD, sobresalían los problemas de acceso, falta de habilidades de los funcionarios, falta de motivación, falta de habilidades de los ciudadanos (Frick, 2008).

Fountain (2001) explica que algunas de las problemáticas organizacionales han sido estudiadas desde una postura determinista que concibe a las tecnologías como autónomas y a los individuos como receptores pasivos de los cambios. La misma se encontraría en quienes esperan aumentar la productividad con la sola instalación de tecnologías y en quienes sostienen degradan a la sociedad. Contraponiéndose a esto desarrolla un modelo de tecnología habilitante, según el cual hay que prestar atención

a cada eslabón de la innovación interna; por un lado se reconoce que las TIC tienen características objetivas pero por otro *“Los individuos y las organizaciones habilitan las tecnologías de la información por la interpretación, diseño, implementación y uso que hacen de ellas en sus organizaciones y redes”* (Rivera, 2005: 6).

Por su parte, North trata el cambio organizacional como un efecto de las percepciones -sobre cómo trabaja el sistema o debería hacerlo- de aquellos integrantes de los grupos que son capaces de decidir políticas de innovación: *“Los 'errores' y los problemas de desempeño surgen tanto porque las intenciones no han sido benéficas como porque la comprensión de los temas ha sido tan imperfecta”* (Rivera, 2005: 5).

2.1.4. La comunicación en el foco de la investigación social

Dentro de los primeros estudios sobre comunicación se encuentran aquellos centrados en los efectos de los medios masivos (televisión, radio y cine) que fueron desarrollados a principios del siglo XX por investigadores de la Mass Communication Research y adoptaron el modelo lineal en el que Shannon (1964) describía la codificación y transmisión de mensajes físicos desde una fuente a un destino. En la Escuela de Palo Alto se generó un modelo circular, alternativo al hegemónico, que contemplaba el intercambio de lugares del emisor y el receptor (Rizo, 2011); ese giro en la teoría permitió analizar sujetos activos que se envían mensajes en un sistema de comunicación en el que se da un equilibrio general que supera procesos concretos (Watzlawick, Helmik & Jackson, 1985).

Algunos autores reconocen el interés por la Comunicación Organizacional en los estudios norteamericanos de Speech Communication de 1920 o en el desarrollo de la Psicología Industrial y Social de Europa y este campo empieza a consolidarse a mediados del siglo. Según Lucas, García & Ruiz (1999) la Comunicación Interna se compone de procesos interactivos en los que los significados de los mensajes dependen del contexto en el que se desarrollan; eso incluye el espacio y tiempo, las experiencias previas y los objetivos de los sujetos que coorientan sus conductas, generan alianza, juntan información pertinente y con sentido para la organización. Dentro de ella, distinguen la comunicación formal de la informal. La primera navega por canales oficiales que se habilitan para difundir actividades y decisiones así como coordinar tareas; puede ser vertical cuando se establece entre personas con diferente jerarquía u horizontal cuando se da entre pares. Por su parte, la segunda es espontánea y surge por relaciones basadas en la antigüedad, cercanía en el rol o status, afinidades

o intereses que no están necesariamente vinculados a la vida laboral. Particularmente, los autores destacan al rumor como mecanismo de interacción informal que consiste en la difusión de información confusa, cuyo origen es difícil de identificar pero que es fácil de esparcir en situaciones de incertidumbre. Finalmente, los miembros de la organización establecen la COMUNICACIÓN EXTERNA con el entorno para enviar y recibir información pertinente así como coordinar.

De la bibliografía se desprende que casi todos los estudios sobre comunicación de gobierno se limitan a discutir los procesos electorales, el vínculo entre los presidentes y la ciudadanía, el relacionamiento entre el gobierno y los medios masivos tradicionales. Según Canel & Sanders “*se cuenta con pocas referencias que aborden la comunicación que los gobiernos llevan a cabo entre los procesos electorales, es decir durante la legislatura o mandato*” (2010: 9) por la carencia de teorías unificadoras desde las cuales abordarlo y porque los organismos públicos se comportan distinto a las empresas, principalmente porque generan estrategias de corto plazo que vuelven obsoletos los resultados de cualquier investigación y eso desestimula la producción de conocimiento.

Los nuevos medios técnicos alteran las condiciones comunicativas, las nociones temporales y espaciales, las bases en función de “*las cuales los individuos ejercen el poder*” (Thompson, 1998: 42), exigiendo que se amplíen los espectros de los estudios de comunicación para que incluyan prácticas contemporáneas (de Moragas, 1997).

Para Aguirre (2011), los medios masivos “tradicionales” moldeaban la identidad, transformando el significado atribuido a instituciones básicas (Familia y Trabajo), por su parte, los “nuevos” medios masivos (como Internet) prometen tener un mayor poder democratizador, presentar menos obstáculos para la publicación de opiniones y menores costos para hacer emerger la ciudadanía dentro del ámbito público.

Al hablar de medios masivos debe tenerse presente que cada uno posee distintos propósitos pero algunos expertos afirman que las TIC permiten exigir y hacer uso de los derechos porque son: “*...herramientas de alto impacto y fácil acceso, haciendo posible el diálogo abierto de los ciudadanos con el Estado. En ese diálogo es donde puede erradicarse la fragmentación ocasionada por la cultura consumista que hasta este momento domina la esfera pública*” (Aguirre, 2011: 21).

2.1.5. Las corrientes comprensivista y fenomenológica en la sociología

En esta tesis se describen las barreras organizacionales que condicionan la concreción del GA y particularmente aquellas que refieren a las formas de los sujetos de sentir y pensar su entorno al integrar TIC en el trabajo. Es por ello que dentro de apartado se definen conceptos claves que guían las elecciones teóricas y metodológicas.

Weber (2006) cuestionaba la aplicación lineal de los métodos de las ciencias naturales en las sociales porque sus diferencias no residen en las características ontológicas del objeto del que se ocupan sino en los intereses cognoscitivos, la primera aspira a conectar causalmente cosas materiales y la última relaciona problemas teóricos. Es decir que no existe un análisis fenomenológico que se independice de las decisiones que se toman en el proceso de investigación pero se tiende a la objetividad cuando, estando inmerso en la realidad que intenta comprender, el especialista se desprende de opiniones éticas y escribe orientado hacia quienes pueden arbitrar sus afirmaciones.

Weber (2002) definió una herramienta propia a la que denominó TIPOS IDEALES. Éstos, que serán de utilidad en el CAPÍTULO IV de este documento, abstraen parte del fenómeno y acentúan los rasgos que permiten comprenderlo con caracterizaciones que no necesariamente se presentan en su forma pura sin que por ello pierdan peso explicativo. Para Schütz (1988), esa técnica –que implica un esfuerzo lógico que satisface los principios de significatividad, lógica, compatibilidad y coherencia con el resto del conocimiento científico- permitía estudiar los resultados de la actividad humana y ubicarla en un escenario que contenga los elementos más significativos para asignarle motivos “para” y “porque”. Ambos autores, por lo tanto, coinciden en que el objetivo de la Sociología es comprender interpretando el sentido de la acción social y en que *“tanto en el sentido común como en el pensamiento científico, supone construcciones”* (Schütz, 1962: 36). Esto último introduce el debate filosófico sobre la forma en la que se conoce y se conceptualiza la realidad ya que no es posible comprender la herramienta.

...si no conozco el propósito para el cual fue ideada, un signo o simbolo si no sé qué representa en la mente de la persona que la usa, una institución sin comprender qué significa para los individuos que orientan su conducta con respecto a su existencia (Schütz, 1962: 41).

Aunque hay un mundo que se impone y se experimenta como si fuese común a todos los sujetos que participan del mismo tiempo-espacio, el Conocimiento está biográficamente determinado; es decir que es transmitido y distribuido, desigualmente, por otros significativos y que unos tienen un grado de claridad o

familiaridad sobre algo que otros no tienen y viceversa (Schütz, 1962). Tomando insumos del marxismo, funcionalismo y del interaccionismo simbólico, Berger y Luckmann (2008) agregan que la creación de significados colectivos en la vida cotidiana no se basa en la capacidad de describir los objetos como experiencia objetiva, sino en la confianza de que poseen ciertas características. Ellos describen un proceso de construcción de realidad subjetivo y dialéctico en el que el lenguaje permite la aprehensión del entorno, el relacionamiento con los demás en base a pautas de interpretación enseñadas, la construcción de tipificaciones. Esto último implica que el vínculo que tiene el sujeto con el entorno también depende de su experiencia personal e influye en la manera en la que los demás lo hacen.

A lo largo del texto se utiliza el término Representaciones Sociales para referir al análisis, desde una perspectiva fenomenológica, de imágenes e ideas atribuidas al conjunto de objetos físicos, sociales y simbólicos (por ejemplo, las TIC, los roles, el GA), que son interpretados por los sujetos mediante categorías abstractas.

Para Márquez (1998), no es nueva la idea de que la tecnología constituye un hecho social que combina la cualidad de ser producto y práctica, pero las aproximaciones teóricas del siglo XX se habrían concentrado en los usuarios y dejado de lado el proceso de construcción social en el que el científico se ve influido por intereses políticos, económicos y culturales. Si bien esto sirve para desnaturalizar parte del fenómeno, no existe suficiente bibliografía sobre las representaciones que se generan y reproducen una vez que las TIC son difundidas en la sociedad.

Según Martín Barbero (1991), la tecnología se produce en los países desarrollados e impone a los latinoamericanos. En la cotidianeidad de las personas, esto implica consumirlas desde un “hueco semántico” desde el que no pueden ser referidas a su contexto de creación. Dicho vacío, explica el autor, se colma semantizando las innovaciones desde una mirada mágica o religiosa. Siguiendo esa argumentación, PNUD (2006), afirma que las TIC en Chile han sido objetos que generan reacciones de apropiación o rechazo sobre los que se construye discursos simbólicos:

...que tienen un importante grado de autonomía respecto de las técnicas mismas. Esto ocurre, por la necesidad muy propia de la subjetividad personal y colectiva de encontrar un vínculo coherente entre los objetos nuevos y el resto de los significados del mundo habitual; la subjetividad busca asegurar la continuidad del orden del mundo cotidiano frente a las innovaciones (...) atribuyendo significados que no aluden directamente a las características objetivas de las técnicas (PNUD, 2006: 61).

2.2. Antecedentes de estudio

Muchos países han reconocido la complejidad cualitativa del fenómeno de la BD y que debe tratarse con políticas gubernamentales y educativas, pero han fomentado estudios que reflejan parcialmente la situación. Particularmente, en Uruguay predominan evaluaciones cuantitativas de acceso y uso de TIC:

- Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA): En 2006, para reducir los costos de un censo de población, el INE aplicó un formulario extenso que incluyó un módulo de TIC, a una muestra representativa de los habitantes urbanos y rurales.
- Encuesta Continua de Hogares (ECH): Desde 2008, se integran preguntas básicas de TIC en el relevamiento sistemático a una muestra acotada de hogares urbanos.
- Encuesta de Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (EUTIC): En 2010, 2013 y 2016, con el apoyo de AGESIC, se monitorean metas y recolectan datos para orientar las políticas públicas digitales (INE, 2014).

Basándose en la ENHA, Pittaluga y Sienna (2007) afirmaron que el acceso diferenciado a las TIC se explica por el ingreso y que el uso de computadoras depende de la edad, el nivel educativo alcanzado, la localidad de residencia. Lamschtein (2010) comparó resultados de esa encuesta con los de la ECH de 2009 y concluyó que, por efecto de la BD, el uso del Internet disminuía conforme aumentaba la edad.

Según el INE (2017), entre la primera y última medición de EUTIC, se produjo un aumento del 16% en la cantidad de hogares que acceden a computadora (53% a 69%) y del 39% en el acceso a Internet (44% a 83%). Como en el relevamiento de 2016 se excluyó a los escolares, no se puede comparar el aumento en el uso de computadoras e Internet por tramo etario, pero el anterior mostraba que esa variable y el nivel educativo tenían una fuerte incidencia. Mientras el 95% de los de 6 a 19 años las usaban, sólo el 21.8% de los mayores de 65 lo hacía; además, la usaban: el 46.2% de quienes habían llegado a Primaria, el 76% de los que habían accedido a Secundaria o UTU y el 93% de los que habían llegado a nivel terciario (INE, 2014). El último informe tampoco desagregó el uso diario de Internet por ninguna variable pero en el anterior se decía que éste era mayor en jóvenes (77,7% de 14 a 19 años y 71,7% de 20 a 34 años), en residentes de hogares de mayores ingresos (79,8% en el quintil superior y 49,2% en el inferior) y quienes contaban con mayor avance en el sistema educativo formal (83,3% terciario, 65,8% secundario/técnico y 47,5% en primaria) (INE, 2014).

Los gobernantes toman esas cifras como pruebas del éxito de los proyectos de disminución de la BD. Especialmente mencionan al Plan Ceibal e Ibirapitá como promotores de oportunidades para pobres y adultos mayores, pero queda pendiente la comprensión del mecanismo social por el que operan las desigualdades.

El comportamiento de Uruguay en los indicadores de GE también ha sido destacado por ellos. En el Índice Global de Gobierno Electrónico, que se calcula cada dos años y mide la conectividad de telecomunicaciones, capacidad humana y prestación de servicios, el país ocupa el 1° puesto en Latinoamérica. En el subíndice “e-participación”, está 3° en el mundo (ONU, 2014) y según el Índice Global de Datos Abiertos de la Open Knowledge International, sobre accesibilidad de datos, se encuentra en 7° puesto entre 122 Estados. A continuación se sintetiza parte del recorrido histórico nacional que lleva a tales desempeños, el mismo se completará a lo largo del cuarto capítulo de esta tesis.

En la ponencia denominada “*Nuevo quinquenio, nuevos desafíos*”, Clastornik (2015) afirma que el Gobierno Digital ha atravesado olas de revisión y que por ello resulta difícil encontrarle un inicio y un fin a la influencia de esta corriente en Uruguay. Haciendo un análisis retrospectivo identifica cinco fases, cada una de las cuales corresponde a una Presidencia. Sin embargo, se combinará su perspectiva con la de los académicos y se agregarán etapas que emergen del análisis de la legislación.

- *Punto de partida (1969-1973)*. En 1969 se crea un grupo para estudiar la utilización de equipos electrónicos en el sector público (Dec. 510, 1969) y deduce la subutilización, descoordinación y poca rentabilidad en políticas de compra y arrendamiento de los sistemas de procesamiento de información. Basado en ese informe, el Poder Ejecutivo da continuidad a la denominada Comisión Nacional de Informática (CONADI) y la ubica en el Fondo especial para el desarrollo con el fin de racionalizar la administración, elaborar un plan nacional de computación, promover que otras áreas se incorporen al procesamiento automático, estudiar recursos humanos y su capacitación para la superación técnica (Dec. 525, 1970).
- *Dictadura (1973-1985)*. En 1973 se derogan las normas anteriores pero se restablece la CONADI al constatar carencias para procesar datos creídos necesarios para la seguridad nacional (Dec. 1005, 1973). A ella se le asigna planificar la política de computación, controlar el cumplimiento de los planes, asesorar a las autoridades, mantener vínculo con organizaciones nacionales o extranjeras que

trabajen la temática, controlar y avalar las acciones la contratación o compra de equipos y servicios. En 1979 se producen una serie de decisiones que muestran la puja por su conducción. Primero se decide la recomposición de la CONADI, quitando delegado de Defensa Nacional que oficiaba de nexo con el Consejo de Seguridad Nacional (Dec. 260, 1979), luego se lo reasigna (Dec. 310, 1979), por último se establece que la presida dentro del MEF (Dec. 515, 1979).

- *Gobierno Eficiente (1990-1994)*. En la Presidencia de Lacalle, se propone pasar la CONADI a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), ampliando sus cometidos a políticas de informática (Dec. 299, 1990) y dotándola de estructura funcional (Dec. 271, 1994); siendo éste el acto que se retoma en la bibliografía consultada. Algunos afirman que la CONADI nunca elaboró políticas centrales de informática y no fue un actor de cambio (Pardo, Monteverde & Ríos, 2008). Si bien se apoyaron proyectos de instalación de infraestructura básica, muchas decisiones importantes se dejaron en manos de Universidad de la República (UDELAR) y la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL).
- *Gobierno en Internet (1995-1999)*. La difusión de Internet provocó que el Estado se lance a la web y genere sus primeras políticas digitales (Clastornik, 2015). Bajo la influencia del modelo de la NGP, en enero de 1996 se ordena que las organizaciones públicas impulsen el empleo de medios informáticos -eso fue posible porque en 1988 se había reconocido como “documentación” aquella enviada por medios electrónicos entre dependencias oficiales y en 1991 se las había instado a interconectar sus equipos- y se propone que CEPRE trabaje sobre las estructuras de los ministerios, elaborando y monitoreando la modernización administrativa (Ley 16736, Art. 694 y 706). Dos años después se genera la reglamentación de uso de medios electrónicos en documentos públicos (Dec. 65, 1998). De todos modos Pardo, Monteverde y Ríos (2008) dicen que la CEPRE no pudo generar políticas integrales.
- *Gobierno en Línea (2000-2004)*. Guerra y Jordan (2010) explican que los esfuerzos sectoriales para diseñar políticas integrales a inicios de 2000 se vinculan con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y fueron reforzados con las Cumbres Mundiales para la Sociedad de la Información (CMSI). En ese año, poco antes de que se produzca la declaración de ODM, Uruguay muestra interés en desarrollo de políticas sobre el uso de TIC mediante la conformación del Comité Nacional para la

Sociedad de Información (CNSI). Éste debía generar, controlar, dirigir y evaluar estrategias de desarrollo de servicios, modernización de la Administración Pública, un mercado de telecomunicaciones e Internet (Dec. 225, 2000). Es por ello que se redacta la Agenda Uruguay en Red con metas que no sólo referían a la “conectividad sino [también] al uso y apropiación para las distintas dimensiones del desarrollo humano” (Rivoir, 2013: 10). En el contexto de la crisis socioeconómica, su actuación se iría diluyendo y sus objetivos no se concretaron; pero CEPRE realizó un llamado para elaborar el PEU, firmó un convenio con ANTEL para colocarlo dentro la dirección www.uruguay.gub.uy y lo presentó como una puerta de entrada electrónica que permitiría que ciudadanos y empresas accedan a servicios públicos en línea e interactúen con el Estado (Presidencia, 2004).

- *Gobierno Integrado (2005-2009)*. En 2005 se produce la cumbre interministerial de Río de Janeiro, la II CMSI y la firma del e-LAC 2007, por lo que se reanudan los esfuerzos nacionales vinculados a la SIC. Si bien el Presidente Vázquez había generado un grupo asesor sobre tecnologías, en diciembre se crearía simbólicamente AGESIC y un par de años después se pondrían efectivamente en funcionamiento sus primeras estrategias. Es por eso que, en febrero de 2006, la OPP sería la que presentaría una versión del PEU y desarrollaría la primera web con trámites y servicios en línea. Según la Ley 17930 de 2005, se le fijarían los cometidos de las organizaciones anteriores y su objetivo sería mejorar tecnológicamente la eficiencia de la gestión, coordinación y vinculación de los organismos públicos con la población e impulsar el desarrollo de la SIC. De acuerdo con Clastornik (2015), esto constituye un hito en el Gobierno Digital porque las estrategias se empiezan a gestionar desde una Unidad Ejecutora (en lugar de una Comisión o Comité) y su incidencia alcanzaría la Administración Central e Intendencias. Primero se trató de preparar tanto un marco normativo como una infraestructura que facilite la interoperabilidad entre los organismos públicos y la integración de información de manera eficiente y segura.
- *Gobierno Abierto (2010-2014)*. Para Clastornik (2015), en el último gobierno se discutieron metodologías para difuminar el límite entre ciudadanía, sociedad civil y el Estado. En 2010, dentro de Latinoamérica, Uruguay fue el primero en activar una plataforma nacional de Datos Abiertos. En 2011, un equipo de representantes nacionales concurre a la Asamblea General de la ONU en la que se presentaron los

principios de generación de confianza propuestos por AGA (Transparencia, Colaboración y Participación) y a fines de ese año se oficializó su asociación.

Por estar alineado a dichos valores, el país debe elaborar planes, autoevaluarlos y apoyar consultorías externas. Hasta el 2016 se habían diseñado dos y financiado diagnósticos de acceso a TIC.

En la primera autoevaluación del Plan de Acción Uruguay 2012, AGESIC (2013) afirmó que había logrado 10 de los 18 compromisos: fortalecer la cultura de la transparencia con contenidos e-learning (M2), premiar a organismos que promuevan la Transparencia (M3), identificar trámites de mayor interés para simplificar su seguimiento en línea (M12), apoyar técnica y financieramente proyectos ciudadanos (M13), generar una vía presencial de postulaciones de Uruguay Concurso (M10), promover software público nacional con un portal y aplicaciones (M11), catalogar los Datos Abiertos y generar manuales para la sociedad civil (M5), implementar expedientes electrónicos en cinco organismos (M9), crear sistema de trámite de pasaportes para uruguayos en el extranjero (M16), habilitar la agencia online de compras y contrataciones del Estado (M7). También aclaró que la meta de diseño de un plan de sensibilización de la cultura de la transparencia no se logró totalmente porque faltó ejecutar el proyecto de comunicación (M1) y que, aunque se pudo trabajar en la generación de un modelo de e-participación (M4), un diagnóstico habría arrojado que no existía un clima adecuado para implementar una plataforma gubernamental de esa clase (ver apartado 2.1.2).

Ahora bien, el informe independiente sólo reconoció el logro de 7 compromisos, el progreso sustantivo de 8 y limitado de 3; además, advirtió que casi un tercio del proyecto no se vinculaba con la filosofía de AGA (metas 8, 9, 14, 16 y 17) y que se debía adecuar otras a los valores del GA. Sus autores consideraron que la generación de una ventanilla única (M14) no necesariamente fortalecía los valores de GA y que era difícil evaluar esa meta porque reunía iniciativas variadas y con diverso grado de avance. También dijeron que las acciones para generar un modelo de participación electrónica en el debate público (M4) tuvieron poco impacto sobre nuevas formas de gobernanza. Sobre la identificación de los trámites y servicios de mayor interés para ponerlos en línea (M12) sugerían superar el mero acceso online y “*avanzar en la participación ciudadana en los procesos de selección, promover la coparticipación de OSC y evaluar los fondos desde una óptica de servicios a la ciudadanía*” (Bettoni,

Cruz & Pereira, 2014: 15). Por último, afirmaron que la M1 estaba sustancialmente cumplida, no obstante se dejó constancia de que sólo se identificaron dos iniciativas de difusión dirigidas a la ciudadanía (folletería y campaña de televisión).

En el segundo informe de autoevaluación, AGESIC (2016b) indica que un 25% de las metas del Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2014-2016 fueron conseguidas, el 46% se encontraban en proceso y que el 29% no presenta avances. Por su parte, el informe de revisión independiente correspondiente al período 2014-2015, hace notar que sólo se habrían completado 9 de los 40 compromisos, 18 presentarían avances sustanciales, 12 estarían limitados y 1 no se habría iniciado (correspondiente a la M5.5 que trataba de promover la transparencia mediante un portafolio de información dirigido a la ciudadanía sobre los proyectos gestionados por distintos organismos estatales). Resulta significativo que las siguientes metas presentaran un nivel de avance limitado pues son centrales a la hora de implementar políticas de GA: fortalecer la cultura de la participación (M1.1), generar espacios de co-construcción (M1.2), mejorar la calidad de los trámites en línea promoviendo la e-colaboración (M1.4), mejorar en el vínculo de la ciudadanía y Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS, M2.2), implementar de un Sistema Nacional de Solicitudes de Acceso a la Información Pública (M3.2). Las autoras propusieron regular la participación para garantizar condiciones mínimas, estimular la apropiación y confianza de la ciudadanía en los trámites en línea, involucrar a otros organismos a los espacios de co-construcción, generar herramientas de seguimiento de decisiones tomadas en las MIPS, hacer una campaña masiva que estimule la ampliación y el uso del sistema propuesto en la M3.2 (Bettoni & Cruz, 2016).

Sobre esto último es preciso detenerse para mostrar la evolución legal y conceptual de lo que se denomina Ley de Acceso a la Información Pública, que fue promulgada en 2008 y crea la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) como un órgano desconcentrado de la AGESIC con el objetivo de capacitar, asesorar, controlar y actuar en denuncias por faltas a la normativa de los organismos públicos e interactúa con la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales (URCDP). En la Ley también se establece de forma genérica qué se entiende como información pública, reservada o confidencial², pero a partir de la difusión de la filosofía del GA se trabaja

² La primera está en manos de organismos públicos y la segunda puede: comprometer la seguridad pública; menoscabar negociaciones o relaciones internacionales; afectar la estabilidad financiera; poner en riesgo la vida,

desde dos líneas. Por un lado, la Transparencia Pasiva refiere al derecho que tiene la ciudadanía de realizar consultas ante un organismo público y que las mismas sean contestadas de forma gratuita en un plazo de veinte días hábiles (o cuarenta, en caso de pedir una prórroga justificada). Por su parte la Transparencia Activa *“implica una acción proactiva del Estado de presentar información determinada como mínima sin que las personas deban solicitarlo”* (Dec. 484, 2009) y exige a las organizaciones del Estado a implementar sitios web de acuerdo con *“los lineamientos técnicos establecidos en la reglamentación con el fin de ganar “uniformidad, interacción, fácil ubicación y acceso de esta información”* (Ley 18381, 2008, Art. 32) así como a publicar información que se considera básica para la participación y confianza de los gobernados en los gobernantes (Dec. 484, 2009).

Desde el año 2012, el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAINFO) en coordinación con la Universidad Católica del Uruguay (UCUDAL), realizan un estudio sobre el grado de cumplimiento de la Ley en los sitios oficiales y sobre la adaptación de sus estándares al modelo interamericano de la OEA. A partir de ello calculan el Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAEL) que sintetiza al Índice de Información Obligatoria (IIO) y al Índice de Interacción y Participación (IIP). En la edición correspondiente a 2014 profundizaron en la situación de los ministerios, concluyendo que el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) se encontraba en la mejor posición (con 70% de cumplimiento) mientras que el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) hacía lo opuesto (con 17% de cumplimiento). Con respecto al IIO el primero bajaba una posición (72%) y el último ascendía una (16%). En cuanto al IIP, el MIDES volvía a liderar y el MGAP ocupaba la penúltima posición (CAINFO & UCUDAL, 2015)³. Al año siguiente se agregó que el MIDES era uno de los cinco organismos que mostraba una evolución sostenida pero que MGAP presentaba una mejora neta en el cumplimiento entre 2013 y 2015 (CAINFO & UCUDAL, 2016).

Lo anterior es consistente con los resultados de la EUTIC 2013 y con las consultorías privadas promovidas por AGESIC. De hecho, al comparar las EUTIC 2010 y 2013 se encontró que el aumento de la proporción de personas que usaron Internet y

dignidad, seguridad o salud individual; afectar la competencia; desproteger descubrimientos. La tercera refiere a los datos personales que requieran consentimiento, amparados en cláusulas de confidencialidad, refieren al patrimonio personal o a *“hechos o actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo, relativos a una persona física o jurídica, que pudiera ser útil para un competidor”* (Ley 18381, 2008).

³ En el Anexo 1 se comparten los gráficos del comportamiento de cada ministerio en los tres índices.

accedieron a páginas del Estado fue sólo de un 1.2% (43.0% y 44.2% respectivamente). A resultados similares se llegó en cuanto a la búsqueda de información sobre trámites, Leyes o similares, pues se pasó de un 38.9% en 2010 a un 42.7% en 2013. Además, es significativo que en 2010 el 15.2% de los usuarios de Internet haya enviado correos electrónicos a funcionarios u organismos del Estado y que en 2013 esa cifra cayera al 14.3%. Sólo se encontraron avances en reserva de fechas, solicitud de licencia o certificación digital (que pasó de 8.6 en 2010 a 15.1% en 2013) y en la búsqueda de empleo público (que pasó de 12.2% a 17.3%) (INE, 2014). Por otra parte, en una consultoría a demanda de AGESIC, con 1002 encuestas telefónicas, se obtuvo que el 78% de los usuarios de Internet que eran mayores de 18 años desconocía el Portal del Estado y que el 79% desconocía el sitio de trámites en línea; sólo el 46% había visitado alguna página del Estado y uno de cada cinco de los que lo hicieron no encontró datos o eran erróneos; el 16% había enviado consultas a alguna organización pública y de los que lo hicieron el 18% no tuvo respuesta (Opción Consultores, 2013). La misma encuesta, tres años después, arrojó que en los usuarios de Internet: 66% desconoce el Portal del Estado y 77% la web de trámites en línea (estos porcentajes disminuyen dentro de los que tienen formación terciaria); aunque el 64% ha visitado la web de algún organismo público, uno de cada cuatro no encontró la información o ésta era incorrecta. Por último, el 43% del total de encuestados prefiere informarse sobre un trámite o gestión de forma presencial (sean internautas actuales o no), el 16% por teléfono, el 12% con familiares o conocidos, el 1% deriva a un gestor y el 27% averiguar por Internet (AGESIC, 2016a).

Los antecedentes parecen acordar con lo que sucede en el resto de Latinoamérica. Para Gascó se observan avances en la generación de un discurso político (plasmado en Planes de GA) y en la promoción de la transparencia, empoderamiento y gobernanza:

Pero hay que ser cautos (...) los planes son recientes (muchos apenas redactados en 2012) y no queda claro todavía cómo se implementarán. (...) puede ocurrir, como se ha producido en el pasado, que la adopción del nuevo paradigma no suponga un proceso real de transformación como consecuencia del papel que las instituciones (...) juegan en el éxito de los procesos de innovación y modernización de la gestión pública. Es éste un aspecto en el que futuras investigaciones deberán profundizar (Gascó, 2013: 9).

En decir que, pese a los buenos desempeños de Uruguay en indicadores internacionales, los testeos reflejan dificultades en la concreción de las metas de GE y GA. Eso justifica un estudio que profundice en las causas organizacionales de los problemas en el uso de TIC para la comunicación del gobierno con la población.

2.3. Objetivos e hipótesis

El objetivo general de la investigación fue abordar la correspondencia entre las propuestas nacionales de GA y las estrategias adoptadas en los ministerios uruguayos, entre 2014 y 2016. Para ello se estudió la incidencia de factores macroestructurales y organizacionales en el uso de TIC para la comunicación con la población⁴ desde un abordaje fenomenológico. Por otra parte, los objetivos específicos fueron:

- Comprender el sentido que le otorgan al GA los decisores y encargados de la comunicación directa con la población en las ventanillas de atención⁵, abordando sus componentes (transparencia, colaboración y participación) y vinculándolo con las estrategias de difusión de los mismos.
- Comparar los usos y significados atribuidos a las TIC en los ministerios analizando la incidencia de factores sociodemográficos y socioculturales⁶ así como de las características del proceso de gestión de cambio.
- Estudiar el vínculo entre las representaciones sociales⁷, el relacionamiento de los trabajadores con las TIC, las características del cambio tecnológico en los ministerios, las estrategias nacionales de comunicación de los valores de GA, y el grado de integración medios digitales⁸ para la interacción de los ministerios con la población.

La hipótesis que guió el proyecto fue la siguiente: “El uso de nuevas tecnologías para la comunicación con la población en los ministerios uruguayos depende de las representaciones sociales sobre la función de las TIC en los ámbitos gubernamentales y estas últimas, a su vez, están influidas tanto por las características sociodemográficas y socioculturales de su personal como por: 1) la estrategia de difusión de los pilares de GA, 2) la cultura de articulación interinstitucional, 3) la estrategia de gestión de cambio propuesta por cada organización⁹, 4) la propensión a promover mecanismos de transparencia y participación ciudadana”.

⁴ Se toman en cuenta referencias a la comunicación unidireccional pero el foco está puesto en acciones que permiten intercambios bidireccionales o multidireccionales.

⁵ El término “ventanillas de atención” refiere a las puertas de entrada -presenciales o virtuales- en las que se brinda información, se gestionan trámites o se recogen demandas, sugerencias y quejas de la población.

⁶ Los primeros son la edad, sexo y región de residencia y los segundos se vinculan con la formación y con el sentido de pertenencia a grupos que comparten estructuras de pensamiento y de relacionamiento con el entorno (usos, costumbres y prácticas).

⁷ Las Representaciones Sociales fueron anteriormente definidas como un conjunto de imágenes, ideas y creencias sobre los objetos físicos, sociales y simbólicos que forman parte de la vida cotidiana.

⁸ Dentro de las tecnologías se estudió, principalmente, la mensajería, redes sociales, sitios web.

⁹ La gestión de cambio implica inversión en infraestructura, soporte técnico y capacitación así como gestión del personal, flujo de comunicación, incentivos materiales e inmateriales para la innovación.

CAPÍTULO III. METODOLOGÍA

Los antecedentes expuestos en el Capítulo II indicaban que sólo algunas entidades públicas uruguayas habían diversificado sus vías de comunicación y aumentado las gestiones que podían realizarse en línea pero, además, sugerían que existían obstáculos para la concreción de los compromisos asumidos por el Gobierno Nacional tras su afiliación a AGA. Es por ello que se diseñó una investigación que permitiera comprender los factores que podrían incidir en ese comportamiento.

Se adoptó la estrategia de estudio de casos porque permite elegir organizaciones comparables en función de características que cobran interés científico; para ello, se realiza un recorte empírico y conceptual que ahonda en algunos aspectos factibles de relevarse con recursos y tiempo limitados (Sabariego, Dorio & Massot, 2004).

Se acotó el universo porque contemplar a todo el Estado (por ejemplo: entes autónomos, empresas, unidades descentralizadas o reguladoras, intendencias) dificultaría analizar organismos con diferentes normas y funciones. El interés en los ministerios surge de su baja participación en los planes de GA (7 de los 13 propusieron metas) así como de la ausencia de trabajos que aborden su comunicación externa con la ciudadanía. Se incorporó a AGESIC porque lidera las políticas tecnológicas y los planes de GA.

Luego de una lectura de informes, rendiciones de cuentas y Leyes, se eligieron los casos por los siguientes motivos: 1) El MIDES había recibido el premio a la Cultura de la Transparencia en 2012 y mostraba un buen desempeño en el ITAEL de 2014 mientras que el MGAP se encontraba en la posición opuesta. 2) El primero había colocado 8 metas en el Plan de Acción de GA 2014-2016, siendo el ministerio que tenía más, y el segundo no formaba parte del mismo. 3) Sus diferencias organizacionales hacían interesante su selección para analizar la incidencia de la antigüedad, estructura, perfiles de atención, interlocutores así como distribución etaria, nivel educativo y vínculo contractual de sus trabajadores.

Como una organización es al mismo tiempo una realidad objetiva y subjetiva (contiene elementos materiales y tangibles pero se sostiene sobre percepciones, interacciones y significativos de sus miembros), se combinaron técnicas que según Hernández, Fernández y Baptista (2010) permiten incrementar la validez interna y externa así como generar una visión holística de los procesos sociales subyacentes.

En abril de 2016 se solicitó el aval de las tres organizaciones. Entre mayo y setiembre se llevó a cabo la mayor parte del relevamiento. Mediante entrevistas semiestructuradas y revisión documental, se incluyó el discurso oral y escrito de los trabajadores, evaluadores internos y externos. A esto se sumó una encuesta de caracterización de quienes realizan tareas de comunicación directa con la población. Además se llevó adelante una observación sistemática de las web y redes sociales oficiales de los ministerios (Twitter, Facebook y YouTube) para contrastar lo que dicen y lo que hacen para mejorar el relacionamiento con el ciudadano.

Una encuesta es una entrevista estructurada, apoyada en un formulario que contiene preguntas organizadas lógicamente y secuencialmente para relevar aspectos objetivos y subjetivos de la realidad. Algunos argumentan que tiene limitaciones para abordar aspectos psicosociales pero existe experiencia en evaluación de *“opiniones, actitudes, intenciones, valores, juicios, sentimientos, motivos, aspiraciones y expectativas, que aunque no son directamente comprobables (...), no por ello son menos reales y determinantes del comportamiento”* (García Ferrando, 1986: 146). Para tratar aspectos simbólicos se incluyeron escalas de actitudes que orientan sobre la dirección (positiva, negativa o neutral), intensidad (alta o baja), estabilidad (variable o permanente) o fortaleza (fácil o difícil de cambiar) de las mismas (Padua & Ahman, 1982)¹⁰.

Al diseñar el proyecto se pensó en un muestreo probabilístico por conglomerados¹¹ para la aplicación de la encuesta a trabajadores que realizan atención directa a la población en las Oficinas Territoriales (OT) del MIDES y los Centros de Atención Ministerial (CAM) del MGAP, pero se tuvo que cambiar la estrategia. Como en el MIDES trabajaban más personas de las esperadas (son aproximadamente 211 en 36 locales y están distribuidas en todo el país), se seleccionaron los departamentos con mayor y menor cantidad de consultas, tratando de garantizar la presencia de la capital (incluyendo sede central), zona metropolitana, el norte del país y de los que tienen pocos habitantes: Montevideo, Canelones, Salto, Florida, Rocha, Durazno. Como en el MGAP trabajaban 19 en 9 CAM ubicados en 7 departamentos del país (Montevideo, Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Paysandú, Salto) y eran menos de los que figuraban en los documentos oficiales, se decidió incluir a todo el personal.

¹⁰ En el Apéndice 1 se puede consultar el formulario de la encuesta aplicado.

¹¹ Implica la selección aleatoria de algunos integrantes de la población atravesando etapas en las que se va acotando la muestra en función de características prioritarias para otorgarle representatividad.

La encuesta fue administrada presencial o telefónicamente por la investigadora, en función de la disponibilidad de los trabajadores. En 60 días se aplicaron 79 en el MIDES y 18 en el MGAP, lo que suma un total de 97 personas de las 111 que conformaban la muestra. Se usaron formularios impresos que fueron digitados en Epidata, la base fue procesada en SPSS y los gráficos se generaron en Excel.

Hubo dos etapas de entrevistas, su posición a lo largo del estudio responde a la predominancia del enfoque fenomenológico en el análisis. La primera se concentró en 20 mandos altos y medios, la última en 16 personas que realizan atención directa a la población. En ambos casos se optó por un muestreo teórico, eligiendo a cada uno en función de lo que el sujeto podía aportar, pero se presentaron algunas especificidades. Los candidatos con rol de decisión se clasificaron según temáticas claves y los segundos fueron elegidos en función de algunas características relevadas en la encuesta: antigüedad en la organización, región del país en la que prestan servicios, realización de cursos y región, frecuencia y nivel de uso de TIC, ser administrador de redes sociales, percepciones de las TIC, de la organización y del GA.

Cuadro 1. Entrevistas a decisores según temática de la que son referentes.

Temáticas clave	MIDES	MGAP	AGESIC	Total
Seguridad y Acceso a la Información Pública (SAIP)	2	0 ¹²	0	2
Sistemas Informáticos y Gobierno Electrónico (SIGE)	2	2	0	4
Comunicación Interna y Externa (CIE)	1	3	1	5
Estrategias de Atención Territorial (EAT)	3	3	0	6
Plan de Gobierno Abierto (PGA)	2	0	1	3
Total	10	8	2	20

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2. Entrevistas a encargados de la atención según región, por ministerio.

Región del país	MIDES	MGAP	Total
Montevideo (MONT)	5	1	6
Interior (INT)	5	5	10
Total	10	6	16

Fuente: Elaboración propia.

Ortí (1986) explica que las técnicas cualitativas se desentienden de medir el comportamiento y que apuntan a comprender aspectos significativos de la conducta y las representaciones que los sujetos tienen de éstas; es por ello que se generaron pautas de entrevista con dimensiones y preguntas¹³ pero no se las aplicó literalmente ni se siguió un orden fijo para respetar la especificidad de cada encuentro. Se adhirió

¹² Se solicitaron entrevistas a quienes están a cargo de la Transparencia en el MGAP pero rechazaron la propuesta argumentando que la reglamentación del ministerio les impide brindar opiniones.

¹³ En el Apéndice 1 se comparten algunos módulos de las pautas pero cada una fue personalizada. En general se trabajó sobre la trayectoria, estructura, poder, clima organizacional; ideas y creencias sobre las TIC y el GA; inversión, acceso a tecnología, capacitación y soporte; uso y valoración de sistemas informáticos.

al criterio de saturación teórica para finalizar ambas fases, según el cual una nueva entrevista no agrega más información.

Las conversaciones duraron un promedio de una hora. Todos estuvieron de acuerdo con que fueran grabadas y aunque se transcribieron textualmente, se omiten los nombres de los entrevistados pues pueden comprometer la confianza brindada¹⁴. Es por ello que a lo largo del análisis se referenciarán mediante códigos que orienten al lector sobre el ministerio al que pertenecen, el rol por el que fueron seleccionados, la temática de la que es referente y número de entrevista. A continuación se explica cómo se conforman dichos códigos:

- Se identifica al MIDES como M1, al MGAP como M2 y AGESIC como A.
- Se agrega el tipo de entrevistado asignando la letra D a los decisores (que pueden ocupar cargos de dirección, jefatura o supervisión) y dejando la letra A para los trabajadores que realizan atención directa a la población.
- A los primeros se les suma la contracción propuesta en el Cuadro 1 (SAIP, SIGE, CIE, EAT, PGA) mientras que a los segundos se les suma la propuesta en el Cuadro 2 (MONT, INT).
- Se agrega un número correlativo que permita distinguir las frases de quienes ocupen el mismo rol y sean referentes de la misma temática dentro del ministerio.

Por ejemplo, las frases de un referente de sistemas informáticos del MIDES se podrían referenciar como M1DSIGUE1 mientras que las de un trabajador de los CAM del interior del país se podrían referenciar como M2AINT1.

La revisión documental brindó coherencia a los procesos históricos, complementando lo expresado por sus referentes, cubriendo vacíos en la memoria colectiva, brindando exactitud cronológica a los eventos. También permitió observar la tendencia a publicar las acciones desarrolladas (un aspecto que es significativo para la TRANSPARENCIA). En los apéndices se pueden consultar series temáticas que emergen de la sistematización. La fase de observación de las plataformas digitales oficiales tuvo aspectos cualitativos y cuantitativos. Se llevó a cabo durante todo el 2016, pero en Junio se capturaron tanto imágenes como contenidos subidos en páginas web y redes sociales. Además, se usaron sistemas informáticos que permitieron visualizar el inicio de las publicaciones, cuantificarlas, indagar en las más y menos populares.

¹⁴ Los entrevistados fueron contactados por *mail* (adjuntándoseles las cartas aval de sus organizaciones y explicando los objetivos del proyecto) y su respuesta afirmativa ofició como consentimiento informado.

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

En este capítulo se muestran los hallazgos recogidos con las técnicas descriptas (revisión de documentos, entrevistas, encuestas y observación) en dos secciones. Cada una focaliza en un tema, pero existe un hilo argumental que enlaza uno con el otro.

En la primera sección se presenta la evolución del relacionamiento de los ministerios con la ciudadanía como un reflejo de la predisposición a integrar los valores de TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN, RENDICIÓN DE CUENTAS. Al comienzo se describe al Programa de Acercamiento a la Ciudadanía porque, junto con los préstamos destinados a la modernización de la gestión interna del Estado, tiene un papel protagónico en las modalidades de atención de esas organizaciones. Luego se retoma la historia de la estructura y funciones de las áreas de descentralización, desconcentración administrativa y atención ciudadana del MGAP y del MIDES. En el cuarto apartado se examinan sus principales espacios de atención a la población teniendo en cuenta la incidencia del modelo de atención, del tipo de comunicación interna y de la integración de TIC para el registro, consulta y flujo de información. Finalmente se discute el papel de la ciudadanía en la construcción de políticas sociales y rurales para comprender las posibilidades de implementar PARTICIPACIÓN mediante estrategias de GA.

La segunda sección se centra en los impulsos de tecnificación tanto de la gestión como de la comunicación externa que son generales en el Estado y particulares de cada ministerio. Al principio se contextualiza la forma en la que los sujetos se aproximaron a los términos GE y GA así como su influencia sobre los significados atribuidos a los mismos, mediante el análisis de las experiencias narradas en las entrevistas e integrando datos de la encuesta y revisión bibliográfica. En el segundo apartado se expone la evolución del derecho de acceso a la información pública desde su génesis en un contexto de promoción del GE hasta su reinterpretación a partir de la asociación de Uruguay a AGA. En el tercero, se problematiza el uso de nuevas tecnologías para mejorar el vínculo de los ministerios con la población. En el cuarto apartado se incursiona en los planes de acción para, finalmente, discutir los alcances del GA.

4.1. El vínculo entre descentralización y atención a la población

4.1.1. El acercamiento a la ciudadanía en la transformación del Estado

En 2004, la ONU analizó sus actividades para mejorar la coherencia y efectividad del Sistema de las Naciones Unidas (SNU)¹⁵. Dos años después, propone una modalidad de relacionamiento con los gobiernos que combinaría los apoyos técnicos y financieros de los donantes. Luego de un diálogo con la sociedad civil, Uruguay acordó cooperar con el SNU en tres líneas: Reforma y modernización del Estado; Desarrollo descentralizado y participación ciudadana; Superación de la pobreza e inequidades sociales (ONU, 2007).

A partir de ese acuerdo, entre 2008 y 2010, funcionó el proyecto Apoyo a los procesos de modernización de la gestión pública en el marco de la democratización del Estado y la promoción de los derechos de los ciudadanos. Partiendo del supuesto de que el desarrollo desigual de las regiones del país se originaba en el centralismo de la Administración y el desequilibrio en la asignación de recursos, se buscaba profesionalizar la gestión, garantizando el acceso a bienes, servicios, trámites e información sobre derechos y requisitos de las funciones ciudadanas.

Dentro del proyecto se inserta en OPP al Programa de Acercamiento a la Ciudadanía que diseña los Centros de Atención Ciudadana (CAC) y un catálogo de procedimientos para el Portal de Estado Uruguayo (PEU). Como tenía componentes de GE, en la Agenda Digital Uruguay se incluye la meta de promover los centros, que oficien de ventanillas únicas (AGESIC, 2007) y propicien la descentralización (AGESIC, 2008).

Los CAC se concibieron como una puerta de entrada presencial a los servicios públicos en zonas desconectadas de país. Para democratizar el acceso a la información, orientando sobre la oferta y requisitos de los trámites, se creía necesario cumplir estas condiciones: 1) Desburocratizar los procedimientos internos y externos, simplificando los pasos para realizar gestiones. 2) Ampliar y diversificar las vías de comunicación. 3) Coordinar la estrategia interinstitucionalmente. Las pautas del modelo de calidad resultante se aplicaron en otros organismos y surgieron los CAM¹⁶.

Para instalar los CAC se construían edificios en pueblos aislados de los servicios estatales. En estos se colocaba tecnología básica (computadoras, impresora e Internet), se capacitaba al personal para brindar asesoramiento en derechos (laborales y sociales)

¹⁵ El SNU estaba integrado por agencias, fondos y programas que apoyaban políticas locales descoordinadamente.

¹⁶ Al principio se les llamaba CAC a ambos tipos de modalidades y luego se cambió la denominación.

y recepción tanto trámites como reclamos de los organismos que integraban la estrategia. Por su parte, los CAM no integraban gestiones de otras organizaciones, funcionaban dentro del edificio del ministerio reacondicionando las oficinas para la atención al usuario (en caso de que no existieran, se abrían), se transmitían protocolos de identidad visual y discurso, se revisaban la forma de resolver consultas evitando que las personas deambulen por los edificios sin respuestas.

Se recogió en entrevistas que en 2008 la OPP se aproxima al MIDES y al MGAP en el marco del Programa de Acercamiento a la Ciudadanía. En él convergían el tipo de población en la que se enfocaba cada ministerio (rural y vulnerable) y los objetivos de racionalización de la gestión, mejora del vínculo con la ciudadanía y transparencia que las autoridades pautaban en la solicitud de fondos al Banco Iberoamericano de Desarrollo (BID) y al Banco Mundial.

Según describen en esa época recibían especialistas que colaboraban en el diagnóstico de la situación organizacional (cantidad de recursos humanos, funciones de las áreas, bosquejo de estructura, metodología de trabajo, despliegue territorial de las oficinas en el país), promovían una reingeniería del organigrama (que no reflejaba las verdaderas relaciones internas) y cambiaban los procesos de trabajo (Back Office) para mejorar la comunicación externa y los servicios ofrecidos al ciudadano (Front Office). Es por eso que, conjuntamente, se seleccionaron actividades que serían incluidas en los pilotos de CAC e hicieron las fichas en las que se listaban requisitos y pasos para llevar adelante trámites o acceder a servicios (los cuales, luego, fueron publicados en el PEU).

En el relato de algunos se observa una confusión sobre ciertos hechos de la época. Notaron que AGESIC se incorporaba a reuniones pero no saben explicar por qué; solo recuerdan que fue cerca de la renuncia del subdirector de la OPP, en el segundo semestre de 2010, por desacuerdos en el proceso de Reforma del Estado que estaba a su cargo. A partir de la revisión documental se pudo concluir que esas organizaciones trabajaban en conjunto desde antes pero que, al comenzar el segundo periodo de gobierno del FA, el Programa de Acercamiento a la Ciudadanía atravesó un proceso de evaluación que culminó con su redefinición y traspaso a la Agencia¹⁷.

¹⁷ En medio de este proceso, AGESIC culmina la renovación del PEU. En marzo de 2011, la catalogación iniciada por OPP se volcó en la subhome del PEU www.tramites.gub.uy. Dentro de la Agencia se le encomendó al área de Ciudadanía Digital dar sostenibilidad a componentes de OPP para la Reforma del Estado. Esto resulta paradójico porque la misma se ocupa de la coordinación de proyectos de GA pero no de la sección de Trámites en Línea.

Los entrevistados coinciden en el objetivo teórico de los CAC pero no en su evolución. Cuando el programa migró a AGESIC se lo impulsó mediante una nueva modalidad denominada Punto de Atención Ciudadana (PAC). Para algunos, éstos hacen lo mismo pero se ubican en localidades más grandes y funcionan dentro de un organismo público -locales del Correo Uruguayo, Intendencias o MEC-; a cambio, la Agencia brinda amueblamiento, identidad visual e infraestructura tecnológica al tiempo que capacita a los recursos aportados por el organismo receptor y da seguimiento a sus gestiones. Otros dicen que los PAC solo son una ventanilla de informes que utiliza el PEU y que en el CAC, además, se pueden iniciar gestiones. La Directora de Ciudadanía Digital da por cerrada esta discusión cuando adelantó, en su entrevista, que AGESIC unificará las estrategias para que todos los centros sean PAC.

La existencia de espacios presenciales podría contradecir la promoción de servicios en línea pero los referentes dicen que estamos en una etapa de transición a la SIC en la que se deben aplicar políticas enfocadas en el sector que queda excluido por la Brecha Digital y que, por eso, AGESIC promocionó la modalidad de PAC en eventos de GE. Eso le habría permitido pasar de solo 23 CAC abiertos por OPP a lo largo de cinco años, a 100 PAC en un año de gestión de la Agencia. Cabe agregar que dentro del Plan de Gobierno Abierto 2014-2016 se propondría ampliar la red de PAC para garantizar la equidad en el acceso a la información y los servicios (M7.1), es decir que las autoridades verían puntos de encuentro entre sus objetivos y la filosofía de GA.

4.1.2. La evolución de la gestión y la atención a la población en el MGAP

El Ministerio de Ganadería y Agricultura se crea en 1935 y asume su denominación actual en la Ley 15809 de 1986. Antes de 2005, la mayoría de sus ministros fueron del Partido Colorado y estuvieron dos años al mando. En el primer periodo del FA hubo tres¹⁸, pero en 2010 asume Tabaré Agarré y se mantiene en el cargo.

Su misión indica que es responsable de fijar y ejecutar políticas que contribuyan al desarrollo agropecuario y pesquero, asegurar el abastecimiento interno de alimentos en cantidad y calidad, procurar la inserción de los productos fuera del país, del “*uso y manejo sustentable de los recursos naturales, y la mejora de la calidad de vida de la población en general y en particular de la rural*” (MGAP, 2015: 17).

Está compuesto por una subsecretaría y nueve macro estructuras que funcionan como Unidades Ejecutoras (UE) independientes. La Dirección General de Secretaría (DGS)

¹⁸ José Mujica (2005-2008), Ernesto Agazzi (2008-2009) y Andrés Berterreche (2009-2010).

es la única transversal, está a cargo de un Director General y una Adscripta. Sobre ella descansa la coordinación y administración de recursos financieros, humanos y materiales pero también dependen la gestión de los CAM, la Unidad de Descentralización y la Unidad de Comunicación Organizacional y Difusión. Sin perjuicio de eso, existen otras secciones encargadas de la comunicación, descentralización y atención ciudadana porque las otras direcciones se encargan de sector de producción y manejan fondos independientes¹⁹.

Las cifras proporcionadas por la DGS en 2016 indican que, sin contabilizar los dependientes de empresas tercerizadas, hay 2165 trabajadores (8.8% arrienda sus servicios). El 62,4% supera los 50 años de edad (muchos próximos a su jubilarse), el 58.5% son varones, el 56.5% se desempeña en Montevideo.

De acuerdo con los entrevistados, hasta el 2005 el ministerio funcionaba como un organismo de contralor que llegaba a los predios rurales para analizar la cantidad y calidad de la producción. Por eso buena parte del personal ingresó en tareas de registro o inspección. Para ello se les exigía poca formación y experiencia ya que, luego de una o dos jornadas de capacitación, recorrían el campo en cuadrillas que analizaban la presencia de plagas o toxinas y examinaban el color, tamaño e higiene de la producción. Conforme pasaba el tiempo, las enfermedades cambiaban y los recursos se reasignaban.

“Entraba a fiscalizar -hacer controles sobre la producción- y se dedicaba a cumplir con las exigencias del mercado para exportar (...) llegaba a los territorios rurales a repartir vacuna contra la Aftosa o a inspeccionar ganado. No tenía una función de promoción del desarrollo o de organización de la gente” (M2DEAT2).

Según recuerdan, el modelo de atención era burocrático, desorganizado y disperso. No había un área transversal que coordinara las oficinas ni recursos humanos preparados para efectuar esa tarea. Como se estilaba destinar personal dedicado a procedimientos concretos y éste desconocía las funciones del resto, si alguien se acercaba esperando orientación terminaba deambulando por los pasillos:

¹⁹ En el Anexo 2 se presenta el último organigrama formal del ministerio que tiene ciertas diferencias con respecto a su estructura actual. Las otras UE activas son: Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA), Dirección General de Recursos Naturales (DGRN), Dirección General de Servicios Agrícolas (DGSA), Dirección General de Servicios Ganaderos (DGSG), Dirección General de la Granja (DIGEGRA), Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), Dirección General Forestal (DGF), Dirección General de Control de Inocuidad Alimentaria (DIGECIA). Dentro de esta organización también se incluye la Institucionalidad Pública Agropecuaria: Instituto Nacional de Carnes (INAC), Instituto Nacional de Colonización (INC), Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), Instituto Nacional de la Leche (INALE), Instituto Nacional de Semillas (INASE), Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI). Además, existe la Oficina de Programación y Políticas Agropecuarias (OPYPA), Unidad de Estadísticas Agropecuarias, Unidad de Asuntos Internaciones y Unidad de Proyectos y Cooperación Técnica.

“...no había nadie que atendiera el público acá, a veces la gente entraba y no sabía para donde tenía que ir porque acá están todas las unidades del ministerio. A veces venían para otra oficina y la gente se perdía ahí parada en el medio y no sabía para qué lado agarrar” (M2AINT5).

Lo más común era que existieran locales que dependieran (administrativa, logística y económicamente) sólo de una UE y, aunque el MGAP tuviera sedes en todos los departamentos, no se aplicaba una lógica común de distribución porque la apertura de cada uno dependía de los criterios del sector al que respondían. En consecuencia: en una ciudad podía no haber y en otra existir varios desconectados; algunos eran puntos de referencia de funcionarios que partían desde allí y regresaban tras sus inspecciones, otros hacían tareas internas y otros atendían al público (enfocándose en los asuntos de la UE que los financiara); algunas temáticas eran abordadas exclusivamente en Montevideo, exigiendo el traslado hacia la capital del país para concretar la gestión.

Se menciona la falta de mantenimiento de los edificios, de supervisión y de formalización de la actividad en las oficinas del interior. Podían operar en casas que no eran adaptadas para una organización y carecían de una estética que los identificara como ministerio: “...era deprimente, ahí lo que es vidrio ahora era un palo con una cortina amarilla que parecía una cueva” (M2AINT1). Agregan que el comportamiento del equipo no siempre respondía a las normativas públicas: “Esto parecía un club social, ya sea por la estructura como por los funcionarios. (...) Entraba la gente como que estaban en la casa y se iba no más. Todavía quedan algunas cosas, entran a los gritos” (M2AINT4).

Debido a las características del ministerio, las gestiones más frecuentes han sido las Declaraciones Juradas sobre el ejercicio de una actividad, la cantidad de insumos utilizados, la calidad y la producción alcanzada en el periodo. Generalmente, esos documentos responden a una Ley que establece plazos, obligaciones y derechos, pudiendo requerir un timbre profesional. En relación a eso, lo característico de esa época es que todas las declaraciones eran en papel y que demandaran la presencia del productor o su representante pero que no existiera suficiente información sobre los lugares, requisitos y fechas límites para llevarlas adelante. Una vez realizado el acto, convenía conservar la copia para presentar en caso de que se extraviara internamente.

Los entrevistados sugieren que el MGAP cuenta con una larga historia de centralización del poder en la capital. Afirman que la coordinación entre los funcionarios solía depender del vínculo interpersonal más que de acuerdos oficiales, que el desarrollo rural era sinónimo de crecimiento económico, que las políticas se

pensaban con una lógica capitalina y que cada Dirección negociaba las condiciones de los préstamos individualmente perjudicando la organización y gestión interna.

En la década del 90 se generó una unidad para implementar el Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario (PRONAPPA), con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), que abarcaba créditos a productores o asalariados pobres del medio rural y contratación de asesores privados -profesionales asociados en ONG o gremiales- que los asistían técnicamente. En 2001, en la segunda etapa de PRONAPPA, que se denominó Programa Uruguay Rural (PUR), surgieron las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) como espacios de diálogo entre el sector público y privado para identificar líneas de acción particulares de cada zona. Cuando asumió el FA, encontró que no se había ejecutado el presupuesto previsto por lo que, tras un diálogo con FIDA, se cambió la población a la que estaba dirigido, sus objetivos (mejorar la distribución de la riqueza favoreciendo su integración a las cadenas productivas y combatiendo “las causas” de la pobreza), las formas de contratación empleadas (los técnicos ingresarían por concurso). Simultáneamente, los jefes manifiestan la intención de mejorar el relacionamiento con la población dando un impulso a la descentralización y a la atención en las oficinas.

En 2007 se sanciona la *Ley de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental* que describe los tres niveles de coordinación, que gestionaría el MGAP, de la estructura de participación en la toma de decisiones. El primero es el Consejo Agropecuario Nacional (CAN) y debería estar integrado por el ministro (en calidad de presidente), el subsecretario, el director de DGS y presidentes de institutos asociados del MGAP, así como por el director de la OPP y representantes del Consejo de Intendentes, del INC, de ANEP y de UDELAR. Sus sesiones mensuales tienen como fin asesorar y evaluar políticas de promoción de desarrollo y extensión territorial así como coordinar a los Consejos Agropecuarios Departamentales (CAD). Estos últimos, estarían dirigidos por un representante del MGAP e integrados por una persona pública no estatal (por ejemplo, el INAC), un representante del INC y dos de la Intendencia. Sus principales objetivos son difundir y evaluar las políticas e identificar proyectos de interés local y grupos de productores para vincularlos con la oferta programática. Finalmente, las MDR se definen como espacios de articulación que

recogen las demandas de los actores privados de las cadenas productivas y canalizan los proyectos de desarrollo (Ley 18126, Art. 12)²⁰.

Al año siguiente se generó la DGDR²¹ y la Unidad de Descentralización (Ley 18362, 2008) con el fin de trabajar “...con la población rural organizada para empoderarlos y que empiecen a generar insumos para generar política” (M2DEAT2).

La primera pasó a gestionar los fondos y funciones del PUR, entre otros, pero hubo obstáculos burocráticos para la contratación de recursos y resistencias del personal de los proyectos de endeudamiento: “...cada uno de los programas tuvo inercias diferentes para integrarse. Unos lo hicieron con más avidez, otros más lento y otros no tenían muchas ganas. Eso también demoró el proceso de creación de la DGDR” (M2DEAT3)²². A partir de entonces, buscando compensar las inequidades que dan origen a la pobreza rural, autoriza beneficios, otorga préstamos para mejorar las condiciones de los productores y facilita el acompañamiento técnico mediante llamados anuales a los que se presentan aquellos que estén registrados en el MGAP – realizando la declaración jurada de ejercicio– y cuenten con el apoyo de profesionales habilitados –inscriptos en el padrón del ministerio para llevar adelante esas tareas con contratación independiente– para la redacción de metas así como la definición de plazos, presupuesto y materiales²³. En segundo lugar, se estimula el involucramiento de los actores rurales de dos formas. Por un lado se divulgan las políticas para que más personas conozcan sus posibilidades de presentarse a los llamados; es decir que consideran que la “promoción de participación vendría a ser divulgar, difundir y hacer carne en el público objetivo de las políticas de desarrollo rural que brinda la DGDR” (M2DEAT3). Por otro lado, junto con la Unidad de Descentralización, organizan los espacios interinstitucionales en los que se recibe los aportes de la sociedad. Esta última tiene el rol de coordinación de los CAD y las MDR. En el plano discursivo, las mesas son “... los grandes oídos y ojos que tiene el ministerio para saber qué es lo que está sucediendo en el territorio, qué es lo que demandan las instituciones de productores, hacia dónde apuntan, cuáles son los requerimientos” (M2DEAT3); pero se encontraron diferencias entre lo propuesto por la Ley y lo que

²⁰ En el Apéndice 3 se puede ver un esquema que trata de sintetizar la estructura de participación del MGAP.

²¹ En el presupuesto del FA se había proyectado la DGDR a partir del 1º de abril de 2008 (Ley 17930, Art. 161).

²² Esa situación habría culminado en 2011, con la finalización de los préstamos porque se produjo un recambio de contratos, comenzó a operar la estructura proyectada para la DGDR y su misión sería diseñar políticas agropecuarias para el desarrollo rural sustentable, en armonía con el medio y promoviendo la colaboración local.

²³ Los proyectos atraviesan una etapa de evaluación y, si se aprueban, los técnicos perciben un salario a cargo del MGAP para elaborar informes del nivel de avance.

sucede. Formalmente se planeó que exista una MDR por departamento y se cerraron espacios que funcionaban antes para organizar la discusión local y fortalecer su alcance, pero en 2016 funcionaron 40 que estuvieron integradas por 455 organizaciones. Los entrevistados manifiestan que esto pasa porque son instancias espontáneas que se conforman, unifican o disuelven en base a lo que deciden sus integrantes y mencionan la flexibilidad en el horario, periodicidad y lugares de encuentro (se acuerdan mesas mensuales pero hay con mayor o menor frecuencia).

Se observa una disyuntiva sobre la autonomía en la toma de decisiones dentro de las MDR. El Director Departamental de la Unidad de Descentralización debe exigir una regulación básica de los espacios, reportar los temas tratados y monitorear los acuerdos, pero al mismo tiempo facultar la autogestión de las mesas. Algunos mandos altos valoran las diferencias que tienen los espacios entre sí, porque reflejaría su adaptabilidad a las características y necesidades de coordinación del territorio. Otros creen que refleja diferencias en el grado de madurez según la zona del país (en algunas regiones harían falta más y en otras menos), de la cantidad y de la fortaleza de las organizaciones existentes en la zona, de las problemáticas no cubiertas de las que se parte y de la cultura de la “participación” que se tenga.

"Algunas MDR tienen más reuniones porque ellos se dieron los tiempos. Hay algunas MDR que tienen un grado de madurez importante en cuanto a la cultura de la organización y de la participación. Otras que todavía están lejos de lo que habría que llegar o de lo que uno piensa que han logrado las demás. Aunque Uruguay es chiquito, si te salís del límite de un departamento para otro cambian las características... (...) A partir de esto se han reactivado muchas Sociedades de Fomento que se habían perdido en la época de la dictadura. (...) Entonces, hay gente que tiene la cultura gremial y hay otras que son incipiente" (M2DEAT2).

Se describe un abanico amplio de asuntos abordados: educación, trabajo, salud, vivienda, alumbrado eléctrico, situación vial. Es decir que no se tratan exclusivamente temas vinculados con las líneas oficiales del ministerio porque emergen otras problemáticas de cuya superación puede depender el inicio de la discusión sobre políticas agropecuarias (por ejemplo, se considera prioritaria la readecuación de un camino rural). Creen que la Unidad de Descentralización debe promover la resolución de problemas locales en el territorio y enviar a la sede central las propuestas que formen parte de los “asuntos” que le corresponden al MGAP confundidos con los que efectivamente son abordados desde sus políticas y revelando una clara diferencia con lo que piensa la sociedad civil.

Poco después de que se iniciaran esos cambios en la estrategia de descentralización, en agosto de 2008, la DGS suscribió a un acuerdo con OPP para mejorar la calidad de

los procedimientos internos y la atención a la población dentro del proyecto de Transformación Democrática del Estado. Los entrevistados afirman que la Oficina analizó la estructura operativa del MGAP generando un documento que describe cargos y funciones, que se listaron y describieron los trámites que serían ofrecidos en los CAC y que, tras un diagnóstico de las deficiencias de la atención, se propuso brindar la misma respuesta al ciudadano en todos los puestos, mejorar el trato al público y la imagen del funcionario, centralizar las demandas y respuestas de todo el ministerio en un dispositivo que estuviera disponible en todas las capitales del país.

En el primer año se preparó la apertura del CAM mediante la reingeniería de procesos y elaboración de manuales, formularios, sistema de registro electrónico, señalación del edificio. Aunque se pensaba abarcar a todas las UE del ministerio, desde el principio incluyó sólo a las que estaban siendo intervenidas por el Programa de Acercamiento a la Ciudadanía: DGS, DGSG y DGF. En el primer semestre de 2009 se capacitó a 25 funcionarios para desempeñarse como Ejecutivo de Atención (titulares o suplentes) y en Julio se realizó la apertura del centro en sede central. Al principio había una decena de escritorios, en cada uno se respondía una temática y no se diferenciaba la sección encargada del relacionamiento directo con la población de la que administraba al personal. Como ambas dependían de DGS, se mezclaban dos públicos: los usuarios generales que concurrían para informarse o hacer gestiones por Aftosa, Brucelosis y Leche; los funcionarios del MGAP tramitaban cobros, certificaciones, licencias.

En documentos oficiales se dice que ese CAM buscaba democratizar la información permitiendo la participación ciudadana, monitorear el desempeño institucional desde la percepción del usuario, promover la polifuncionalidad del personal y la descentralización para *“Llevar el Estado regulador, social y empresario a todo el territorio nacional en forma eficiente”* (MGAP, 2009a: 20). Esa imagen se matizaría afirmando que abrió *“con el fin de orientar al ciudadano de manera eficiente y eficaz brindando en primera instancia trámites pertenecientes a diferentes oficinas del Edificio Central”* (MGAP, 2012: 6).

A partir de 2010 se pensaba abrir otros centros con el mismo modelo y con fondos del Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria (PAGPA). Ese préstamo fue firmado con el BID el 10 de febrero y estaba dirigido a servicios sanitarios e inocuidad alimentaria, pero en su propuesta original (de 2008) incluía fortalecer la gestión local mediante la adecuación y el equipamiento de 19 oficinas departamentales. Si bien se

decía que la Unidad de Descentralización tendría una función transversal y que los Directores Departamentales estarían a cargo de las oficinas, la idea se iría diluyendo “*porque la normativa no habilita que haya un funcionario que mande a todos en un territorio o que coordine. No hay un lugar de donde colgarlo*” (M2DEAT2). Luego se produjo un traspaso de Presidente, de Ministro y de Director de la OPP y, como se verá a continuación, se detuvo la expansión prevista.

En el Informe de Transición se sugiere la apertura de centros departamentales para mejorar el vínculo con la población y avanzar en la descentralización gubernamental, pero se anuncian potenciales amenazas. Una de ellas era la resistencia del personal de los CAM por falta de lineamientos claros en su conducción, de capacidades mínimas de sus recursos, de beneficios y por las “*debilidades en el liderazgo de la supervisión del Centro, [que] no contando con las competencias mínimas para hacerse cargo (...) ha repercutido negativamente en el cambio*” (MGAP, 2009a: 25). Asimismo, se agrega insuficiencia de incentivos y capacitaciones que interactuaban con la débil “*incidencia de los actores locales en la toma de decisiones para el territorio*” (MGAP, 2009a: 34). En Octubre de 2010, el Gabinete incluye las sugerencias en los lineamientos políticos de la institucionalidad agropecuaria, jerarquizando la DGS, pero el siguiente CAM abriría dos años después y la idea de que la Unidad de Descentralización lidere los centros “*se dejó de lado (...) y se dedicó solamente a trabajar en el tema específico de desarrollo rural*” (M2DEAT2). Lentamente irían quedando acéfalos seis cargos de Director Departamental²⁴, y, aunque teóricamente abordan la desconcentración administrativa, sus vínculos con las oficinas serían informales. A continuación se presentan los motivos por los que el proyecto de descentralización se detuvo, según los entrevistados.

Algunos afirman que los funcionarios que seleccionaron para “*la atención al público no siempre son las idóneas dentro de la Administración Pública*” (M2DEAT1). Para ellos afectaría su falta de formación porque “*muchos tenían hasta tercero de liceo y otros la escuela. Habían quedado porque los padres les dejaban el cargo*” (M2AINT5) y, por otro lado, afectaría su edad: “*a una persona que hacía 30 años que trabajaba y*

²⁴ Hasta el 2016 han sido presupuestados que se postulan a llamados internos, se designan por resolución ministerial y se renuevan anualmente. En algunos departamentos (San José, Rio Negro, Soriano, Maldonado, Cerro Largo, Canelones), no existían candidatos que cumplieran con los requisitos o postulantes, por lo que quedaron seis vacantes que recién serán ocupadas en 2017. En 2015, se crea el cargo de Director Nacional de Descentralización y Coordinación Departamental. Allí se habilita a que se postulen personas ajenas al ministerio, cuyos compromisos serán renovados anualmente (previa evaluación del jerarca) por un plazo que no supere el periodo de gobierno (Ley 19355, Art. 296).

que le faltaban cinco para jubilarse (...) le hicieron aprender todos los trámites (...) y no hacía ninguno porque, en realidad, lo terminaba haciendo otra” (M2AMONT1). Además se habla del recambio continuo de personal por el mal clima laboral y malestar con las reglas de comportamiento y las técnicas de vigilancia aplicadas. Para subsanar esas tensiones se habrían realizado cambios en la supervisión, pero se habrían mantenido algunos problemas de relacionamiento interno.

“Ahora hay jóvenes... [pero] Han pasado más de 70 personas por el CAM de sede central. (...). Llegaban a durar 2 meses. Para la gente es horrible entrar a un lugar en donde hay 12 escritorios pero hay 5 personas. Vos, como ciudadano, ¿qué pensás?: "Típico de empleado público. ¡No vino a trabajar!". (...) No es que no hubiera ido a trabajar ese día, es que no existía nadie en ese lugar. Pero bueno... ¡Sacá el escritorio! ¡No dejes un escritorio vacío! Ni de eso se daban cuenta, ni por un tema de estética lo hacían...” (M2AMONT1).

En segundo lugar se menciona que el acuerdo con OPP incluía dos consultores que acompañarían a los Ejecutivos de Atención durante un semestre y que las autoridades de la DGS advertían que tenían demasiadas funciones y pocos recursos humanos para ejercer como contraparte y darle continuidad al proyecto. En diciembre de 2008 se había resuelto contratar un Gerente de Área de Calidad y Gestión de Cambio que dialogue con agentes internos y externos en temas de atención y GE, pero el concurso se declaró desierto dos años después. En ese momento, tras la renuncia del encargado del proceso de reforma y modernización del Estado, la OPP se iría alejando pero seguiría produciendo boletines que reflejan la evolución del CAM en la sede central hasta febrero del año siguiente. Estos serían retomados en diciembre de 2011 por la Gerencia de Mejora Continua, que publicaría cuatro ediciones retroactivas, pero ningún entrevistado sabe quién quedó a cargo del proyecto en ese lapsus. Si bien recuerdan directivas de la Adscripta a la DGS y la supervisora del CAM, describen falta de solidez y liderazgo en la gestión por conflictos internos y burocracia administrativa en la contratación de recursos.

A partir de 2013, la alusión a los CAM en documentos oficiales se vuelve difusa y luego desaparece. Algunos entrevistados creen que el proyecto no salió de su fase piloto -que incluía la apertura de un par de centros con algunos trámites-, otros que está estancado y hay quienes indican que retrocedió. Perciben un rechazo político al proyecto (al que, según ellos, se identificaría con la administración anterior) que se traduce en la falta de apoyo presupuestal y ausencia de reconocimiento del CAM como puerta de entrada a los servicios del MGAP. Creen que los que están decidiendo no tienen experiencia y que aquellos que la tenían se han ido porque “*el manoseo hizo*

que nadie quisiera estar trabajando ahí” (M2AMONT1). Desde su perspectiva, las autoridades no entienden las diferencias entre las funciones de los Ejecutivos de Atención y de los contratados por la Unidad de Descentralización porque *“descentralización y atención ciudadana no son lo mismo. Van juntas pero no son lo mismo”* (M2DEAT1).

4.1.3. Las estrategias de contacto directo con la población dentro del MIDES

En Octubre de 2004 el FA ganó las elecciones presidenciales. Durante la transacción gubernamental se propusieron estrategias para frenar los efectos de la crisis del 2002, se empezó a proyectar el Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES) y a discutir qué tipo de organización lo lideraría. En marzo de 2005 se crea el MIDES para el desarrollo de la sociedad en general, priorizando *“la cobertura de las necesidades básicas de quienes se hallan en situación de indigencia y de extrema pobreza, buscando el mejoramiento de sus condiciones de vida y su integración social”* (Ley 17866, Art. 9). Eso incluye una estrategia denominada Reforma Social que consiste en racionalizar y coordinar los programas gestionados por el Poder Ejecutivo y desplegados en la sociedad civil, promoviendo su participación en el diseño e implementación de políticas.

El MIDES ha tenido tres ministros de izquierda. Marina Arismendi fue la primera (2005-2010) y desde 2015 se encuentra nuevamente a cargo de la cartera²⁵. Está compuesta por una subsecretaría, una Dirección General de Secretaría (DIGESE), once divisiones que se ocupan de diseñar y ejecutar políticas, una encargada coordinar las políticas y otra de la evaluación de los programas sociales²⁶. De acuerdo con los entrevistados, la DIGESE es la UE que tiene centralizada la administración de fondos pero las otras acceden a fondos externos relativamente independientes.

Se estima que cuenta con 2550 trabajadores directos²⁷, dentro de los que la mitad son contratados por OSC y un quinto como unipersonales financiadas con préstamos que son administrados por la Corporación Nacional para el Desarrollo. Alrededor del 90%

²⁵ En 2010 se coloca a Ana Vignoli pero se la desvincula en Julio de 2011 y asume Daniel Olesker (2011-2015).

²⁶ En el Anexo 2, se presenta la estructura operativa del MIDES presentada en su página web. Allí se puede observar que las otras estructuras en funcionamiento son: Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM), Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración, Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral (DINESIL), Dirección Nacional de Políticas Sociales (DNPS), Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS), Dirección Nacional de Promoción Sociocultural (DNPS), Dirección Nacional de Gestión Territorial (DNGT), Dirección Uruguay Crece Contigo (UCC), Instituto Nacional de Alimentación (INDA), Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), Instituto Nacional de la Juventud (INJU), Instituto Nacional de las Personas Mayores (INMAYORES), Secretaría Nacional de Cuidados (SNC).

²⁷ Entre marzo y abril de 2016 se realizó un censo que fue completado por el 82% del personal directo, el dato presentado se estima en función de las cifras absolutas proporcionadas por el ministerio.

alcanzó el nivel universitario, el 73% son mujeres, el 71% se desempeña en Montevideo.

Los entrevistados dicen que este ministerio representaba el proyecto de cambio social que proponía el FA y que tuvo el apoyo de militantes que se unieron en calidad de voluntarios, pases en comisión o de integrantes de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que se presentaban a los llamados buscando consolidar la asociación entre Estado y sociedad civil. Aunque la remuneración era “escasa”, el trabajo “espontáneo y “desordenado”, muchos estudiantes jóvenes de Ciencias Sociales y Psicología se sintieron motivados por el orgullo de participar, ganar experiencia en el ámbito laboral y el convencimiento de ser útiles para el país.

“Empecé a trabajar el 1° de abril de 2005, cuando arrancaron con las entrevistas del Plan de Emergencia. (...) Principalmente quería tener experiencia laboral. Se estaba empezando a armar un ministerio nuevo y me interesaba participar. (...) Cuando empezaron a hacer el llamado para becas te pagaban cuatro mil pesos por mes, trabajabas (...) porque creías en lo que hacías” (M1AMONT3).

“En la movilización política (...), para la elección en la que supuestamente iba a ganar el FA, estábamos enganchados en varios temas que eran fundamentalmente políticos. En 2005, cuando empieza el gobierno, surge la idea de que la OSC se presente a Trabajo por Uruguay” (M1AINT1).

Paulatinamente se le asignarían préstamos solicitados por el Partido Colorado, dentro de los que cobra importancia el Programa Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social (PIAFRS), que se reconvierte en INFAMILIA tras el traspaso al MIDES. Esto supuso, entre otras, la transformación y reorientación de los Servicios de Orientación, Consulta y Atención Familiar (SOCAF) en los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT) como estrategia de difusión de información sobre la oferta pública en regiones donde se concentraba la población vulnerable. De acuerdo con los entrevistados dichos dispositivos fueron gestionados por OSC y coordinados por el ministerio porque se consideraba que cuentan experiencia acumulada y que dicho capital “*no estaba en los cuadros técnicos del Estado*” (M1DEAT3).

Esta construcción de la institucionalidad daría lugar al imaginario que prevalecería hasta el 2015, de que algunos eran parte del MIDES mientras que otros eran recursos externos que colaboraban con la cartera. Dentro de los primeros se ubicaría a los becarios, subcontratadas a través convenios con OSC y a un mínimo número de funcionarios públicos; dentro de los segundos a otro conjunto de contratados por OSC. Tras la puesta en marcha del ministerio se genera la Dirección Nacional de Coordinación Territorial (DNCT) con el fin de generar locales que lo representen en

todo el país y organicen tanto a los voluntarios como a los materiales utilizados en el relevamiento de hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad. En Julio se designaron los primeros Coordinadores Territoriales que propondrían sitios en dónde instalar las OT. Luego, para eliminar las colas de preguntas sobre el Ingreso Ciudadano, la Dirección Nacional de Asistencia Crítica e Inclusión Social (DINACIS) instaló el Centro de Atención de Situaciones Críticas (CENASC) en el hall de la sede central y se habilitó una línea telefónica.

Los referentes manifestaron que para cumplir con las promesas electorales, las autoridades crearon el primer organigrama rápidamente y sin analizar los efectos que podría tener colocar al CENASC y a las OT debajo de diferentes jefaturas. Esto significó una ruptura en el diseño de descentralización del ministerio porque ambas vías constituyen las puertas de entrada a los programas sociales y la primera sólo se diferenciaría en que no lo representan en las instancias de diálogo interinstitucional.

De acuerdo con la normativa, al MIDES se le asignaron bienes, personal y funciones de otras organizaciones, pero las superestructuras jurídica y económica no estaban preparadas para asumir esos compromisos con agilidad. En el primer informe de actividades se explica que se buscaron alternativas para ponerlo en funcionamiento (MIDES, 2006) y en las entrevistas se mencionó tanto el usufructo de viviendas particulares como de espacios de otras organizaciones para abrir las primeras OT²⁸.

“La OT empezó a funcionar en la casa de la coordinadora territorial en el año 2005. Fue armada por una persona sola. Las oficinas se crearon así. Después de un tiempo (no voy a hacer historia pero....) pasó a un garaje del INAU. Con el tiempo llegaron a esta oficina.” (M1AINT5).
“Estuve muy poco en la primera oficina pero era un espacio reducido y prestado por la Intendencia. Cuando pasó a ser Colorada se buscó rápidamente un lugar propio, que fue este local. En un principio estaba parcialmente habilitado porque tenía muchos años de estar cerrado” (M1AINT4).

A fines de ese 2006, se habría logrado la apertura de la mitad de los locales previstos y en 2007 se alcanzarían los 33 puntos de atención. Paralelamente se capacitaría a los Coordinadores porque se decía que partían de un nivel formativo desparejo en temas de gestión y comunicación a la interna de los grupos.

En 2008, una consultoría sugiere a las autoridades cambios en la estructura de gestión territorial porque las iniciativas se solapaban, dependían de distintos jefes, respondían a una lógica verticalista en la que el Coordinador Territorial era informante y difusor de los programas pero carecía de incidencia en las decisiones locales (Grafé y

²⁸ Se sigue recurriendo a esos acuerdos en situaciones de contingencia y para la modalidad de atención denominada Oficina Móvil que pretende evitar el traslado del ciudadano a los locales fijos del MIDES dentro del departamento.

Oddone, 2008). Asimismo, se diagnostica el malestar del personal por la convivencia de distintas modalidades de contratación y desigualdades salariales (MIDES, 2015a).

Es por eso que, en el primer informe de transición de mando, se recomienda llevar adelante una reforma (MIDES, 2009) y que la siguiente ministra inició cambios pero quedaron trancos cuando se separó del cargo a mediados de 2011. De todas maneras, en el marco del fortalecimiento del Estado, Olesker retomó la reestructura que desemboca en la generación de la Dirección Nacional de Gestión Territorial (DNGT)²⁹ y la Dirección Nacional de Desarrollo Social (DINADES). La primera concentraba áreas de descentralización, diferenciándolas del diseño y ejecución de programas sociales, e incluyó un Departamento de Mejora Continua y Atención a la Ciudadanía que apoya a las vías que se integran a la Dirección: OT, CENASC, 0800, SOCAT.

Si bien se trataba de eliminar la dispersión de los recursos humanos, profesionalizar sus funciones y racionalizar la gestión, las autoridades identificaban dificultades de comunicación entre dichas direcciones y manifestaban que la indefinición sobre las relaciones jerárquicas afectó el desempeño de ambas (MIDES, 2015a). Esas apreciaciones son compartidas por algunos entrevistados que explican que el diálogo entre las partes y el flujo de información pasó a depender de afinidades interpersonales más que a obligaciones formales.

Por un lado, en la sede central, las complejas estructuras internas que asumieron así como la desconexión entre ellas ocasionarían que los programas sociales dependientes de DINADES decidieran intervenir una zona del país en el mismo momento sin que la DNGT pudiera opinar, coordinar o informar sobre su actividad. Por otro lado, a nivel local, para cambiar la estructura de decisiones, se había eliminado la figura de Coordinador Territorial y separado sus funciones en dos perfiles que dependían de DNGT: Jefe Departamental y Jefe de Oficina. Inicialmente, el primero iba a representar políticamente al ministerio, estaría a cargo de todos los locales y oficiaría como interlocutor con la centralidad mientras que el otro sería ocupado por un técnico que gestione los recursos de una OT. Sin embargo, en la práctica, el Director Departamental asistiría a las instancias de diálogo que buscaban generar políticas o adaptar las estrategias nacionales a las características regionales pero no contaba con autoridad sobre los trabajadores de los programas sociales que funcionaban en su

²⁹ La DNGT empieza a funcionar en 2012 pero se oficializa mediante el Decreto 273 de 2013. Contaba con tres divisiones. Participación Social se encargaba del contacto con las OSC, Planificación Social del diseño y articulación de los centros y Descentralización se abocaba a la administración y logística de las OT.

territorio. Además, si bien contaba con un espacio dentro de una OT, su contacto con el resto del personal era reducido cuando no se desempeñaban en el mismo local. Eso, sumado a que algunos excoordinadores fueron designados jefes, lleva a los entrevistados a creer que la diferenciación entre roles añadió un nivel de intermediación con las autoridades.

El cambio de gobierno de 2015 implicó la tercera modificación de organigrama, funciones y agenda de prioridades. Con respecto a este tema, se disuelve la DINADES (atomizándose los programas en direcciones o institutos) y a la interna de DNGT se toman varias decisiones. En primer lugar, hubo un impulso para profesionalizar el perfil del Director Departamental eliminando el criterio de selección anterior, pero se mantuvieron algunos y otros pasaron a ser Jefes de OT. Desde entonces conviven los que tienen formación en el área social y los que carecen de ella. En las zonas en las que predominan los políticos, ocasionalmente, se verían afectadas las alianzas que se establecen con otras organizaciones públicas cuyos referentes también lo son, de acuerdo a la afinidad o distancia ideológica entre ambos. A la interna de las OT, la falta de reglas uniformes para seleccionar a los superiores así como el hecho de que pasan con el salario de origen (pudiendo ser más alto o más bajo del que corresponde) perjudica el clima laboral. En segundo lugar, el Departamento de Atención a la Ciudadanía pasa de la División de Descentralización a la de Planificación. Si bien esta medida se valora positivamente porque la primera sólo se abocaba a la desconcentración administrativa de los locales, se habría mantenido la baja priorización presupuestal y siguió funcionando con 3 personas que se vinculan con más de 100 puntos de atención directa a la población.

Ahora bien, es preciso volver atrás en el tiempo para reconstruir las acciones paralelas que se llevaron a cabo para conseguir la Reforma Social que prometía el FA porque éstas determinan el rol del territorio y de la ciudadanía en la toma de decisiones.

En 2005 el MIDES asumió la misión de coordinar estrategias desplegadas en el Poder Ejecutivo e instaurar espacios de asesoramiento y coordinación integrados por la sociedad civil (Ley 17866, Art. 9). Para llevarlo adelante, se crea el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS). El primero, presidido por Arismendi, buscaba que los ministros de economía, educación, trabajo, salud, vivienda y desarrollo social dialoguen sobre la reforma social, asignando conjuntamente el gasto público, coordinando y monitoreando políticas

interinstitucionales. El CNCPS, presidido por el Director de Políticas Sociales y compuesto por representantes de esos ministerios, tendría que asesorar y ejecutar los acuerdos del Gabinete. Además, en 2006 comienzan a funcionar las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) como espacios de discusión y articulación departamental entre delegados de organismos públicos (a veces también de gobiernos locales) y dirigidos por el coordinador departamental del MIDES.

En el primer periodo de gobierno del FA se identificaron los temas más comunes y los problemas para la consolidación de las MIPS lo que devino en las siguientes propuestas para el 2010: asesorar a integrantes de las mesas, obligar a que asistan, transferir efectivamente el poder a los actores locales, estrechar los vínculos con el CNCPS para consolidar la descentralización, colaborar con los Planes Departamentales que sintetizaran la situación local, asuntos que requirieran la colaboración pública y privada. En 2011, simbólicamente, se impulsó las MIPS decretando que implementaría resoluciones del CNCPS y acordaría tanto la agenda social como planes quinquenales (Dec. 277 del Poder Ejecutivo); pero, de acuerdo con los entrevistados, simultáneamente se agregaría un nivel de intermediación con el CNCPS denominado Consejo Territorial (CT)³⁰.

Dentro del MIDES, coexistieron secciones que cooperaban con las ONG y un Área de Participación Social que asumiría los espacios de diálogo y consejos sociales. La iniciativa Diálogo Social buscaba capturar propuestas de organizaciones de la sociedad civil de segundo o tercer nivel pero rápidamente se deja de mencionar en los reportes oficiales. Los Consejos Sociales (CS) se concibieron para intercambiar, redactar y monitorear recomendaciones a las autoridades que serían elaboradas por grupos de la red de cada región; pero, en los hechos, dependerían del programa homónimo que realizaría jornadas de difusión de información o de discusión para relevar las necesidades de los actores locales. Esto último podía culminar con la elaboración de documentos que se elevaran a las autoridades o a consejos nacionales.

A partir de 2010, se propuso que los CS colaboraran más activamente con los Planes Departamentales pero se diluye el Programa que lo lideraba. Además, se resolvió que la División de Participación, la que gestionaba las MIPS y la que apoya la atención directa a la población integraran la DNGT. Surgen, entonces, el Departamento de

³⁰ En el Apéndice 3 se puede presentar un esquema de la estructura de toma de decisiones construido en función del relato de los entrevistados y revisión bibliográfica.

Territorio y Participación Ciudadana que fortalecería a las organizaciones de la sociedad civil y promovería su vínculo con las MIPS y Departamento de Transversalización de la Participación que unificaría los criterios de las estrategias dispersas en el ministerio.

Los entrevistados destacan tres cosas. Por un lado, si bien las MIPS buscan empoderar a las organizaciones públicas en el territorio, brindando respuestas y propuestas que son elevadas a las autoridades, también instrumentan resoluciones del CNCPS que pueden ser independientes de las propuestas territoriales. Aunque algunas han tenido jornadas mixtas en la que integran a la sociedad civil, éstas tienen escaso poder de incidencia en el CNCPS. Pese a que realizan exposición pública de resultados para la rendición de cuentas de las temáticas abordadas, se tratan como instancias de participación y control ciudadano pero son limitadas:

“...eternamente vienen discutiendo sobre el problema de la “participación”. (...) más que estar centrado en la participación que podríamos entender todos (que es la lógica de los vecinos organizados) se dedicaron más al problema de las comunidades organizadas y transformadas en organizaciones civiles (tanto portadoras como ejecutoras de proyectos)” (MIDEAT1).
"En base a lo que planteo la sociedad civil y lo que puede proponer la mesa interinstitucional se van a identificar "asuntos claves". Por ejemplo, “en educación se puede trabajar en esto, en salud se puede trabajar en esto y en trabajo esto”. (...) Como que ese sería el pasaje que tendrían las demandas: la sociedad civil plantea una cosa la mesa interinstitucional plantea otra, y después se pasa al Consejo Nacional para que resuelva.” (MIDPGA2).

4.1.4. El rol de los espacios de atención directa a la población en los ministerios

4.1.4.1. Descripción de los espacios de atención a la población

Dentro del MGAP existen puntos de comunicación directa con la población que solo responden una Dirección Nacional, no tienen coordinación con otros ni atienden todas las temáticas del ministerio. Los CAM son un espacio que funciona en la recepción del local y se crearon para brindar asesoramiento al ciudadano, gestoría de todos los trámites, administrar la entrada de personas, correspondencia y llamadas³¹. Según la encuesta en ellos trabajan 2 supervisoras y 19 Ejecutivos de Atención que cubren 9 CAM que están ubicados en siete departamentos: Montevideo, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Florida, Paysandú, Salto, Artigas. Ocho de cada diez son mujeres, seis de cada diez alcanzaron formación terciaria, tienen una media de 42 años de edad y 15 de antigüedad.

La principal estrategia de vinculación directa con la población del MIDES está conformada por el CENASC, 35 OT y el Call Center. Dentro de éstos, las OT tienen un

³¹ Los CAM pueden convivir con escritorios que no están destinados al mismo tipo de atención; además, en algunas piezas internas de los edificios otras UE reciben a los productores que buscan apoyo específico.

papel preponderante por sus funciones de asesoramiento y representación local del ministerio y el volumen de personas con las que interactúa. Su estructura trata de reproducir un modelo básico del ministerio, totalizando 19 Directores departamentales, 34 Jefes de oficina, 60 Administrativos y 99 Técnicos (no todos tienen asignada la atención directa pero a veces la llevan a cabo). Hay una OT en cada capital del interior, cuatro en zonas de Montevideo y trece en localidades del interior del país que se consideren prioritarias³². Existe una zona de circulación pública para la comunicación con la población en la que hay un espacio previo dentro del que se produce la espera. En algunos casos cuentan con cubículos que separan un escritorio de otro o una pieza aparte exclusivo para la atención de consultas especiales. De acuerdo con la encuesta: el 80% son mujeres, el 83% tiene formación terciaria (predomina la universitaria), hay un promedio de 38 años de edad y 6 años de antigüedad.

Todos los encuestados utilizan computadoras en cada jornada laboral, pero sólo cuatro de cada diez accede a una de uso exclusivo. En MGAP sucede porque se acordó rotar de puesto mensualmente para evitar que los escritorios más visibles reciban mayor número de consultas, en el MIDES porque hay menos unidades que trabajadores. Nueve de cada diez accede a un PC que tiene menos de cinco años (27.1% hace menos de un año), dos tercios cree que mostraba síntomas de uso cuando se la asignaron (20% dice que estaba muy usada), un cuarto afirma que su velocidad es inadecuada para realizar las tareas, pero la mayoría responsabiliza al Internet.

Existen locales de MGAP en los que el WiFi es de uso exclusivo de una UE pero esto no representa un problema para el CAM porque sólo necesitan computadoras de escritorio. Mientras tanto, en el MIDES es importante el Internet inalámbrico para el uso de laptop en la atención en Oficina Móvil. Seis de cada diez que realizan esa actividad advierten que carecen del dispositivo o funciona mal, lo que eso repercute en la atención ya que les impide acceder a los sistemas de registro y consulta.

En una semana típica, utilizan un promedio de 27 horas de computadora e Internet en el MIDES y 35 en el MGAP; como ese indicador está influido por el promedio de horas de contratación del ministerio (30 y 40 respectivamente), es más preciso decir que siete de cada diez pasa más de tres cuartos de la jornada laboral conectado.

³² El CENASC y el 0800 cuentan con 10 y 7 trabajadores, respectivamente. La supervisión es compartida.

El soporte informático está radicado en la sede central y realiza teleasistencia³³. Casi todos coinciden en que son amables (sólo 10% está disconforme con su respuesta), pero la presencia de técnicos en el edificio incide en el grado de satisfacción con el servicio porque mientras el 56% de los que cuentan con soporte siempre queda conforme, el 35% de los que lo tiene en otro local lo hace. Los inconvenientes más frecuentes son la demora del acceso o sustitución de herramientas pero, según los referentes de las áreas de informática, *“es raro que te llamen porque la máquina este rota. Llaman porque no saben usar determinada cosa”* (M1DSIGE1). Del otro lado manifiestan que terminan sobrecargando a los compañeros que son más afines a las TIC porque es difícil comprender el lenguaje que usan para solucionar de forma remota: *“...ellos son ágiles, te dicen por teléfono "Ahora, hacé tal cosa" y a veces uno no sabe cómo. (...) Realmente, no tenemos todo el dominio sobre esto y a veces yo les digo que ellos nos hablan en griego”* (M1AINT3).

El uso de computadora en sus vidas precede casi siempre al uso de la red de redes, excepto para las generaciones más jóvenes que los conocieron simultáneamente. Llevan un promedio de 16 años usando la primera y 13 la segunda pero en el MGAP empezaron de más de adultos (tenía entre 30 y 40 años) que en el MIDES (tenía entre 19 y 29). Además, el 89% realizó al menos un taller, capacitación o curso de informática a lo largo de su vida (usualmente dos) y la mayoría tuvo su primer contacto con la computadora antes de ese evento. Los más mencionados fueron de DOS, Operador Windows y Excel Avanzado así como capacitaciones sobre software de la organización: 47.4% del total participó de jornadas de uso de los sistemas de los ministerios. Como existe acuerdo académico en la obsolescencia de la certificación, se consultó por la fecha del último y dos tercios contestaron que fue hace menos de seis años. Casi todos los que no tienen formación consideran que tienen suficiente conocimiento y viceversa.

Las aplicaciones que utilizan con mayor frecuencia son los que les sirven para el intercambio (correo, chat), recreación (redes sociales, visualizadores de video), desarrollar actividades de estudio o de trabajo (procesadores de texto o cálculo). En el otro extremo se encuentran las que implican creatividad (editores de video, imagen, páginas web o presentaciones) o participar fuera del círculo social conocido.

³³ Si bien los técnicos de ASIC visitan el otro edificio donde hay CAM en Montevideo, dicen que son muchas las computadoras e insuficiente el tiempo destinado.

Se les pidió que mencionen las tres tareas principales que realizan utilizando TIC en el trabajo. En primer lugar está el registro de atenciones en los sistemas informáticos (el uso de SMART y SGCAM será retomado más adelante). Resulta significativo el papel que han tomado el correo electrónico (para formalizar la tarea, documentar, informar y para notificar a terceros de las decisiones) y los chats (para la coordinación de actividades laborales), pero su uso desde teléfonos personales constituye un riesgo potencial para la seguridad de la información ministerial. En tercer lugar se ubica la búsqueda de información para la atención a consultas que les llegan sobre cuestiones que no forman parte de las estrategias del ministerio. Finalmente, agregan la visualización de registros en otras bases de datos e informes sociales.

Si bien el uso de Internet está generalizado, se indagó sobre la importancia que creen que tiene para su trabajo. En primer lugar se consultó sobre la posibilidad de desempeñar su tarea con normalidad sin conexión y se encontró que la mayoría cree que no podría (54.6%), un tercio que sería muy difícil (30.9%) y el 14.4% restante que no le afectaría. Por otra parte, se les leyó una serie de afirmaciones sobre las tecnologías y se les pidió que digan cuán de acuerdo estaban con ellas. La gran mayoría responde que facilitan sus tareas (95.9%), acortan el tiempo necesario para llevarlas adelante (88.7%), son imprescindibles (86.6%) y les gusta usarlas en su trabajo (81.4%). Además, un tercio considera que tarda mucho tiempo en adaptarse a las nuevas tecnologías (67%), seis de cada diez cree que éstas son más útiles para las nuevas generaciones (57.7%) y ocho de cada diez considera que los jóvenes se adaptan con mayor facilidad (75.3%).

Gráfico.1. Uso de herramientas en su vida cotidiana y laboral.

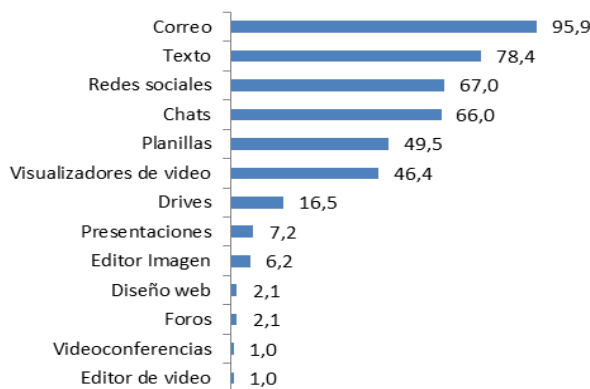
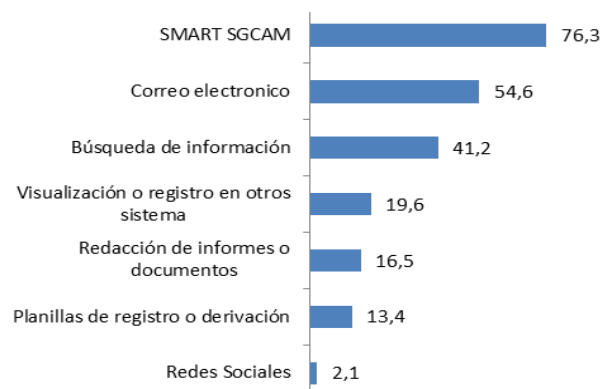


Gráfico 2. Actividad a la que le dedica más tiempo en el trabajo (respuesta múltiple y espontánea).



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta a trabajadores de OT y CAM.

En el discurso de los entrevistados se encuentra que la idea de que las TIC constituyen una barrera simbólica que se interpone entre la figura que representa al Estado y el ciudadano. Si bien una de las ventajas más claras para ellos es la celeridad con la que puede desarrollarse una labor, dicen que, como no se previeron medidas de contingencia y existe una dependencia tecnológica en los procesos de trabajo, un corte de luz o de red puede ocasionar una parálisis de la atención.

Ahora bien, es momento de discutir el modelo de atención de las principales vías de atención presencial de los ministerios para comenzar a responder: ¿Cuál es la utilidad de los CAM, OT y CENASC en un contexto de intensificación en el uso de TIC? ¿Cómo afecta a la comunicación externa la coexistencia de múltiples vías de atención? En el marco teórico de GE se denomina VENTANILLA ÚNICA a las puertas presenciales o virtuales que concentran la información y las gestiones de una o más organizaciones, combatiendo los compartimentos estancos y la fragmentación en áreas de conocimiento. Mientras las primeras se utilizan tecnologías para mejorar la comunicación cara a cara y, en un futuro, lograr que todos los trámites se realicen en cualquier oficina pública; las segundas son modalidades digitales que están activas todos los días las 24 horas y evitan que cada uno sea un cadete que tenga que recorrer todos los estamentos del Estado³⁴.

El diseño de los CAM, las OT y el CENASC responde a un modelo rupturista que se opone a la lógica de compartimentos estancos, a la burocratización de la gestión y a la especificidad de la tarea. Se proponen como puertas de entrada a todos los servicios del ministerio, en las que no sólo se responden preguntas concretas y se realizan gestiones sino que agrega valor a la tarea. Es decir que se analiza el contexto de la consulta para tener una visión holística de la situación que subyace a lo que la persona expresa en el intercambio. En MGAP esto significa aplicar normas de calidad para la atención eficiente y en el MIDES comprender que el ciudadano “*no viene pensando en un programa social determinado sino que viene con un problema que vos tenés que atender*” (MIDEAT1).

Muchos se muestran incómodos con la idea de que se los describa como ventanilla porque rememora la ventanilla de informes en la que responde un burócrata desmotivado, que carece de capacitación y voluntad. Afirma que “atender” y

³⁴ Según AGESIC los principales pilotos presenciales han sido los CAC y PAC mientras que dentro de las vías electrónicas incluye al portal de postulación a llamados (Uruguay Concurso) y Trámites en línea.

“asesorar” implica desplegar su escucha activa y empatía porque, muchas veces, se convierte en la única respuesta posible para quienes el Estado no tiene instrumentos, estos son escasos o están dirigidos a un subconjunto que no integra. Aunque suelen usar como sinónimo “orientación” (brindar los datos para que el usuario realice sus gestiones) de “derivación” (acción proactiva de coordinación con otro organismo), dicen que es más frecuente lo primero porque no están tan habilitados a generar acuerdos o intercambios externos.

Se encuentran diferencias entre el rol esperado dentro de los ministerios y lo que sucede en la práctica con las principales vías de atención directa a la población. En el MIDES existe la percepción de que sus oficinas ganaron lugar en zonas en las que el Estado se había retraído y que, junto a la escuela, son espacios de referencia para la población vulnerable; destacan la formación y compromiso de quienes no descansan hasta encontrar soluciones o explicar los planes que el gobierno puede tener: “...*todo el mundo se sorprende y nos dice que somos una máquina de saber todo lo que pasa en el Estado. Necesito saberlo porque el Estado está tan estanco que tuve que convertirme en una maquinita de llamar y transformarme en mi propia guía de recursos*” (MIDEAT1). Algo similar sucede en el MGAP en donde opinan que se han logrado avances en las coordinaciones internas para brindar información uniforme en todos los puntos del país. De todas maneras, coinciden en que no son reconocidos y valorados de la misma manera.

Dentro de las OT se autoperceben como la “Cenicienta” del ministerio porque cada año se incrementan y complejizan las tareas sin que aumenten proporcionalmente los salarios de sus integrantes. Éstas incluyen capturar la demanda potencial de los programas y realizar un acompañamiento personalizado (que excede la atención clásica porque puede incluir el traslado de la persona para realizar una gestión o visitar a una familia en su casa) pero no perciben capacidad de incidencia en el diseño u otorgamiento de beneficios. En los CAM se perciben en una posición residual de la cadena de opinión y creen que su compromiso con la labor no es reconocido ni recompensado por las autoridades. Tienen buen relacionamiento con las Direcciones que apoyan el proyecto pero se sienten aislados del resto y no visualizan incentivos para que otras se sumen.

Se consultó si existe un manual que resuma el modelo de atención. Si respondían afirmativamente se continuaba preguntando: qué establece, cómo se decide su

contenido, cuán adecuado es y en qué medida se cumple. Si lo hacían negativamente, se indagaba en acuerdos informales de comunicación con el usuario.

Dentro de los CAM no existe uno pero los Ejecutivos de Atención cuentan con capacitación en normas de gestión de calidad, en apoyo en declaraciones juradas -que los productores realizan para informar del ejercicio de una actividad, de las condiciones y la cantidad que producen- y en el Decreto 500 de 1991 que regula la actuación administrativa. Además, la una Supervisora habilitó un “sistema de liderazgos” mediante el cual cada temática tiene un referente que comparte las novedades en un archivo en el que se describe el trámite (interno o externo), locación, origen, requisitos, vías de contacto y pautas estructuradas de respuesta a los usuarios (avaladas por superiores).

Dentro del MIDES, en 2014, se gestó un manual de orientaciones técnicas para unificar los criterios de relacionamiento directo con la población. El entonces Director de la DNGT habría impuesto un marco teórico del ámbito de la salud -que se separa la atención primaria de la ambulatoria-, provocando fricciones con el equipo central. Según explican, *"los problemas de fragmentación a veces quedan tapados como problemas de comunicación y en realidad son problemas conceptuales"* (M1DEAT1), separándose la atención que brindan los técnicos de los programas sociales de la que se brinda en los locales del MIDES. Esas definiciones se pusieron a consideración de los mandos medios y luego de los técnicos de OT y CENASC, pero no se sintieron partícipes de la reflexión y consideran que *"Los de arriba piensan esas cosas y no saben lo que es estar sentado acá con el ciudadano porque la gente no sabe dónde vive o no sabe escribir"* (M1AMONT3).

La protocolización de las acciones en ambos ministerios es diferente pero es preciso realizar una serie de puntualizaciones. En primer lugar, aunque el modelo del CAM parece ser más rígido, en la práctica presenta un nivel de ajuste parcial al procedimiento porque, según explican, no es común que se respeten los plazos previstos cuando se presentan documentos o se elevan solicitudes al Inciso pero tampoco que se sigan las recomendaciones de las normas de mejora continua y seguridad de la información. Si bien en el OT cuentan con un manual de atención al usuario, no lo consideran un material útil, predominan los acuerdos informales generados al interior de cada grupo y estos últimos se transmiten cuando ingresa un nuevo miembro.

De las entrevistas se desprende que el Estado sigue reproduciendo un modelo piramidal para relacionarse con el ciudadano del cual es difícil despegarse porque distribuye sus temáticas en divisiones inconexas que lo obligan a interactuar con cada área para lograr lo que quiere. De hecho, ambos ministerios tienen organigramas complejos, con direcciones e institutos que se vinculan descoordinadamente. Dentro del MIDES se ha generado una estructura de múltiples mandos, que superpone funciones y eso afecta tanto la toma de decisiones como el flujo de información: *“a pesar de ser una organización joven, se está convirtiendo al modelo de compartimentos tan estancos como los del MGAP. En poco tiempo, ha podido adoptar todos los vicios de la administración pública”* (ADCIE). En ese otro ministerio, pese a los esfuerzos por revertir los diagnósticos del PAGPA, persiste la disposición rígida en la que las direcciones no dialogan entre sí y duplican sus estrategias; es decir que sigue siendo un organismo grande y fragmentado.

La mayoría considera que el gobierno está tratando de imponer dos clases de proyecto utópicos. Por un lado, creen que no están dadas las condiciones para generar espacios presenciales de atención como los que se proponían en la Reforma del Estado; es decir que carece de recursos capacitados para asesorar sobre todas las funciones, derechos y obligaciones así como iniciar, dar seguimiento y completar trámites porque el tamaño del Estado, la especificidad de cada organismo y la movilidad de los proyectos limitan las posibilidades de brindar información pertinente y actualizada: *“...Históricamente, el gobierno llega desarticulado al territorio. Vamos todos con lo mismo pero por lugares distintos”* (M2DEAT2). Por otro lado, no imaginan un espacio virtual que tenga todos los servicios en línea y en los cuales las personas comunes sean capaces de navegar comprendiendo el lenguaje y la lógica de la división social del trabajo que se da a la interna del gobierno. De hecho, los trabajadores de OT y CAM manifiestan la complejidad de oficiar como traductores que acerquen la oferta y la demanda de servicios. Simultáneamente sus superiores valoran el grado de autogestión que tienen para acceder a las novedades ya que, por un lado, los objetivos de los proyectos son cambiantes, y, por otro lado, al fuerte hermetismo de la administración pública se suma a una falta de cultura de documentación. Por último, aunque se han hecho pilotos para que el usuario gestione en línea las declaraciones juradas o las postulaciones a programas sociales, no creen que se puedan eliminar las opciones

presenciales porque la gente no tiene suficiente formación o manejo de TIC como para llevar adelante acciones.

“Las autoridades no logran ver (la importancia de) esto, la atención a los ciudadanos. Por ejemplo, plantearse que todo sea online para este ministerio no es real. (...) Porque nosotros trabajamos con un tipo de público que no va a hacer todo online. (...) Y la atención ciudadana siempre va a tener que existir, aunque cambiemos...” (M2DEAT1).

Cuando se les preguntó si usan tecnologías para la atención al usuario de OT o CAM casi todos contestan que usan teléfono (91%) pero sólo uno de cada cinco (20.6%) usa Internet. Este último porcentaje está compuesto por 11,3% del MIDES que utiliza redes sociales y 9,3% del MGAP que recibe comunicaciones por correo electrónico. En ambos aclaran que se dan indicaciones sobre horarios de atención en el local, requisitos menores para la realización de trámites presenciales pero no se responde cualquier tipo de consulta ni se inician trámites a distancia porque, la mayoría de las declaraciones (aunque se completan en Internet) requieren de la presencia de las partes. Pese a que la supervisión del MGAP entiende que los Ejecutivos de Atención deben responder consultas por mail, ellos afirman que no están acostumbrados a difundirlas y que el diálogo cara a cara les brinda mayor seguridad a los usuarios.

Los entrevistados coinciden en que las personas se acercan a preguntar cosas que no forman parte del objetivo de estos ministerios (tal cual está planteada la división de tareas dentro del Estado) pero que siempre tratan de que las personas se vayan con una respuesta. Parecen sentirse comprometidos con la actividad que llevan adelante y se autoperceben como una de las caras visibles del Estado más próximas a las que recurrir. Por eso realizan búsqueda de información de otros organismos públicos en Internet para asesorar a los usuarios sobre otros trámites, programas o servicios públicos. De hecho, según la encuesta, 62% lo hace diariamente y 26% al menos una vez a la semana. Principalmente buscan: nombres de organizaciones, requisitos de trámites y horarios de atención mediante Google o web oficiales. En un lugar marginal se encuentran quienes acceden al www.tramites.gub.uy o a la Guía de Recursos del MIDES porque consideran que los datos volcados allí están desactualizados o incompletos. Si bien existen algunas redes locales, en muchos casos recurren a las mismas vías a las que podría acceder el usuario de la OT o CAM para hacerse de la respuesta pero éste no sabe que existen o cómo hacerlo.

4.1.4.2. Los sistemas de consulta, registro y administración de actividades

Este apartado se describe el uso de programas electrónicos de consulta, registro y administración de actividades en los espacios de atención. Esto debe tenerse en cuenta

para luego analizar el grado de avance del GE en los ministerios porque implica una forma interna de organizar y compartir los datos (*Back Office*) y porque se usan para acompañar la comunicación directa con la población en los CAM y OT (*Front Office*).

El Sistema de Gestión del Centro Ministerial (SGCAM) se desarrolló en 2009, en el marco de la cooperación entre OPP y MGAP por el Programa de Acercamiento a la Ciudadanía, con el fin de monitorear los primeros meses de aplicación del modelo en el espacio que se instaló en el hall de la sede central. El software contaba con un área de selección de ítems e incluía una de descripción pero más adelante pasaría a depender de la UMC y ésta promovería su revisión. Dicha actividad quedaría a cargo de algunos entrevistados y sería evaluada en un curso del Instituto Uruguayo de Normas Técnicas (UNIT) pero su producto sería retocado por la UMC.

En el menú de la SGCAM se encuentran las opciones denominadas Trámites, Tareas y Visitas. De acuerdo con sus usuarios, dentro de los primeros hay una nómina que no necesariamente cumple con las condiciones de las gestiones; asimismo, aquellas que fueron surgiendo y el resto de las actividades que lleva adelante el Ejecutivo de Atención se ingresan dentro de “tareas”. Operativamente, se selecciona el ítem desde un listado y luego el “origen de la atención” (presencial, telefónica, correo electrónico). Como los CAM también ofician de recepción de correspondencia y de personas, colocan dentro de “visita”: la ciudad, la cédula de quien ingresa al edificio sin estar formalmente vinculado a este, su nombre y apellido, el asunto por el cual entra, el piso al que se dirige, el momento en que se retira. Ahora bien, la mayoría de los centros no usaba ese sistema hasta 2016 sino una planilla de cálculo individual que se elevaba mensualmente a la supervisora y servía como un informe de actividades (detallando la fecha, el asunto de la consulta, la vía y algunas observaciones). Dentro de estos centros, algunos Ejecutivos conocían el sistema porque venían de otros locales o habían participado de su testeo; si bien esperaban que se habilite el software en sus oficinas, no sabían cuándo sucedería.

En todos los CAM, cuando apoya al usuario en su gestión, completan un archivo con el nombre del trámite. Allí anotan el número del formulario, quién lo recibió, fecha de recibido, fecha de entrega y observaciones. Aunque parecerían duplicar su trabajo, le confieren más importancia a este último porque les permitiría trazar la actividad: “*en SGCAM [o la planilla de atenciones] es como si anotarás en la libretita 'hice esto e*

hice esto'. Nada más. (...) El Excel de trámites es lo que te sirve cuando la ciudadanía indica 'Yo le presenté este papelito a fulana en tal fecha'..." (M2AINT4).

Existen posiciones encontradas con respecto a que haya habido capacitaciones de los sistemas informáticos. La mayoría no recuerda haber participado de una sino que algún compañero o superior les mostró las plataformas y los archivos porque “*¿viste que acá es todo muy así? Aprendés mirando*” (M2AMONT1). Para una supervisora, el problema no es la falta de preparación sino “*que la capacitación tiene que reiterarse*” (M2DEAT1).

Es preciso hacer notar que el MGAP no tiene un sistema electrónico que aúne a los productores, deudores y beneficiarios de los proyectos que se fiscalizan o financian e incluya las consultas y trámites de los ciudadanos con los que se mantiene en contacto. A partir de la Ley de Presupuesto de 2015 se ordena que el SNIA subsane parte de esa falencia, pese a que ese no fue un objetivo para el que fuera creado, apuntando a “*una articulación e interoperabilidad con todos esos sistemas del MGAP para lograr obtener información de cada uno de ellos*” (M2DSIGE2).

El MIDES se encuentra en una situación muy diferente en materia de GE, pero también tiene más de un software. En 2005 se le encomendó diseñar un sistema único, objetivo y transparente que permita la selección de habilitados para acceder a los programas sociales, garantizando la privacidad de sus datos (Ley 17866, Art. 9). En la etapa del PANES, se propuso crear un Registro Único de Beneficiarios (RUB) que indicara quiénes cobrarán cada prestación y si cumplían con su requisito ya que, por ejemplo, los menores debían asistir al sistema de enseñanza formal para que sus tutores cobrarán el Ingreso Ciudadano. Luego del cambio de gobierno de 2010 se reordenan los recursos y objetivos del ministerio y el proyecto del RUB iría confluyendo con otros. Por un lado, se asume el liderazgo del Sistema de Información Integrada del Área Social (SIAS) y se crea un área homónima para reunir datos de usuarios de servicios públicos en una plataforma digital. Por otro lado, se generarían dos programas informáticos de gestión interna, uno para asentar las consultas de personas que se acercaban a la sede central y otro para administrar las intervenciones de los programas del ministerio. Estos últimos son importantes porque serían la antesala del Software de Monitoreo, Administración y Resolución de Trámites (SMART) que utilizan la mayoría de los trabajadores del MIDES que realizan atención ciudadana en programas sociales u oficinas dependientes de DNGT.

La primera versión del sistema de Atención al Ciudadano (ATC) se implementa en marzo de 2010 y permitía ingresar los datos sociodemográficos de quienes asistían al CENASC y dar seguimiento a sus interacciones. Contaba con un espacio de identificación, una lista de “motivos” de consulta, opciones de “respuestas” y un espacio de aclaraciones. De todas formas, se seguirían utilizando las planillas alternativas “*para demostrar a nuestra jefa que estábamos trabajando*” (M1AMONT1). Simultáneamente, surgiría el piloto denominado Mostrador Único de Intervenciones (MUI) para la administración informática de intervenciones del Programa de Atención a las Situaciones de Calle (PASC) y Tarjeta Uruguay Social (TUS). Dicho sistema tendría todos los beneficios e inconvenientes del ATC: escaso uso, poca información, inconsistencias de registro.

En agosto de 2011, el MUI y el ATC fueron reformulados e integrados a la plataforma de trabajo colaborativo que denominaron SMART. Esto significó la concreción de la mayoría de los objetivos del RUB ya que en un solo software se visualizan los intercambios mantenidos y el estado en que se encontraban los ciudadanos que recibían prestaciones y participaban de programas sociales. De todas formas, algunas áreas se han resistido a integrarse a la herramienta o a compartir los datos con otras:

“la herramienta es utilizada por los técnicos del MIDES y, en teoría, hay un acuerdo de confidencialidad del uso de la información. (...) A veces el miedo a tener datos compartidos viene de la gente de arriba y a veces desde los técnicos. La decisión de clasificar una información como sensible, es política” (M1DSIGE1).

Su diseño contó con aportes de un equipo de Mejora Continua pero se resalta la incorporación del Director de Informática, en marzo de 2011. Como trabajaba previamente en AGESIC, estrechó los lazos entre las organizaciones y propuso abandonar las soluciones específicas (reduciendo costos y tiempo de desarrollo o mantenimiento) así como utilizar los recursos de la Agencia para asistir técnica y financieramente en mejoras de sistemas administrativos (por ejemplo, los e-fondos). Al principio el SMART se empleaba exclusivamente en la sede central y su uso dependía más de la voluntad de los técnicos que del empuje de los mandos medios:

“Cuando llegamos acá nos dieron una lapicera y nos dijeron 'Esa es la oficina, ahí se hace atención al público'. (...) En un momento estábamos mirando una cartelera, estaba la dirección y contraseña y dijimos: ¿qué será el SMART? Entramos y nos dimos cuenta que eso era para registrar las consultas. (...) como no sabíamos cómo funcionaba hacíamos el registro paralelo en el Excel” (M1AMONT3).

Durante dos años coexistieron los equipos que no registraban nada, los que lo hacían en Excel y los que lo hacían en el sistema. En 2013, con el pasaje de los dispositivos

SOCAT, CENASC y 0800 a la DNGT, se estableció la obligatoriedad del manejo del SMART y se llevaron adelante capacitaciones. De todas formas, la mitad de los trabajadores de las OT dice que nunca tuvo una y que aprendió con un compañero que le transmitía lo que había descubierto. Esto puede vincularse con la rotación de personal y con que hayan sido charlas. Entre quienes sí creen que hubo capacitaciones hay quienes usaron el SMART por primera vez allí y otros que lo usaban antes, pero coinciden en que tuvieron poca carga horaria y en que se presentaron algunos puntos del sistema. Algunos las califican como insuficientes y otros que se realizan cada vez que se generan cambios en la herramienta.

Los datos de la encuesta sintetizan lo expresado en las entrevistas. Un tercio califica su método de registro como “muy adecuado”, 62% como “adecuado” y 5% como “inadecuado”. Cuando se les pidió que indiquen los principales problemas, siete de cada diez dijeron que tienen menos información de la que necesitan para la atención y que no les permite comprender cabalmente qué hizo por cada persona el ministerio, cuándo y por qué se comunicó anteriormente y cuál fue la respuesta brindada. Además, en el MGAP cuestionan que el Ejecutivo no visualice sus registros previos cuando se produce una nueva consulta de la misma persona y en el MIDES que la información esté desactualizada o sea incorrecta³⁵. Por último, menos de un cuarto de los trabajadores cree que la lentitud del sistema afecte la atención y casi ninguno considera que sea difícil de usar. Ambos datos pueden interpretarse positivamente.

En este punto es válido cuestionar para qué sirve el sistema informático. Algunos piensan que el SMART permite capturar la trayectoria del relacionamiento de las personas con el ministerio: a quiénes atendieron, qué situaciones han enfrentado, qué soluciones se les ha brindado y en qué fecha; pero afirman que la usabilidad del sistema es limitada porque los datos están dispersos. Los Ejecutivos de Atención no pueden ver sus registros dentro del SGCAM (opción prevista en la versión previa, pero eliminada por la UMC). Cada vez que las personas se acercan, apelan a su memoria o a un cuaderno; es por eso que lo califican como poco práctico y desmotivador.

Los mandos altos manifiestan que el SMART permite sistematizar datos para la gestión, que las estadísticas sobre el volumen de personas que pasan por las oficinas muestran que se han convertido en un gran punto de contacto con la población

³⁵ Esto último dependería de la disparidad de criterios de registro de sus colegas y de la falta de acuerdos interinstitucionales para la actualización de datos.

vulnerable y que el análisis cualitativo permite apreciar el esfuerzo que hacen para dar solución a las situaciones que se les presentan (pese a la tensión manifiesta entre los trabajadores y las autoridades por disparidades salariales, diferencias en los tipos de contratación, falta de recursos o incapacidad de incidir en la toma de decisiones). En las OT, por su parte, coinciden con la utilidad de pensarse a sí mismos con indicadores globales pero dicen que se corre el riesgo de que a las autoridades lo usen como un sistema de control y que les *“importe más los números que lo cualitativo. Para mí está pensado desde ahí (...). No importa tanto la atención sino los resultados”* (M1AMONT2). En el MGAP no existe certeza sobre los fines para los cuales se registran las atenciones y cómo se procesa la información. Creen que tratan de controlar el volumen de trabajo para evaluar la utilidad de tener abiertos los CAM pero que esto puede afectar la calidad del registro porque algunos se sienten presionados a mostrar una fuerte afluencia de público. Ninguno sabe quién analiza los campos cualitativos y qué sentido les otorgan, piensan que sirve para cuantificar los ítems ingresados: *“Se supone que esto, al inicio, era para que la Dirección pudiera tomar determinaciones (...) sobre cómo se estaba trabajando en el lugar y para informar a los Ejecutivos... Eso hoy no se está haciendo”* (M2DEAT1).

Los trabajadores de OT y CAM creen que los sistemas son pensados por quienes no saben lo que significa atender y no se preocupan por escuchar las dificultades que tienen para completar los campos. Dicen que no registran inmediatamente lo que hacen porque perciben los sistemas como disruptores del diálogo. Algunos se sienten abrumados por la cantidad de información que tienen que ingresar y se resisten a usarlos. Ninguno cree que los datos disponibles reflejen fielmente el tipo y volumen de trabajo por la ausencia de criterios comunes a la hora de anotar (eso conduce a problemas de comunicación porque no saben con qué nivel de detalle y cómo deben describir la actividad para que un tercero sepa qué fue lo que sucedió), la convivencia de modalidades de registro, la resistencia a utilizar estas herramientas de control al ciudadano. Sobre esto último se observa una fuerte paradoja. Por un lado, carecer de información completa y vigente dentro del sistema de registro constituye un obstáculo porque deben volver a indagar sobre lo que un colega preguntó en sesiones anteriores; por otro lado, defienden la desconexión de bases, el secretismo y que se siga usando el papel para resguardar la privacidad del usuario. De hecho, la mayoría problematiza la cantidad de datos que queden en manos del Estado porque piensa que hoy existen

acuerdos políticos para reservarla pero que eso podría modificarse en el siguiente período de gobierno³⁶.

4.1.4.3. La comunicación interna y su impacto sobre la atención a la población

A continuación se presentan las características de las políticas de comunicación interna que inciden en el vínculo externo y en la adopción de la filosofía de GA, incluyendo prácticas protocolizadas e informales que orientan los mensajes y su interpretación.

Hasta el 2015, la Gerencia de Comunicación del MGAP se enfocaba en el relacionamiento con los medios masivos y, si bien abordaba la comunicación interna, no existía un equipo fijo de especialistas sino que cada uno se ofrecía a acompañar objetivos que iban surgiendo. Los entrevistados coinciden en que faltaba coordinación entre las secciones y conocimiento sobre lo que estaba haciendo el funcionario de al lado por lo que se demandaba una estrategia que subsane los problemas de transmisión de mensajes a las dependencias de las UE de todo el país pero también dentro de la sede central. Ese año pasa a llamarse Unidad de Comunicación Organizacional y Difusión y se crean tres subdivisiones dentro de las se encuentra el Área de Comunicación Interna. Según el Director de la Unidad, por su poco tiempo de vida es la más “verde” e “incipiente” pero “...es bastante habitual en las estructuras públicas del Estado que las áreas de comunicación interna suelen ser las menos desarrolladas” (M2DCIE3).

Las actividades que atañen a la comunicación interna en el MIDES han estado dispersas; por ejemplo, Logística ha confeccionado un listado de áreas, nombres y teléfonos mientras que la División de Informática junto con la DIGESE han administrado las listas de correo. La Unidad de Comunicación sólo se ha encargado de la Intranet y de relevar las demandas de las Direcciones para elaborar un boletín (primero impreso y luego digital) dirigido a la sociedad que también ha sido consumido por trabajadores del ministerio y de las OSC que apoyan la implementación de los programas sociales.

Ahora bien, la comunicación interna –ascendente, descendente y horizontal– se puede desarrollar en espacios formales e informales y todo tipo de medios –presenciales, telefónicos, electrónicos–. Es decir que puede abarcar desde la difusión de una

³⁶ Esto es consistente con lo expresado por referentes de áreas de informática y de AGESIC. Según ellos en Uruguay están dadas las condiciones tecnológicas para que las plataformas gubernamentales interoperen, pero dentro de las organizaciones se produce un freno a que esto se concrete.

resolución, eventos formales, reuniones de equipo, charlas de pasillos o encuentros fuera del horario de trabajo entre personas que establecen vínculos que superan las funciones para las que son contratados. Como es imposible abarcar el sinnúmero de situaciones cotidianas, se profundizará en el uso de correos electrónico, Intranet y reuniones laborales.

En ambos ministerios, el correo electrónico se ha convertido en un respaldo de las resoluciones oficiales y de los productos alcanzados pero: 1) el teléfono (llamada y mensajería instantánea) se usa con mayor frecuencia porque permite recibir una respuesta inmediata; 2) el papel firmado a mano sigue siendo central para formalizar los acuerdos. Los intercambios se dan principalmente entre trabajadores del mismo nivel jerárquico, desde o hacia los superiores inmediatos. No obstante, en las oficinas del MIDES parecen ser más frecuentes las coordinaciones descontracturadas (con otros locales o áreas de trabajo) mientras que en el MGAP se describen conversaciones menos espontáneas, más concretas y apegadas a la formalidad.

Particularmente, dentro de los CAM, este medio adquiere un significado especial en el vínculo entre la supervisora (ubicada en Montevideo) y los Ejecutivos de Atención (de todo el país). Como ella realiza una visita al año, los más inseguros tratan de encontrar en sus textos algunos indicios que los orienten sobre lo que piensa: *“No tenemos idea de si estamos haciendo bien o no el trabajo. Nosotras suponemos que lo estamos haciendo bien porque no tenemos grandes quejas”* (M2AINT3). Otros ejemplificaron disrupciones a partir de la mala interpretación de los textos o del retraso en la lectura de los mismos. Lo último se puede dar por la falta de hábito de consultar la casilla o de responder inmediatamente. Una minoría no se siente afectada por la lejanía de la supervisión porque las alternativas para mantenerse en contacto les parecen suficientes: *“...de vez en cuando está bueno que te vengán a ver al centro (...) pero no es algo esencial porque las dudas se pueden plantear por teléfono”* (M2AINT1).

Dentro del MIDES se dice que el correo facilita resguardar y clasificar archivos digitales en carpetas, realizar búsquedas ágiles de los intercambios previos, solicitar servicios a los programas del ministerio: *“Les mandamos todo escaneado y después imprimimos ese mail como un documento”* (M1AINT3). Aunque su predominio por sobre otro medio está generalizado, no todos abren diariamente su casilla individual e incluso las tienen bloqueadas por desuso. Justifican esto afirmando que las cosas importantes les llegan a casillas colectivas pero cuentan que durante un día nadie la

abrió (confiado en que otro lo haría) o que alguien contestó luego de que otro ya lo había hecho.

En ambos ministerios, las Intranets vigentes al momento del trabajo de campo habían sido creadas entre 2007 y 2008. Sus principales debilidades eran las siguientes: utilizaban tecnología antigua, su estética era poco atractiva, su contenido estaba desactualizado (por lo era posible encontrar archivos de Leyes o resoluciones ministeriales que no estaban vigentes), estaban direccionadas a funcionarios públicos. Además, las autoridades no promovían su uso y sólo ocasionalmente decretaban la obligatoriedad de publicar materiales en ella para que pasen a conocimiento de sus recursos humanos. Por otra parte su principal atractivo era la posibilidad de acceder a los recibos de sueldos o licencias pero también estaban disponibles en sistemas de marcas, links o recibos digitales que llegaban a sus casillas de correo.

Como consecuencia de ello, el 30% de los encuestados no ingresa a su Intranet y el 70% restante lo hace con muy poca frecuencia (dos tercios menos una vez al mes y el resto una vez en el semestre). Coinciden en que no es una herramienta que se promueva la integración de los trabajadores y el sentido de pertenencia.

Desde octubre de 2015, el Área de Comunicación Interna del MGAP estaba reformulando la Intranet. Eso implicaba actualizar su tecnología, estética e información pero no cambiar el tipo de contenido que se volcaba. Los referentes tenían fuertes expectativas de que todo el personal comenzara a usarla más porque iba a: *“estar todo disponible en un mismo lugar sin tener que llamar a una oficina para pedir un formulario”* (M2DCIE1); pero no se iban a poder realizar gestiones en línea por lo que el procedimiento era el mismo: descargar archivos, completarlos y presentarlos personalmente (o enviarlos por cadetería a la sede central)³⁷. Durante dos semanas de Julio de 2016, la nueva versión estuvo disponible pero hubo un problema para sostenerla y se dio de baja. Los entrevistados que pudieron conocerla se dividen entre quienes dicen que era mejor que la anterior (aunque los desanimó que enseguida dejara de funcionar), los que creen que carecía de atractivos y los que creen que el tiempo juega en contra para navegar en la herramienta *“Entré los primeros días, pero enseguida tenés otra cosa que hacer”* (M2AMONT1).

³⁷ En su reformulación utilizaban los estándares de AGESIC y contaban con el apoyo técnico de ASIC (que asesoraban sobre la compra del software) y del resto de los comunicadores (que la probaban).

La Directora de la Unidad de Comunicación del MIDES, por su parte, dijo que se estaba desarrollando la nueva versión de Intranet e implicaba analizar funcionalidades, contenidos, secciones de la información. A mediados de año, junto con el Área de Informática habían culminado el análisis de las potencialidades de un gestor de código abierto: *“Vimos que en el mundo y en Uruguay hay una comunidad grande y gente que le está metiendo mantenimiento (...) lo que hay que hacer ahora es analizar de dónde van a salir los recursos económicos y de también personas”* (M1DSIGE1). Esta actividad les serviría a ambas secciones para ganar experiencia y, en 2017, *“encarar el proyecto más ambicioso de reformulación de la página web”* (M1DCIE1). Ahora bien, otro punto a tener presente es el rol que se da a los intercambios laborales en espacios de copresencia. En primer lugar se indagó sobre la comunicación vertical descendente y se encontró que, según los mandos altos del MGAP, las autoridades dan a conocer la información más importante del ministerio a otros jefes por vía presencial y que, ocasionalmente, éstos no la hacen llegar al resto de los trabajadores. Es decir que *“Si no participás de un concejo (que eso son solo los directores) y si el director no te transmite adecuadamente la información, te quedas por fuera y podés estar haciendo cosas dobles (...) y eso no está bien”* (M2DSIGE2). Los Ejecutivos de Atención comparten esa apreciación y agregan que *“a veces no te quieren decir información como que fuera un secreto de Estado y no es secreto de Estado, te hacen quedar mal a vos (frente al consultante) y después ellos se la dan al productor”* (M2AINT5). Por su parte, los mandos altos del MIDES creen que los supuestos problemas de comunicación vertical u horizontal son en realidad problemas de diseño organizacional. Para ellos, el desfase en la transmisión de decisiones ministeriales responde a que existen múltiples Directores que planifican descoordinadamente y no reconocen la importancia que tienen las OT como difusoras de la oferta de políticas y receptoras de las demandas sociales: *“Culturalmente no se contempla la necesidad de los compañeros del territorio -que tienen un eslabón en la cadena de implementación- conozcan antes lo que se va a implementar”* (M1DEAT3). También creen que existe voluntad de diálogo entre los equipos de DGNT y los de los Programas Sociales a nivel local, pero los técnicos de las oficinas manifiestan su descontento porque no se visualiza a las OT como base de operaciones a la cual avisar cada vez que se organiza un evento local o un acuerdo interinstitucional: *“los Programas salen a hacer cosas por su cuenta y no le informan a las oficinas (...) Si sale la gente de visita del MIDES,*

solo pasan si precisan ir al baño. (...) Tampoco se cultiva la descentralización ni enaltecerla como parte importante del territorio” (M1AINT5).

En cuanto a las reuniones mantenidas entre las autoridades locales (Jefes y Directores) se encontraron intentos fallidos de coordinación y que lo que implementa una Administración se quita en la siguiente. Asimismo, predomina la disconformidad sobre la cantidad y calidad de encuentros entre los trabajadores de CAM, OT-CENASC. Dentro del MGAP, en 2008 se instalaron gabinetes departamentales a los que debían asistir los superiores para coordinar las acciones que se querían implementar, pero la independencia de presupuesto de cada UE les jugó en contra porque *“ninguna tiene que pedirle permiso a nadie para gastar. Cada uno gasta lo que le parece. (...) Si vos tuvieras que pedírselo a una sola administración del ministerio, sería distinto”* (M2DEAT2). Esta idea se retomó en 2015 para mejorar el funcionamiento interno y la imagen externa del ministerio, la Unidad de Descentralización trata de crear bolsas de problemas regionales que permitan coordinar con otros jerarcas. En la Administración anterior del MIDES se habían pautado encuentros mensuales entre jefes de oficina que fueron abandonados por problemas presupuestales y en 2015 se creó el rol de Asistente Técnico regional de DNGT para que canalicen las inquietudes locales, evitando los viajes del área de gestión central para dialogar con las partes.

Los Ejecutivos de Atención del interior del país no creen que puedan recurrir a la comunicación interpersonal para mantenerse al tanto de las novedades del ministerio porque se encuentran jerárquicamente aislados del resto de las áreas que funcionan en los locales en los que están ubicados. Esto sucede porque no trabajan con una supervisión del CAM dentro del edificio y porque no tienen referentes de la sección a la que pertenecen (DGS). Los más jóvenes agregan que no se genera la confianza suficiente como para preguntar informalmente sobre lo que va ocurriendo porque la plantilla de recursos humanos está compuesta por *“...gente antigua. Ellos a veces como que se piensan que está todo en un cofre (...) si bien obvio que es confidencial tampoco como para exagerar”* (M2AINT1). Quienes tienen más experiencia, explican que es común que se generen “munditos” que promueven distancias que cuesta traspasar. Dentro del MIDES, los trabajadores de OT plantean problemas similares en el flujo de información. Por un lado, aunque funcionan como una unidad, a ella concurren referentes temáticos de Montevideo que utilizan el local como base de operaciones pero que no necesariamente coordinan o mantienen al tanto de su

actividad a quienes llevan adelante la atención al ciudadano. Por otra parte, casi todas las OT trabajan con un superior pero en algunas creen que no está suficientemente informado sobre lo que ocurre en el ministerio, en otros no está suficientemente presente y en otras que no propicia reuniones de equipo. Para muchos, los problemas de comunicación se resolverían si se generaran espacios de diálogo amplios en los que puedan participar todos los trabajadores, no solo las jerarquías.

En las encuestas se recogió la percepción de los trabajadores de OT y CAM sobre la velocidad de los cambios organizacionales dentro de los ministerios y se puede apreciar que siete de cada diez afirma que son lentos. En segundo lugar, resulta significativo que el 66.2% de los encuestados en MIDES considere que no siempre se da información sobre los cambios que se van a implementar y que el 44.4% de los trabajadores del MGAP hagan lo mismo pues las cifras son aparentemente opuestas. A continuación se explican las implicancias de la comunicación interna en el tipo de atención que se lleva adelante.

Gráficos 3. Los cambios son siempre muy lentos.

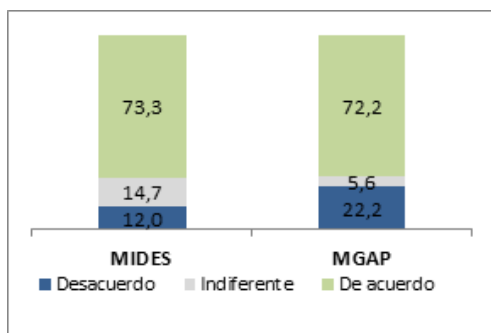
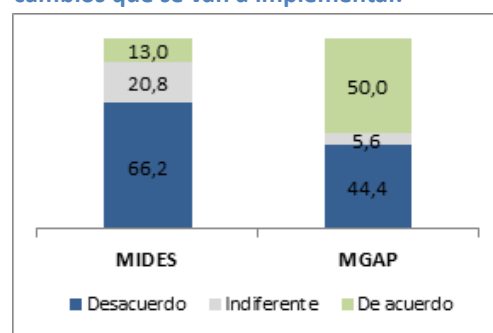


Gráfico 4. Siempre se da información sobre los cambios que se van a implementar.



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta de trabajadores de OT y CAM.

Existe un conjunto de personas que supone que en la sede central es posible acceder a más información porque la cercanía entre las oficinas propiciaría encuentros informales que permitirían mantenerse al tanto de las novedades. “Yo trabajé en central y allí, más o menos, nos conocemos todos. Si no nos conocemos, tenés el acceso porque la distancia para preguntar es un ascensor o una escalera” (M1AINT1). Otros dicen que en todos lados faltan espacios de intercambio sobre las acciones que lleva adelante el otro “Vos hablás con un programa y, de repente, no tiene ni idea de lo que está pasando en otra área específica del mismo programa que trabaja en el escritorio de al lado” (M1AMONT2). De hecho, en sede central también mencionan la falta de espacios de intercambio con los jefes que resuelvan los rumores

de pasillo y conflictos latentes que no estaban pudiendo expresarse en la jornada cotidiana. Finalmente, están quienes entienden que la lucha entre las oficinas locales y la central no es propia ni característica de estos ministerios: *“En todo el ministerio, siempre hay problemas de comunicación horizontal y vertical. Es la gran falla de lo público. Hay información que no llegó y debería haber llegado; hay información que llegó y no debería haber llegado”* (M2AINT4).

Pese a que la mitad de los encuestados de MGAP estuvo de acuerdo con que se da información sobre los cambios que se implementan, la entrevista sirvió para conocer que creen que las novedades llegan a destiempo y, generalmente, se enteran en el mismo momento en que lo hace el resto de la población. Ante la ausencia de un resumen de noticias organizacionales que se envíe a sus trabajadores antes que a la prensa, se implementó un sistema mediante el cual una de las Ejecutivas de Atención ingresa diariamente a la web del ministerio para recortar y reenviar las publicaciones al resto de sus compañeros; de esta forma tratan de amortiguar el hecho de que esté institucionalizada la estrategia de que se enteren al mismo tiempo que el resto de la población de las cosas que hay que tener en cuenta para llevar adelante la atención.

En las OT comparten el diagnóstico de que la información llega a destiempo o demora en llegar a quienes deberían ser los primeros en tomar conocimiento de los cambios para asesorar adecuadamente a los usuarios: *“Decís 'Che, nos enteramos de tal cosa', y te dicen 'Ah, sí. Pero eso hace dos meses que está funcionando'”. Y nosotros que somos los que estamos atendiendo al público todo el día, no nos enteramos”* (M1AMONT3). Sin embargo, no creen que esto suceda porque las jerarquías resguarden conscientemente la información sino porque el ministerio tiene un sistema amplio de jerarquías *“Una cadena en el medio que cuando nos llega a nosotros a veces llega muy tarde”* (M1AINT3). Esto lleva a que crean que una característica de la idiosincrasia del ministerio sea que *“te enteres de boca de otro compañero de que pasaron las cosas. Es un teléfono descompuesto porque se enteró de rebote o justo participó de una reunión (...) es algo que es constante que se repite en todo el MIDES”* (M1AMONT4).

Lo expuesto implica un desajuste entre la comunicación interna y la externa que termina afectando el relacionamiento con la población y la credibilidad de quienes trabajan en OT y CAM. Mientras algunos afirman que el ciudadano se entera primero, otros dicen que lo hacen en simultáneo. En ambos casos, las autoridades dialogan

antes con los medios masivos tradicionales (prensa, televisión y radio) o promueven publicaciones en los sitios web y redes sociales oficiales (Facebook o Youtube) antes de difundir internamente las pautas de respuestas ante posibles consultas.

“siempre salen las cosas en la prensa y después nos llega a nosotros. Pocas veces, como en el lanzamiento del Sistema de Cuidados, recibimos capacitación antes (...) y cuando salió a la prensa estábamos preparados para responder” (M1AMONT1).

“muchas veces recibimos la información en el mismo momento que todos. Por ejemplo, (...) las conferencias de prensa son los miércoles a 14:00 y estoy en el CAM. Si vos estás en tu casa y pusiste canal MGAP [en Youtube], me llamás a las 16:30 para preguntarme algo que yo todavía no sé porque lo voy a leer al otro día cuando salga en la página del ministerio” (M2AMONT1).

Según los entrevistados, los comunicados de los jefes tienen un efecto inmediato sobre la conducta de la gente, aumentando la concurrencia para interiorizarse sobre los cambios promulgados. Este *modus operandi* genera una disrupción en el intercambio con el ciudadano porque se invierten los roles de quién informa, se deslegitima al trabajador y se refuerza la idea de que el que presta funciones públicas es ineficiente. Algunos dicen que esto se agrava cuando se descubre que los mensajes generaron expectativas que no serían cubiertas por el ministerio. Esto último se ejemplifica tanto con que los procedimientos de trámites sean más sencillos como que un beneficio se otorgue a un sector más amplio del que se enfoca. De todas maneras, tanto ellos como sus supervisores destacan la capacidad de los equipos de autogestionarse y proveerse de información que puede servir en el asesoramiento de las personas que consultan en OT, CENASC, 0800 o CAM.

Por último se analizó el grado de motivación laboral y su gusto por la comunicación con el público. Si bien esto involucra elementos materiales e inmateriales (insumos oficina, mobiliario, salario, apoyo), resulta central la percepción que tienen sobre la valoración de las autoridades sobre la tarea que desempeñan para el funcionamiento del ministerio porque, en función de ello, los trabajadores significan todos los recursos asignados.

Como se dijo anteriormente, el MIDES emerge sin recursos y apoyado en el voluntarismo de quienes tenían una fuerte convicción de que lo que cada uno hacía contribuía a un cambio social y a la construcción de una nueva institucionalidad. Una década después, casi no quedan vestigios del entusiasmo que caracterizaba a esos jóvenes estudiantes universitarios y militantes de izquierda que creían que el cambio era posible. Aunque siguen motivados por “*la cercanía con la gente, la posibilidad de conocer más de cerca la realidad y de poner en uso el conocimiento y la experiencia que uno tiene del territorio*” (M1AINT4), describen un desgaste emocional y fuerte

desilusión porque se han burocratizado las respuestas del Estado: *“Hay programas que son muy lentos, que demoran mucho en tener una respuesta a la demanda que el ciudadano te plantea. (...) Piden una ayuda técnica ahora y vienen en seis meses o cuando la persona falleció”* (M1AINT3). Siguen creyendo en el valor de la contención que brindan en la oficina, pero están desanimados porque la herramienta con la que cuentan es inmaterial (“la escucha activa”) y en lugar de promover el empoderamiento de la población predomina un enfoque asistencialista. Mencionan el valor que tiene la autonomía y autogestión en su trabajo. Por un lado sienten la libertad de proponer y desarrollar emprendimientos que aporten a la OT en particular y al ministerio en general porque existe un *“respeto del trabajo y de la opinión de los técnicos. Eso es fundamental. Tenemos un excelente equipo de laburo y (...) Manejamos mucho el humor negro para afrontar los malestares que a veces nos genera la tarea en sí”* (M1AMONT2). Por otro lado, sienten la responsabilidad de generar redes locales para salir a buscar soluciones propias y muchas veces, se encuentran con situaciones que sobrepasan sus capacidades *“El mundo entero odia al MIDES. No nos quiere nadie. Eso complejiza bastante el trabajo porque es como que tenés que empezar a construir de cero. (...) Se han quemado muchos espacios. Las redes, los referentes y las instituciones barriales, cada vez que han acudido al MIDES no han obtenido respuesta”* (M1AMONT2). Una entrevistada recuerda una instancia de intercambio de todas las OT, propuesta por el nuevo director de DNGT en 2015, en la que expresaron: *“Muchos de los que estamos de principio estamos cansados. Había una compañera que decía 'Mi camiseta ya está gastada' (...) Eso se suma a la gente que te viene con todos sus problemas (...) y decís 'Uh. ¡Ta! Me quiero ir'”* (M1AMONT3).

En el MGAP existió un empuje inicial a los CAM que despertó expectativas en que las autoridades visualicen la importancia de la atención al usuario. Muchos Ejecutivos de Atención manifiestan que les gusta el trato con el público o las tareas administrativas que llevan adelante y que los centros les han permitido tomar un conocimiento holístico del ministerio, pero que no se jerarquiza el rol de los mismos. En primer lugar, muchas veces no se les comunica los cambios a quienes están frente al mostrador: *“y tenés que aguantar a la gente que te diga '¿cómo que vos sos del ministerio y no sabes nada?', te insultan a veces. A mí me gusta atender público y siempre trato de hacerle creer que ellos tienen la razón porque si vos no le hacés creer eso se vuelven locos y te putean de pies a cabeza”* (M2AINT1). En segundo

lugar, dicen que nadie quiere trabajar en los CAM “*No sé si es porque nosotros tenemos las tareas de las otras unidades ejecutoras y no tenemos compensaciones, si es por la Jefatura o porque la gente no quiere trabajar directamente*” (M2AINT4). En tercer lugar, creen que las autoridades no logran comprender el rol que cumplen los Ejecutivos para los productores rurales que aún no están integradas a la SIC y que necesitan apoyo para traducir el lenguaje de un ministerio que se repliega sobre sí mismo. El desánimo se profundiza conforme las personas van abandonando los puestos (pidiendo traslados o jubilándose), no se reponen o no se abren más centros que permitan completar lo que se había prometido originalmente (un centro en cada capital departamental) porque, “*Se van enganchando con diferentes proyectos que están de moda (...) No se dan cuenta de que, aunque esté de moda cualquier tema, la atención al público es lo principal porque es lo que te va a llevar a que eso que está de moda sea difundido, mejor tratado y que de mejores resultados*” (M2AMONT1).

4.1.5. El rol de la participación ciudadana en la descentralización

Anteriormente se describió la evolución de los espacios de atención a la población y los que proponen diseñar descentralizadamente los programas del Estado. A partir de lo expuesto es posible problematizar los modelos de PARTICIPACIÓN de los ministerios, discutiendo las representaciones sociales asociadas a ella y los límites del aporte de la sociedad civil para su concreción, ya que éstos inciden en la aplicación de la filosofía de GA dentro de las organizaciones.

Se ha visto que en los 90 y a principios de siglo se buscaba reducir el gasto público mediante políticas sociales y rurales financiadas con fondos internacionales que llegaban desarticuladamente al territorio nacional. En ese momento, se tercerizaba la implementación de los proyectos y las ONG se encargaban de cubrir los huecos de atención a las problemáticas que el gobierno dejaba de lado, por lo que el papel de la sociedad civil consistía tanto en elaborar como en prestar servicios al Estado.

Posteriormente, se alude a la PARTICIPACIÓN como sinónimo de difusión de información completa, actualizada y en el momento oportuno. Es por eso que, en el periodo analizado, se promovió la apertura de espacios presenciales de orientación ciudadana (OT, SOCAT, CAM, CAC, PAC) que utilizan TIC para resguardar o consultar datos. Sin embargo, persisten los inconvenientes para ejercer ese derecho por la compleja estructura de las organizaciones, comunicación interna y articulación interinstitucional. Por un lado, la difusión dirigida a la población se ve afectada por

múltiples cadenas de mando que no dialogan entre sí y que distorsionan el mensaje que llega al encargado de la atención directa a la población. Por otro lado, las autoridades utilizan medios masivos de comunicación para llevar a cabo anuncios que no fueron difundidos internamente. Por último, el diálogo es escaso y los acuerdos para interoperar no llegan a concretarse por lo que es frecuente que la población consulte en un ministerio sobre programas que están a cargo de otro (porque desconoce cómo separa el gobierno el tratamiento de las temáticas) así como que el trabajador averigüe por su cuenta los servicios del Estado o le vuelva a preguntar al ciudadano los mismos datos que fueron relevados en otro mostrador.

También se habla de promover el involucramiento generando espacios de fortalecimiento de la participación local en la toma de decisiones. En este punto es preciso dar cuenta de una distinción interesante que surge más de las entrevistas que del discurso documentado. Por un lado, se plantea que cuando este gobierno refiere a CIUDADANO abarca a todas las personas que residen en Uruguay aunque no tengan su vínculo formalizado con el Estado pero, por otro lado, se utiliza indistintamente el término con el fin de referir exclusivamente a la sociedad civil organizada, siendo esta última a la que se estimula a concurrir. De hecho, la incidencia de los individuos en los ámbitos de diálogo es escasa y sólo se lo habilita a denunciar aspectos concretos (por ejemplo, la aplicación de agrotóxicos o mal comportamiento de comercios adheridos a la Tarjeta Uruguay Social).

“Cuando se han realizado encuentros de MIPS y sociedad civil, nosotros planteamos que sea de sociedad civil organizada. (...) No tienen que tener personería jurídica pero sí tiene que ser un colectivo o grupo organizado” (M1DPGA2).

"Participan organizaciones de productores y organizaciones de asalariados. (...) Algunas tienen personería jurídica y otras no. Hay sindicatos de trabajadores pero son los menos. Hay un 20% aproximadamente, un poco menos capaz, de organizaciones de la población rural; es decir que son grupos de vecinos que se nuclean y va un representante" (M2DEAT2).

Los argumentos que justifican esa decisión son la falta de presupuesto, de recursos humanos y de tiempo para llevar adelante consultas extensas así como de bajo grado de conocimiento sobre los temas tratados o sobre el esquema de funcionamiento del Estado.

Por lo tanto, lo más frecuente es que a las instancias que se describen a continuación acudan grupos con peso territorial. Además, se suelen confundir espacios de coordinación gubernamental con espacios que promueven la participación local. A continuación se presenta una tipología construida a partir de lo expuesto en los apartados previos:

- Instancias centralizadas e institucionalizadas de toma de decisiones: Se realizan encuentros dirigidos a servidores públicos locales que a veces adquieren carácter interno y otras interinstitucionales. Se pueden tomar como insumos las propuestas de los vecinos pero no es lo más frecuente y en ellos se establecen algunos acuerdos sobre cuestiones de poco peso que, generalmente, deben ser autorizados por otros eslabones más altos de la estructura de descentralización. En ese camino ascendente, el mensaje es descontextualizado y despojado de su contenido local por lo que la respuesta regresa tardíamente adoptando los formatos uniformes que inicialmente se querían evitar.
- Espacios mixtos meramente consultivos o dialógicos: El primer nivel implica poner a consideración un tema que afecta al territorio mediante la votación de opciones propuestas o reformuladas por un conjunto de representantes nacionales. El segundo, involucra la deliberación para la toma de decisiones en los que las organizaciones participantes (públicas o privadas) tienen voz pero escasa incidencia. A los últimos, generalmente, concurren representantes públicos locales que tienen bajo nivel de acceso a novedades y de autonomía para decidir. Por su parte, se realizan convocatorias abiertas exclusivamente a representantes de la sociedad civil organizada y se deshecha la posibilidad de la democracia directa.
- Espacios de difusión de resultados institucionales: Las direcciones nacionales y las oficinas locales realizan jornadas presenciales de rendición de cuentas a las que generalmente convocan a un público restringido. Los entrevistados coinciden en que permiten difundir el trabajo y que el ciudadano ejerza su derecho de control al Estado pero, generalmente, se utiliza un lenguaje incomprensible para una persona común o se llevan adelante en días y horarios en los que no pueden acudir.
- Campañas sobre programas de los ministerios: Se difunden por diversos medios (eventos, folletos, televisión, radio, redes sociales, páginas web) las condiciones para acceder a programas y en el discurso oficial se confunde con promoción de la participación pero sólo acerca la oferta pública a la demanda: "*...hay algunas cosas que nos presentaban o que hay en la página bajo el nombre de participación y yo no estoy tan de acuerdo con eso (...) esas cosas [sólo] promueven la participación*" (M1DPGA2).

Dentro del MIDES se ha visto que se sigue llamando PARTICIPACIÓN a la mera venta de servicios al Estado por parte de profesionales u OSC que implementan las políticas

diseñadas por el gobierno. En este sentido, algunos creen que los últimos gobiernos no generaron instrumentos reales de participación presencial o que las estrategias estuvieron operativas durante un tiempo pero nunca llegaron a consolidarse³⁸. Una tercera postura sostiene que la ciudadanía no interviene porque fueron superadas las condiciones que lo hacían necesario, quedan menos agrupaciones desvinculadas del ministerio o porque *“los que trabajábamos en el marco de la sociedad civil o que militábamos, hoy en día estamos institucionalizados. Eso también hay que entenderlo. Esa supuesta “masa crítica” que integrábamos (...) ahora estamos acá”* (M1DEAT1).

Dentro del MGAP creen que aún hay organizaciones excluidas de las MDR pero están conformes con el volumen de asistentes y con que algunas agrupaciones se hayan sostenido, resurgido o gestado gracias a éstas. Consideran que las mesas se sostienen porque abordan temáticas locales que surgen espontáneamente y porque se logran los objetivos que se plantean. De todas formas, los entrevistados observan que muchas políticas siguen siendo pensadas desde la capital del país y no toman en cuenta la opinión o las características de la población objetivo. También advierten que es difícil pensar y ejecutar estrategias totalmente descentralizadas porque las organizaciones del territorio no están suficientemente maduras y las características del sector afectan el grado de participación: *“la idiosincrasia del poblador rural (sobre todo el pecuario) ha sido muy individualista. La forma de trabajar lo llevó a trabajar de esa manera”* (M2DEAT3).

Por último, en ambos ministerios se plantea la existencia de obstáculos para integrar TIC en las estrategias de participación presencial de los ministerios. Para los entrevistados la escasa cultura de intervención pública, el tipo de uso que hacen de las TIC el ciudadano promedio y el grado de conocimiento de la lógica organizativa del Estado condicionaría el desarrollo de espacios virtuales en los que se informe, opine e incida en las políticas públicas. Sin embargo, hay quienes dicen que esto se ve retroalimentado por la ausencia de herramientas informáticas que fomenten el desarrollo de dichas habilidades y estimulen el caudal de participación: *“La mayoría de los organismos no tiene casi nada. No puedes consultar nada, no te enteras de*

³⁸ Por ejemplo, el proyecto que dio origen al SOCAT permitía diagnosticar la oferta y que las propuestas pasara por un comité estratégico de coordinación luego de un intercambio que implicaba pocos niveles de decisión entre el operador de territorio y la jerarquía competente. Eso no está operativo y sus defensores creen que podía aportar al intersticio que existe entre las políticas universales y las focalizadas generando sentido de pertenencia y comunidad.

nada, no tenés un portal” (M1DSIGE2). Para ganar claridad en la exposición, se presentan dos ejemplos breves que ilustran este argumento y en los próximos apartados se comparten otros que cobran mayor sentido dentro de la discusión de las políticas uruguayas de GA. Por un lado, en 2014 se diseñó un proyecto de e-participación que apostaba al seguimiento online de las agendas estratégicas que surgían en los encuentros presenciales de las MIPS y la sociedad civil organizada pero el mismo no se concretó porque, tras el cambio de gobierno de 2015, faltaba financiamiento y apoyo de los superiores ya que no estaban tan convencidos de que la idea y priorizaron otras iniciativas del ministerio. Por otro lado, en el MGAP se viene discutiendo la posibilidad de generar una web sobre las MDR pero se ha concluido que esa herramienta no es lo suficientemente interactiva y que una red social pone en peligro la seguridad informática del ministerio y le obliga a realizar esfuerzos para cuidar el discurso oficial que se vuelca en ellas. En su lugar, uno de los responsables de las mesas propone mejorar la asistencia a las MDR volcando recursos en medios de comunicación tradicionales porque, según agrega, la población rural escucha radio y porque pueden complementarse con otros electrónicos.

4.2. La implementación de políticas de Gobierno Abierto

4.2.1. La difusión de los términos y los significados atribuidos a los mismos

En Capítulo II se explicaron las diferencias ontológicas del GE y del GA. Se mencionó que, de acuerdo con el modelo descrito por Gartner Group a comienzos de siglo, el primero apunta a mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión utilizando las potencialidades de las TIC. Además se dijo que el término GA tomó fuerza gracias a un discurso de Obama en 2009 y que en Uruguay se difundió luego del lanzamiento de la AGA en la Asamblea General de la ONU de 2011. Siguiendo a distintos autores se lo describió como una filosofía que se adopta para mejorar el vínculo con la sociedad utilizando Internet, transparentando la gestión para recuperar la confianza en los políticos, generando espacios que promuevan la colaboración privada, habilitando canales que le permitan al ciudadano vigilar la administración y participar en la toma de decisiones. Como este estudio discrepa con las corrientes deterministas que estudian las innovaciones tecnológicas como hechos autónomos, en este apartado se presenta la estrategia de difusión de las políticas nacionales lideradas por AGESIC y su impacto en los ministerios argumentando que las representaciones sociales de los integrantes de estas organizaciones condicionan el éxito de las estrategias de GE o GA.

Desde 2008, la Agencia elabora materiales (folletos, publicaciones, videos, páginas web) y también convoca a capacitaciones y a eventos. Las primeras jornadas de trabajo se realizaron con un grupo reducido de asistentes y a partir de 2010 se tradicionalizaron los eventos anuales a los que concurren masivamente: funcionarios públicos, académicos y representantes del sector privado. Según sus organizadores, se trata de que sean puntos de encuentro de la Administración Central para generar redes, espacios de diálogo y difusión de buenas prácticas enfocados en accesibilidad, interoperabilidad, seguridad en la información, normativa legal. En ellos se presentan indicadores, experiencias y teorías que recogen los Directivos en reuniones y acuerdos internacionales. Las modificaciones en la denominación de los mismos, da cuenta de la evolución conceptual y de atribución de funciones que ha tenido AGESIC, pasando de ser I Encuentro Nacional de Gobierno Electrónico (2010) a llamarse IX Encuentro de Gobierno Digital (2016)³⁹.

Gráfico 5. ¿De cuáles temas escuchó hablar?

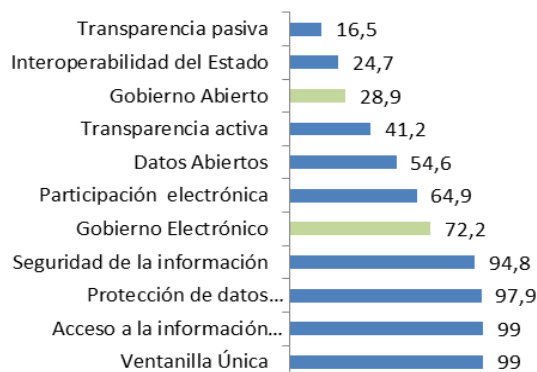
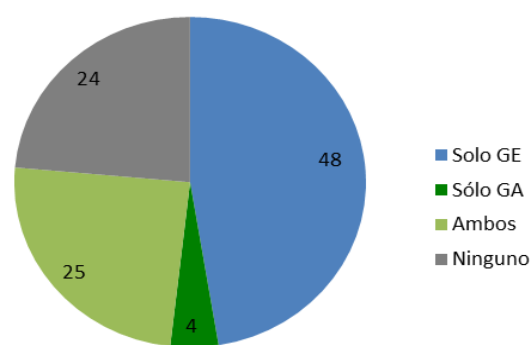


Gráfico 6. Difusión de los términos GE y GA.



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta a trabajadores de OT y CAM.

Se quiso estimar el grado de familiarización de los trabajadores de OT y CAM con los términos preguntándoles si alguna vez los habían oído y en dónde. En los gráficos se puede apreciar que los más populares fueron VENTANILLA ÚNICA y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA pero resulta llamativo que: el porcentaje de los que conoce GE sea inversamente proporcional al que no conoce GA; el término TRANSPARENCIA PASIVA, vinculado con el ACCESO A LA INFORMACIÓN, sea el menos identificado; aunque son pocos los que reconocen exclusivamente al GA, son muy populares algunos de sus componentes (PARTICIPACIÓN ELECTRÓNICA, DATOS ABIERTOS y TRANSPARENCIA ACTIVA).

³⁹ En el Apéndice 2 se grafican los principales eventos en una línea de tiempo.

Principalmente recuerdan su mención en medios tradicionales (63%), en su trabajo cotidiano (40%), en Internet (21%) y en alguna capacitación (30%).

Se consultó tanto a los encuestados como a los entrevistados qué significan los términos para ellos, encontrándose que algunos asocian al GE con una de sus etapas y otros con una de las líneas de trabajo de AGESIC. A continuación se describen las principales representaciones sociales que fueron reconstruidas.

Están quienes lo ven como sinónimo de EXPEDIENTE ELECTRÓNICO. Según ellos es la *“Unificación de facturas emitidas en formato electrónico, cuidado del medio ambiente eliminando el papel”* (Encuesta en OT del interior). En el ámbito académico eso se coloca dentro del GOBIERNO VERDE porque la digitalización de los archivos apoya objetivos ecológicos y permite el ahorro de dinero, espacio y tiempo de traslado.

Los mandos medios vinculados a los proyectos informáticos que requieren el diálogo entre distintos servicios y algunos de los trabajadores de OT o CAM, lo definen como la digitalización e interconexión de los sistemas de registro público con el fin de mejorar la gestión del Estado. Aunque no todos mencionan explícitamente al GOBIERNO EN RED, aluden a las características y los obstáculos que se presentan para llevar adelante esa interoperabilidad. Creen que en Uruguay están dadas las condiciones para unificar los mecanismos de transferencia (Interoperabilidad Técnica) y garantizar que, pese a los cambios tecnológicos, los elementos sean conservados y recuperados apropiadamente con el paso de los años (Interoperabilidad en el Tiempo); pero coinciden en que es difícil la colaboración interinstitucional asegurando la provisión de los datos (Interoperabilidad Organizacional) porque las entidades públicas recelan su información. También mencionan el problema para unificar el lenguaje necesario para significar los valores (Interoperabilidad Semántica) ya que cada uno registra de una forma diferente.

Finalmente, la gran mayoría define al GE refiriendo exclusivamente al proyecto Trámites en Línea porque recuerdan el discurso televisado de asunción de 2015 en el que el Presidente Vázquez mencionó la meta de que para el año 2016 todas las gestiones del Estado pudieran iniciarse en Internet⁴⁰. Aunque no tengan contacto con

⁴⁰ Anteriormente se dijo que se encuentran referencias al proyecto a partir del año 2000 y que, aunque atravesó etapas de redefinición, siempre buscó mejorar la relacionamiento del Estado con la ciudadanía ofreciendo un espacio en el PEU que describa los requisitos y permita realizar gestiones en Internet. Se agregó que la puesta en funcionamiento de esta ventanilla única electrónica se entretenció durante la crisis socioeconómica, a principios de 2003 se firmó un convenio con ANTEL para diseñarla, en 2006 la OPP desarrolló la primera versión de la web y en 2011 se inauguró la web de www.tramites.gub.uy como un catálogo que, según la Agenda Digital Uruguay

AGESIC por el proyecto y desconozcan sus actividades, exponen sus argumentos a favor y en contra.

Por un lado, discuten en torno al concepto de Brecha Digital. Algunos insisten en que las políticas de difusión de tecnologías (Plan Ceibal, Centros MEC, Plan Ibirapitá) y el propio mercado (con rebaja en el precio de los dispositivos móviles y nuevas aplicaciones de mensajería instantánea) han tenido éxito y hablan de frenos institucionales. Estos dicen que la resistencia por motivos culturales afecta a trabajadores de los dos ministerios. En el caso del MGAP porque predomina un perfil que está en la etapa final de su vida laboral, que no tiene incentivos para hacer cursos de informática ni tiene miedo a perder el empleo. En el MIDES, por su parte, porque los Trabajadores Sociales y Psicólogos rechazan las herramientas de registro electrónico y enfatizan en el papel de la comunicación cara a cara para desarrollar sus intervenciones sociales.

“¡Imagínate los cambios que implica! Yo al contador, al cajero del ministerio, al tesorero, les tengo que decir que la plata no la van a recibir más por acá sino que la van a recibir por este lado (...) Ese cambio cultural interno es complicado porque hay gente que hace 30 años que viene haciendo lo mismo. Trámites en línea, como proyecto, tiene mucha resistencia. (...)” (M2DSIGE1).

“Hay cosas que son propias de las resistencias naturales a un cambio... La acción de movilizar a la gente que habitualmente hace las cosas de cierta manera, haciendo que la haga de una manera diferente trae una resistencia natural al cambio. A todos nos cuesta salir de nuestra zona de confort y empezar a hacer algo nuevo. Esa es una barrera natural de los cambios. A esto se le suma el tema de los tiempos y objetivos porque en Administración Central a veces se hace muy difícil lograr que los cambios sean posibles en tiempo y forma” (ADCIE).

En la posición opuesta se encuentran quienes afirman que la población rural y pobre ve comprometido su acceso y el tipo de uso por motivos económicos, geográficos o sociales. Aquí incluyen tanto a los analfabetos funcionales y a los que no quieren cambiar su forma de vincularse con el Estado porque valoran la atención presencial.

Vinculado con esto, están quienes dicen que las organizaciones públicas prestan servicios que requieren de una preparación especial para su desarrollo. Por ejemplo, en el MIDES se podría necesitar de un experto para solicitar una valoración de la condición de vulnerabilidad (de lo contrario, se gastaría dinero en visitas innecesarias) y en el MGAP se utilizan procedimientos administrativos que se encuentran regulados

2011-2015, se compromete a que el 80% más utilizado de la Administración Central esté disponible electrónicamente y a automatizar el 60% del total antes de que finalice el quinquenio (AGESIC 2011: 14). La primera parte de lo expuesto se vuelca en el *Plan de acción de Gobierno Abierto 2012* y esta meta continuaría en el *2do Plan de Acción Uruguay 2014-2016* porque algunos organismos se resistieron a colgar los datos. Como a mediados de 2013 continuaba esa dificultad, se exigió publicar todo en el PEU (incluyendo: requisitos, costo total del trámite, plazo máximo de duración y dependencia responsable), impidiendo que se solicitara a los interesados lo que no estuviera escrito en esa web (Dec. 177 de 2013, Art. 3).

por un decreto (por lo tanto llevarían mucho tiempo de aprendizaje). Algo similar manifiestan quienes opinan que los ministerios continúan utilizando un lenguaje y generando herramientas que sólo son comprendidas por los trabajadores, afectando el uso autónomo de las plataformas digitales. Para ellos las OT y CAM se convierten en puntos clave de traducción del lenguaje del Estado y de llegada a esa población.

“ANTEL, como prestador de servicio, ha mejorado pero todavía no tenemos una conectividad 100%. (...) Otra cosa que pasa es que hay productores que hace 40 años que hacen la declaración jurada en papel y, por más que vos le digas que “la puede hacer sentado en su casa, tranquilo”, sistemáticamente, va a ir a la comisaría como todos los años y se va a sentar con el oficial del Ministerio del Interior para hacerla ahí” (M2DSIGE1).

“...estamos con una visión en la que creemos que todo es como circula a nuestro alrededor, pero la gente tiene otro tipo de vida que es diferente. Ellos no tienen acceso a lo informático, como si lo tiene la mayoría de los funcionarios o estudiantes universitarios. Esto va más allá de que tengan la Ceibalita. No sé cómo es la dinámica de la familia, pero nos pintamos un mundo que no es el real. La gente no tiene, no le ve la utilidad todavía a eso y tiene otras necesidades” (M1AINT5)

“Yo creo que hay que quitarnos el miedo a que la persona no pueda. Me parece que lo que no hay que hacer si es suplantar uno por otro, es decir. Hay que comenzar a darle la oportunidad y a promover “si lo haces por acá es más rápido”, “si lo haces por acá vas a tener...” (M1DSIGE1).

Finalmente, según los mandos medios y altos, la viabilidad del proyecto se ve comprometida por dos motivos. Por un lado ven difícil la posibilidad de identificar los trámites y decodificar todos los pasos del proceso (más aún cuando éste involucra a una organización para desarrollar una parte y a otra para finalizarla). Por otro lado, consideran las autoridades priorizan económica y estratégicamente otras funciones de los ministerios. Es decir que no se asignan los recursos humanos que se necesitan para cumplir con la meta en tiempo y forma y por más que AGESIC ponga a su disposición la tecnología y al seguimiento técnico, éstos no pueden dejar sus actividades para asumir nuevas. Cuando se le consultó a los referentes de la Agencia sobre estos inconvenientes, su respuesta fue que sólo se pondrá en línea aquello que sea identificado por el organismo como trámite y que pueda hacerse en el tiempo estipulado.

“Si yo le pregunto esto al Ministro me dice “Usted está loco. ¿Trámites en Línea? ¡No! Usted tiene que seguir metiendo la carne en todos los mercados. La prioridad la tiene el SNIG y los recursos humanos van a estar trabajando ahí”. (...) Tengo una diferencia de cronogramas con AGESIC porque no tengo los recursos y si voy a ver lo que dice la Ley de Presupuesto “marcho”. Si voy al BID o al Banco Mundial, me dicen “*Yo no estoy para financiar la diaria de los Ministerios (no financian más recursos humanos), estoy para financiar proyectos de largo plazo*”.” (M2DSIGE1).

“...nosotros podríamos eliminar la guía papel, porque hace 8 años que tenemos guía electrónica (...) El problema es que no lo podés sacar porque está definido por Ley. (...) Por eso, la meta 2020 es una meta demasiado ambiciosa. (...) no tiene sentido que vos inicies un trámite online pero tengas que venir a pagarlo a la caja del ministerio” (M2DSIGE1).

“Sin duda muchos trámites no pueden estar 100% en línea. El objetivo 100% es para todo aquello que sea posible poner en línea. Si hay un acto físico y presencial, que requiere que la persona esté ahí, no va a ser sustituible con algo electrónico” (ADCIE).

Volviendo atrás, aunque pocos se atrevieron a arrojar una definición sobre GA, es posible separar sus frases entre las que aluden principalmente a la TRANSPARENCIA, a la PARTICIPACIÓN y a los DATOS ABIERTOS. Las definiciones más populares hablan de ser claros en la forma de gobernar dando a conocer los salarios de los políticos o archivos que antes eran confidenciales –como expedientes y resoluciones de llamados a recursos humanos o licitaciones de compra– en la página web oficial de los organismos públicos (TRANSPARENCIA ACTIVA). Unos vinculan lo anterior con la tendencia a que las autoridades realicen jornadas públicas en las que se explica lo que se hizo, cómo se hizo y por qué se hizo (RENDICIÓN DE CUENTAS) y pocos definen GA como el ejercicio del derecho de acceso a la información que aún no esté disponible en Internet (TRANSPARENCIA PASIVA).

Los que utilizan bases de datos plantean que existe un dilema en la normativa y que en la práctica no pueden delimitar qué separa un “dato público” de un “dato privado”. Si bien existen posturas objetivistas que no discuten la claridad de las Leyes, la mayoría afirma que éstas no contemplan situaciones que puedan vulnerar la identidad de la persona o provocarle problemas ulteriores a la difusión de la información. Estos últimos, “subjettivistas”, dicen que su clasificación depende de la interpretación personal que se tenga de lo que está escrito oficialmente y que es necesario una revisión de lo establecido.

El segundo grupo de definiciones de GA focaliza en que se estrechen lazos entre la ciudadanía y las autoridades por medios digitales mediante elecciones electrónicas, que la gente aproxime ideas por Internet o que intervenga en los procesos de toma de decisiones. Solo tres trabajadores mencionan el Consejo de Ministros como una oportunidad de hacer llegar las demandas locales al Poder Ejecutivo.

En tercer lugar, se encuentran quienes asocian al GA con DATOS ABIERTOS, un proyecto que comienza en la época en la que dominaba el paradigma de GE que apunta a que los organismos del Estado publiquen microdatos y metadata en un formato accesible dentro del sitio www.catalogodatos.gub.uy. De acuerdo con los referentes de AGESIC, se busca que tengan utilidad para la sociedad civil y por eso responde a los principios de “RENDICIÓN DE CUENTAS”, “TRANSPARENCIA” y “PARTICIPACIÓN CIUDADANA”; pero los mandos medios y altos de los ministerios observan discrepancias entre los ideales y

las prácticas. Según ellos se publican datos que son de utilidad para una porción reducida de la población y se mantienen reservados los que favorecerían la apropiación ciudadana y ejercer un verdadero control de la actividad gubernamental. Si bien AGESIC afirma que la ciudadanía sería la responsable de usarlos para su provecho, generalmente quedan en manos de un grupo de científicos, periodistas y privados que “derraman” el producto de su análisis porque la persona común desconoce la existencia de los mismos y carece de las habilidades para utilizarlos.

A quienes que afirmaban conocer el significado de ambos términos se les pidió que establecieran las diferencias entre éstos. Cuando se hacía eso con los trabajadores de CAM y OT, se generaba una ruptura abrupta del diálogo, se los notaba confundidos y sus discursos se volvían caóticos. Por otra parte, los mandos medios presentaban cierta incomodidad, pero fueron más claros a la hora de expresar lo que pensaban. La mayoría cree que el GA es una etapa más avanzada que el GE, dentro de un proyecto más general de gestión pública, en la que es opcional que se usen TIC; pero hay otros que piensan que ambos tipos de iniciativa pueden convivir en un mismo tiempo y espacio porque los proyectos del GE construyen la infraestructura que soporta las ideas del GA.

“Me imagino que el Gobierno Electrónico tiene que ver más con las tecnologías de la comunicación y que el Gobierno Abierto no. Me imagino que tiene un poco que ver con la misma idea pero a través de otras acciones que no solo tienen que ver con las herramientas informáticas” (M1DCIE1).

“El Gobierno Abierto es una fase más avanzada del Gobierno Electrónico, es una etapa de rendir cuentas a la ciudadanía, no solamente transparencia sino demostrar qué se hace con los fondos públicos o qué se genera con ellos. Incluso, los ciudadanos pueden proponer ideas” (M1DSAIP11).

“Es como un auto y una carretera. El facilitar, el poder hacer un seguimiento de un expediente, el tener una página web para hacer una solicitud online, eso es la carretera. El auto que va por esa carretera es la Transparencia” (M1DSAIP1).

Los problemas que tienen los entrevistados diferenciar GE y GA parecen originarse en la ausencia de discurso unificado dentro de AGESIC sobre las implicancias de éstos y otros conceptos, más que en las distancias entre lo que se difunde y lo que se decodifica a nivel individual u organizacional. Como se dijo anteriormente, en 2010 comenzaron los eventos anuales que cambian de nombre y en los que la Agencia aborda temas similares pero los asocia con diferentes objetivos. Asimismo, cuando se consultó a sus propios referentes qué entienden por ellos, hubo severas diferencias. Uno dice que el primero no es el mero aprovechamiento de las posibilidades tecnológicas en la gestión sino que refleja un cambio en el paradigma de gobierno y está en la base de la Reforma del Estado por lo que define al segundo como uno de los

pilares del GE. El otro dice el GA sintetiza los valores de ese cambio y que el GE es un medio que potencia los proyectos asociados a la misma. De todas maneras, se plantea una distinción determinante entre ambos, mientras los gobiernos dictatoriales pueden apuntar al GE para centralizar y ganar eficiencia en el flujo de información, el GA apunta al concepto de transparencia en la gestión e involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones.

“El Gobierno Electrónico es un paraguas mucho más grande. El Gobierno Abierto es uno de los pilares del Gobierno Electrónico. Lo que busca el Gobierno Abierto es acercar a la ciudadanía y hacer más transparente el trabajo que se viene haciendo en los organismos. Después hay otra parte del Gobierno Electrónico que tiene que ver con la gestión a la interna del organismo (el back office), con sistemas de soporte o de apoyo y que no son directamente a la ciudadanía aunque van a impactar en algún momento sobre ella si se hace bien la gestión” (ADCIE).
“El Gobierno Abierto es un concepto más que un tema en sí mismo. Refiere a lograr que el Estado realmente tome en cuenta lo que la ciudadanía opina, la gente o las personas (...) Es tener actividades de participación ciudadana: empezar a involucrar demandas e ideas de otros para poder adecuar, mejorar o reorganizar un proyecto, crear nuevos proyectos que no estaban en agenda en función de esas demandas, trabajar mucho en la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas, dar herramientas para un mayor control sobre la gestión del gobierno. (...) Gobierno Abierto no es solo Gobierno Electrónico, al contrario. El Gobierno Electrónico es un habilitador para potenciar esos proyectos pero no es el fin” (ADPGA).

En el relato de los decisores ministeriales se observa una deslegitimación del rol de la AGESIC en la Reforma del Estado y se mencionan fuertes problemas en la estrategia de difusión externa e interna. Por un lado perciben que redefine sus slogans en función de discursos políticos que se ponen de “moda” para abordar viejos problemas de la Administración Pública pero que sus iniciativas carecen de un marco teórico. Vinculado con esto, no la visualizan como la organización más adecuada para traspasar metas cortoplacistas que responden a acuerdos internacionales y se conviertan en auténticas políticas de Estado. Esto lo adjudican al fuerte liderazgo de los ingenieros en la Agencia, el desconocimiento que tiene de la misma de los organismos de la Administración Central y a la extrapolación inadecuada de la metodología de cambio tecnológico -aplicable al ámbito de la informática- dentro de los grupos humanos. Por otro lado plantean que la estrategia de difusión no ha tenido éxito. En primer lugar, sus eventos y capacitaciones están más dirigidos a los ingenieros, abogados y administrativos que a quienes deciden o llevan adelante las políticas ministeriales. En segundo lugar, se seleccionan asistentes para que derramen el conocimiento pero la información queda en poder de quien la recibe porque los Directores no se involucran, no visualizan la utilidad de estas líneas de trabajo, no otorgan tiempo para estudiar durante la jornada laboral ni materiales necesarios para

dar seguimiento a las mismas (auriculares, impresora, conectividad adecuada), no asignan al personal idóneo y rotan a los referentes.

4.2.2. La promoción del derecho humano de acceso a la información pública

A continuación se sintetiza la evolución del concepto de TRANSPARENCIA a partir de la sanción de normativas propuestas desde la puesta en funcionamiento de AGESIC, mostrando que en cada ministerio existían iniciativas que las preceden pero que demoraron en ajustarse a ellas.

Para hacerlo es menester retomar algunos contenidos la Ley de Acceso a la Información Pública y su reglamentación. En cuanto a la Transparencia Activa, se concedió un año para que las organizaciones expongan en los sitios web u otros medios electrónicos los aspectos mínimos -estructura, remuneraciones, escalafones y funciones, presupuesto, licitaciones, estadística, mecanismos de participación y el lugar al que deberían dirigirse las solicitudes ciudadanas- y luego se les obligó a designar un responsable de las publicaciones (Dec. 232, 2010). En materia de Transparencia Pasiva se les habilitó hasta fines de 2009 para enviar a UAIP la lista de los activos de información reservados y hasta fines de 2010 para adecuar los registros a las disposiciones (Ley 18381, 2008, Art. 33 y 34); más adelante se exigió designar delegados que reciban y respondan las solicitudes así como clasificar los documentos justificando la confidencialidad con prueba de daño (Dec. 232, 2010). Simultáneamente se promovió que los ministerios adopten una política de Seguridad de la Información (Dec. 452, 2009).

Anteriormente se mencionó que el ITAEL muestra muy buenos desempeños para el MIDES y menos positivos (aunque crecientes) para el MGAP. Como las áreas de comunicación son responsables de la administración de las páginas web, en lo que sigue se explica la incidencia de su historia y del rol que se les asignan sobre dichos resultados.

A tres meses de la creación del MIDES un trabajador proactivo diseñó una web en la que se difundían novedades y recién en Febrero de 2007 se crea la Unidad de Información y Comunicación (INFOCOM). De acuerdo con los entrevistados, los jerarcas demoraron en visualizar la importancia de contar con comunicadores formados porque priorizaban la construcción de una institucionalidad asociada al funcionamiento del PANES. En la memoria anual institucional se explica que apunta a garantizar el acceso a la información en base a los principios de TRANSPARENCIA y

RENDICIÓN DE CUENTAS para la construcción del GE (MIDES, 2008). Ha contado con cuatro jefaturas, sus sustituciones coinciden con un cambio ministro -no de presidente-, cada una le habría dado su impronta en cuanto a metas, metodología, organización de roles y secciones. En la reestructura general de 2012 asume recursos humanos y objetivos que estaban dispersos en el organismo, comienza a denominarse Unidad Asesora en Comunicación, a depender de la DIGESE y a separar un área de diseño, de la de contenidos y la de web; pero en 2015 vuelve a depender de la Ministra, a haber otros recursos de comunicación que no dependen de ésta, se distinguen las siguientes secciones: Redacción y Edición, Diseño gráfico, Diseño y desarrollo web, Fotografía. Pese a que en todos los gobiernos han escaseado recursos y han priorizado la comunicación masiva, su web tempranamente alcanzó estándares profesionales para la época y fue pionera en el uso de redes sociales dentro del Estado.

En el organigrama de MGAP no se dibuja un área central de comunicación que se diferencie de las que tiene cada UE. Como los entrevistados no reconstruyeron la historia de la misma se realizó una búsqueda en documentos oficiales y de prensa. En la Memoria del Ejercicio 2003 se encontró la primera mención a la Oficina de Comunicaciones como un ámbito separado de la sección de Informática y dependiente de DGS. En el siguiente período de gobierno hubo un Director de Comunicaciones Institucionales hasta que en abril de 2009 que comenzó a operar la Gerencia de Comunicaciones para fortalecer la comunicación interna y la imagen institucional del ministerio (MGAP, 2009b). Quienes llegaron a integrarla expresaron que rotaban los jefes, no existía claridad en la división de tareas y convivían unidades de comunicación desconectadas dentro de la organización.

Como uno de los cometidos del PAGPA era mejorar el vínculo con la ciudadanía mediante oficinas departamentales y el apoyo a la estrategia de difusión transparente, se financió un estudio de posicionamiento de imagen que relevó algunos inconvenientes. Teniendo presente los mismos, las autoridades designaron a su coordinador actual y éste inició una reestructura en 2015 a partir de la cual pasa a llamarse Unidad de Comunicación Organizacional y Difusión, a depender administrativamente de DGS, a integrar conceptualmente a los referentes de las siete UE -cada uno de los cuales tiene su jefe y dirección- que mantienen reuniones semanales porque *“el concepto es que la Unidad de Comunicación es todo (...) Yo*

pongo el ejemplo de una red bancaria porque hay una agencia central y tiene sucursales" (M2DCIE3).

En ambos ministerios se explica que las estructuras de comunicación están atadas a los ciclos políticos -porque las direcciones son cargos de confianza- y que esto les impide planificar a mediano plazo. Es por ello que, aunque la división organizativa del MGAP incluye un área interna y ciudadana, aún se promueve la comunicación masiva con los medios tradicionales y recién se intensifica el uso de la web y redes sociales (Twitter y YouTube) para ampliar la llegada a la población.

Ahora bien, la estrategia de adecuación de cada ministerio a las normativas fue diferente y ésta incluye la designación del área que se considera más “apropiada” para llevar adelante la gestión de la TRANSPARENCIA y SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN.

En el segundo semestre de 2009, desde INFOCOM se propone un grupo para clasificar documentos reservados o confidenciales y se inician las gestiones para que una OSC diagnostique el estado del MIDES. Luego de la presentación de resultados de CAINFO, en diciembre de 2010, se genera el Comité de Seguridad de la Información que en marzo del año siguiente se convierte en una unidad -dentro de la DIGESE- encargada de dar respuesta a las Leyes de Acceso, Protección de Datos Personales y Seguridad de la Información. En setiembre de ese año se designó a la Directora de Comunicación como referente de Transparencia Activa y al Presidente del Comité, que era ex Director de Informática, como referente Transparencia Pasiva. Eso refleja la tendencia a asociar legislación del GE con TIC. Finalmente se aprueba el primer informe de documentos clasificados y se protocolizan las respuestas ante incidentes informáticos. Dentro del MGAP, frente al vencimiento del plazo estipulado para la clasificación de activos, en Junio de 2010, la UAIP lo exhorta a cumplir. Tres meses después, la DGS sugiere crear un Comité Técnico supervisado por su Adscripta e integrado por la Asesoría en Sistemas de Información y Comunicación (ASIC), la Administración General y Servicios Jurídicos (Res. 778, 2010). En agosto de 2011, con financiamiento del PAGPA, éste realizó un llamado a Plan de Mejora de la Gestión de la Seguridad Informática que ganó Deloitte e implicó inventariar y catalogar los archivos durante 2012 para convalidarlos en febrero de 2013 (Res. 156, 2013)⁴¹. En diciembre de 2014 se derogó ese Comité para crear otro con carácter permanente (Comité Ley

⁴¹ Luego de que enviaran el catálogo no se hizo una nueva clasificación, se va determinando la confidencialidad conforme se realizan pedidos de acceso. La excepción a esto ha sido la del SNIA (Res. 184, 2016).

18.381) que estudie las solicitudes de información pública. A partir de entonces, de acuerdo con la lista de referentes de la web de UAIP, el Asesor de la UMC y una integrante de Servicios Jurídicos están a cargo de la TRANSPARENCIA ACTIVA y TRANSPARENCIA PASIVA, respectivamente⁴². Si tomamos como síntoma de su definición a dónde están alojados sus referentes, tienen un perfil administrativo y normativo.

La Ley de Acceso a la Información Pública esboza un procedimiento según el cual el interesado debe presentar una solicitud escrita al titular de la organización que incluya los siguientes datos: Identificación del interesado, domicilio, forma de comunicación, descripción del pedido, soporte en el que quiere la respuesta (Ley 18381, 2008, Art.13). El organismo cuenta con 20 días hábiles para contestar a la consulta pero se le concede una prórroga fundamentada por escrito dentro del plazo mencionado. De todas maneras, se otorga libertad para establecer vías y secuencia de pasos organizacionales.

El primer formulario digital que habilita el pedido de información en la Administración Central fue elaborado por el MIDES y quedó operativo en setiembre de 2009 en su web, pero dos años después se aprobó el Procedimiento de Tratamiento de Solicitudes de Acceso a Información Pública iniciadas por la ciudadanía. Por su parte, el primer formulario descargable del MGAP fue elaborado por la UMC en Agosto de 2013, lo que refleja un retraso para la habilitación y difusión del procedimiento.

En cuanto a la actualización de la web conforme a lo establecido, se encontró lo siguiente. En MGAP se registran algunas acciones de fortalecimiento de la imagen institucional que no pueden atribuirse a la normativa, porque paralelamente se estaba dando la implementación del PAGPA y la organización de una nueva Gerencia de Comunicaciones, pero pueden tomarse en cuenta para analizar la trayectoria de la Transparencia del organismo. De acuerdo con la memoria institucional, en 2009 la Gerencia de Comunicaciones elaboró un plan para rediseñar la portada y contenidos (MGAP, 2009b). Sin embargo, la integración de la clasificación de activos en la web se produce a más de cuatro años de la Ley 18381 y, en Junio de 2016, se observó que el Portal aún no se ajustaba a los parámetros porque: aparecían las autoridades pero no estaba su curriculum ni las remuneraciones; el organigrama era antiguo y se describían áreas que no existían; había una sección denominada “Transparencia” en la que, si

⁴² Se desconocen las acciones llevadas adelante por el denominado Comité Ley 18381 porque sus integrantes rechazaron brindar una entrevista amparándose en la reglamentación del ministerio.

bien se aludía al “Formulario para solicitar información” no estaba disponible, sólo había tres resoluciones y el catálogo; aparecían las licitaciones y alguna estadística pero no había mecanismos de participación más que una dirección electrónica desde la cual no se obtenían respuestas.

El resultado de la auditoría al MIDES de 2010, habría estimulado la concreción del Comité, jornadas informativas, procedimientos y su difusión por correo, la intensificación del uso de las redes sociales y la mejora de la interfaz de la web que quedó operativa en enero de 2012. Es por eso que a mediados de ese año se presentó al Premio a la Cultura de la Transparencia (siendo galardonado por AGESIC) y que, además, fue destacado su desempeño en las ediciones del ITAEL. Sin embargo, a Junio de 2016, en la web no se observa un organigrama ni curricula sino la presentación de autoridades, están disponibles las retribuciones por escalafón y el presupuesto hasta 2014, el formulario de acceso está pero no siempre funciona. Es decir que el avance que mostraba parece haberse enlentecido.

Según el “Manual de Orientaciones Técnicas para la Atención a la Ciudadanía”, los pedidos de acceso a la información pública pueden iniciarse completando dicho formulario, presentando una nota en el Departamento de Administración Documental o en las OT (MIDES, 2015b) pero ningún entrevistado reconoció la posibilidad de que estas últimas reciban pedidos. De acuerdo con los mandos medios, el procedimiento fue comunicado en 2011-2013 mediante correo institucional pero la rotatividad de personal habría provocado que gran parte del mismo desconozca la Ley y que no visualicen dicho acceso como un derecho humano. Además, pese a que el referente de TRANSPARENCIA PASIVA identificó cuatro vías oficiales de inicio (dos informáticas que son el formulario en la web del MIDES y formulario en la plataforma www.quesabes.org⁴³ y dos presenciales que son despacho de la Ministra o en el área de Administración Documental), otros entrevistados hablan de una quinta vía informal, que estaría compuesta por consultas que recibe y contesta cada Dirección Nacional sin respetar el procedimiento interno.

Por los canales oficiales el MIDES atiende un promedio de 40 consultas anuales, que llegan, principalmente, en formato papel y generalmente se contestan positivamente pero el desconocimiento de las acciones informales impide cuantificar el volumen de la demanda que no queda registrada. Las consultas pueden provenir periodistas, de la

⁴³ Este sitio web fue creado en 2012 por dos organizaciones de la sociedad civil: DATA y CAINFO.

academia y de la ciudadanía, siendo esta última la menos frecuente. Generalmente preguntan sobre los encargados de los programas, el volumen de beneficiarios, qué se está haciendo en una temática. Es preciso destacar que no existe un sistema electrónico de gestión de solicitudes por lo que, aunque el punto 10 del procedimiento interno indica que se le entregará al ciudadano el número que podrá seguir en la sección de expediente electrónico de la web, se exige que sea funcionario del ministerio.

Según la web de Trámites en Línea existen dos vías de acceso a la información pública en el MGAP: solicitud en la web oficial o presentación de un formulario en los CAM⁴⁴. En el trabajo de campo se observó que la primera también es presencial porque implica la descarga del documento para su entrega en una oficina⁴⁵. De todas maneras, existe una alternativa que no es mencionada allí ya que se puede completar un formulario digital en www.quesabes.org. De acuerdo con los entrevistados, cuando reciben un papel que haga mención a la Ley 18381 lo remiten al Comité de Transparencia por el Sistema Informático de Administración Documental (SIADOC), generando un expediente autoconsultable en la web. El resultado que se obtiene es un producto impreso.

Dentro del MIDES y del MGAP manifestaron que tienen problemas para aplicar las normas de TRANSPARENCIA (activa y pasiva) a casos específicos porque se generan debates jurídicos y éticos en torno a la delimitación entre datos públicos y privados, ya que lo que se interpreta como posible en una Ley está prohibido por otra. Si bien reconocen que la publicación de microdatos puede ser útil para el control ciudadano, creen que también puede vulnerar los derechos individuales o empresariales⁴⁶; además, sugieren que existen espacios grises en los que es difícil interpretar si el dato toca temas como la religión, política, orientación sexual, raza o incluso en situación de competencia económica. Consultados por este inconveniente, los referentes de AGESIC dijeron que, desde el punto de vista estrictamente legal, no existen impedimentos para otorgar un listado numerado y que tampoco lo hay para traspasar bases de datos entre organizaciones públicas porque, teniendo en cuenta las excepciones que consideran “objetivamente” identificables, son utilizados para fines

⁴⁴ Fuente: <https://tramites.gub.uy/ampliados?id=3514>. Fecha actualización 16/08/2016.

⁴⁵ Recién en Enero de 2017, en la nueva versión del Portal del MGAP, se agregó un formulario digital.

⁴⁶ Por ejemplo, piensan que publicar qué personas físicas o jurídicas reciben los subsidios contribuye con la TRANSPARENCIA en el uso de los recursos (bien público) pero podrían lesionar derechos personales (bienes privados) y generar estigmas que impidan que los beneficiarios accedan a servicios y a oportunidades económicas.

que están previstos por el gobierno; pero en los ministerios narraron diálogos con la UAIP y URCDP (unidades dependientes de la Agencia) en los que expresaron lo contrario y reconocieron que: *“las necesidades que ustedes están teniendo nos están haciendo a nosotros pensar que hay que trabajar mucho más la Ley porque no contempla las situaciones que están viviendo”* (M2DSIGE2). La segunda discusión gira en torno a las posibilidades reales de salvaguardar la identidad en dichos listados, dado que los avances tecnológicos permitirían fundir distintas bases del gobierno y construir una en la que se caracterice a cada persona o empresa sin contar su Documento, RUT, nombre o dirección. Vinculado con ello se plantea un dilema entre la eficiencia del relevamiento de datos y las garantías individuales. En estas organizaciones se aplican cuestionarios con dimensiones que terminan siendo útiles para otras áreas pero se opta por repetir las preguntas porque se privilegia la Ley de secreto estadístico que garantiza la reserva de los información.

Los entrevistados plantean que existen obstáculos políticos para la aplicación de una normativa que se impulsa en una Administración y debería continuarse en la siguiente. Explican que suelen impulsarse planes que están activos por un lapso breve de tiempo y que se detienen antes de producir resultados. Para ellos, la trayectoria de los mismos depende del carisma, poder de liderazgo e interés personal de quienes fueron asignados; pero, además, de que los mandos altos sigan permitiendo que recursos se ocupen de estos temas y de que no los sobrecargan con tareas paralelas. Dentro de los obstáculos materiales ubican al acceso a insumos tecnológicos (por ejemplo, generando un sistema de seguimiento ciudadano de su proceso) y de presupuesto porque, para ellos, existen “otras prioridades” emergentes en las cuales las autoridades deben hacer foco porque están más vinculadas a los objetivos del ministerio.

Para terminar, es preciso advertir que la Ley reconoce el derecho humano pero también permite reservar archivos que previamente no habían sido clasificados como tales o brindar información incompleta y dar por finalizada la solicitud. Además, en ambas organizaciones se visualiza la burocratización del mecanismo de acceso porque si el ciudadano no sabe cuál es el verdadero custodio de la información, se limitan a responder que ese dato no está en su poder (en lugar de derivarlo a la organización que corresponda). También se observa la falta de difusión de las Leyes y del procedimiento interno para cumplirlas, lo que exige que la persona recorra muchas puertas hasta comprender cuál es el método habilitado para presentar el pedido de

acceso a la información pública⁴⁷. Si la Transparencia Pasiva surge como complemento de la Transparencia Activa -porque se piensa que la ciudadanía puede ser capaz de participar y hacer notar al Estado que dato de interés público falta difundir- sería esperable que todo producto que emerja de una consulta de acceso a la información pública se vuelque en la web oficial del ministerio, pero esto no sucede y tampoco parece existir comunicación entre los referentes de ambas temáticas. De hecho, los nombres que están publicados en la lista de referentes de UAIP están desactualizadas⁴⁸ y podría reflejar el desinterés que están poniendo las organizaciones sobre el cumplimiento de la norma.

4.2.3. El uso de herramientas digitales para la comunicación externa

En esta sección se expone el desigual uso que hacen los ministerios de sus portales, redes sociales y correo electrónico, explicando en qué medida forman parte de una estrategia deliberada de Transparencia Activa y cómo inciden los factores organizacionales (acceso a presupuesto, recursos humanos y formación de los mismos así como la relevancia que otorgan las autoridades a la comunicación con la población por estas vías) y otros externos en el desarrollo de estos canales y en la participación ciudadana.

Antes de comenzar es preciso hacer notar que ambas organizaciones tienen una web oficial (www.mides.gub.uy y www.mgap.gub.uy) y otras particulares que dependen de Direcciones Nacionales, Unidades Ejecutoras (UE) e Institutos. Las primeras son coordinadas por las áreas de comunicación y de informática mientras que las segundas tienen heterogéneo vínculo con éstas, grado de avance y mantenimiento. Para ganar claridad y simplificar el análisis se hará foco en las primeras porque son puntos neurálgicos de la comunicación externa, pero se mencionará a las demás porque muestran los efectos de la duplicación de estrategias, del grado de profesionalización alcanzado y aportan a la discusión sobre los efectos de centralizar o descentralizar su administración.

En el MIDES se observa mayor trayectoria y diversificación en el uso de redes sociales pues cuenta con [Youtube](#) desde 2008 así como con [Facebook](#) y [Twitter](#) oficiales desde 2009, si bien creó [Google+](#) y [Linkedin](#), no realiza un mantenimiento a las mismas. El MGAP con [Youtube](#) desde el 2012 y [Twitter](#) desde 2016; [Facebook](#) generó una página

⁴⁷ Algunos trabajadores dicen que es porque tienen poca antigüedad en el cargo y otros porque nunca han tenido que iniciar el trámite (esto podría reflejar el desconocimiento que tiene la ciudadanía sobre sus derechos).

⁴⁸ En el MIDES figura como referente la ex jefa de comunicación y en el caso de MGAP la ex Directora Adjunta.

automática partir de las menciones que realiza la comunidad dentro de las cuales están sus trabajadores. Ahora bien, también se encontraron experiencias en la administración de Facebook en algunas OT y se consultó sobre los motivos por los cuales se habilita y sobre sus posibles consecuencias para la comunicación externa. Finalmente, los dos ministerios permiten el envío de consultas por correo de la web y reciben comentarios públicos en redes sociales, pero el MIDES responde los inbox de redes y ofrece un listado de correos electrónicos de cada área, mientras que en el MGAP sólo están disponibles los correos de las autoridades de las UE.

Los entrevistados de MGAP no saben desde cuándo existe la página oficial, pero fue posible rastrear menciones a la misma en la memoria anual del año 2000. En los documentos se indicaba que ASIC la mantenía y que, a partir de 2004, le acompañaba la Biblioteca Central. Entre 2007 y 2008, el Área de Comunicación rediseñó y testeó la segunda versión de la web, construida en base a los estándares de la época y eso refleja un primer intento de profesionalización de la herramienta. Cuando asume el nuevo Director de la Unidad de Comunicación organizacional y difusión, los resultados de ITAEL mostraban la falta de cumplimiento con la Ley de Acceso pero, por sobre todas las cosas, había fuerte problemas de usabilidad, desorganización y falta de actualización de la web. La gran mayoría de las notas que aparecían en la pestaña principal estaban a cargo de Director, pero las otras direcciones podían redireccionar al usuario a una web propia. En 2016, desarrolló la versión que quedó operativa en noviembre pero continúa ajustándose.

La primera página oficial del MIDES se pone en línea en Junio de 2005 por iniciativa espontánea de un funcionario; tenía un formato básico, la redacción de contenidos estaba a cargo de varias áreas y no respondía a estándares profesionales.

“...el MIDES se abrió en 2005 muy enfocado al Plan de Emergencia y no había ni encargado de comunicación ni nada. En realidad, un compañero (...) por interés personal hizo una página web del ministerio. Eso era muy casero y era él solo junto con algunos compañeros (...) No estaba hecha con una cabeza de comunicación sino con una cabeza más informática” (MIDCIE1).

Tras la creación de INFOCOM, se empezaron a coordinar las noticias sobre eventos del ministerio, políticas e historias de vida de quienes habían participado del PANES, dotándola de un perfil periodístico. Para eso se formó al plantel en temas de arquitectura y, entre 2009 y 2010, se trabajó en la usabilidad. También se generó un manual de estilo, se asistió a capacitaciones sobre redacción desde una perspectiva de género y se elaboraron plantillas oficiales: “...pero en el trabajo cotidiano como que

lo vamos ajustando. Hacemos acuerdos a la interna que no están por escrito” (M1DCIE1). Los logros obtenidos más adelante habrían colocado al área como referente del Estado.

En ambos ministerios se publica diariamente y la redacción de las notas está a cargo de las unidades de comunicación pero han participado referentes de las direcciones nacionales. Los márgenes de libertad en la selección de las temáticas han ido variando con las administraciones; actualmente, el coordinador maneja la agenda de las autoridades y, ocasionalmente, éstas realizan pedidos específicos⁴⁹. Los contenidos del MIDES incluyen historias de beneficiarios de las políticas sociales, actividades (seminarios, congresos, firma de convenios) e información sobre inscripciones y funcionamiento de programas (qué son y a quiénes apuntan). Por su parte, las producciones del MGAP buscan repercutir en los medios tradicionales del interior; es por eso que -si bien también se cubren eventos, acuerdos firmados y datos sobre fechas para el llenado de las declaraciones- escriben notas más cortas y se enfocan en colgar audios o videos que permitan a los periodistas sintetizar y difundir.

Un punto importante relacionado con la Transparencia, es el tipo de lenguaje que se utiliza para la redacción de las noticias, presentación de informes o bases de datos. Poniéndose en el rol de productores, los entrevistados plantean que, dadas las carencias de formación, es un desafío transmitir información científica o técnica que sea comprendida por toda la población. Como consumidores agregan que existe una barrera comunicacional entre el Estado y el ciudadano común porque cada organización escribe para sí misma, sus publicaciones son difíciles de encontrar porque están mal catalogadas, los buscadores de las web suelen arrojar un listado demasiado amplio y complejo que enlentece la búsqueda, se suele creer que el dato está disponible porque está en línea pero muchas veces no está en el formato adecuado o no se presenta desagregado.

En ambos casos, la primera red en ser creada ha sido YouTube. Esto parece estar asociado con la formación de los integrantes de las áreas de comunicación y el tipo de producción que se hacía en ese momento ya que, en un contexto de restricción presupuestal, era necesario vehiculizarla por plataformas masivas y gratuitas.

⁴⁹ El ex ministro, por ejemplo, solicitó la realización de una campaña para charlar sobre temas que entendía que no estaban claros a nivel de la sociedad y la ministra solicitó retomar las entrevistas en radios de pequeños poblados.

En Junio de 2016, el canal de YouTube “MIDES Uruguay” tenía 529 suscriptores y contabilizaba 118967 visualizaciones en los 116 videos que habían sido subidos desde diciembre de 2008. Estas cifras arrojan un ratio de 225 visualizaciones por perfil pero no permiten inferir que cada suscriptor miró más de una vez el mismo video porque pueden subestimarse las visitas de aquellos que no siguen el canal. Es preciso agregar que se utiliza la identidad visual porque se coloca el logo del ministerio en la portada del canal y las plantillas dentro de los videos que se comparten; aunque la descripción del contenido es breve, se garantiza la autenticidad de la cuenta con links desde y hacia la web oficial. Los primeros videos correspondían a la “Campaña Invisibles” y narraban la historia de personas con discapacidad que desempeñaban tareas que requerían de mucha destreza y precisión. En el momento en que se realizó la observación tenía tres meses de inactividad porque ahora las redes sociales permiten cargarlos sin recurrir a otras plataformas. Los materiales con más visualizaciones referían a programas de juventud, diversidad, discapacidad y rendición de cuentas y los menos vistos eran conferencias de autoridades y políticos, videos en baja resolución o que utilizan palabras poco conocidas, materiales que no son linkeados desde Facebook y aunque tengan acceso desde la web oficial no presentan una nota adjunta que despierte el interés del público en general.

La apertura de las otras redes sociales oficiales, al igual que la de la web, estuvo más ligada al impulso proactivo que a un plan de comunicación. Cuando se estaban popularizando Facebook y Twitter, el webmaster planteó la posibilidad de abrir redes *“su aporte venía más desde la propuesta pero los que estábamos con los contenidos éramos nosotros y decidíamos qué cargábamos o veíamos que subir (M1DCIE1)*. Según explican, les parecía interesante incorporarse a un mundo al que todos se estaban volcando para ampliar la comunicación externa, que la gente comente y que sirva como un amplificador de lo que se quería transmitir, pero dentro de la clase política había quienes temían recibir comentarios negativos y dentro de los técnicos temían generar una demanda insaciable. Valoran positivamente el hecho de que las administraciones que siguieron a la apertura de estas vías avalaran su continuidad sin intervenir en los contenidos.

En el otro ministerio también, en setiembre de 2012, se elaboraban videos sobre la producción rural y se optó por colgarlos en el denominado “Canal MGAP”. En 2015, se vio la utilidad de agregar conferencias del ministro para que los medios del interior

puedan tomar ideas e imágenes. Según sus referentes, la evaluación de la estrategia es positiva porque “*no solamente lo ve la prensa, lo ve también gente que quiera ver la conferencia*” (M2DCIE2). En Junio de 2016, no contaba con un logo oficial pero había un link en la web oficial en la que se lo promocionaba (garantizando la autenticidad de la cuenta), contabilizaba 214.314 visualizaciones de 374 videos, llevadas adelante por 1.109 suscriptores y otros usuarios. Claramente, no todos los suscriptores vieron todos los videos porque había un promedio de 193 vistas por suscriptor. Al principio se colgaban documentales sobre el medio ambiente y el último video, subido la semana anterior, contenía la aclaración del ministro a un grupo de productores sobre un problema que aquejaba a un territorio concreto. Los materiales más populares formaban parte de una serie llamada Uruguay Agointeligente que fue coproducida con Televisión Nacional del Uruguay y los tutoriales para el llenado de declaraciones juradas.

El Twitter del MGAP se creó dos semanas antes de comenzar el trabajo de campo de esta tesis luego de una fuerte insistencia a las autoridades sobre las bondades de la herramienta. Sus objeciones se originaban en experiencias personales negativas con las redes sociales. Si bien se pensó en todas, consideraban un logro haber podido tener una a la que estimaban que le estaba yendo bien por la cantidad de seguidores que adquirieron en poco tiempo (siendo la mayoría periodistas) y el aumento en la cantidad de visualizaciones de los videos de Youtube. Es decir que, en lugar de pensarlo como una vía específica se buscaba difundir lo que ya se colgaba en las otras plataformas.

Sobre esto cabe agregar que el Twitter es manejado por el Director de la Unidad y la responsable del Comunicación Masiva. No existen protocolos de comunicación o atención a través de redes sociales porque “*es imposible hacer un protocolo para una cuestión tan general y abierta. (...) ¡la casuística es tan amplia!*” (M2DCIE3). El criterio aplicado es, por lo tanto, el que el Director intuye qué es pertinente para cada caso.

Los trabajadores del MGAP no pueden acceder a redes sociales desde computadoras del ministerio y dicho hermetismo impide imaginar la posibilidad de que los CAM administren una red social. Según explican, esa clase de decisiones no está a su alcance sino de sus superiores. Lo interesante de esto es que, luego de múltiples menciones que hacían los trabajadores del ministerio, Facebook generó una página

automática en la que se los puede observar en actividades de socialización dentro de la jornada laboral.

En el MIDES la situación es diferente. En Julio de 2013, la Administrativa de la Oficina Este de Montevideo, abrió el primer Facebook gestionado desde una OT. Esta iniciativa marca un hito que habilitó a que otras también lo hagan. Tras ser entrevistada, dice que no se acuerda mucho de cómo surgió la idea pero que consultaron con la Unidad de Comunicación si podían hacerlo. Al principio, desde allí se les propuso que enviaran la información que consideren pertinente para volcar en la cuenta oficial del MIDES “...pero nos parecía que el sentido era otro. En nuestro Facebook no solo se publican cosas relacionadas al ministerio, (...) se publican otro tipo de cosas (...) Capacitaciones, actividades barriales, campañas de vacunación” (M1AMONT4). En algunas OT, manifiestan que no han tenido tiempo o recursos para implementar redes, pero que el equipo ha conversado sobre la posibilidad de abrir cuentas de difusión de cursos y novedades locales (por ejemplo, la presencia de la corte electoral, inscripciones a Uruguay Trabaja, cierres del local). Además, se observa que los técnicos problematizan la responsabilidad y dedicación que se debe tener a la hora de subir cosas que la gente puede comprender.

Estas experiencias emergen espontáneamente y dependen de la historia de sus impulsores. En la mayoría de los casos la experiencia parece ser positiva para la organización porque surge voluntariamente (no por imposición) y es vivida como una instancia que estimula su creatividad alejándolos de sus tareas rutinarias así como profundizando su sentido de pertenencia y el compromiso con la organización. Esto es especialmente importante porque la mayoría de sus líderes, aunque no todos, son trabajadores tercerizados. En casi todos los casos, los creadores de los Facebook de OT tuvieron que luchar con una oposición basada en el prejuicio o en brechas generacionales. Vencer esa resistencia o desconfianza inicial de los superiores, es vivido con fuerte satisfacción.

“Nosotros somos generadoras de muchas cosas (...) tratamos de brindar la mayor información posible y que la gente acceda. Nos preguntábamos cómo hacerlo por más de que implique que venga más gente a consultar (...) [y] cómo llegamos al público que no puede acceder a la OT, para brindar información de los programas MIDES o difundir muchos cursos” (M1AMONT3).
“La resistencia venía de la dirección departamental, por miedo a cómo pudiéramos manejar esto. (...) Queríamos correr más la voz. La gente está más prendida a las redes sociales hoy en día que a la tele. Y pasan un comunicado de prensa y lo escuchan de noche o la radio, el Facebook es más instantáneo” (M1AINT3).

Se detectaron problemas por la falta de profesionalización con la que se llevan adelante algunas iniciativas dentro de las redes sociales.

Los integrantes de la Unidad de Comunicación han asistido a cursos de redes sociales del MEC y en base a su experiencia generaron un protocolo sobre el nivel de compromiso del usuario (desde el más leve “me gusta” al exponencial “compartir”) así como lineamientos sobre las respuestas, qué publicar, en qué formatos y con qué identidad visual. Cuando se abre una cuenta, se transmite en una sesión de intercambio que incluye la advertencia de que, como se habla en nombre del MIDES, no publiquen cualquier noticia ni respondan a cualquier comentario. Si bien estas instancias son valoradas positivamente por los Administradores de Facebook, creen que son breves. Ellos tardan en aprender a usar la herramienta o en generar elementos atractivos para el usuario porque carecen de formación y experiencia. Por ejemplo, tienen dificultad para abrir una “fan page” porque en su vida cotidiana manejan la modalidad “persona” y tienen la intuición de que es mejor abrirse esa clase de cuenta para tener mejor llegada o dominio de lo que le gusta a los seguidores pero no saben cómo sostenerla: *"Después que pude hacer la "página", no supe cómo manejarla. (...) quedó abierta y la gente le pone "me gusta", pero ta... En realidad, fue un tema de "burreza" mía"* (M1AINT3).

Se observa la desigualdad en el grado de conocimiento de las lógicas de difusión y multiplicación de mensajes a través de Facebook. Algunos, han salido a buscar seguidores dentro de su círculo de amigos o de perfiles similares al suyo y los más osados se han atrevido a invitar a las autoridades a que le den “me gusta” a su Fan Page. En varios casos se mencionó la necesidad de agregar condimentos para mantener el perfil de activo y conservar las “amistades”; compartiendo producciones de otros o publicando diariamente noticias que no están directamente asociadas al ministerio (ofertas laborales, capacitaciones o sucesos locales protagonizados por los beneficiarios de los programas sociales). De todas formas, en otras OT no visualizan la importancia de “cazar amigos”, tender redes intraministeriales con Facebook de otras OT o difundir sucesos locales.

Todos los administradores manifiestan que no pueden realizar publicidad política pero ha pasado que algún perfil de OT fuera agregado a un grupo del FA o que se publiquen aclaraciones del partido.

Un aspecto que resulta ambiguo para el análisis, es el de la dedicación horaria de los Administradores de estas redes sociales. El GE promueve la presencia del Estado las 24 horas los 7 días de la semana a través de Internet. La mayoría de las iniciativas son manejadas por un trabajador y no todos publican diariamente, pero hay quienes lo hacen fuera de su horario. Si bien esta es una decisión personal, que refleja el esmero y el compromiso, afecta sus derechos a tener una retribución acorde a su tarea y dedicación full time.

“Cuando llego a la oficina, lo primero que abro es el Facebook y el Facebook deja de funcionar a las tres (cuando yo me voy). Si no hay nada para publicar, por ejemplo ayer, busco en todos lados algo para subir. Los martes o miércoles subimos el Gallito Luis, que nos lo pasan. Antes lo imprimíamos y lo poníamos en la puerta del local, ahora lo pasamos por ahí” (M1AMONT3). “Diariamente hago una publicación como mínimo (...). Como lo tengo en el teléfono y la cuenta está siempre abierta, cuando hay una noticia relevante la comparto. A veces es un sábado o domingo. A veces no solo comparto noticias estrictamente del MIDES o estrictamente vinculadas a políticas sociales, pongo noticias de interés general. Por ejemplo, un spot que grabó Luis Suarez por la prevención del cáncer de mama o lo de Emiliano Lasa. Lo hago para no saturar solo con noticias o publicidad de lo que hace el MIDES a nivel nacional o local.” (M1AINT4)

Es preciso hacer hincapié en del escaso control de seguridad como reflejo de la falta de profesionalización. Estas redes de difusión pueden asociarse a cuentas de Google - personales o colectivas- o administrarse desde celulares, computadoras o redes que no pertenecen al ministerio. De lo anterior parece desprenderse que las autoridades no han considerado la necesidad de brindar herramientas para estos emprendimientos y que los referentes de comunicación no se han cuestionado qué pasaría si el trabajador se desvincula del ministerio.

Ahora bien, uno de los temas centrales para el GA es la posibilidad de interactuar por medios digitales porque teóricamente éstos favorecen la participación ciudadana y, según AGESIC, estamos en una etapa en la que están dadas las posibilidades tecnológicas para avanzar pero en las organizaciones *“falta todavía prepararse para lo que es la respuesta al ciudadano y entender la comunicación como un proceso integral”* (ADPGA).

Es importante destacar que en el informe de transición del exministro se decía que las redes sociales habían operado como puerta de entrada a la organización pero que prevalecía el desafío de definir un protocolo de actuación y derivación tan rápido como seguro (MIDES, 2015a).

La Unidad de Comunicación habilitó los comentarios de Facebook pero no las publicaciones externas de los usuarios dentro del muro oficial para evitar que introduzcan preguntas personales o quejas, pero éstos utilizan cualquier noticia para

hacerlo como una forma de presionar al organismo a dar una respuesta rápida o favorable. Tras notar esto se convino no brindar información en la sección común e invitar a que planteen sus casos por mensaje privado, pero como los comunicadores no contaban con el conocimiento como para responder a las preguntas que llegaban al inbox, hasta Julio de 2016 se las derivaba a otras secciones del MIDES y luego empezaron a ser contestadas desde el CENASC. De todas maneras, la Unidad también les pidió, que insten a dirigirse al ministerio para preservar los datos personales y comprobar su identidad.

En el Portal oficial, a partir del 2012, también se podían enviar correos o comentarios de las noticias y llegaban a la Unidad de Comunicación. De esta forma, el ministerio apostaba a que sea un instrumento interactivo de resolución o recepción de inquietudes pero no se promovía que las OT difundan o respondan a los beneficiarios aunque sus direcciones estén disponibles en la página web. De lo expuesto se desprende que no se consideraba al intercambio en redes sociales, web o correo electrónico como una atención ni se reconocía a estos medios como canales formales de comunicación con la ciudadanía, por lo que no se registraba la interacción dentro de la sección de consultas del SMART.

En 2016, en el MGAP no se permitía comentar las notas del Portal pero sí se podía enviar correos a una dirección oculta dentro del mismo y a los CAM. Consultados por la posibilidad de habilitar la interacción con el ciudadano en la nueva versión de su web, se dijo que no formaba parte de los planes y que esa decisión no era por regular los comentarios sino porque se optaba por *“ser directo en los canales de comunicación y en los idiomas que me parece que son más acordes a los objetivos. Twitter es una herramienta que llega muy rápido y es muy utilizada por líderes de opinión. Entonces, nuestro objetivo está puesto ahí”* (M2DCIE3).

Por otra parte ningún entrevistado sabe con certeza quién recibe los correos de la web pero estiman que llegan al CAM de sede central para que los redistribuya. Además, se encontró que si bien se habilita que los productores les escriban mails a los centros y la supervisión estima que todos saben que deben difundir esta vía de comunicación, no es así. En general utilizan el correo para transmitir unidireccionalmente requisitos muy extensos o enviar links que clarifiquen la información porque creen que la web no es amigable para el usuario externo. De hecho, casi todos cuestionan la estética, la organización y la periodicidad de actualización del contenido de la web que estuvo

operativa hasta noviembre de 2016. Los Ejecutivos de Atención que las rutas no eran intuitivas y que lo que figuraba en ella correspondía a la forma de proceder de antes, a una organización distinta y a un equipo que ya no desempeña funciones en el ministerio. De todas formas, muchos agregan en que muchos productores no sabe usar Internet, no tienen buena conectividad o prefieren la atención presencial para informarse o hacer trámites vinculados al MGAP por su edad o nivel educativo.

“Es un trauma meterse a la página del Ministerio de Ganadería, para mí ya no lo es porque ya estoy acostumbrada pero cualquier otra persona dice “¿Dónde encuentro esto?”. Tenés que meterte en 80 pestañas para poder llegar a encontrar un formulario. Es como media engorrosa” (M2AINT1).

A esto se le sumaba que algunas UE enviaban novedades y normativas pero eso ya no era frecuente. Desde la Unidad de Comunicación Organizacional y Difusión, no se tenía por costumbre enviar boletines o gacetillas a los trabajadores, aunque sí se hacía diariamente con la prensa. Como ni siquiera dentro de los CAM ubicaban fácilmente las nuevas publicaciones, no todos estaban habituados a navegar por la web y se enteraban de las cosas después que la población de las decisiones, la supervisión diseñó una estrategia de difusión interna mediante la cual uno copiaba las noticias, las ordenaba según la importancia que pudiera tener para la atención y las enviaba por correo a sus compañeros.

Cuando finalizó el trabajo de campo de esta investigación no estaba implementada la nueva web pero proyectaban cambios que tuvieran en cuenta la posición del usuario y los lineamientos propuestos por AGESIC para los Portales del Estado (accesibilidad desde dispositivos móviles, contraste de letras, mapa del sitio). En el proyecto trabajan ASIC, el referente de GE del MGAP, colaboradores de la Agencia y la Unidad de Comunicación. Además, a fines de mayo había empezado a intervenir una Consultora -financiada con fondos del BID- para cumplir con la normativa de TRANSPARENCIA, cambiar las rutas y se esperaba que el 17 de Setiembre comenzara a operar:

“La concepción [nueva] es “qué es lo que la persona busca y quiere ver cuando entra a una página”. Nosotros tenemos que pensar en un productor, en un ciudadano que entra o en un periodista. La que tenemos activa está pensada a nivel institucional pero no sé si vos querés saber quiénes son las autoridades o qué es lo que el ministerio te va a ofrecer a vos.” (M2DCIE2).

La página del MIDES ha sido mejor evaluada que la del MGAP y la están modernizando para ajustarse a los estándares actuales y que las personas busquen lecturas ágiles, concretas y apoyadas en imágenes que llamen la atención y se puedan visualizar desde sus dispositivos móviles. Sin embargo, en 2016 estaban deshabilitados los comentarios de las notas y la responsable en comunicación decía

que se estaba haciendo foco en las redes sociales por el bajo costo de mantenimiento y porque: la principal población objetivo está volcada en ellas, los usuarios que están acostumbrados a usarlas en su vida cotidiana, resultan más intuitivas que una estructura web.

En cuanto al contenido de las noticias, desde CENASC y OT se realizan algunas quejas que involucran a toda la estrategia de comunicación de las autoridades. Al igual que en el MGAP se explica que, por un lado, se informa primero a la población y luego a los trabajadores y que, por el otro, se difunde información incompleta que lleva a que los usuarios interpreten que les corresponden y están disponibles beneficios para los cuales no hay cupos o existen prerequisites que no fueron difundidos (generando falsas expectativas y un aumento de la concurrencia a los centros).

Dentro del MIDES se han hecho estudios básicos de la cantidad de visitas al Portal y las noticias más leídas; también se han hecho experimentos en los que otras personas son filmadas mientras tratan de encontrar datos. Sobre esto, se dice que el principal problema que tienen es que analizar cuáles son las notas más exitosas y qué busca la gente implica tiempo y recursos. Ellos realizan un análisis asistemático e intuitivo de redes sociales, leyendo comentarios y con herramientas de libre uso que caracterizan seguidores e identifican publicaciones con mayor impacto. Eso les habría permitido trabajar sobre las imágenes negativas que creen que están instaladas a nivel de toda la población y generar aclaraciones en diversos formatos y medios. La primera de ellas está vinculada con el rol restrictivo del ministerio ya que se piensa que, en lugar de promover el desarrollo social de los uruguayos, se trabaja sólo con los “pobres”. Al salir a aclarar sobre la diferencia que existe entre eso y generar programas para la población vulnerable para compensar su situación de partida (las cuales no necesariamente incluye bajo ingresos), se corre el riesgo de perder el rol de referente de las políticas sociales y confirmar que es una organización que ayuda a “algunos” y deja a “otros” librado a sus posibilidades individuales. A esto se suma que han detectado que la gente, en lugar de aplicar una mirada indulgente sobre la participación que se brinda a “los pobres” en las políticas de redistribución de la riqueza, se califica al ministerio de asistencialista y se asocia a quienes reciben subsidios con atributos negativos y peyorativos: “los que no quieren trabajar”. Con respecto a los mensajes contruidos, puede incurrir en paradojas comunicacionales. Por ejemplo, según explican, las personas creen que se entregan altos montos de

dinero a quienes cuentan con la TUS y desde la Unidad se hizo una campaña para transmitir que no era posible vivir con esos ingresos, lo que habría implicado que se instale el mensaje de que lo que hace “no es suficiente”.

"La típica que dice la gente que no conoce mucho -con lo que tenemos una la lucha permanente porque es como el "estigma" del MIDES- es cómo que le damos plata a los a gente que no hace nada y que alimentamos vagos. Eso es lo que muchas veces sale en las redes sociales. (...) Además, hay una fantasía de que se da mucha plata." (M1DCIE1)

Una de las campaña en web y redes sociales más conocidas fue la denominada “Mitos y verdades” pero también cuentan con una sección en la web “MIDES aclara” que responde a las notas de prensa. Igualmente, resulta significativo que en los trabajadores de las OT coincidan con el carácter asistencialista que ha tomado el ministerio sin que haya campañas internas que traten de corregir esa mirada:

“Yo estuve en la centralidad y llegó un momento en el que me sentí inútil. No sabía ni lo que estaba haciendo, hablando en abstracto y generando problemas en donde no los había. (...) Nos estamos volcando mucho más a ser un ministerio de asistencia social que de desarrollo social. Eso te genera impotencia. “Desarrollo” es generar herramientas en las personas para que sean autónomas y “Asistencia” es el estar permanentemente con el “pobrecito el pobre”. Es como la frase famoso de Paulo Freire de darle la caña en vez de darle el pescado” (M1AINT5).

Asimismo, tienen desesperanza sobre la mirada que existe del ministerio en el territorio porque *“El mundo entero odia al Mides. No nos quiere nadie. Eso sí complejiza bastante el trabajo porque es como que tenés que empezar a construir de cero. (...) Lo que pasa es que, en general, cada vez que se recurre al MIDES no hay respuesta”* (M1AMONT2). Esto se suma a que creen que cada vez que se lanza un nuevo programa o una edición del mismo, se difunde en los medios de una forma que permite que se generen expectativas que luego no pueden ser cubiertas por falta de cupos: *“Lo otro es tiro la bomba en los medios pero a la interna hay es una carencia de contenido (...) Dicen “vamos a poder dar un curso de carpintería” y hay dos cupos”* (M1AMONT4).

Como se mencionó anteriormente, en el MGAP existe un estudio de posicionamiento de imagen que, en el momento del trabajo de campo, tenía menos de tres años de antigüedad. Debido al hermetismo planteado con esa consultoría -la cual fue calificada como “reservada” frente a un pedido de acceso a la información pública para esta investigación- no fue posible profundizar en sus conclusiones, pero en las entrevistas se mencionaron sus resultados más significativos. Según se pudo recoger, esa imagen del organismo “controlador” que no implementaba políticas organizadas de desarrollo rural que atacaran verdaderamente las principales problemáticas del medio a la que se aludió al comienzo del análisis -para sintetizar cómo los propios trabajadores creían

que era el vínculo del MGAP con población antes del 2005- es similar a la que se habría constatado ocho años después dentro del relevamiento sobre la percepción del ministerio. En efecto, la encuesta habría sugerido que la población urbana y rural cree que el principal objetivo del MGAP es intervenir tanto en los costos como en los ingresos de la producción cárnica y que en el campo prevalecen las problemáticas socioeconómicas que se registraban en anteriores gobiernos como la incidencia de pobreza rural, la falta de inversión en infraestructura y la limitación en el acceso a servicios básicos (educación, salud, luz y agua).

"Ese estudio estaba enfocado al público en general, no al agropecuario, y los resultados no están muy alineados con lo que el ministerio hace o pretende hacer. Por eso la conclusión de ese estudio es que acá hay un desafío muy grande y es mejorar la comunicación y el posicionamiento del ministerio en la ciudadanía. Hubo un lineamiento muy claro, hecho por el ministro, que hace referencia a la generación de conciencia agropecuaria. La ciudadanía, por ejemplo, en aquel estudio decía que el MGAP está para controlar precios y para fijar precios de la carne. Eso es un solo ejemplo de algo que la ciudadanía cree y que no tiene nada que ver con la realidad" (M2DCIE3).

En este ministerio no se mencionó una medición de la página web o del Twitter para redirigir la opinión pero chequean cuáles son los videos que reciben más visitas y cuentan con una herramienta de medición de impacto en los medios que fue contratada en 2016 para monitorear las palabras asociadas al MGAP que salen en prensa, televisión y radio: "*...este sistema que nos monitorea los resultados. Esto a nosotros nos da la posibilidad de decir "Vamos bien", "Vamos mal", "Salimos", "No Salimos", qué impacto tuvo un tema y qué impacto tuvo el otro. Sobre eso elaborás la estrategia*" (M2DCIE2). Según creen los referentes, las estrategias implementadas han sido buenas para llegar a su público objetivo porque a través de YouTube están llegando a los medios del interior, el Twitter es utilizado por la mayoría de los periodistas y, si bien no están implementando campañas publicitarias para la ciudadanía en general se trabaja en generar la conciencia agropecuaria mediante la intervención comunicacional de la Expo Prado.

4.2.4. Los Planes de Acción para mejorar el vínculo con la ciudadanía

Anteriormente se dijo que Uruguay es miembro de un grupo internacional de Estados que promueven la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración con la sociedad civil en el ejercicio del gobierno teniendo como aliadas a las nuevas tecnologías. Las condiciones para formar parte de la AGA son elaborar documentos bianuales que contengan metas de trabajo, autoevaluar sus tareas, apoyar consultorías que diagnostiquen su nivel de avance y la pertinencia de sus objetivos. A continuación

se describe la metodología de elaboración de compromisos de GA, haciendo énfasis en el segundo plan de acción (2014-2016) porque estuvo vigente durante esta investigación. Además se problematiza su función en la adopción de los valores mencionados, dentro de los ministerios estudiados.

Según los entrevistados, en setiembre de 2011, un equipo de delegados del Poder Ejecutivo asistió a la Asamblea General de la ONU en la que se lanzó la AGA y se comprometió a que Uruguay la integre. Como se observaban puntos en común con la estrategia de Datos Abiertos que estaba siendo dirigida por AGESIC, se le asignó la coordinación de los planes. Al interior de la organización creen que se les ha confiado esa conducción por su posición estratégica en la Administración Central y su capacidad de liderazgo, de resolución de problemas y de seguimiento de agendas transversales.

“Creo que el Gobierno Abierto quedó en la Agencia porque ya había muchos proyectos en los que estábamos vinculados y queríamos cambiar la forma con la que el Estado se relaciona con la ciudadanía. Hay muchas cosas que exceden lo que es Gobierno Electrónico pero, por eso, estamos trabajando en proyectos con un grupo de trabajo que es ampliado” (ADPGA).

Según recuerdan, desde el principio la dinámica política jugó en contra de la participación de la sociedad civil. Como se esperaba que Uruguay oficialice su postulación antes de fin de año, en noviembre se lanzó una resolución del ex Presidente Mujica en la que se solicitó a jefes de AGESIC, OPP, UAIP, MEF e INE que designen referentes de GA. Para cumplir con los plazos, deberían subir un borrador a Internet y darle 15 días a la ciudadanía para que opine o proponga temas, pero éste fue aprobado en agosto de 2012 (vigente hasta diciembre de 2013) sin que haya habido tiempo para difundir la iniciativa fuera del ámbito gubernamental. Algo similar habría sucedido con el segundo plan de acción. Hubo mesas de diálogo externas y dos instancias de consulta pública, que dieron inicio y fin al proceso, y cierto acompañamiento extraoficial pero no tuvieron la cantidad de comentarios externos esperados. Además, si bien debería estar pronto en marzo de 2014 y operar hasta fines de 2015, como se aprobó recién en noviembre se amplió su vigencia hasta 2016.

Desde AGESIC se dice que para el segundo plan de acción se invitó a todo el Poder Ejecutivo a redactar compromisos pero estuvieron involucrados sólo 8 ministerios, mientras el MIDES se mostró fuertemente activo presentando 8 de 91 metas, el MGAP no presentó ninguna. Como la propuesta no fue obligatoria, creen que la

cultura organizacional de cada uno determinó su predisposición a integrar el documento. Primero se habría hablado con decisores con los que se tenía contacto, pudiendo ser el ministro, los directores o directivos. Luego el área de Ciudadanía Digital habría convocado a instancias individuales y colectivas en las que se habría explicado a quiénes serían referentes de las 27 organizaciones involucradas: los objetivos del GA así como los límites y las implicancias colocar una meta en el documento. Por último, se habría invitado a 14 OSC de la Red de GA en Uruguay, a dos mesas de diálogo presenciales pero se aclaró que sus opiniones no necesariamente se transformaron en compromisos.

Aunque la metodología de trabajo descrita por la Agencia parece involucrar a varios actores y atravesar un proceso más amplio de reflexión, algunos entrevistados que formaron parte del proceso discrepan un poco con eso. En primer lugar, no se acuerdan cómo llegó la propuesta al ministerio pero creen que los vínculos oficiales con la Agencia fueron generados o reforzados por otros de carácter personal y que existe una tendencia a generar acuerdos informales que cesan con el cambio de gobierno porque los referentes abandonan el área o el ministerio. Por otra parte, afirman que las elaboraron rápidamente y sin tener conocimiento del tema, cuando el jerarca de su dirección le ordenó “poner algo” a unos días de finalizar el plazo. Dicen que la AGESIC no solamente orientaba en la selección de metas sino que condicionaba el contenido de las mismas. Destacan que muchas de las propuestas del MIDES formaban parte de la planificación prevista dentro de cada área; es decir que no se generó algo nuevo a partir de una idea aportada por la sociedad civil.

“Nosotros teníamos nuestro plan de trabajo. Dos días antes de que cerrara el Plan de Gobierno Abierto, creo que llegó a través de alguien de DIGESE que metiéramos algo de XXX (...) Le contamos lo que estábamos haciendo e identificó qué le parecía que podía (...) Lo que hicimos fue redactar algo que no incidió en nada en la planificación que teníamos” (MIDPGA1).

En la Agencia indican que esto sucede porque no existe una política nacional del GA en el país sino un plan de acción cogestionado que recoge iniciativas existentes y se les da un matiz diferente. Agregan que en la Agenda Digital se colocan metas enfocadas en la aplicación de tecnologías, elaboradas por organismos privados y públicos, en función de principios de acceso, equidad y participación que ocasionalmente pueden volcarse en el plan bianual de GA. Este último, por su parte, se concibe como un portafolio de proyectos que tienen un componente digital pero que no están enfocados sobre él y que, normalmente, ya están por ejecutarse.

“...no son proyectos que el Ministerio de Educación invente para poner el plan de Gobierno Abierto sino que son proyectos que ya tienen objetivos y a los que les damos el enfoque de que apliquen cosas de Gobierno Abierto: ¿Este proyecto cómo lo armaron?, ¿quién es el beneficiario? ¿No sería bueno tener una instancia de consulta pública para esta etapa? ¿No estaría bueno tener una instancia de diálogo para esto otro? ¿No estaría bueno que transparente esto? Le damos el matiz de Gobierno Abierto en proyectos que ya están andando o se están construyendo” (ADPGA).

"Hay organismos que ya vienen con cosas y a los invitamos a participar y cuando les mostramos lo que es dicen: “¡Pa! Pero esto que estoy haciendo es Gobierno Abierto”, entonces con ellos es bien fácil "Documentémoslo y mostrémoslo al mundo" (porque, en definitiva, el plan es eso). Hay otros casos en donde han surgido proyectos porque han venido demandas de la sociedad civil en las que dice "En particular, me interesaría...". Sobre todo se demanda la apertura de información porque es muy difícil que la sociedad civil te invente un proyecto o un programa nuevo del ministerio. (...) En muchos casos se armaron proyectos o compromisos por demandas y en otros casos son compromisos que ya tenían en cartelera los ministerios" (ADPGA).

La imprecisión con la que se habría definido el término de GA, sin aludir a sus implicancias para las políticas de comunicación del gobierno por Internet que estaban en el discurso original de Obama, trajo aparejada la desigualdad en el contenido y los alcances de las metas del Plan de acción.

De hecho, aunque no todos los entrevistados (vinculados o no con los planes de GA) parten del mismo posicionamiento conceptual, coinciden en que dentro de sus organizaciones existen proyectos que responden a la filosofía de transparencia, participación y colaboración (algunos de los cuales preceden incluso a las leyes de 2008) pero que no se incluyeron en el documento por desconocimiento del tema. Paralelamente, algunas organizaciones propusieron objetivos de corto alcance, como la realización de conferencias o la publicación de microdatos antiguos que ya estaban generados, que no tienen impacto en el ciudadano común o que están menos vinculadas a la filosofía de AGA. Consultada por esto, la referente de AGESIC dijo que no todos los compromisos del segundo plan implican TI pero que es casi imposible pensar en uno que tarde o temprano no termine involucrándolas como habilitadores. De la misma manera reconocen que algunas metas se vinculan estrechamente con la informatización de procesos (es decir, con el GE) y por lo tanto constituyen una base sobre la cual se sostendrían posteriormente metas de GA.

A diferencia de las estrategias de GE, que comúnmente ponen como contraparte a las áreas de informática, no existe un criterio común para designar a los responsables de los planes de GA de los ministerios (que pueden ser uno, muchos o ninguno) y pueden ir cambiando.

La escasa visualización de la importancia de este tema por parte de las autoridades entrantes en 2015, en un contexto de restricción económica, habría provocado la

reasignación de recursos materiales y humanos. De hecho, algunas metas quedaron sin nadie que las haga cumplir en tiempo y forma. Si bien AGESIC ofrece fondos concursables, desarrollos estandarizados y asesoramiento técnico para cubrir los componentes tecnológicos, cada organismo tiene que prever su presupuesto.

"Desde el 2008 hasta acá hemos cambiado Presidente pero no de línea de gobierno y eso ayudó un poco, pero igual hubo cambios en ministerios. En donde cambiaba el ministro, por más que fuera del mismo partido, cambiaba... En algunos casos, lo que ha pasado es que vienen los nuevos y dicen "¿Esto, para qué era?, ¿qué estaban haciendo?". Se da una especie de parate y de puesta a punto a partir de la cual seguimos. Había que explicar, cuando cambiaban los referentes o contrapartes, pero nunca se canceló por el cambio de ministro. En algún caso, capaz que el ministro entrante diría "Yo esto no lo hubiera hecho nunca" o "hubiera hecho otra cosa", entonces había parates o meses de indefinición. Con los planes de gobierno abierto nos pasaba lo mismo, cambiaban los referentes y ahora a quién le pregunto. Entonces, ¿qué hacemos?" (ADPGA).

Por último cabe agregar que la gran mayoría de los trabajadores no ha entrado en contacto con la Agencia por sus proyectos y, de hecho, desconocen sus actividades. A partir de lo que saben, existen varias posiciones a favor y en contra, las primeras se dan cuando hablan como usuario de servicios del Estado y las segundas cuando lo hacen desde su rol en el ministerio. Muchos visualizan obstáculos internos y otros refieren a las posibilidades de la ciudadanía de adaptarse a estas formas de relacionamiento con el Estado. Para algunos el uso de TIC evita que el ciudadano realice traslados innecesarios a las dependencias públicas y para otros, en un contexto en el que persiste la Brecha Digital, se trata de brindar una alternativa que compita con los canales presenciales y telefónicos de atención. Sin embargo, ninguno percibe que el Estado esté listo para recibir participación masiva del ciudadano en línea mediante comentarios en Internet y solo prevén, al igual que en las estructuras de participación presencial, que la sociedad civil organizada tome la palabra para decidir sobre cuestiones de gobierno.

Esto coincide con lo expuesto por los referentes de GA sobre los obstáculos para generar mecanismos de intervención ciudadana. Por un lado aluden a la burocracia del sistema de toma de decisiones y la baja concurrencia de la sociedad civil a las instancias de diálogo presencial, descrita en el apartado 4.1.5., se traslada al gobierno en línea. Sobre lo primero se dijo que nunca se convoca a ciudadanos aislados sino de organizaciones de primer nivel (como CAINFO) o de segundo nivel (como la Red de GA de Uruguay), se realizan reuniones en horarios en los que sólo pueden concurrir las personas que estén trabajando para el tema y se colocan niveles de decisión por encima de los niveles consultivos. Sobre lo segundo, se agregó que AGESIC no

concretó la meta de generar una plataforma de e-participación argumentando que realizó un estudio entre académicos nacionales que indicaría que no estaban dadas las condiciones para llevarla adelante.

“Es baja la "participación" en Uruguay. No es un país muy proclive a ese tipo de instrumentos, pero también hay que estar preparados. Eso forma parte del proyecto que estamos tratando de lograr. Estamos trabajando en no agregar nuevas instancias sino usar los canales que ya existen y que se apropien de estas cosas. Hay instituciones que ya tienen pila de instrumentos de participación presenciales o en línea (por correo). Nuestra estrategia es lograr canalizarla por esos mismos lugares" (ADPGA).

4.2.5. Los alcances del Gobierno Abierto en Uruguay

En este apartado se retoman algunos puntos tratados a lo largo del capítulo para analizar la desarticulación de las estrategias nacionales y ministeriales de GA (algunas de las cuales son adoptadas, otras adaptadas y otras emergen dentro de ellos).

Se han compartido numerosos ejemplos que los ministerios tienen dificultades para adaptarse a las nuevas formas de relacionamiento con el ciudadano porque los ciclos políticos son cortos en relación al tiempo que necesita la organización para reconocer un problema, generar o ajustar una propuesta, implementarla y evaluarla.

Por un lado, se observa una tensión entre trabajadores estables que conforman la burocracia tradicional e institucionalizada (algunos de los cuales son profesionales universitarios) y aquellos que conducen la implementación de planes quinquenales de gobierno desde cargos de confianza. A medida que pasan los años, los primeros se convierten en los portavoces de la historia organizacional y de sus proyectos (esto incluye la identificación de protagonistas, de lo dicho y lo hecho) pero tienen escasa capacidad de incidencia sobre las decisiones que toman las autoridades entrantes (que tienden a proponer fuertes reformas) sobre la estructura que debe asumir, sus líneas estratégicas y sus programas. El personal permanente también conforma la identidad y reproduce la cultura que trasciende a los objetivos formales, por lo que en sus discursos se observa que son poco permeables a los cambios bruscos y que esto choca con el cronograma gubernamental. Los segundos, por su parte, cuando llegan al cargo tratan de modificar las relaciones de poder establecidas. Son capaces de incidir en las decisiones (por lo que normalmente conocen el detrás de escena de las mismas) y muchas veces justifican la puesta en práctica de estrategias informales porque consideran que es demasiado extenso el proceso de discusión del presupuesto, su aprobación y asignación. Es decir que se suelen generar acuerdos orales y menos participativos que facilitan la implementación rápida de los planes, programas y

políticas pero que, al no documentarse, peligran sus posibilidades de continuar cuando se desvinculan en el siguiente mandato. De todas maneras, como cualquier estructura social, todos coinciden en que los ministerios tienden a un equilibrio (de objetivos y metodología de trabajo) del cual le es difícil apartarse aunque el cambio signifique una mejora para éste y su entorno. Es por ello que todos hacen notar que las transformaciones siempre son más aparentes que reales y que cotidianamente se siguen manejando de la misma manera. En ocasiones, el conflicto entre ambos tipos de trabajadores deja de ser latente para expresarse mediante anécdotas sobre acciones u omisiones que reflejan la desconfianza o la deslegitimación de los superiores que acceden a sus cargos por carrera partidaria.

Por otro lado, se describen las causas y los efectos de la falta de políticas de difusión interna y externa. La ausencia o debilidad de áreas que coordinen la comunicación organizacional repercute en la transmisión de información desde la cúpula hacia abajo y viceversa, afectando fuertemente a los encargados de la atención directa a la población. El retraso en la especialización de un equipo de comunicación masiva, su bajo presupuesto, la dispersión de recursos humanos que la trabajan y su poca autonomía para elaborar planes que trasciendan el periodo de gobierno son síntomas del escaso empoderamiento de los comunicadores que afectan su consolidación porque cada mandato genera su propia estructura.

La creación de comités para afrontar cambios en la legislación de Transparencia, privacidad y seguridad de la información, se evalúa como una como una solución transitoria de escaso peso que rápidamente pierde poder de convocatoria. Si bien discursivamente se reconoce la importancia de contar con profesionales que se ocupen de todas estas temáticas, las autoridades priorizan las estrategias permanentes vinculadas a los supuestos fines directos para los que fueron creados los ministerios y aquellas que emergen constantemente por factores coyunturales que impactan en la realidad socioeconómica del país (por ejemplo, inundaciones). Es decir que falta institucionalizar la filosofía de transparencia, garantizando un plantel que divulgue las directrices e impulse un modelo de relacionamiento externo estable que contemple la posibilidad de publicar en línea los resultados de las consultas de acceso a la información pública.

Finalmente, se menciona una tendencia al secretismo que impacta sobre las posibilidades de construir acuerdos interinstitucionales que trasciendan las voluntades

políticas que existen en un periodo de gobierno y sobre las posibilidades de compartir con otros la información que relevan en tiempo real (interoperar).

“Cada organismo está acostumbrado a hacer sus propias cosas y presentar datos de sus propias cosas. Existe un prejuicio (que a veces es un hecho) de que cuando presentás información a los demás, mostrás vulnerabilidades. Por ende... En cualquier juego que implique una puja distributiva de poder político o económico, mostrar tu vulnerabilidad no está bien visto. Entonces, muchos organismos deciden no brindar información, ni a otro organismo ni a nadie” (M1DSIGE2).

De la misma manera, su grado de inclinación a la apertura incide en su tendencia a disponibilizar información (presencial o en línea) sobre la gestión pública para aumentar la confianza de los ciudadanos sobre los gobernantes, así como generar espacios que permitan opinar, brindar propuestas y ejercer control sobre las acciones llevadas adelante por el Estado. En el marco del GA, los actores involucrados hicieron notar las dificultades que debe atravesar una persona que quiere acceder a datos que, según la Ley, deberían estar disponibles en Internet. Agregaron que, dentro de los ministerios, se podrían prever metodologías participativas pero muchas veces no se habilitan espacios para comentar en línea (sea en páginas web o redes sociales) por la escasez de recursos de comunicación capacitados para dirigir o hacer seguimiento de las conversaciones las 24 horas del día los 7 días de la semana. Explican que las autoridades no le dan suficiente importancia a que las áreas de comunicación se encarguen de abrir cuentas, generar protocolos, vigilar el uso de las herramientas por lo que muchas iniciativas son proactivas y autogestionadas por personal que no cuenta con la calificación suficiente como para ser responsable de una herramienta de comunicación externa. También hablaron de un fuerte temor al uso de redes sociales como mecanismos de comunicación gubernamental y de protocolos poco claros de difusión externa (por ejemplo, que eviten alusiones político partidarias) que pueden afectar la imagen del ministerio.

“Más que obstáculos institucionales (para el Gobierno Abierto), te diría que depende mucho de la voluntad política y técnica. (...) Son trabajos muy “de hormiga”, que llevan mucho tiempo y especial dedicación. Entonces, si vos no tenés esa conciencia o esa voluntad, y si tus jefes no se dan cuenta del trabajo que da hacer eso y de la importancia que tiene, te desmotivas: “¿Para qué estoy haciendo tanto esto si no “luce” y me saca tiempo para hacer otras tareas?”. Entonces, creo que tiene que ver con la importancia que se le dé desde la Dirección y con la motivación de cada uno de los que trabajamos acá para estar pensando en eso” (M1DCIE1).

"Los instrumentos están, lo que falta es profesionalizar esa función y que no se subestime esa tarea. Nosotros venimos trabajando en decir "*Tiene que haber gente atrás que sepa manejarlo, que sepa gestionar las expectativas, que haya consignas claras*". En algunos casos hay madurez y en otros estamos todavía lejos porque hay problemas de atención, ya ni siquiera "participación" (...) Hay que generar las figuras, los roles" (ADPGA).

Es menester detenerse en la percepción que tienen en los ministerios sobre el rol de AGESIC en los componentes de la Reforma del Estado que implican el uso de TIC para mejorar los procesos de gestión interna (GE) y la comunicación con la ciudadanía (GA). Anteriormente se dijo que quienes desempeñan sus tareas en oficinas de atención directa a la población no tienen contacto con ésta porque no son el público objetivo de sus eventos de difusión. Asimismo, se presentaron críticas de los decisores ministeriales a su metodología de comunicación, de acercamiento a las organizaciones gubernamentales y de acompañamiento en estrategias de cambio organizacional.

En primer lugar, en los ministerios se dice que los planes de GA no se diseñan, difunden o asimilan inmediatamente y que cada organismo parte de un nivel diferente, interpreta y ejecuta las decisiones en función de sus autoridades, objetivos, plantel e idiosincrasia. Muchos creen en que en la AGESIC da por sobrentendido que los jerarcas conocen implicancias de sus proyectos pero que ellos no cuentan con suficiente información, no existen acuerdos políticos internos que propicien sus estrategias y que no se asignan los recursos necesarios para llevarlas adelante.

"Muchas veces vas a una presentación general. Generalmente, la línea de entrada inicial es con los Directores Generales (de Secretaría) porque son los que están más a mano (más allá de que en el Consejo de ministros se pueda hacer una presentación), pero termina siendo el ministro el que da la validación al compromiso. Lo dejamos en terreno del equipo del ministerio que es quien lo eleva y lo valida. Lo hacemos para no meternos en eso porque es muy difícil lograr tener una reunión con los ministros. Nuestra línea de entrada son los directores generales que tienen muy buena capacidad de decisión e independencia. Ellos son los que en los ministerios bajan la línea. (...) A veces hay un subdirector o un subministro que aparece en un evento y dice "Quiero tener una reunión y que me cuentes más de esto", pero en general es con los directores. Si tenemos que hacer una convocatoria de arranque para contar todo no vamos al ministro, vamos a los directores generales" (ADPGA).

En segundo lugar, se cuestiona la estrategia de comunicación de valores de GA. Se califica sus charlas como insuficientes y se manifiesta que utiliza un discurso armado, estático, cargado de términos técnicos -de los cuales no se apartan frente a un pedido de explicación- o frases indexicadas que carecen de sentido para el ministerio. Se discrepa con que la Agencia se centre en referentes de las áreas legales y de informática (para que ellos derramen el conocimiento en la organización), dejando de lado al resto del Estado; pero en las entrevistas se observó que los mandos medios y altos entienden el significado de los conceptos pero se resisten a asumir sus propuestas porque consideran que se apoyan en un discurso cambiante (dependiente de planteamientos de los organismos internacionales o de los gobernantes del momento) que presenta dificultades de operacionalización práctica. También se menciona la

compleja estructura de comunicación de las resoluciones hacia los ministerios que, a su vez, depende del gran tamaño del Estado. En efecto, existen múltiples organizaciones que cuentan con muchos niveles jerárquicos pero también con direcciones nacionales que, teniendo el mismo grado, superponen sus funciones y no dialogan entre sí. Como corolario, se duplican estrategias y conviven soluciones diferentes para los mismos problemas.

En tercer lugar, la gran mayoría coincide en que AGESIC apunta a mejorar los servicios públicos ofrecidos a la población mediante una estrategia tecnocrática que omite aspectos culturales y focaliza en la racionalización en la compra de insumos, modernización de equipos y software, construcción y difusión de conocimiento digital. Consideran que aplican una “racionalidad ingenieril” cuando sugieren que una adecuada planificación garantiza la ejecución correcta y a tiempo (*ceteris paribus*) y que, de hecho, no es posible producir lineal, estandarizada y acumulativamente dentro de la Administración Central por las características de las organizaciones gubernamentales, la asignación del presupuesto y el ciclo de las políticas públicas.

En el discurso de los representantes de la Agencia se aprecia su fuerte convicción sobre su metodología y esto choca contra las críticas realizadas por los decisores ministeriales. Ellos explican que, primero, respondieron a un contexto en el que era necesario racionalizar la administración de los recursos informáticos para encausar las reformas organizacionales y que eso se reflejó en su primer organigrama (soporte y promoción de infraestructura), en el principal perfil de sus recursos humanos y líderes del proceso (ingenieros) y en sus socios estratégicos (áreas de informática de los ministerios).

"Los cimientos [de AGESIC] fueron con las áreas de tecnología y con las áreas jurídicas para empezar a meterle normativa y no tener el rechazo [de las organizaciones]; pero, fundamentalmente el inicio fue con las áreas de tecnologías porque arrancamos con una plataforma para integrar todos los sitios del Estado a nivel de una carretera (de una red de fibra óptica que une todos los puntos). Ahora todos los organismos del Estado están integrados por una red pero cuando empezamos muchos se conectaban individualmente, pagando tasas diferentes, algunos eran con alta velocidad y otros se caían a pedazos" (ADPGA).

Creen que la “superación” de cada objetivo constituye el punto de partida que habilita el siguiente nivel y que son eficientes en planificar e implementar objetivos escalonados, racionalizando el tiempo así como los recursos humanos y materiales. No obstante, reconocen la resistencia de los ministerios:

“Trabajar más con el organismo. Para superar resistencias, primero hay que identificar por qué se dan, a qué se deben. Si es un “No sé”, “No puedo”, “No quiero”. Una vez identificado el problema, se trata de acordar con el organismo una forma de superarlo. (...) Sin duda que los

organismos pueden ver que AGESIC es una locomotora que los pasa por arriba a veces y les genera ese miedo. Si el organismo no quiere hacer algo, no lo va hacer. Nosotros no podemos obligar a nadie. Si el organismo no lo quiere hacer no lo va a hacer. Pero trabajamos con el organismo para mostrarle de que está bueno hacerlo y que, más allá de que existan dificultades por los tipos de trámites, la ciudadanía cada día quiere ir más por esta línea... Esta es una línea que se viene y que no la vamos a poder parar” (ADCIE).

Además de los problemas internos de los ministerios y de las críticas a la metodología de AGESIC para dirigir las estrategias gubernamentales, a lo largo del capítulo se han expuesto una serie de inconvenientes en la construcción de institucionalidad de esta última que debilitarían su desempeño. La Agencia se creó en diciembre de 2005 pero empezó a operar lentamente y su estructura se formalizó en 2008. En ese lapso de tiempo no se interrumpieron las iniciativas previas ni tomó la conducción de las que estaban en marcha. En el plano gubernamental, los programas de la Reforma del Estado que incluían el uso de TIC para la mejora de gestión pública, promoviendo la descentralización y el ejercicio de la ciudadanía, estuvieron en la órbita de OPP hasta 2010; de hecho, ésta presentó la primera versión del PEU, diseñó el modelo de atención de CAC y CAM, colaboró en la elaboración de fichas sobre requisitos y costos de las gestiones públicas que luego serían incorporadas en la subhome www.tramites.gub.uy. Simultáneamente, dentro de los ministerios se estaban profesionalizando los sitios web para la mejora de la comunicación externa, abriendo locales de acceso a la información y trámites apoyados en tecnologías, convocando espacios de diálogo con la sociedad civil (MDR y Consejos Sociales).

Desde la perspectiva de los entrevistados, la juventud de AGESIC le juega en contra a la hora de plantear, implementar y concretar metas porque desconoce las estructuras reales de poder dentro del Estado, la necesidad formalizar acuerdos y las lógicas de los servicios ofrecidos por cada ministerio.

A pesar de su corta existencia, ha modificado o adquirido múltiples líneas de trabajo y eso afectó la construcción de un mensaje claro que perdure en el tiempo, deslegitimando su gestión. Como se ha dicho, la comunidad internacional fue resignificando el concepto de GE y modificando los objetivos originales porque cuando comenzaron los debates sobre el advenimiento de la SIC no existía una visión holística (ni política, ni académica, ni técnica) sobre el tema. Con el paso de los años, se les ofreció realizar pilotos en el país que prometían colocarlo a la vanguardia y el Poder Ejecutivo le asignó responsabilidades que tenían parentesco con sus cometidos pero que superaban las capacidades de sus recursos humanos y no encajaban entre sí.

En este sentido, aunque los referentes de AGESIC creen que ésta tiene una posición privilegiada dentro de la estructura de mando de la Administración Central, se observan dificultades para generar Políticas de Estado que trasciendan su calidad de Proyectos de Gobierno. Uno de los motivos más importantes para que esto ocurra parece ser los límites en su capacidad de convocatoria y sanción. Recién con la Ley 18362 de 2008 se la faculta a apercibir a los organismos que incumplan estándares de seguridad, acceso e interoperabilidad pero no se dejó en claro cómo hacerlo y más adelante se fueron generando decretos en los que trataba de involucrar a los organismos con los proyectos implementados (como la obligatoriedad de publicar en la web de trámites en línea los requisitos de las gestiones sin poder pedir algo que esté fuera de los límites propuestos).

“Empezamos [a trabajar] con una política no de "obligación" sino de "sumar". Como éramos muy nuevos [los de AGESIC] nuestra idea era ir con un perfil muy bajo. No podés venir de entrada, crearte y decir "acá mando yo" cuando vos estás conviviendo con áreas de tecnología porque, en definitiva, el primer impacto [de AGESIC] era con áreas de tecnología: "Vos estás haciendo las cosas así y ahora quiero que la empieces a hacer así" ó "Vos estás comprando tecnología de esta manera y yo quiero que la compres de esta manera". Porque tratamos de mejorar o racionalizar qué cosas compramos y qué estándares usamos” (ADPGA).

Por último, es preciso mencionar que los principales obstáculos para el ejercicio de la ciudadanía por características de la población son el desconocimiento de los derechos que fueron reconocidos en 2008. En este sentido, se explica que la difusión está centrada en los agentes del gobierno y que, si bien se llevan adelante instancias de información o concursos en las escuelas, aún no se han derramado los conceptos. Esto no incide en el volumen de los pedidos de acceso a la información pública en los ministerios o en la asistencia a eventos en los que se problematizan cuestiones de GA porque siempre ha sido baja. Más que de la brecha de acceso a la tecnología se habla de problemas en el tipo de uso que hace de Internet el ciudadano promedio ya que estaría acostumbrado a utilizar herramientas como Facebook pero no tendría competencias para utilizar otras gubernamentales por el lenguaje que se usa en ellas y por la lógica poco intuitiva de las mismas.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES

En esta tesis se analizó el grado de ajuste entre las estrategias nacionales de GA y los proyectos específicos de los ministerios mediante la descripción de avances, fortalezas y obstáculos en el uso de nuevas tecnologías para la comunicación con la ciudadanía.

Antes de comenzar a concluir es preciso efectuar tres consideraciones. En primer lugar, la investigación se enfocó en el periodo en el que se implementó el Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2014-2016, pero durante su desarrollo se encontró que los procesos sociales subyacentes no tienen un solo punto de partida y que era necesario reconstruir las historias de transparencia, colaboración y participación, así como vincularlas con la de los mecanismos de comunicación presencial que preceden o son independientes del uso de TIC. En segundo lugar, los factores macroestructurales del Estado y organizacionales de los ministerios que parecen incidir en el objeto de estudio son complejos, persistentes e interactúan entre sí, siendo difícil asignar una causa que determine unívoca e inequívocamente el devenir de los hechos. En tercer lugar, el MIDES y el MGAP presentan comportamientos diferenciales que responden a sus cometidos, antigüedad, composición y perfiles de atención específicos (razón por la cual fueron seleccionados y enriquecieron el análisis) pero, al mismo tiempo, comparten otros que parecen reflejar la continua tensión entre las políticas de Estado y de Gobierno.

A lo largo del texto se dijo que el desempeño de Uruguay ha sido destacado en la región y que su trayectoria tiende a acompañar a las corrientes internacionales descritas en el marco teórico (por ejemplo, la NGP o las que devienen de las CMSI). Pese a eso, se mostraron los efectos de: a) la dependencia nacional a los agentes multilaterales; b) el escaso tiempo para diseñar, ejecutar y evaluar planes, programas y políticas; c) la debilidad en el liderazgo de quienes conducen los cambios tecnológicos y organizacionales; d) la descoordinación estatal intra e interinstitucional; y e) la falta de apoyo o profesionalización de las iniciativas de comunicación.

En distintas etapas del país se discutió sobre la reforma del Estado y se percibieron dificultades tanto en la gestión (eficiencia y eficacia) como en el relacionamiento con la población. Cada mandato definió sus líneas estratégicas, los recursos generales que se destinan y los actores que la dirigen, deteniendo o impulsando programas. No obstante, retomando la tipología propuesta por Gartner Group (citado por Backus, 2001), los gobiernos del siglo XXI han tratado de atravesar simultáneamente dos

etapas, *Interaction* (diálogo por correo electrónico así como entrega y descarga de documentos en línea las 24 horas) y *Transaction* (completar todos los procesos e intercambios), sin que los organismos públicos hayan alcanzado la madurez para hacerlo. Lo anterior se puso de manifiesto en los sistemáticos problemas para cooperar, interoperar, habilitar vías electrónicas de comunicación y consulta, publicar información en Internet, disponibilizar los trámites en línea. Es decir que, consistentemente con lo planteado por Guerra y Jordan (2010) en relación a otras políticas de TIC en Latinoamérica, se han propuesto desafíos sin haber superado los anteriores.

Lo distintivo de esta última década parecería ser la creación de AGESIC en una posición privilegiada dentro de la Administración Central, designándolo como el organismo conductor de proyectos que utilizan intensivamente tecnologías para reformar el Estado y al mismo tiempo como coordinador de los planes de acción de GA en Uruguay. Esto refuerza la idea de que el GE es el motor de la modernización y coloca a las áreas de informáticas como principales gestores de las transformaciones tecnológicas sin que haya una contraparte clara y estable dentro de los ministerios para los cambios organizacionales y culturales vinculados con el GA. Asimismo, el ciclo gubernamental propio de nuestro sistema democrático afecta la posibilidad de generar planificaciones de largo plazo y los cambios de presidente -aunque pertenezcan al mismo partido político- inciden en la estabilidad de los proyectos en curso, lo que hace difícil concretar verdaderas políticas de Estado que trasciendan el quinquenio. Sumado a esto, y siguiendo el razonamiento que hizo North sobre diversas organizaciones (citado por Rivera, 2005), la aparente falta de conocimiento de los jefes ministeriales sobre las propuestas de la Agencia conlleva a que no se prioricen sus iniciativas en el presupuesto y a que muchas de las innovaciones que emergen en sus estructuras sean espontáneas, surjan en cualquier momento y sean gestionadas voluntariamente por el personal sin un claro apoyo interno o externo.

En los siguientes párrafos se retoman los principales hallazgos en función de los objetivos específicos e hipótesis de la investigación para explicar que las limitaciones en el logro de algunas metas de GA, esbozadas en los antecedentes, se encuentran también al comparar las estrategias de transparencia, colaboración y participación de los ministerios.

El primer propósito era comprender el sentido que le otorgan los trabajadores de los ministerios al GA. Debido a la conexión que tenía con el GE en la bibliografía consultada y a que las iniciativas nacionales vinculadas con ambos están en la órbita de AGESIC, se analizaron las representaciones sociales que emergen del discurso de los entrevistados sobre ellos, sus potencialidades y sus límites.

Se explicó que en Uruguay -al igual que en otros países del mundo- el término GE ha sido polisémico y que se encontraron estrategias que apuntaban a mejorar la gestión pública utilizando tecnologías desde antes de que se popularizara. Su conexión local con la corriente de la NGP, se observó en la implementación de proyectos de mejora de la atención a la ciudadanía financiados con préstamos que promovían el uso de TIC para la reforma y modernización del Estado. También se dijo que el concepto de GA ingresa tras la afiliación del país a la AGA y que luego de la designación de AGESIC como líder de los planes de acción comenzó la reinterpretación de los proyectos en curso y de la normativa de transparencia que había sido aprobada antes de que esto ocurriera (sumándose nuevos decretos).

Partiendo del supuesto de que el desajuste de las iniciativas nacionales y ministeriales de GA podía deberse, en parte, a las estrategias de comunicación empleadas y teniendo en cuenta que la Agencia elabora materiales, realiza capacitaciones y organiza eventos de difusión de sus objetivos desde 2008, se estudió su repercusión.

Por un lado se utilizó la encuesta para medir su efecto en las oficinas de atención ministerial. Se consideró que si bien sus integrantes parecían tener bajo poder de decisión, eran la cara visible de la organización frente a la población. Se obtuvo que el 72% de ellos había oído de GE y el 29% de GA en medios masivos tradicionales o capacitaciones que no estuvieron a cargo de ese organismo.

Al extender la consulta sobre su significado a todos los entrevistados (sean o no decisores) se encontró que cuando hablan de GE generalmente recuerdan la meta de que todas las gestiones se completen por Internet en el 2020, pero también mencionan la posibilidad de interoperar entre organismos (Gobierno en Red) o la informatización de los archivos (Expediente Electrónico). Por su parte, los pilares que promueve el GA fueron reconocidos por muchos aunque no fueran referenciados directamente a éste. De hecho, existe un alto grado de acuerdo discursivo con el valor de la transparencia gubernamental, de la rendición d cuentas, de la colaboración y de la participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia pero parecería que la

ambigüedad con la que se utilizan esos términos permite que cada sujeto los cargue con un contenido específico y eso incide en la valoración que hacen sobre la integración de los pilares en los proyectos que llevan adelante. En este sentido, algunos entrevistados manifestaron que han sido planteados en distintas etapas políticas y sólo algunos identifican que fueron retomados para orientar la reingeniería necesaria para mejorar el relacionamiento con la población por medios digitales. Estos últimos, en general, aludieron a la publicación de estadísticas oficiales, balances y microdatos en las web de los ministerios, pero les costó describir qué están obligados a disponibilizar.

Los que afirmaban que conocían ambos conceptos tenían problemas para diferenciarlos. Mientras unos afirmaron que el GA es un estado previo al GE, otros hicieron lo opuesto. Se concluyó que en la confusión que se generó en las entrevistas de los mandos medios y altos puede haber incidido la ausencia de discurso claro y estable dentro de la AGESIC. Por su parte, la de los mandos bajos se debería, además, a que no asisten a eventos vinculados con la temática. Parecería que lo primero responde a que a la Agencia le fueron delegando funciones a partir de la resignificación del concepto de GE, del ofrecimiento de fondos internacionales o de la asociación que hacen los integrantes del Poder Ejecutivo entre sus nuevos objetivos quinquenales y las metas originales de la misma (por ejemplo: CAC, Planes de GA y Diálogo Social). Esto afecta su imagen y relacionamiento con el resto de la Administración Central.

Algunos entrevistados creen que las principales ventajas de Uruguay para alcanzar los propósitos del GE son la existencia de una agencia que coordine las políticas de TIC de la Administración Central así como la disponibilidad de infraestructura básica, red de interoperabilidad, estándares de seguridad, legislación moderna. En este punto resulta interesante resaltar la imagen de arquitectura que emerge del diálogo con los ingenieros de AGESIC ya que, para ellos, cada nivel se construye y permite que se habilite uno nuevo. Es por eso que primero compraron herramientas y reconstruyeron el marco legal para garantizar el uso de las innovaciones, luego capacitaron en el uso de estándares a los referentes funcionales de áreas de informática, más adelante asesoraron en proyectos concretos, y actualmente tratan de controlar que los ministerios apliquen la normativa y se sumen a los planes de GA. Sin embargo, en los ministerios no perciben que la Agencia tenga suficiente autoridad, capacidad de

convocatoria o articulación, que sus planes se diseñen con tiempo o puedan prever un cronograma de ejecución de largo plazo que les permita trascender un mandato presidencial. Además creen que trata de imponer estrategias tecnologistas y que visualiza a su entorno como un receptor pasivo de los cambios que teóricamente lidera en lugar de como grupos humanos que tienen iniciativas propias, objetivos autónomos, agenda específica, presupuesto limitado.

Por otra parte, algunos dicen que existen múltiples factores que favorecen la aplicación de los valores de GA en Uruguay –al que no visualizan como una filosofía sustentada en un marco conceptual sino en enunciados propositivos– dentro de los cuales destacan que un país democrático con baja corrupción, que cuenta con programas de descentralización y espacios de deliberación conjunta a los que asisten representantes de la sociedad civil organizada, en donde se cuenta con experiencia en el uso de portales desde principios de siglo. Sin embargo, también hay referentes que manifestaron que la posibilidad de asistir a jornadas de difusión de resultados de las políticas públicas (Rendición de cuentas), conocer aspectos generales de la gestión en portales y redes sociales así como los requisitos y estado de los trámites personales (Transparencia activa) o efectuar solicitudes formales de información al gobierno (Transparencia pasiva) son condiciones necesarias pero insuficientes para participar.

Si ésta requiere de motivación, posibilidades de acceso, uso responsable de información relevante y colaborar en la toma de decisiones (Gascó, 2013), a partir de lo expuesto puede concluirse que los ciudadanos que no integren organizaciones de la sociedad civil carecen de posibilidades de participar -tanto en los ámbitos presenciales como virtuales- porque desconocen sus derechos, no están al tanto de lo que se hace ni de lo que se quiere hacer, no están habilitados a ejercer voz y voto en la toma de decisiones.

Concretamente, en lo que refiere a los planes de acción de GA, los consultores externos hacían notar que muchos objetivos no eran relevantes para los valores propuestos por AGA, especialmente en el primer documento. Asimismo esbozaban dificultades para el cumplimiento de metas vinculadas con la sensibilización sobre transparencia a nivel de la ciudadanía (M1 del primer plan), difusión de proyectos gestionados por varios organismos estatales (M5.5. del segundo plan), generación de plataformas de participación en línea (M4 del primer plan y M2.2. del segundo plan).

Si existía una subutilización de los medios electrónicos para la participación por parte de autoridades (Bertón, Tortorica y González, 2013) y en AGESIC desestimaron la meta del primer plan que consistía en generar una plataforma de e-participación del Estado porque consideraron que era necesario capacitar al funcionariado público en el valor de la participación antes de hacerlo (Bettoni, Cruz y Pereyra, 2014), resulta lógico que el Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2014-2016 tuviera una baja presencia de proyectos de e-participación o redundara en un bajo nivel de concreción de los que formaron parte.

En el trabajo de campo se recogió que parte del problema radicaría en que AGESIC no elabora políticas de GA sino documentos que recogen compromisos voluntarios de las organizaciones públicas. Si bien las propuestas no surgían abruptamente para integrar el plan sino que formaban parte de una planificación previa (y esto garantizaría su concreción), hubo un cambio de gobierno en 2015 a partir del cual su sostenimiento dependió del grado de conocimiento de las autoridades entrantes sobre las estrategias en curso, de la estabilidad de los recursos humanos y del acceso al presupuesto propio de cada ministerio. De hecho, como se comentó en el apartado 4.1.5, esto último sucedió con la idea de contar con una web que permita el seguimiento de los acuerdos de las MIPS ya que no hubo asignación de recursos humanos y económicos para llevarlo adelante.

En cuanto al valor de colaboración, fue mencionada marginalmente la posibilidad de acceder a microdatos generados o que estén en manos del Estado (Datos Abiertos) por parte de organizaciones privadas, científicos y periodistas. Según lo expresado, por el momento, éstos refieren a temas muy específicos y se mantienen reservados los más representativos para el control de la actividad gubernamental. Vinculado con esto, emergen debates éticos y normativos sobre la difusión de datos públicos y datos personales así como sobre el nivel de apertura que se puede lograr dadas las propias limitaciones que tiene el Estado para generar registros, compartir información y gestionar proyectos interinstitucionales.

Otro propósito de la investigación fue comparar el grado de integración de TIC en los ministerios atendiendo a las características del personal (factores sociodemográficos y socioculturales) y a la dinámica de gestión de cambio. Aunque se puso énfasis en aquellas que sirvieran a la comunicación con la ciudadanía (*Front Office*) también reconstruyó la historia del uso de sistemas de registro informático (*Back Office*) bajo

el supuesto de que ésta podría reflejar la predisposición (o su ausencia) a las innovaciones ofimáticas pero también porque su desarrollo puede afectar la disponibilidad de datos para contestar a posibles pedidos de acceso a la información pública.

Se encontró que en la última década se modernizaron algunos procesos internos pero persisten algunos problemas para alcanzar los objetivos del GE: inversión para facilitar el desarrollo y el acceso a los recursos tecnológicos; racionalización del presupuesto público para evitar la duplicación de herramientas informáticas o la disparidad de criterios de registro; capacitación para mejorar la calidad de los datos y sortear la resistencia de los recursos humanos a usar TIC.

En términos generales, los dos ministerios se encuentran en una etapa experimental en la que conviven sistemas desconectados, cuyos contenidos no se actualizan diariamente, con ítems que no se completan cabalmente. Si bien el MIDES está en mejores condiciones que el MGAP en esos aspectos, la situación interna de ambos es heterogénea porque existen áreas con mayor grado de avances que otras.

Según la encuesta, todos los trabajadores utilizan computadoras para desarrollar sus tareas y la mayoría pasa al menos tres cuartos de su jornada laboral conectada a Internet. El primer contacto con dicho dispositivo entre los que tienen más edad precede al uso de Internet mientras que en los más jóvenes fue en simultáneo.

Como explica CEPAL (2005b), el uso de TIC en el trabajo constituye un estímulo para el aprendizaje informático ya que nueve de cada diez ha participado de un taller, capacitación o curso de informática (generalmente en los últimos seis años y sobre sistemas operativos, uso de planillas de cálculo o software de registro de consultas) pero la mayoría reclama más instancias institucionales porque considera que se ha visto obligada a aprender con la ayuda de pares.

Poco más de la mitad cree que no podría realizar su tarea con normalidad sin conexión a Internet y la gran mayoría coincide en que las TIC la facilita. De todos modos, retomando el pensamiento de muchos de los autores que integran el marco teórico (Aibar, 2001; Fountain, 2001; Camacho, 2006; Rivera, 2006), la innovación no determina avances para estas organizaciones porque se observa una resistencia a la tecnificación que podría reflejar los efectos de la BD por motivos generacionales, culturales o ideológicos. Algunos creen que las tecnologías son más útiles para las nuevas generaciones -dentro de la que generalmente no se sienten parte-, dudan de la

estabilidad de los sistemas informáticos y realizan un registro paralelo en papel. Otros manifiestan que las TIC construyen una barrera simbólica que afecta el intercambio con el ciudadano y la confianza que éste deposita en ellos por lo que excluyen datos que creen que comprometería su privacidad. Coinciden en que es importante contar con información en línea que les permita comprender la trayectoria de quienes se acercan a pedir orientación o asistencia, pero existen estas trabas internas e interinstitucionales que afectan las respuestas brindadas (como la falta de información básica o de actualización de la misma).

Por otro lado, se diagnosticaron obstáculos para la puesta en práctica de iniciativas de transparencia y vinculación con la ciudadanía por Internet: falta de apoyo de las autoridades al funcionamiento de los grupos de transparencia; cultura del secretismo que afecta tanto la comunicación interna (desconocimiento de la normativa sancionada en 2008 en las ventanillas de atención) como la externa (problemas en la difusión de los canales digitales válidos para solicitar información así como predominio de respuestas tardías, incompletas o en formato papel); inconvenientes para delimitar cuáles son los datos públicos y cuáles pueden provocar un daño al ser difundidos.

El teléfono sigue siendo el principal medio de comunicación pero el correo electrónico se afianza como herramienta que permite documentar las coordinaciones interinstitucionales dentro del Estado y con las OSC. Es menos frecuente el intercambio con la ciudadanía porque las jefaturas desestimulan su uso o los trabajadores no difunden sus casillas. En ambas organizaciones consideran que no están dadas las condiciones para validar la identidad de los que realizan consultas a distancia, no existe capacidad para responder a la demanda si se habilita realmente dicho canal y tampoco tiene mucho sentido hacerlo en esta etapa porque el ciudadano confía más en aquello que se le comunica cara a cara.

Mientras un organismo empezó tarde y sigue teniendo dificultades para adecuarse a la Ley de Acceso a la Información Pública (MGAP), el otro tuvo un mejor desempeño previo a la sanción de la misma y con los años ha enlentecido su avance (MIDES). En el subapartado 4.2.2. se recorrió el proceso de adaptación a las normas en estas organizaciones haciendo foco en la conformación de comités de Transparencia Pasiva mientras que en el 4.2.3. se comparó el uso que hacen los ministerios de sus portales, redes sociales y correo electrónico oficiales para la Transparencia Activa. Se mostró que pese a que hay referentes de estos temas no se han institucionalizado estrategias

que los trabajen por la falta de presupuesto, acceso a recursos humanos y la priorización que hacen los jefes de otras funciones de la organización. Es por ello que sus logros quedan supeditados al interés personal y a la proactividad de alguno de sus miembros.

En ambos ministerios se describe el conservadurismo de los superiores a la hora de habilitar comentarios en las web o el uso de redes sociales para la difusión externa por prejuicios personales sobre la legitimidad de estos medios, porque no le encuentra utilidad para la transparencia gubernamental, por temor a no tener recursos suficientes para gestionar los comentarios que emerjan. Como consecuencia, aunque se han generado materiales específicos para las nuevas vías de comunicación oficiales (Twitter, Facebook, Youtube), no se promueven espacios interactivos y se termina reproduciendo la lógica de comunicación unidireccional en las web y las nuevas plataformas.

Si bien los CAM tienen prohibido el acceso a redes sociales, desde 2013 se ha permitido que las OT abran cuentas de Facebook que son administradas por trabajadores que, generalmente, no cuentan con formación en comunicación pero son proactivos y tienen vocación de servicio. Se recogieron las siguientes percepciones positivas sobre la experiencia: a) Bajarían el costo de difusión local; b) Llegarían rápidamente a todo tipo de público ya que existiría democracia en el acceso a las TIC aunque también diferencias en su uso según clase social. c) Estrecharían lazos en los microterritorios en los que operan, publicando cuestiones que no tienen lugar en el perfil oficial nacional.

A continuación se describen las características organizacionales que explican la dinámica de gestión del cambio de los ministerios.

En primer lugar, los encargados de la atención directa a la población perciben que existe fuerte distancia con las máximas autoridades, que su lugar en la organización es considerado insignificante y que no se toma en cuenta su opinión a la hora de decidir los cambios. Suponen que es importante generar estadísticas que reflejen la intensidad del trabajo que se lleva adelante en las oficinas pero -como no se sienten partícipes del proceso de innovación- asocian el registro con un acto meramente burocrático de rendir cuentas a las jerarquías, no saben qué se hace con la información relevada, creen que existe una tendencia a diseñar sistemas estandarizados que no acompañan los procesos de atención. Uno de los inconvenientes para llevar adelante su labor sería

la conformación de una estructura compleja que propicia la convivencia de múltiples direcciones nacionales que administran por separado sus servicios de atención a la ciudadanía. Otro sería que el discurso de sus superiores aludiría a un apoyo que no condeciría con las respuestas a las demandas de insumos básicos de oficina, tecnología, capacitación e incentivos salariales, participación en la construcción de políticas (en tanto receptores directos de las demandas ciudadanas).

En segundo lugar, exteriorizan conflictos entre los agentes políticos que lideran los cambios (sin que haya uno que oficie de coordinador) y el personal estable que conforma la burocracia permanente que reproduce la cultura del ministerio en OT y CAM. Siguiendo a Crozier y Friedberg (1990), es posible decir que los primeros carecen de información necesaria para gestionar las innovaciones y que los últimos expresan su autonomía relativa manteniendo las rutinas. En efecto, los trabajadores de estas oficinas creen que los cambios organizacionales son lentos y que, en general, son más aparentes que reales. De todas formas, se mostró que a veces se debe a su propia resistencia (acciones u omisiones que reflejan la desconfianza o la deslegitimación de los superiores que acceden a sus cargos por designación política) y otras a que la rigidez de la estructura no permite diseñar, implementar y evaluar las políticas en cinco años.

En tercer lugar, agregan que las decisiones casi siempre llegan a ellos después de que ya se difundieron en los medios masivos y que al interior del ministerio predomina una política de intercambio informal que depende de las afinidades más que de las posiciones que se ocupan dentro de la organización. Lo anterior, parecería responder a que: 1) los ministerios generaron una estructura fragmentada en la que conviven niveles jerárquicos y eso afecta la comunicación horizontal, ascendente y descendente, 2) faltan espacios de intercambio (presenciales o virtuales) a nivel local y nacional, 3) no hay expertos que trabajen integralmente toda la comunicación organizacional.

En efecto, las unidades de comunicación se abocan a transmitir información hacia afuera y a transformar ciertas imágenes negativas que tiene la población sobre el ministerio. Por un lado, debido a que el proceso fundacional del MIDES estuvo ligado al PANES se habría generalizado la impresión de que sus políticas están enfocadas exclusivamente en los sectores más pobres y que son asistencialistas. Por otro lado, con el paso de los años se habría instalado la idea de que el MGAP es un organismo controlador, que interfiere en el mercado y que no contribuye suficientemente a

revertir las problemáticas sociales, productivas e infraestructurales del ámbito rural. Debido a que no se ha conformado un equipo que conecte la comunicación interna y la externa (o existe uno débil que confunde la misma con actividades residuales como el reconocimiento de trabajadores más antiguos o la actualización estética de la Intranet), como se ha visto en los subapartados 4.1.2. y 4.1.3., esas representaciones sociales que tratan de modificar coinciden con la identidad distintiva que menciona buena parte de sus trabajadores.

El último objetivo de la investigación era estudiar el vínculo entre todos los factores expuestos anteriormente ya que la hipótesis proponía que un conjunto de características individuales (sociodemográficas y socioculturales) y organizacionales (estrategia de comunicación del GA, cultura de articulación, estrategias de gestión de cambio y propensión a promover mecanismos de transparencia y participación) incidían en las representaciones sociales sobre la función que cumplen las TIC en los ámbitos gubernamentales y que éstas condicionaban el uso que se hace de las tecnologías para la comunicación externa en los ministerios con la ciudadanía.

Como se puede apreciar, en el razonamiento original no se adelantaban relaciones entre las variables que podían influir sobre las representaciones sociales y a lo largo de la investigación se encontró que alguna de ellas formaban parte de otras, agregándose factores que enriquecieron la comprensión del fenómeno. En la hipótesis tampoco se especificaba que las representaciones operan en distintos niveles que, ocasionalmente, pueden interactuar entre sí: Jefatura de Estado, AGESIC, ministerios.

Si bien estos últimos forman parte del Poder Ejecutivo, fueron conceptualizados como estructuras organizacionales específicas. Es por eso que, dentro de ellos, se relevaron diversas percepciones que fueron sistematizadas hasta llegar a un conjunto de desafíos para concretar los pilares de GA en Uruguay. A estos últimos se los divide en los que describen procesos del Estado en general y los que aluden a los de los ministerios.

Se concluye que las representaciones sociales que predominan en la Jefatura de Estado (especialmente Presidente, Vicepresidente y Prosecretario) sobre el rol de las TIC en la Reforma del Estado la lleva a asignarle a AGESIC la conducción de los principales programas asociados a la misma. Ese acto simbólico determina el curso de la estrategia de cambio tecnológico a nivel macro pero, al mismo tiempo, condiciona las estrategias de cambio organizacional a nivel micro.

Dentro de las estrategias de gestión de cambio macro estarían operando los siguientes problemas. En primer lugar, el Poder Ejecutivo está compuesto por organizaciones complejas que tienen el mismo nivel jerárquico (los ministerios) y no se reconoce un espacio simbólico en la estructura dentro de la cual se pueda colocar a otro que tenga la suficiente legitimidad como para liderar la gestión. En segundo lugar, AGESIC no trabaja en base a políticas nacionales (que superen el quinquenio y se transformen en políticas de Estado) sino en función de estrategias de corto plazo. Además, en sus documentos (agendas y planes) recoge compromisos que muchas veces son voluntarios. De acuerdo con los entrevistados, aunque algunas normativas reconocen su capacidad de sanción (o la de sus órganos desconcentrados), no queda clara la posibilidad de reacción ante la falta de cumplimiento y no visualizan la posibilidad de que esto se concrete. En tercer lugar, la estrategia de difusión de los pilares de GA está restringida a ciertos actores ministeriales que AGESIC considera clave pero que no “derraman” su conocimiento en el resto de la organización porque no cumplen esa función dentro de los ministerios y porque consideran que las definiciones propuestas son ambiguas o difíciles de operacionalizar en sus procesos de trabajo específicos.

Dentro de las estrategias de gestión de cambio de los ministerios se reproducen los problemas expuestos. Los entrevistados coinciden en que tienen una estructura compleja de compartimentos estancos que no dialogan lo suficiente entre sí y en donde no fluye la información ascendente ni descendente, duplicando estrategias en distintas secciones o incumpliendo lineamientos que se habrían acordado. Sin embargo, no parece existir un lugar en donde colocar un articulador externo-interno que, estando por debajo de los ministros y viceministros, sea legitimado por las direcciones nacionales. Como consecuencia de ello no encuentran un interlocutor claro que dialogue con AGESIC en todas sus líneas de trabajo, que incida en la priorización presupuestal y seguimiento de las acciones tendientes a cumplir con de GE y GA, y que articule el cambio organizacional, cultural y tecnológico. Además, enfrentan problemas para gestionar los recursos humanos y económicos necesarios para innovar porque la Agencia brinda asesoría en temas concretos (generalmente de GE), estándares que es preciso adecuar a la realidad del ministerio y soluciones tecnológicas que requieren horas de trabajo para su adaptación, implementación y mantenimiento.

La mediación de las representaciones sociales entre los factores sociodemográficos y socioculturales y el uso de las TIC, se ejemplificó en varias oportunidades. Como en la hipótesis se hacía foco sobre el personal de los ministerios, se discutieron los efectos de la BD mediante el relato de dos grupos: uno que ejercía su autonomía relativa con resistencia pasiva al registro y sobrecargaba la tarea de compañeros que tenían mayor grado de afinidad a las TIC, el otro que era proactivo y lideraba experiencias innovadoras de relacionamiento con la ciudadanía. Indirectamente, también se recogieron las percepciones conservadoras de las máximas autoridades y de otras jerarquías sobre el uso de las TIC en el gobierno, mostrándose que, por un lado, éstas inciden en las dificultades para abrir cuentas en los nuevos medios digitales y explotar las potencialidades de los mismos (por ejemplo, inhabilitando las publicaciones de los ciudadanos en páginas web o redes sociales) y, por el otro, también afecta las representaciones sociales que tienen los trabajadores de menor nivel sobre la utilidad de las tecnologías en el trabajo. Es decir que, en los hechos, opera un proceso de doble mediación de las representaciones sociales mediante el cual unas afectan las otras.

En este sentido, es preciso señalar que en función de las experiencias previas de “transparencia”, “participación” y “colaboración”, las autoridades construyeron significados sobre dichos términos y que cuando se generan estrategias digitales se reproducen los mecanismos presenciales o los de los medios masivos tradicionales. En efecto, si bien se incrementó el uso de recursos digitales en los ministerios falta discutir qué tipo de aparato profesional se necesita para gestionar las nuevas herramientas (cantidad y calidad de recursos humanos) pero también cómo pueden usarse las potencialidades de las tecnologías para generar experiencias *sui generis* y trascender el mero cambio de medios. Esto se puso de manifiesto en el uso exclusivo que hacen de Youtube como plataforma de difusión de documentales o emisión de conferencias así como en el uso de páginas web y las redes sociales como herramientas de comunicación unidireccional. En ambos casos se subutilizan sus funcionalidades para la interacción y se desestima la posibilidad de que se conviertan en espacios de participación electrónica.

Los resultados expuestos sugieren tres líneas de estudio. Por un lado, sería interesante contar con una investigación científica que aborde cualitativamente el conocimiento que tiene el ciudadano común sobre el GA y qué opiniones tiene al respecto;

particularmente sería importante evaluar cuán participe se siente en las instancias de toma de decisiones y qué temas lo motivarían a participar electrónicamente, ya que se han sacado conclusiones y adoptado medidas en función de encuestas a la población que tienen más que ver con el GE, consultorías acotadas o de la visión de referentes académicos y políticos sobre la misma. Por otro lado, sería necesario profundizar en el rol de las OSC en la elaboración de planes de GA así como en la capacidad que tienen de apoyar y ejercer un verdadero control sobre el gobierno (no solo de las que actualmente lo estarían haciendo sino también de las que no forman parte del proceso). Finalmente, el trabajo de campo culminó cuando estaban asentándose las estrategias “Gobierno de Cercanías” y “Diálogo Social” y, si bien las autoridades las comenzaban a asociar con GA, sus objetivos, metodologías y seguimientos aún no estaban lo suficientemente definidos como para analizar cuánto se ajustan a los ideales iniciales que tenía la propuesta de AGA.

REFERENCIAS

- AGESIC (2007). Recomendaciones de metas y objetivos para la Agenda Digital Uruguay 2007-2008 para la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Disponible en: <http://uruguaydigital.gub.uy/wps/wcm/connect/urudigital/64893207-79f3-4de8-9405-c9727f678d49/ADU+I+2007-2008.pdf?MOD=AJPERES>
- AGESIC (2008). Agenda Digital Uruguay 2008-2010 para la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Disponible en: https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/447/1/agenda_digital2008_2010.pdf
- AGESIC (2011). Agenda Digital Uruguay: 15 Objetivos para el 2015. Disponible en: https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/1443/1/agesic_agendadigital_2011_2015.pdf
- AGESIC (2012). Sociedad de Gobierno Abierto. Plan de Acción Uruguay 2012. Montevideo, Uruguay. Disponible en: http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/2062/1/plan_accion_uruguay_2012.pdf
- AGESIC (2013). Gobierno Abierto en Uruguay. Reporte de autoevaluación. Montevideo, Uruguay. Disponible en: https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/2958/1/gobiernoabierto_avances2013_setiembre_uruguay.pdf
- AGESIC (2014). Alianza para el gobierno abierto. 2do Plan de Acción Uruguay 2014-2016. Montevideo, Uruguay. Disponible en: https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/3801/1/plan_accion_uruguay_2014-2016_f.pdf
- AGESIC (2016a). Estudio de Conocimientos, Actitudes y Prácticas de Ciudadanía Digital. Principales Resultados. Disponible en: https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/115/2/resultados_cap_2016_resumen-.pdf
- AGESIC (2016b). Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2014-2016. Informe de Autoevaluación – 1er año de Ejecución. Montevideo, Uruguay. Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Nacional%20de%20Gobierno%20Abierto%202014%20-%20informe%20OGP.PDF>
- Aguirre, J. (2011). La ciudadanía mediática. *Perspectivas de la comunicación*. Vol. 4. N° 1. 7-23. Chile: Universidad de la Frontera. ISSN 0718-4867. Disponible en: <http://publicacionescienciassociales.ufro.cl/index.php/perspectivas/article/view/103/86>

- Aibar, E. (2001). Fatalismo y tecnología: ¿es autónomo el desarrollo tecnológico? España: UOC. Disponible en: <http://www.uoc.edu/web/esp/art/uoc/0107026/aibar.html>
- Backus, M. (2001). E-governance in Developing Countries: introduction and examples. Research Report N°3. International Institute for Communication and Development. Disponible en: <http://www.bibalex.org/Search4Dev/files/288383/119334.pdf>
- Ballesteros, F. (2003). Brecha Digital: una herida que requiere intervención. E-business Center PwC & IESE. Disponible en: http://www.iese.edu/es/files/Art_Ballesteros_BrechaDigital_Dic03_ESP_tcm5-7415.pdf
- Berger, P. & Luckmann, T. (2008). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Berrio, J. (2011). La obra de McLuhan o el trabajo intelectual como provocación. Portal de la Comunicación InCom-UAB. ISSN 2014-0576. Disponible en: http://portalcomunicacion.com/uploads/pdf/19_esp.pdf
- Bertón, J.; Tortorica, P.; González, S. (2013). Estudio diagnóstico – Participación Ciudadana Electrónica: Informe final referentes. Montevideo: AGESIC. Disponible en: http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/3358/1/obsciu_infreferentes_v12.pdf
- Bettoni, A.; Cruz, A. & Pereira, J. (2014). Uruguay Informe de avance 2012-2013. Uruguay: Instituto de Comunicación y Desarrollo. Disponible en: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Uruguay_final_2012.pdf
- Bettoni, A. & Cruz, A. (2016). Uruguay Informe de avance 2014-2015. Uruguay: Instituto de Comunicación y Desarrollo. Disponible en: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Uruguay_2014-15_FINAL.pdf
- CAINFO & UCUDAL (2015) Índice de Transparencia Activa en Línea 2014. Disponible en: <http://itael.cainfo.org/wp-content/uploads/2015/09/%C3%8Dndice-de-Transparencia-Activa-En-L%C3%ADnea-2014ok.pdf>
- CAINFO & UCUDAL (2016). Índice de Transparencia Activa en Línea 2015. Disponible en: <http://itael.cainfo.org/wp-content/uploads/2016/08/ITAE2015-.pdf>
- Calderón, C. (2012). Por qué un Gobierno Abierto. En Naser, A. & Concha, G. (Ed.) El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad. (pp. 27-43). Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <http://siare.clad.org/fulltext/2221100.pdf>

- Camacho, K. (2006). La Brecha Digital. Disponible en: www.vecam.org/article550.html
- Campos, E. & Corojan, A. (2012). Estado del arte del Gobierno abierto: promesas y expectativas. En Hofmann, A.; Ramírez-Alujas, A. & Bojórquez, J. (Comp.). La promesa del Gobierno Abierto (pp. 119-136). México: Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf>
- Canel, M & Sanders, K. (2010). Para estudiar la comunicación de los gobiernos. Un análisis del estado de la cuestión. *Comunicación y Sociedad*. Vol. 22. N° 1. 7-48. Disponible en: http://www.unav.es/fcom/communication-society/descarga_doc.php?art_id=349
- Capurro, R. (2008). Pasado, presente y futuro de la noción de información. Encuentro Internacional de expertos en Teorías de la Información. Universidad de León. Disponible en: <http://www.capurro.de/leon.pdf>
- Castells, M. (2001). *La galaxia Internet*. España: Areté. ISBN: 84-01-34157-4.
- CEPAL (2005a). Plan de acción sobre la sociedad de la información de América Latina y el Caribe e-LAC2007. CEPAL. Disponible en: http://www.cepal.org/socinfo/noticias/documentosdetrabajo/8/21678/elac_2007_espanol.pdf
- CEPAL (2005b). Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas. LC/W19. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/21575/Politicass%20Publicas.esp.pdf>
- Clastornik, J. (2015). Nuevo quinquenio, nuevos desafíos. Presentación de la ponencia presentada en el 8° Encuentro de Gobierno Digital. 8 dic. – 9 dic. Montevideo, Uruguay. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=OgtnL-pq1DE>
- Crozier, M. (1974). *El fenómeno burocrático I*. Buenos Aires: Amorrurtu.
- Crozier, M. & Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema*. México: Alianza. ISBN: 968-39-0380-8.
- Currás, R. (2010). Identidad e imagen corporativas: revisión conceptual e interrelación. *Teoría y Praxis*. N° 7. 9-34. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3233182.pdf>
- Daft, R. (2010). *Teoría y diseño organizacional*. México: Cenage Learning. ISBN 13: 978-607-481-764-5.
- De Moragas, M. (1997). Las Ciencias de la Comunicación en la “Sociedad de la Información”. *Diálogos de la Comunicación*. N° 49. 1-8. Disponible en:

<http://dialogosfelafacs.net/wp-content/uploads/2015/74/74-revista-dialogos-las-ciencias-de-la-comunicacion.pdf>

- Dec. 54 (2017). Reglamentación del Art. 82 de la Ley 19355 fijando las directrices técnicas para la publicación de Datos Abiertos. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/54-2017>
- Dec. 65 (1998). Expediente Electrónico. Montevideo: IMPO. Disponible en: <http://www.impo.com.uy/bases/decretos/65-1998/7>
- Dec. 177 (2013). Simplificación de los trámites administrativos para la racionalización y optimización de la gestión pública. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/177-2013/3>
- Dec. 178 (2013). Reglamentación de los artículos 157 a 160 de la ley 18.719, relativos a la regulación en el intercambio de información entre entidades públicas, estatales o no estatales. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/178-2013/18>
- Dec. 184 (2015). Fijación de la misión, objetivos y cometidos atribuidos legalmente a la AGESIC. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/184-2015/4>
- Dec. 225 (2000). Comité Nacional para la Sociedad de la Información. Creación. Disponible en: <http://www.elderechodigital.com/acceso1/legisla/decretos/d0000225.html>
- Dec. 232 (2010). Reglamentación de la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/232-2010/3>
- Dec. 259 (2012). Apruébase el “Plan de Acción de Gobierno Abierto de Uruguay 2012 y adhiérase a la “Declaración sobre Gobierno Abierto” de setiembre de 2011 de la “Sociedad de Gobierno Abierto”. Montevideo: IMPO. Disponible en: <http://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/259-2012/1>
- Dec. 260 (1979). Informática. Montevideo: IMPO. Disponible en: <http://www.impo.com.uy/bases/decretos/260-1979/1>
- Dec. 271 (1994). Organización funcional de la Comisión Nacional de Informática - Política nacional en materia informática. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/271-1994/9>
- Dec. 299 (1990). Dispone que la Comisión Nacional de Informática funcionará en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Montevideo: IMPO. Disponible en: <http://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/299-1990/1>
- Dec. 310 (1979). Se modifica la integración de la Comisión Nacional de Informática. Montevideo: IMPO. Disponible en: <http://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/310-1979/1>

- Dec. 329 (2014). Aprobación del Plan de Acción de Gobierno Abierto de Uruguay (2014-2016). Montevideo: IMPO. Disponible en: http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2014/11/cons_min_927.pdf
- Dec. 373 (2008). Agenda Digital Uruguay (2008 -2010). Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/373-2008/4>
- Dec. 382 (2003). Reglaméntase el uso de la firma digital y el reconocimiento de su eficacia jurídica. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/382-2003/1>
- Dec. 405 (2011). Apruébese la Agenda Digital Uruguay 2011-2015. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/405-2011/1>
- Dec. 450 (2009). Principios y Líneas Estratégicas para el Gobierno en Red. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/450-2009>
- Dec. 452 (2009). Administración Pública. Política de Seguridad de la Información. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/452-2009/1>
- Dec. 459 (2016). Aprobación de la Agenda Uruguay Digital 2020 Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/459-2016>
- Dec. 460 (2016). Aprobación del 3er Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Uruguay (2016). - 2018 Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/460-2016/1>
- Dec. 484 (2009). Derecho de Acceso a la Información Pública. Transparencia Activa. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/484-2009>
- Dec. 500 (1991). Aprobación del procedimiento administrativo y disciplinario aplicable al funcionario público de la Administración Central. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/500-1991>
- Dec. 510 (1969). Creación de comisión para estudiar uso de equipos electrónicos. Montevideo: Diario Oficial.
- Dec. 515 (1979). Informática. Montevideo: IMPO. Disponible en: <http://www.impo.com.uy/bases/decretos/515-1979/1>
- Dec. 525 (1970). Comisión Nacional de Informática. Denominación. Cometidos. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/525-1970>
- Dec. 1005 (1973). Comisión Nacional de Informática. Servicio estatal de procesamiento de datos. Creación. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/1005-1973/14>

- Dubois, A. (2005). Una lectura de las tecnologías de la información y la comunicación desde el desarrollo humano. En Dubois, A y Cortés, J. (Ed.). *Nuevas Tecnologías de la Comunicación para el Desarrollo Humano*. Cuadernos de trabajo, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco. Disponible en: http://publ.hegoa.efaber.net/uploads/pdfs/154/Cuaderno_de_trabajo_37.pdf?1488539565
- Fountain, J. (2001). The Virtual State Transforming American Government. *National Civic Review*. Vol. 90. N° 3. 241-251. Disponible en: https://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/Fountain-2001-National_Civic_Review.pdf
- Frick, M. (2008). De la teoría a la práctica: cómo implementar con éxito el Gobierno Electrónico. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno N° 3. RedGEALC. Disponible en: <http://www.redgealc.org/de-la-teoria-a-la-practica-como-implementar-con-exito-el-gobierno-electronico/contenido/1502/es/>
- García Ferrando, M. (1986). La encuesta. En García Ferrando, M; Alvira, F; Ibañez, J. *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. España: Alianza.
- Gascó, M. (2013). No es oro todo lo que reluce: ¿qué hay detrás de las promesas de gobierno abierto en Iberoamérica? Ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 29 oct.–1 nov. Montevideo, Uruguay.
- Gil-García, R., Luna, F. & Moreno, H. (2007). Modelo multidimensional de medición del gobierno electrónico para América Latina y el Caribe. Colección documentos de proyectos CEPAL. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Gómez, F. (2014). El derecho a la información en Uruguay. Cuaderno de divulgación N° 5. Montevideo: Junta de Transparencia y Ética Pública. ISBN: 2301-1955.
- Grafé, F. y Oddone, G. (2008). Informe de Diagnóstico Institucional y Propuesta de Programa de Cooperación Técnica. Montevideo.
- Guerra, M. & Jordan, V. (2010). Políticas públicas de Sociedad de la Información en América Latina: ¿una misma visión? Colección documentos de proyectos de CEPAL. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3757/S2010178.pdf;jsessionid=A605894B40AC04D05E13BDC700FE5666?sequence=1>
- Hernández, R; Fernández, C. & Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación*. México: McGRAW-HILL. ISBN: 978-607-15-0291-9.
- INE (2014). Principales Resultados Encuesta Usos de las Tecnologías de la Información y Comunicación. Montevideo. Disponible

en: https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/4263/1/principales_resultados_eutic_2013.pdf

INE (2017). Encuesta Específica de Acceso y Uso de TIC (EUTIC 2016). Principales resultados. Montevideo. Disponible en: <https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/6303/1/eutic2016.pdf>

Kaplún, G. (2012). Lo emergente y lo resistente en la comunicación organizacional. *Diálogos de la comunicación*. N° 83. 1-23. Disponible en: www.dialogosfelafacs.net/wpcontent/uploads/2012/03/N%C2%B0-12_Gabriel-Kaplun_UDELAR-Uruguay.pdf

Kaztman, R. (2010). Impacto Social de la Incorporación de las nuevas tecnologías de información y comunicación en el sistema educativo. Serie Políticas Sociales. N° 166. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6171/lcl3254.pdf?sequence=1>

Kingham, T. (2003). e-Parliaments The Use of Information and Communication Technologies to Improve Parliamentary Processes. Cuaderno de trabajo. Washington: World Bank Institute. <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37210Kingham.pdf>

Lamschtein, S. (2010). Las TIC y la brecha generacional. Ponencia de las Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales – Ponencia presentada en la IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo.

Ley 15809 (1986). Presupuesto nacional de sueldos gastos e inversiones. ejercicio 1985 1990. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/15809-1986>

Ley 16002 (1988). Modificación del Plan de Inversiones. Ejercicio 1988 – 1989. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16002-1988>

Ley 16736 (1996). Presupuesto nacional de sueldos gastos e inversiones. Ejercicio 1995 1999. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16736-1996>

Ley 17243 (2000). Ley de urgencia. Servicios públicos y privados. Fomento del empleo y la inversión. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17243-2000>

Ley 17555 (2002). Aprobación de la ley de reactivación económica. industria de la construcción. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17555-2002/33>

Ley 17866 (2005). Creación del Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17866-2005>

- Ley 17930 (2005). Presupuesto nacional de sueldos gastos e inversiones. Ejercicio 2005 – 2009. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17930-2005>
- Ley 18046 (2006). Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2005. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18046-2006/34>
- Ley 18126 (2007). Ley de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental. Disponible en: http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/1269_Descentralizacic3b3n_LEY_aprobada.pdf
- Ley 18331 (2008). Ley de protección de datos personales. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18331-2008>
- Ley 18362 (2008). Apruébese la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al Ejercicio 2007. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18362-2008/292>
- Ley 18381 (2008). Ley sobre el derecho de acceso a la información pública. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18381-2008>
- Ley 18600 (2009). Documento electrónico y firma electrónica. admisibilidad, validez y eficacia. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18600-2009/27>
- Ley 18719 (2010). Presupuesto nacional de sueldos gastos e inversiones. Ejercicio 2010 – 2014. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18719-2010>
- Ley 19355 (2015). Presupuesto nacional de sueldos gastos e inversiones. Ejercicio 2015 – 2019. Montevideo: IMPO. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19355-2015>
- Lucas, A., García, C. & Ruiz, J. (1999). *Sociología de la comunicación*. Madrid: Trotta. ISBN: 84-8164-301-7.
- Marchionini, G., Samet, H., & Brandt, L. (2003). Introduction to a special issue on digital government. *Communications of the ACM*. Vol. 46. N°1. 24–27.
- Márquez, M. (1998). La construcción de la tecnología. *Revista FAMECOS*. N° 9. 50-62 Disponible en: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/viewFile/3010/2288>
- Martín Barbero, J. (1991). *De los medios a las mediaciones*. Comunicación, cultura y hegemonía. México: Ediciones Gili. ISBN: 968-887-024-2.

- Massal, J. & Sandoval, C. (2010). Gobierno electrónico. Estado ciudadanía y democracia en Internet. *Revista Democracia*. N° 68. 3-25. Colombia. Disponible en: www.scielo.org.co/pdf/anpol/v23n68/v23n68a01.pdf
- MGAP (2009a). Informe de Transición. Montevideo: Presidencia de la República. Disponible en: http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/MEM_2010/informe_transicion.pdf
- MGAP (2009b). Memoria Anual MGAP 2009. Montevideo: Presidencia de la República. Disponible en: http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/MEM_2009/MGAP.pdf
- MGAP (2012). Memoria Anual 2011. Montevideo: Presidencia de la República. Disponible en: https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/mem_anual/mgap/mgap.pdf
- MGAP (2015). Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Parte II: Información Institucional. Inciso 07: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/htmlstat/cepre/rendicion2014/planificacion6.pdf>
- MIDES (2006). Memoria Anual 2005. Montevideo. Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/4313/1/mds_2005.pdf
- MIDES (2008). Memoria Anual 2007. Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/4321/1/m_desarrollo_2007.pdf
- MIDES (2009). Transición de Gobierno 2009 -2010. Disponible en: <http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2010/03/InformesTransicion2009-2010/15%20MIDES%20Informe%20de%20Transicion%202009-2010.pdf>
- MIDES (2015a). Informe de Transición. Período Julio de 2011-Febrero de 2015. Montevideo: MIDES. Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/40855/1/mides_informe-de-transicion-2011-2015.pdf
- MIDES (2015b). Manual de orientaciones técnicas para la atención ciudadana. Montevideo: MIDES. Disponible en: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/40863/1/manualatcuidadanadigital.pdf>
- Naser, A. & Concha, G. (2011). El gobierno electrónico en la gestión pública. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Naser, A. & Ramírez-Alujas, A. (2014). Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los gobiernos de la región. Serie de manuales. N°. 81. Santiago de Chile: Naciones Unidas. ISSN 1680-886X.

- OCDE (2003). The e-government imperative: main findings. Policy Brief. OCDE. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN015120.pdf>
- OEA (2006). El gobierno electrónico en América Latina. En Módulo 3: Análisis de experiencias exitosas. Curso de Introducción a la Formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico. Portal Educativo de las Américas. Disponible en: http://cmascriptpublic.ihmc.us/rid=1217906504031_202733676_12570/Modulo3.pdf
- ONU (2007). Programa Conjunto 2007-2010. Construyendo capacidades para el Desarrollo entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay. Montevideo: Naciones Unidas. Disponible en: mdtf.undp.org/document/download/1974
- ONU (2014). United Nations e-Government Survey 2014: e-government for the future we want. Nueva York: Naciones Unidas. ISBN: 978-92-1-123198-4. Disponible en: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf
- Opción Consultores (2013). Estudio sobre el nivel de conocimiento, actitudes y prácticas que detentan los segmentos estudiados en relación a la ciudadanía digital en Uruguay. Disponible en: http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/3358/1/e12_informe_final_con_solidado.pdf
- OPP (2008). Documento de proyecto conjunto: “Apoyo a los procesos de modernización de la gestión pública en el marco de la democratización del Estado y la promoción de los derechos de los ciudadanos”. Disponible en: mptf.undp.org/document/download/2884
- Ortí, A. (1986). La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la discusión de grupo. En García Ferrando, M; Alvira, F; Ibañez, J. El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación. España: Alianza.
- OSILAC (2007). Monitoreo del eLAC2007: avances y estado actual del desarrollo de las Sociedades de la Información en América Latina y el Caribe. LC/W.151. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3584/S2007721_es.pdf?sequence=1
- Padua, J. & Ahman, I. (1982). Escalas para la medición de actitudes. En Padua, J.; Ahman, I.; Apezechea, H.; Borsotti, C. Técnicas de investigación aplicadas a las Ciencias Sociales. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pardo, V.; Monteverde, F & Ríos, M. (2008). El Gobierno Electrónico en la agenda de la Transformación del Estado. *Transformación, Estado y Democracia*. N° 37.

- 31-36. Disponible en:
<http://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Publicaciones/RevistaONSC/r37/37-4.pdf>
- Pittaluga, L. & Sienna, M. (2007). Utilización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el Uruguay. Montevideo: INE.
- PNUD (2006). Las Nuevas Tecnologías: un salto al futuro. Informe de Desarrollo Humano 2006. Santiago de Chile.
- Presidencia (2004). Convenio marco para la implementación del portal del gobierno uruguayo. Disponible en:
<http://archivo.presidencia.gub.uy/resoluciones/2004081801.htm>
- Rivera, E (2005). La construcción del gobierno electrónico como problema de innovación institucional: la experiencia mexicana. Documento de trabajo N° 74. México: CIDE. Disponible en:
<http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/3419/1/DOCT2064089.PDF>
- Rivera, E. (2006). Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico: Una revisión de la literatura. *Gestión y Política Pública*. Vol. 15. N° 2. 259-305. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. Disponible en:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13315202>
- Rivoir, A. (2013). Enfoques dominantes en las estrategias para la Sociedad de la Información y el Conocimiento, el caso uruguayo 2000-2010. *Revista de Ciencias Sociales*. N° 33. 11-30. ISSN 0797-5538. Uruguay.
- Rizo, M (2011). El interaccionismo simbólico y la Escuela de Palo Alto. Hacia un nuevo concepto de comunicación. Portal de la Comunicación InCom-UAB. ISSN 2014-0576. Disponible en:
http://www.portalcomunicacion.com/uploads/pdf/17_esp.pdf
- Rota, J. (1996). Comunicación, gobierno y ciudadanía. *Reforma y Democracia*. N° 5. 1-10. Caracas: CLAD. Recuperado de:
<http://siare.clad.org/revistas/0026801.pdf>
- Rota, J. (2001). Comunicación y Democracia: condicionamientos, funciones y cambios necesarios. *Diálogos de la Comunicación*. N° 63. 86-96. Lima: FELAFACS. Disponible en: <http://dialogosfelafacs.net/wp-content/uploads/2012/01/63-revista-dialogos-comunicacion-y-democracia.pdf>
- Sabariego, M., Dorio, I & Massot, M. (2004). Métodos de investigación cualitativa. En Bizquerra, R. (Coord.). Metodología de la investigación educativa. Madrid: La Muralla. ISBN 84-7133-748-7.
- Schedler, K. & Scharf, M. (2002) Exploring the interrelations between Electronic Government and the New Public Management. 775-778. Disponible en:
https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F0-306-47009-8_57.pdf

- Schein, E. (1985). *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Schein, E. (1994). *Psicología de la organización*. México: Prentice Hall Latinoamerica.
- Schütz, A. (1962). *El problema de la realidad social*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Schütz, A. (1988). El mundo social y la teoría de la acción social. En Porzecanski, Teresa (Comp.). *La investigación social cualitativa: Bases teóricas y metodológicas*. Parte I. Montevideo: CLAEH.
- Schvarstein, L. (1991). *Psicología de las organizaciones. Nuevos aportes*. Buenos Aires: Paidós.
- Serrano, A. & Martínez, E. (2003). *La Brecha Digital: Mitos y Realidades*. México: UABC. ISBN: 970-9051-89X. Disponible en http://www.labrechadigital.org/labrecha/LaBrechaDigital_MitosyRealidades.pdf
- Shannon, C. (1964). *The Mathematical Theory of Communication*. Urbana: University of Illinois Press.
- Siau, K. & Long, Y. (2004). A Stage Model for E-Government Implementation. Idea Group Publishing. Disponible en: <http://www.irma-international.org/viewtitle/32506/>
- Travieso, J. & Planella, J. (2008). La alfabetización digital como factor de inclusión social: una mirada crítica. *Revista sobre la sociedad del conocimiento*. Nº 6. 1-9. España: UOC.
- Thompson, J. (1998). *Los media y la modernidad*. Barcelona: Paidós. ISBN 84-493-0578-0.
- UNESCO. (2005). *Hacia las sociedades del conocimiento*. Paris: Naciones Unidas. ISBN 92-3-304000-3. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001419/141908s.pdf>
- Valles, M. (1997). *Técnicas cualitativas de Investigación Social*. España: Síntesis.
- Watzlawick, P, Hemlick, J. & Jackson, D. (1985). *Teoría de la comunicación humana. Interacciones, Patologías y Paradojas*. Barcelona: Herder. ISBN: 84-254-1205-6.
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica (FCE). España. ISBN: 84-375-0374-4.
- Weber, M. (2006). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Buenos Aires: Terramar. ISBN 987-1187-73-4.

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

AGA Alianza para el Gobierno Abierto
AGESIC Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento
ANEP Administración Nacional de Educación Pública
ANTEL Administración Nacional de Telecomunicaciones
Art. Artículo Ley o Decreto
ATC Sistema de Atención al Ciudadano
ASIC Asesoría en Sistemas de Información y Comunicación
BD Brecha Digital
BID Banco Interamericano de Desarrollo
CAC Centro de Atención Ciudadana
CAD Consejos Agropecuarios Departamentales
CAINFO Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública
CAM Centros de Atención Ministerial
CAN Consejos Agropecuarios Nacionales
CAP Comisión Académica de Posgrado
CEIBAL Plan de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea
CENASC Centro Nacional de Atención a Situaciones Críticas
CEPAL Comisión Económica Para América Latina y el Caribe
CEPRE Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado
CMSI Cumbre de la Sociedad de la Información
CNCPS Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
CNSI Comité nacional para la sociedad de información
CONADI Comisión Nacional de Informática
CS Consejos Sociales
CTT Coordinación Técnica Territorial
Dec. Decreto
DGDR Dirección General de Desarrollo Rural
DGF Dirección General Forestal
DGRN Dirección General de Recursos Naturales
DGS Dirección General de Secretaría de MGAP
DGSA Dirección General de Servicios Agrícolas
DGSJ Dirección General de Servicios Ganaderos
DIEE División de Investigación, Evaluación y Estadística
DIGECIA Dirección General de Control de Inocuidad Alimentaria
DIGEGRA Dirección General de la Granja
DIGESE Dirección General de Secretaría de MIDES

DINACIS Dirección Nacional de Asistencia Crítica e Inclusión Social
DINADES Dirección Nacional de Desarrollo Social
DINARA Dirección Nacional de Recursos Acuáticos
DINEM Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo
DNCT Dirección Nacional de Coordinación Territorial
DNGT Dirección Nacional de Gestión Territorial
DNIC Dirección Nacional de Identificación Civil
DNPS Dirección Nacional de Política Social
ECH Encuesta Continua de Hogares
ENHA Encuesta Nacional de Hogares Ampliada
ENIA Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia
EUTIC Encuesta de Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación
FA Frente Amplio
FIC Facultad de Información y Comunicación
FIDA Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GA Gobierno Electrónico
GE Gobierno Abierto
IIO Índice de Información Obligatoria
IIP Índice de Interacción y Participación
INAC Instituto Nacional de Carnes
INALE Instituto Nacional de la Leche
INASE Instituto Nacional de Semillas
INAU Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INAVI Instituto Nacional de Vitivinicultura
INC Instituto Nacional de Colonización
INDA Instituto Nacional de Alimentación
INE Instituto Nacional de Estadística
INEFOP Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
INFAMILIA Programa Infancia, Adolescencia y Familia
INFOCOM Unidad de Información y Comunicación
INIA Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias
INJU Instituto Nacional de la Juventud
INMAYORES Instituto Nacional del Adulto Mayor
INMUJERES Instituto Nacional de las Mujeres
ITAEL Índice de Transparencia Activa en Línea
MDR Mesas de Desarrollo Rural
MEC Ministerio de Educación y Cultura
MEF Ministerio de Economía y Finanzas
MGAP Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca
MIDES Ministerio de Desarrollo Social

MIPS Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales
 MUI Mostrador Único de Intervenciones
 NGP Nueva Gestión Pública
 OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
 ODM Objetivos de Desarrollo del Milenio
 OEA Organización de Estados Americanos
 ONG Organización No Gubernamental
 ONU Organización de las Naciones Unidas
 OPP Oficina de Planeamiento y Presupuesto
 OPYPA Oficina de Programación y Políticas Agropecuarias
 OSC Organizaciones de la Sociedad Civil
 OT Oficinas Territoriales del Mides
 PAC Puntos de Atención Ciudadana
 PAGPA Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria
 PANES Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social
 PASC Programa de Atención a las Situaciones de Calle
 PEU Portal del Estado Uruguayo
 PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
 PPR Programa Producción Responsable
 PRONADIS Programa Nacional de Discapacidad
 PRONAPPA Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario
 PUR Programa Uruguay Rural
 REDGEALC Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe
 Res. Resolución ministerial o del Poder Ejecutivo
 RUB Registro Único de Beneficiarios
 SGCAM Sistema de Gestión de Centros de Atención Ministerial
 SIADOC Sistema Informático de Administración Documental
 SIC Sociedad de la Información y la Comunicación
 SIIAS Sistema de Información Integrada del Área Social
 SMART Sistema de Monitoreo y Administración de Resolución de Trámites
 SNIA Sistema Nacional de Información Agropecuaria
 SNIG Sistema Nacional de Información Ganadera
 SNU Sistema de las Naciones Unidas
 SOCAF Servicios de Orientación, Consulta y Atención Familiar
 SOCAT Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial
 TIC Tecnologías de la Información y la Comunicación
 TUS Tarjeta Uruguay Social
 UAIP Unidad de Acceso a la Información Pública
 UCUDAL Universidad Católica del Uruguay
 UDELAR Universidad de la República

UE Unidad Ejecutora

UMC Unidad de Mejora Continua

UNIT Instituto Uruguayo de Normas Técnicas

URCDP Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales

UTE Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas

UTU Universidad del Trabajo del Uruguay

APÉNDICES

Apéndice 1. Herramientas de relevamiento.

AP2.1 Formulario de encuesta de usos y significados de las TIC dentro de los ministerios uruguayos

No. de Formulario: Fecha de aplicación:

Esta encuesta forma parte de una tesis de la Maestría en Información y Comunicación, es financiada por la Comisión Académica de Posgrado de UDELAR y cuenta con el apoyo de AGESIC, MGAP y MIDES. Recoge información sobre los usos y significados de los medios de comunicación digital (mensajería instantánea, redes sociales y páginas institucionales) para el relacionamiento de los ministerios uruguayos con la población. Aunque se solicitan algunos datos de identificación, se garantiza el manejo confidencial de sus respuestas.

DATOS BASICOS

1. Nombre y Apellido:

2. Sexo:

- Hombre
 Mujer

3. Fecha de nacimiento:

EDUCACIÓN FORMAL

4. Dentro de la enseñanza formal, ¿cuál es el nivel educativo más alto que ha llegado a cursar?

- Primaria común (*Pase a pregunta 6*)
 Ciclo básico - Liceo o UTU (*Pase a pregunta 6*)
 Bachillerato- Liceo o UTU
 Enseñanza técnica o profesional en UTU
 Magisterio o Profesorado
 Terciario no universitario
 Grado universitario
 Posgrado universitario
 Maestría universitaria
 Doctorado universitario

5. ¿Cuál es el nombre de la orientación, curso o carrera del máximo nivel alcanzado a cursar?

Si tiene más de una en el mismo nivel educativo, escriba la más avanzada.

Si ambas tienen el mismo nivel de avance, escriba la que para usted es la principal.

6. ¿Cuál opción refleja mejor su situación con respecto a esa orientación, curso o carrera?

- Asiste
 Abandonó temporalmente
 Abandonó definitivamente
 Se graduó

HOGAR

7. ¿Con cuántas personas vive?

Por favor, no se incluya.

Si vive solo escriba 0 y pase a pregunta 10.

8. ¿Cuántas de esas otras personas perciben ingresos? Por favor, no se incluya.

9. ¿Qué parentesco tiene con esas personas?

- Padre/madre
- Esposo o compañero
- Hijo propio o de compañero
- Nieto
- Hermano
- Abuelo
- Yerno/nuera
- Cuñado
- Suegro
- Otro pariente
- Otro no pariente

TRABAJO EN EL MINISTERIO

10. ¿En qué año ingresó a trabajar en este Ministerio?

11. ¿Por qué método ingresó?

- Concurso de méritos
- Concurso de oposición y méritos
- Designación directa
- Pase en comisión

12. En el momento de ingreso, ¿cuál era su vínculo contractual con el Ministerio?

- Becario o Pasante
- En comisión
- Asalariado privado (tercerizado)
- Asalariado público
- Empresa unipersonal

13. Actualmente, ¿cuál es su vínculo contractual?

- Becario o Pasante
- Pase en comisión
- Asalariado privado
- Asalariado público
- Empresa unipersonal

14. ¿En qué sección el ministerio trabaja?

15. ¿Ha trabajado siempre en la misma sección del Ministerio?

- Sí
- No

16.1 ¿Cuál es su escalafón/grado real?

16.2. ¿Cuál es su escalafón/grado equivalente?

17. ¿Es el mismo escalafón/grado que tenía cuando ingresó?

- Sí
- No

18.1 ¿Por cuántas horas semanales está contratado en este cargo?

- Hasta 19
- 20 a 29
- 30 a 34
- 35 a 39
- 40 o más

18.2. Si es funcionario público, ¿en la práctica realiza 30 o 40 horas?

19. ¿Con cuántas personas trabaja? Por favor, no se incluya.

20. Dentro de esas personas:

a. ¿cuántas tienen rangos superiores al suyo?

b. ¿cuántas son subordinadas suyo?

ACCESO A INFRAESTRUCTURA Y SOPORTE TÉCNICO

21. ¿Con qué frecuencia necesita usar computadora para realizar su trabajo en el Ministerio?

Diariamente

Casi todos los días

Semanalmente

Mensualmente

Casi nunca

Nunca

22. Dentro de su área, la principal computadora que usa:

No tiene acceso a computadoras (Pase a pregunta 30)

Es de uso individual

La comparte con otro dentro del turno.

La comparte con otro de otro turno.

23. Dentro de su área, ¿son suficientes las computadoras?

Sí

No

24. En relación a sus tareas, ¿cómo evalúa la velocidad de la computadora que usa para trabajar?

Inadecuada

Poco adecuada

Adecuada

Muy adecuada

25. ¿Cuándo le/s dieron la computadora que usa para trabajar?

Menos de un año (2016)

1 a 2 (2014-2015)

3 a 5 (2011-2013)

6 a 8 (2008-2010)

9 a 11 (2005-2007)

12 a 16 (2000-2004)

17 a 21 (1995-1999)

26. En ese momento, la computadora era:

Nueva

Un poco usada

Muy usada

27. En su local de trabajo, ¿tiene acceso a Internet? Puede marcar más de una conexión.

No hay conexión a Internet (Pase a pregunta 31)

Fijo

Wifi

Móvil

28. ¿Con qué frecuencia la conexión principal a Internet, funciona correctamente?

Nunca

Casi nunca

Normalmente

Casi siempre

Siempre

29. En una jornada laboral típica, ¿podría desempeñar sus tareas con normalidad SIN Internet?

- No podría
- Probablemente no
- Sí, con cierta dificultad
- Sí, sin ninguna dificultad

30. ¿Con qué frecuencia utiliza Internet para realizar sus tareas?

- | | |
|--|---------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Diariamente | <input type="checkbox"/> Mensualmente |
| <input type="checkbox"/> Casi todos los días | <input type="checkbox"/> Casi nunca |
| <input type="checkbox"/> Semanalmente | <input type="checkbox"/> Nunca |

31. Cuando se le presenta un problema informático, ¿tiene un soporte técnico al que recurrir?

- No (*Pase a pregunta 34*)
- Dentro del Ministerio, en este local
- Dentro del Ministerio, en otro local
- Empresa tercerizada, fuera del local

32. ¿Cómo evalúa la velocidad de respuesta del soporte técnico?

- Muy adecuada
- Adecuada
- Poco adecuada
- Inadecuada

33. ¿Con qué frecuencia queda conforme con la solución que le ofrece el soporte técnico?

- | | |
|---------------------------------------|----------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Nunca | <input type="checkbox"/> Siempre |
| <input type="checkbox"/> Casi nunca | |
| <input type="checkbox"/> Normalmente | |
| <input type="checkbox"/> Casi siempre | |

USO DE TECNOLOGÍAS Y PRINCIPALES ACTIVIDADES

34. ¿Hace cuánto tiempo utiliza usted Internet (en su vida laboral o cotidiana)?

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Menos de un año (2016) | <input type="checkbox"/> 9 a 11 (2005-2007) |
| <input type="checkbox"/> 1 a 2 (2014-2015) | <input type="checkbox"/> 12 a 16 (2000-2004) |
| <input type="checkbox"/> 3 a 5 (2011-2013) | <input type="checkbox"/> 17 a 21 (1995-1999) |
| <input type="checkbox"/> 6 a 8 (2008-2010) | |

35. Actualmente, ¿cuántas horas a la semana usa Internet para su trabajo en el ministerio? *Si no usa Internet, escriba 0 y pase a pregunta 41.*

36. ¿Con qué frecuencia utiliza internet en el trabajo para realizar las siguientes acciones? *Utilice la siguiente escala:*

0 No lo hace | 1 Anualmente | 2 Semestralmente | 3 Mensualmente | 4 Semanalmente | 5 Diariamente

- a. Recibir consultas de usuarios o productores
- e. Dar a conocer información de su organismo en la web
- f. Iniciar trámites en línea
- b. Comunicarse con organismos públicos
- c. Comunicarse con organismos privados

d. Buscar información de organismos públicos en la web

37. ¿Por qué medios se comunica con organismos privados por Internet? (Pinte el círculo)

Correo Redes Sociales Chats Página web

38. ¿Por qué medios se comunica con organismos públicos por Internet? (Pinte el círculo)

Correo Redes Sociales Chats Página web

39. ¿Qué tipo de información busca de organismos públicos en la web?

40. ¿Hace cuánto tiempo que utiliza usted computadoras?

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Menos de un año (2016) | <input type="checkbox"/> 12 a 16 (2000-2004) |
| <input type="checkbox"/> 1 a 2 (2014-2015) | <input type="checkbox"/> 17 a 21 (1995-1999) |
| <input type="checkbox"/> 3 a 5 (2011-2013) | <input type="checkbox"/> 22 a 26 (1990- 1994) |
| <input type="checkbox"/> 6 a 8 (2008-2010) | <input type="checkbox"/> 27 o más años (Década del 80') |
| <input type="checkbox"/> 9 a 11 (2005-2007) | |

41. Actualmente, ¿cuántas horas a la semana usa computadora para su trabajo? *Incluya las horas de Internet mencionadas en la pregunta 37. Si no usa computadora, escriba 0 y pase a pregunta 43.*

42. ¿Cuáles son las 3 actividades laborales a las que le dedica más tiempo en la computadora/Internet?

SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y DE COMUNICACIÓN

43. Actualmente, ¿cuáles de las siguientes tareas desempeña?

- Atención presencial
- Atención telefónica
- Atención por redes sociales
- Atención vía web
- Tareas administrativas o contables
- Coordinación con otras instituciones

44. En promedio, cuántas consultas semanales recibe vía:

- Presencial
- Internet
- Telefónica

45. Para desempeñar sus tareas, ¿cuenta con algún sistema de registro y/o gestión de consultas?

- No (Pase a pregunta 48)
- Sí, y lo uso.
- Sí, pero no lo uso

46. ¿Cuán adecuado es el sistema de registro a su trabajo cotidiano?

- Muy adecuado
- Adecuado
- Poco adecuado
- Inadecuado

47. ¿Cuáles de estas dificultades presenta el sistema de registro y/o gestión de consultas?:

- Es lento
- Tiene escasa información
- Tiene información desactualizada
- Tiene información incompleta
- Tiene información errónea
- Es difícil de usar
- Tiene información difícil de entender
- Otro problema:

48. Si se comunica con los ciudadanos por Internet: ¿con qué frecuencia se trata de...? Utilice la siguiente escala. Si no se comunica pase a pregunta 51.

0 No lo hace | 1 Anualmente | 2 Semestralmente | 3 Mensualmente | 4 Semanalmente | 5 Diariamente

- Consultas sobre procedimientos de trámites del Ministerio
- Consultas sobre procedimientos de trámites o servicios de otras instituciones
- Quejas o sugerencias sobre trámites o servicios del Ministerio
- Quejas sobre medios de comunicación con el ciudadano

49. En general, ¿Con qué rapidez puede responder a consultas que envían los ciudadanos por Internet?

- A las pocas horas
- En el correr del día
- En el correr de la semana
- En el correr del mes

50. ¿Con qué frecuencia puede evacuar las consultas que envían los ciudadanos por Internet?

- Nunca
- Casi nunca
- Normalmente
- Casi siempre
- Siempre

51. ¿Con qué frecuencia ingresa a la Intranet del Ministerio?

- Diariamente
- Semanalmente
- Mensualmente
- Semestralmente
- Anualmente
- Nunca

52. ¿Por qué no ingresa a Intranet? / ¿Qué cosas consulta o realiza en la Intranet del Ministerio?

53. A continuación se le realizan una serie de afirmaciones sobre las TIC y el cambio. Indique si está de acuerdo o en desacuerdo, utilizando una escala del 1 al 5.

1 Muy en desacuerdo | 2 En desacuerdo | 3 Ni de acuerdo, ni en desacuerdo | 4 De acuerdo | 5 Muy de acuerdo

Las tecnologías	<i>Son imprescindibles para realizar mis tareas</i>	
	<i>Acortan el tiempo necesario para realizar mis tareas</i>	
	<i>Facilitan mis tareas</i>	
	<i>Han sumado tareas a las que ya tenía</i>	
	<i>Me gusta usarlas para realizar mis tareas</i>	
	<i>Tardo mucho tiempo en adaptarme a ellas</i>	
	<i>No me interesa aprender a usarlas</i>	
	<i>No dispongo de suficiente formación en informática</i>	
	<i>Son más útiles para las nuevas generaciones</i>	
	<i>Los más jóvenes se adaptan con mayor facilidad</i>	
<i>Las tecnologías están integradas a mi vida cotidiana</i>		
El cambio	<i>Son siempre muy lentos</i>	
	<i>Los trabajadores se involucran en los procesos de cambio</i>	
	<i>Me gusta cambiar, salir de la rutina</i>	
	<i>Es común cambiar de dirección, no dando continuidad a los cambios iniciados</i>	
	<i>Siempre se da información sobre los cambios que se van a implementar</i>	
	<i>Los trabajadores dice estar de acuerdo con los cambios, pero no permite que se concreten</i>	
	<i>Genera oportunidades para quienes saben cómo integrarse a ellos</i>	
	<i>Los trabajadores se resisten al cambio por miedo a perder el lugar de trabajo</i>	

GOBIERNO ABIERTO Y LINEAMIENTOS DE AGESIC

54. ¿De cuáles de estos temas ha escuchado hablar alguna vez?

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Gobierno Electrónico | <input type="checkbox"/> Transparencia pasiva |
| <input type="checkbox"/> Gobierno Abierto | <input type="checkbox"/> Interoperabilidad del Estado |
| <input type="checkbox"/> Acceso a la información pública | <input type="checkbox"/> Datos Abiertos |
| <input type="checkbox"/> Protección de datos personales | <input type="checkbox"/> Ventanilla Única |
| <input type="checkbox"/> Seguridad de la información | <input type="checkbox"/> Participación electrónica |
| <input type="checkbox"/> Transparencia activa | |

55. ¿Qué es el Gobierno Electrónico?

56. ¿Qué es el Gobierno Abierto?

57. ¿Por qué medios se ha informado de estos temas?

- Televisión
- Radio
- Internet
- Cursos o seminarios de AGESIC
- Cursos o seminarios del Ministerio
- Correos o boletines de AGESIC
- Correos o boletines del Ministerio
- En el trabajo cotidiano
- En otro trabajo anterior o paralelo
- En un centro de estudio
- Otro

FORMACION INFORMÁTICA

58. ¿Con qué frecuencia usa las siguientes herramientas en su vida cotidiana?

0 No lo hace | 1 Anualmente | 2 Semestralmente | 3 Mensualmente | 4 Semanalmente | 5 Diariamente

	Frec. Uso	¿Hizo un curso?
Editores de texto (Word)		
Planillas de cálculo (Excel)		
Presentaciones digitales (PowerPoint)		
Editores de videos		
Editores de imágenes o dibujo (Paint, Picassa, Photoshop)		
Videoconferencias (Skype)		
Correo electrónico (Gmail, Hotmail)		
Chats (Gtalk, msn)		
Foros de internet		
Redes sociales (Facebook, Twitter)		
Diseño de páginas web o blogs		
Almacenadores de archivos (Dropbox, Google Drive)		
Visualizadores de videos online (Youtube, Dailymotion)		

59. ¿En cuántos cursos, talleres o capacitaciones de informática participó a lo largo de su vida?

Sí no asistió a ninguno, marque cero y pase a la pregunta 61.

60. ¿Cuánto tiempo ha pasado desde que concurrió al primer curso o taller de informática que ha tomado? ¿Y del último?

Años desde el primer o único curso

Último curso o taller

1 a 3 (2013-2016)

1 a 3 (2013-2016)

4 a 6 (2010-2012)

4 a 6 (2010-2012)

7 a 9 (2007-2009)

7 a 9 (2007-2009)

10 a 12 (2006-2004)

10 a 12 (2006-2004)

13 a 16 (2000-2003)

13 a 16 (2000-2003)

17 a 21 (1995-1999)

17 a 21 (1995-1999)

22 o más años

22 o más años

61. ¿Le gustaría formarse/seguir formándose en Informática?

Sí

No

62. ¿En qué temas? / ¿Por qué no le gustaría seguirse formando?

AP2.2 Recopilación de módulos de las pautas de entrevista a mandos altos y medios.

En el cuerpo de la tesis se dijo que se realizaron entrevistas semiestructuradas a personas que cuentan con rangos de jefatura dentro de distintas temáticas de interés. Debido al alto número de entrevistas y a que cada pauta fue personalizada, se presentan los módulos más comunes pero se advierte que no todos fueron aplicados.

DATOS BASICOS

- ¿Cuántos años tiene?
- ¿Cuál es su formación y cómo se vincula con su cargo?

HISTORIA Y ROL DENTRO DE LA ORGANIZACIÓN.

- ¿Cuándo, cómo y por qué entró a trabajar en el ministerio?
- ¿Contaba con experiencia laboral previa en cargos similares?
- ¿Entró por el mismo cargo que tiene ahora? En caso negativo: ¿cómo fue que cambió su posición dentro de esta organización? (concurso, ascenso, etc.)
- ¿Qué tipo de contratación tiene?
- ¿Por cuántas horas semanales está contratado/a?
- ¿Cuáles son las principales tareas que tiene asignadas?
- ¿Cuán calificado se siente para este puesto y estas tareas? ¿Por qué?

ORGANIZACIÓN DEL ÁREA

- ¿Cuántas personas trabajan en el área/sección/departamento/división de XXXX?
- ¿Puede describirme el organigrama formal de su área y de qué se encarga cada rol?
- Más allá del organigrama, ¿cuántos niveles jerárquicos (jefes o supervisores) identifica por arriba y debajo suyo?
- ¿Cómo se lleva con sus superiores? ¿Cree que valoran su trabajo? ¿Por qué?
- ¿Cómo se lleva con sus subordinados? ¿Por qué?
- ¿La estabilidad laboral de los RRHH afecta esto la dinámica de trabajo y/o la planificación de estrategias dentro del área?

OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA A LA POBLACIÓN

- ¿Cuándo surgen las oficinas de atención al ciudadano en este ministerio?
- ¿Cuántas ventanillas de atención al ciudadano tiene el ministerio y cuáles son sus diferencias?
- ¿Cómo están distribuidas en el territorio las ventanillas de atención y por qué?
- ¿Cuántas personas están a cargo de la atención directa a la población?
- ¿Son suficientes los puntos de acceso que tiene la ciudadanía? ¿y el de personas que trabajan en la atención a la ciudadanía? ¿Por qué?
- ¿De qué tareas se encargan y de cuáles no se encargan los técnicos de la atención a la ciudadanía? (Preguntar por las presenciales, de la Internet y de las telefónicas)
- ¿Todos los puntos de atención a la ciudadanía utilizan computadoras e Internet?

ACERCAMIENTO A LAS TIC

- ¿Cómo, cuándo y por qué comenzó a usar computadoras?
- ¿Cómo, cuándo y por qué comenzó a usar Internet?
- ¿Ha hecho cursos de informática? ¿Por qué? /En caso afirmativo, ¿cuándo y cuáles?
- ¿Cómo se evalúa a sí mismo usando TIC? ¿Por qué?

RECURSOS INFORMÁTICOS

En cuanto a la infraestructura de la que disponen en el área....

- En general, ¿las computadoras son de uso individual o compartido?
- ¿Usan computadoras personales para trabajar? ¿Por qué?
- ¿Cree que tienen suficientes computadoras para trabajar dentro del área?
- ¿Cómo evaluaría la velocidad de las computadoras e Internet para trabajar?
- ¿Tienen dificultad para la adquisición de licencias de algún programa que consideren necesario para el desarrollo de la tarea?
- ¿Sus compañeros del área cuentan con formación en TIC?
- ¿El ministerio brinda incentivos para la formación informática? ¿Por qué?

LAS TIC EN LA ORGANIZACIÓN

- ¿Qué tipo de aplicaciones utiliza el ministerio para su comunicación con el ciudadano? (¿Webpage, facebook, twitter, sms, correo electrónico, youtube?)
- ¿Desde cuándo se usan cada una de ellas?
- ¿Cuáles son motivos que llevaron a optar por esos medios y aplicaciones y no otras?
- ¿Quiénes son los actores relevantes para tomar estas decisiones y cuáles sus argumentos a favor y en contra?
- ¿Quién hace el mantenimiento informático de los recursos?

PAGINA WEB PRINCIPAL

- ¿Cuántas personas trabajan en el mantenimiento de los contenidos de la página web principal del Ministerio? ¿Por qué?
- ¿Cada cuántos días actualizan la información en la/s página/s web? ¿Por qué?
- ¿Cómo se generan las ideas para los artículos de noticias?
- ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades del área en el mantenimiento de la página web?
- ¿Cuáles son posibilidades de interacción con el ciudadano que propone el Ministerio a través de su página web?
- ¿Se analizan o toman en cuenta las estadísticas de “visitas” o “preguntas frecuentes”?

CORREO ELECTRÓNICO

- ¿Desde cuándo el ministerio cuenta con una casilla a la que lleguen consultas, demandas o sugerencias? ¿Por qué?
- ¿Quién se encarga de la administración del correo y por qué?
- ¿Cuántos correos electrónicos se reciben por mes? ¿Sobre qué temas?
- ¿Qué porcentaje de esas consultas estima que ya están resueltas con la información disponible en la web y redes sociales del ministerio?
- En relación a la cantidad de personas disponibles para contestar los correos, ¿considera que el volumen de correos mensuales es mucho o poco?
- En los últimos dos años, ¿ha aumentado el volumen de correos electrónicos?
- ¿Cuál es la velocidad con la que pueden responder a las consultas de la ciudadanía?

TRÁMITES EN LÍNEA

- Aproximadamente, ¿cuántos trámites se realizan en este ministerio?
- ¿Qué porcentaje de trámites pueden iniciar los ciudadanos en línea? ¿Cuáles son?
- Entre 2014 y 2016, ¿cambió la cantidad de trámites en línea? ¿Por qué?

- ¿Cree que todos los trámites de este ministerio pueden cumplir con los requisitos como para iniciarse o completarse en línea? ¿Por qué?
- ¿Hay algún trámite que cree que no va a estar disponible en línea? ¿Por qué?
- ¿Cuál es el papel del área de comunicación en este proceso?

PRESENCIA EN LAS REDES SOCIALES

- ¿Cuántas personas trabajan en el mantenimiento de las redes sociales? (Factores económicos, políticos, organizacionales)
- ¿Desde cuándo tienen facebook, twitter o youtube?
- ¿Cuántos comentarios, tweet y/o mensajes de facebook recibe por mes?
- ¿Qué tipos de mensajes son (consultas, demandas, opiniones)?
- ¿Sobre qué temas tratan los mensajes?
- ¿Existe una estrategia específica para la administración de cada red social? ¿Por qué?
- ¿Considera el volumen de intercambio de mensajes por redes sociales es mucho o poco en relación a la cantidad de personas a cargo de responder?
- En algún momento, ¿ha observado un aumento considerable en el volumen de intercambio? En caso afirmativo, ¿cuándo y por qué?
- ¿Con qué velocidad pueden responder a las consultas de la ciudadanía? ¿Por qué?

PROTOCOLO O PLAN DE COMUNICACIÓN CON EL CIUDADANO

- ¿Cuáles cree que son las representaciones sociales del ministerio que tiene la población?
- ¿La organización cuenta con un protocolo de comunicación? ¿Por qué?
- ¿Cómo capturan la atención de los ciudadanos? ¿Por qué?
- ¿Qué herramientas tienen para crear, analizar y direccionar la opinión sobre sí mismos que vuelcan las personas en Internet?
- ¿Cuentan con un protocolo de uso de redes sociales y webpage? ¿Por qué?

SOBRE EL CONCEPTO DE GOBIERNO ABIERTO

- ¿Cuándo y en qué contexto fue que escuchó hablar por primera vez de Gobierno Electrónico? ¿Y de Gobierno Abierto?
- ¿Ha asistido a congresos, seminarios o jornadas de interiorización sobre estas temáticas? ¿Por qué? / En caso afirmativo: ¿Cuándo? ¿Eran organizados por este ministerio o por AGESIC? ¿Sobre qué trataban? ¿Cómo los evaluaría?
- ¿Qué significa “transparencia activa” y “transparencia pasiva” en el marco del Gobierno Abierto? ¿Y “rendición de cuentas”?
- ¿Conoce el contenido de la Ley de acceso a la información pública y la Ley de protección de datos personales?
- ¿Cuál es el grado de cumplimiento del ministerio con la normativa vinculada a estos temas? ¿Por qué?
- ¿Cómo es el proceso de acceso a la información pública dentro de este ministerio? ¿Quiénes son los responsables, cómo se realiza el trámite y qué función tiene su área en ese proceso?
- ¿En qué área/s del Ministerio se encuentran localizadas las personas encargadas de llevar adelante políticas de Gobierno Electrónico/Gobierno Abierto/ Acceso a datos abiertos? ¿Por qué? ¿Tiene vínculos con esas áreas? En caso afirmativo, ¿cómo evalúa el vínculo?
- ¿Qué datos pueden hacerse disponibles por considerarse información pública y cuál constituye un dato personal? ¿Quién decide esto? ¿Por qué? ¿Desde cuándo?

- ¿Cuáles son las utilidades de que las organizaciones públicas uruguayas adquieran la filosofía de un gobierno abierto (transparencia, participación, rendición de cuentas)? ¿Y para este ministerio?
- ¿Cuál son los aspectos negativos y obstáculos organizacionales para generar políticas de comunicación proclives al gobierno abierto dentro de la organización?
- ¿Las autoridades del ministerio le dan prioridad económica, política o estratégica a la implementación de políticas de gobierno electrónico y abierto?

SOBRE EL CONTACTO CON AGESIC

- ¿Desde cuándo el área de XXX tiene contacto con AGESIC y por qué?

Si tiene contacto con AGESIC:

- ¿Quiénes tienen contacto directo con AGESIC y para qué temas?
- ¿Qué les ofrece AGESIC? (Técnicos, asesoramiento, financiamiento).
- ¿Cómo evalúa el vínculo de esta área y este ministerio con AGESIC? ¿Por qué?
- A partir de que AGESIC interactúa con este ministerio, ¿ha cambiado en algo su forma de trabajar? ¿Por qué? ¿En qué?

RECAPITULACIÓN Y PROYECCIÓN

A modo de cierre, voy a realizar algunas preguntas de evaluación personal.

- ¿Cómo cree que ha sido el ritmo de integración de tecnologías para la comunicación con el ciudadano dentro del Ministerio? ¿Por qué?
- ¿Cuáles son las ventajas de la organización para el proceso de integración de TIC con el ciudadano?
- ¿Cuáles son los principales obstáculos que observa en el proceso de integración de TIC para la comunicación con el ciudadano dentro de la organización?
- Concretamente, ¿cómo impacta el 1) presupuesto, 2) el tiempo de desarrollo y 3) la rotación de técnicos del área de comunicación tanto en el aprovechamiento de herramientas de comunicación como en la búsqueda de soluciones alternativas?
- ¿Cómo imagina la “participación” en línea dentro de este ministerio en el marco del Gobierno Abierto?
- Particularmente, ¿qué ventajas, utilidades y problemáticas visualiza en el uso de portales web para la comunicación con el ciudadano? ¿Y en el uso de redes sociales para la comunicación organizacional?
- ¿Cree que la integración de nuevas tecnologías aumenta la demanda de comunicación de los ciudadanos al Ministerio? ¿Por qué?
- ¿Cree que la integración de nuevas tecnologías incide en la calidad de la comunicación de los ciudadanos al ministerio? ¿Por qué?
- ¿Hacia dónde cree que se dirigen los cambios tecnológicos y comunicacionales dentro de esta organización? ¿Por qué?

AP2.3. Módulos comunes de las entrevista a trabajadores de OT y CAM.

Las pautas de entrevistas semiestructuradas a trabajadores de OT y CAM fueron personalizadas en función de lo que los sujetos habían contestado en la etapa de encuesta. A continuación se presentan los módulos más comunes pero se advierte que las preguntas se adaptaban tanto a la oficina en la que se desempeñaran como al nivel y frecuencia de uso de TIC.

I. FORMACIÓN

En la encuesta dijiste que llegaste a estudiar XXX:

- ¿Cuándo empezaste y terminaste tus estudios?
- ¿Contás con formación complementaria que te ayude en la atención a la ciudadanía?

II. EXPERIENCIA LABORAL PREVIA AL MINISTERIO:

- Antes de ingresar al ministerio, ¿contabas con experiencia en cargos similares?
- Actualmente, ¿tenés otro trabajo? ¿Por qué?

III. FORMA DE INGRESO, CARGO Y TAREAS

- ¿Cuál fue tu forma de ingreso al ministerio?
- En caso de que haya habido un llamado, ¿cómo te enteraste del mismo?
- ¿Por qué decidiste presentarte?
- ¿En qué sección empezaste a trabajar?
- ¿De quién dependías en ese momento?
- ¿Cómo era el tipo de contratación?
- ¿Realizabas las mismas tareas que ahora?
- ¿Cuántas personas trabajaban en tu área/oficina?
- ¿Cuándo y cómo pasaste a ocupar tu cargo actual?
- ¿Cuáles son tus funciones actualmente?
- Más allá del organigrama forma, ¿a qué cargos identificarías como jefes?
- ¿Identificás a alguna persona de otra Unidad Ejecutora/ puede darte órdenes?

IV. PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE LA OFICINA Y RECURSOS HUMANOS

- ¿Cuándo y cómo surge esta oficina?
- ¿Cómo se cubría la atención del ministerio en esta zona antes de eso?
- Me dijiste que trabajan XXX personas en el edificio, ¿cuántos realizan atención a la ciudadanía?
- ¿Son suficientes los RRHH para la cantidad de consultas?
- ¿Cómo valoras la estabilidad de los RRHH de la oficina?
- Dentro de esta ciudad, ¿hay algún otro centro que realice atención al público aunque esta no sea por esta modalidad de atención?
- En caso afirmativo, ¿realiza el mismo tipo de atención que ustedes o hay alguna diferencia?

V. DESCRIPCIÓN DE CADA UNA DE LAS FUNCIONES ACTUALES

ATENCIÓN PRESENCIAL

Dijiste que atendían aproximadamente XXX semanales....

- En promedio, ¿cuánto tiempo estás atendiendo a cada persona? ¿Por qué?

- ¿Qué tipo de asesoramiento brindan?
- ¿Cuáles son las consultas más frecuentes que reciben? ¿Sobre qué temáticas?
- ¿En qué temáticas es menos frecuente que puedan brindar una respuesta?
- ¿Cuáles son los días/horas pico de la atención presencial?
- ¿Hay meses en los que reciben más consultas? ¿Por qué?

REDES SOCIALES

- ¿Alguna vez se pudo entrar a redes sociales desde las computadoras del ministerio?
- ¿Alguna vez propusieron tener redes sociales para la comunicación con la población?
- ¿Quiénes son los actores que toman estas decisiones?
- ¿Cuáles sus argumentos a favor y en contra?

CORREO ELECTRÓNICO

- En la encuesta me dijiste que (sí/no) recibís correos de ciudadanos, ¿por qué?
- En caso de que recibas consultas, ¿sobre qué cosas les consultan?
- ¿El correo electrónico sirve para documentar el trabajo?
- ¿El correo sirve para realizar solicitudes?
- ¿Usas un correo privado o personal para el trabajo? ¿Por qué?

PAGINA WEB DEL MINISTERIO

- ¿Cada cuántos días ingresás en la página web del ministerio? ¿Por qué?
- ¿Es fácil encontrar la información en la página web?
- ¿Qué cosas positivas y negativas le ves a la web del ministerio?

INTRANET

- En la encuesta me dijiste que (entrás/no entrás) a la Intranet: ¿Por qué?
- ¿Qué cosas mirás o te gustaría mirar en la Intranet?
- ¿Qué cosas buenas y malas tiene la Intranet del ministerio?

VI. ACCESO A TECNOLOGIA Y SOPORTE

- En cuanto al Internet, dijiste que funciona XXX. ¿Por qué?
- ¿Para qué cosas usás Internet en tu trabajo en la oficina?
- La computadora que más usás te la dieron en XXX, ¿alguna vez solicitaron el cambio de la computadora? En caso afirmativo, ¿cómo les fue?
- Valoraste como “XXX” la velocidad de respuesta del soporte informático del ministerio? ¿Por qué?
- ¿Cómo es el vínculo con ellos?

VII. SISTEMAS INFORMÁTICOS DE REGISTRO

- ¿Desde cuándo utilizan ese sistema de registro?
- ¿Qué registran?
- ¿Es complicado atender mientras se registra?
- ¿Llevan un doble registro?
- ¿Qué cosas agregarías y quitarías al sistema de registro? ¿Por qué?

VIII. TRÁMITES EN LÍNEA:

- ¿Realizás trámites en línea dentro del trabajo?
- ¿Cuántos y cuáles trámites en línea?

- ¿En cuántos y cuáles portales tienen que ingresar para realizarlos?
- ¿Los ciudadanos pueden iniciar trámites por correo? ¿Por qué?
- *Hay un proyecto de Presidencia y AGESIC de que todos los Trámites del Estado se puedan iniciar en línea a fin de este año:*
 - ¿Los usuarios de ministerio están preparados para iniciar trámites?
 - ¿El ministerio está preparado para que sus trámites se inicien en línea?
 - ¿Existe algún trámite del ministerio que no podría o no debería iniciarse en línea?

IX. PEDIDOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

- ¿En dónde escuchaste hablar de los términos transparencia activa/pasiva y en qué consiste?
- ¿Cómo es el proceso de acceso a la información pública en el ministerio?
- ¿Ustedes inician trámites de acceso a la información pública? ¿Por qué?
- ¿Qué datos son información pública y cuáles constituyen datos personales?
- ¿Quién decide esto? ¿Por qué? ¿Desde cuándo?
- Dijiste que (sí/no) participaste de jornadas o cursos sobre el tema, ¿Por qué?

X. SOBRE EL CONCEPTO DE GOBIERNO ELECTRÓNICO Y ABIERTO

En la encuesta dijiste que el Gobierno Electrónico es:..... Y que el Gobierno Abierto es:.....

- ¿Cuándo y en qué contexto escuchaste hablar por primera vez de cada término?
- ¿En el trabajo cotidiano se hablan de estos temas?
- ¿Visualizas algún vínculo entre ambos conceptos?
- ¿Escuchaste hablar de Participación Electrónica?
- ¿Alguna vez escuchaste hablar de AGESIC?
- ¿Alguna vez tuviste contacto con AGESIC por alguno de estos temas?

XI. EXPOSICIÓN A LAS TIC

Usaste por primera vez computadoras en XXXX y te conectaste a Internet en XXXX.

- ¿En ese momento estabas estudiando/trabajando?
- ¿Para qué usabas la computadora?
- ¿Cuándo y por qué tuviste tu primera computadora?
- ¿Ibas al cibercafé o tenías en Internet en tu casa?
- ¿Qué hacías al principio en Internet?
- ¿Cuándo tuviste Internet por primera vez en tu casa?
- ¿Cuándo tuviste tu primer correo electrónico y para qué lo usabas?
- ¿Chateabas?
- Me decías que usás Internet XXX del horario de de trabajo, ¿en tu vida cotidiana cuántas horas a la semana lo usás? ¿Por qué?
- ¿Para qué usas Internet en tu vida cotidiana? ¿Y la computadora?
- ¿Usas Internet en el celular? ¿Por qué?
- ¿Usás whats app para tu vida? ¿Con qué frecuencia? ¿Por qué?
- ¿Para qué usas Facebook?
- ¿Realizás compras en Internet? ¿Por qué?
- ¿Mirás portales informativos en Internet? ¿Y diarios en papel?

- ¿Mirás canales de televisión online? ¿Y televisión común?
- ¿Cómo te evaluás a vos misma usando nuevas tecnologías?
- ¿Te es sencillo adaptarte a los cambios tecnológicos?
- ¿En qué cosas creés ha contribuido y cuáles ha perjudicado las tecnologías?

XII. CAPACITACIÓN EN EL USO DE TIC

- En la encuesta dijiste que (sí/no) hiciste cursos de informática. ¿Por qué?
- ¿Los cursos de informática son necesarios para aprender a usar computadoras e Internet?
- ¿Hacer cursos de informática sirve para certificar tus conocimientos?
- ¿En este ministerio se brindan incentivos para que los recursos humanos se capaciten en informática?

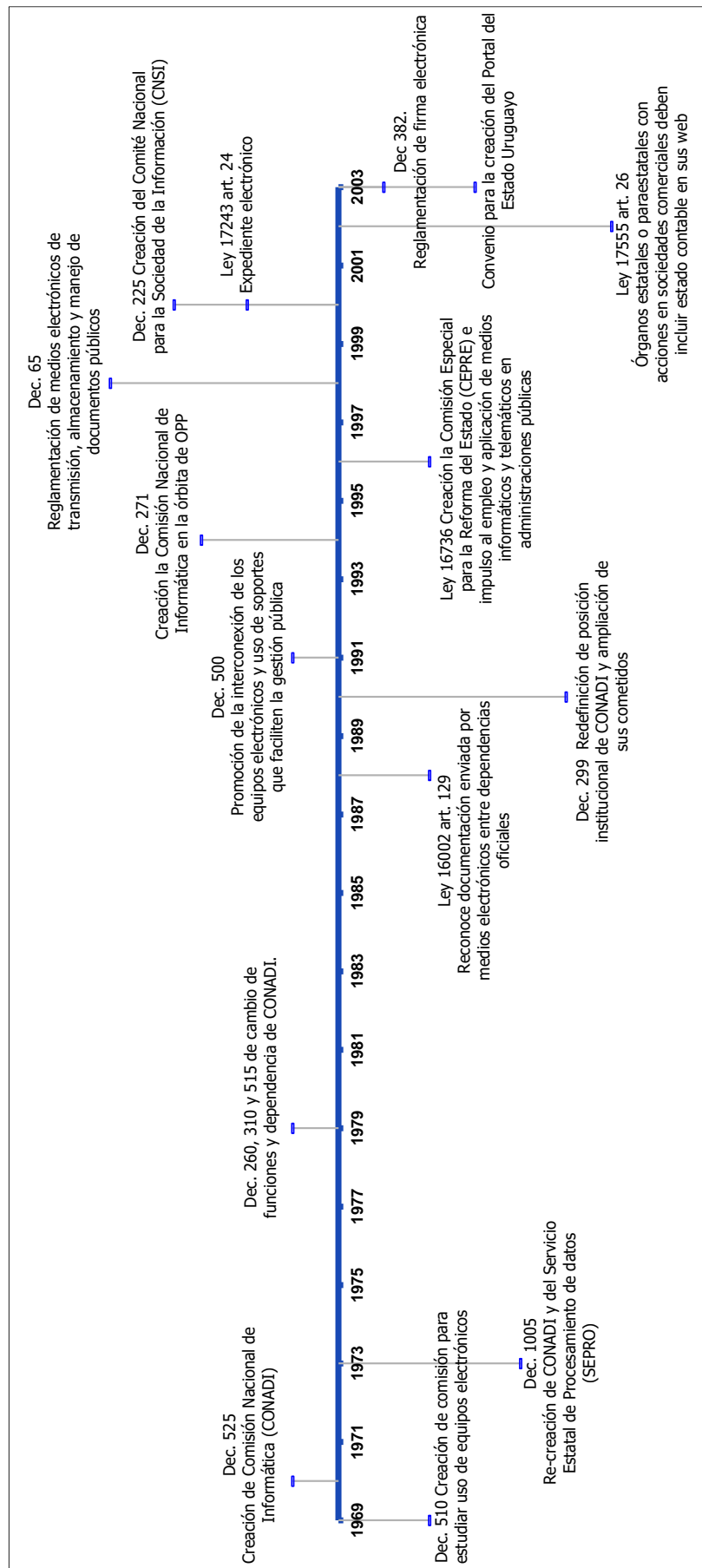
XII. RECAPITULACIÓN Y PROYECCIÓN

A modo de cierre, voy a realizar algunas preguntas de evaluación personal.

- ¿Cuáles son las ventajas y obstáculos del ministerio para integrar TIC en este trabajo?
- ¿La integración de nuevas tecnologías incide en la calidad de la comunicación con la población? ¿Por qué?
- ¿La lejanía con la sede central o las jerarquías genera algún inconveniente para la comunicación de novedades? ¿Por qué?
- ¿Cuáles son los pro y contra de trabajar en una oficina de atención a la ciudadanía dentro de este ministerio?
- ¿Las autoridades dan prioridad económica, política o estratégica a la atención a la ciudadanía del ministerio? ¿Por qué?

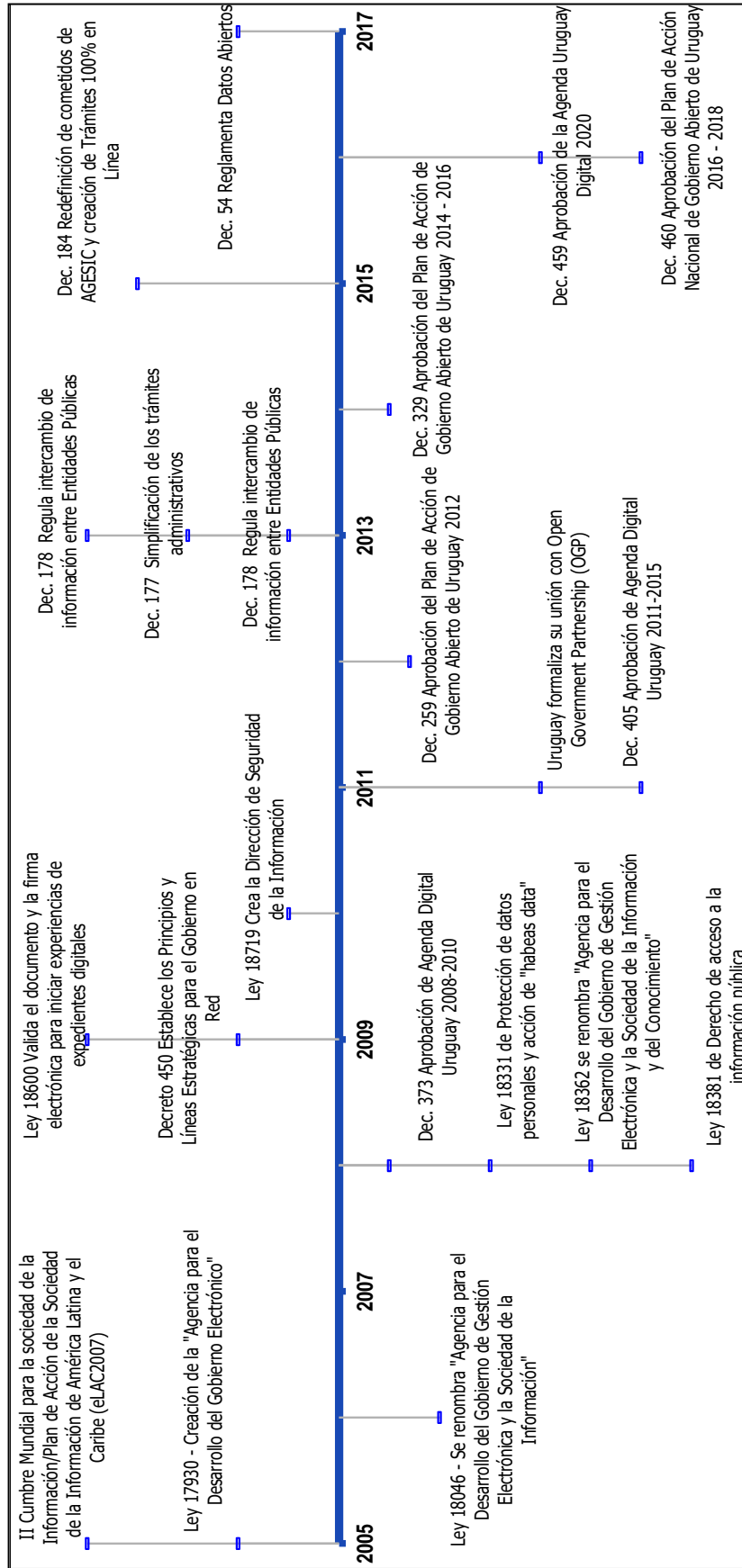
Apéndice 2. Líneas de tiempo

Ilustración AP2.1. Principales eventos asociados a la integración de tecnologías en la administración pública uruguaya (1969-2004).



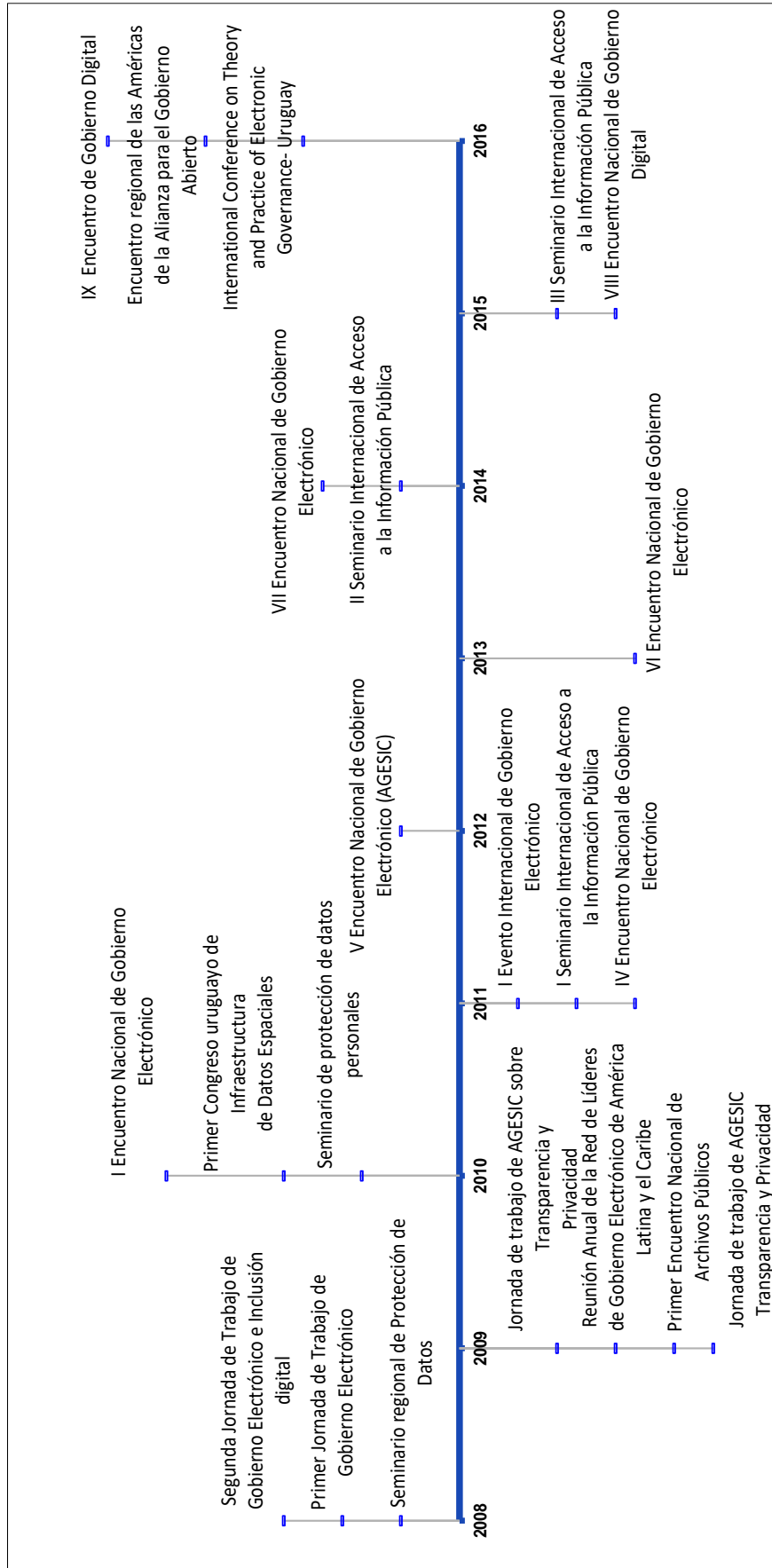
Fuente: Elaboración propia en base a revisión documental.

Ilustración AP2.2. Principales eventos asociados a la integración de tecnologías en la administración pública uruguayaya (2005-2017).



Fuente: Elaboración propia en base a revisión documental.

Ilustración AP2.3. Principales eventos organizados por AGESIC.



Fuente: Elaboración propia en base a revisión documental.

Apéndice 3. Estructuras de participación en los ministerios.

Ilustración AP3.1. Estructura de participación del MGAP.

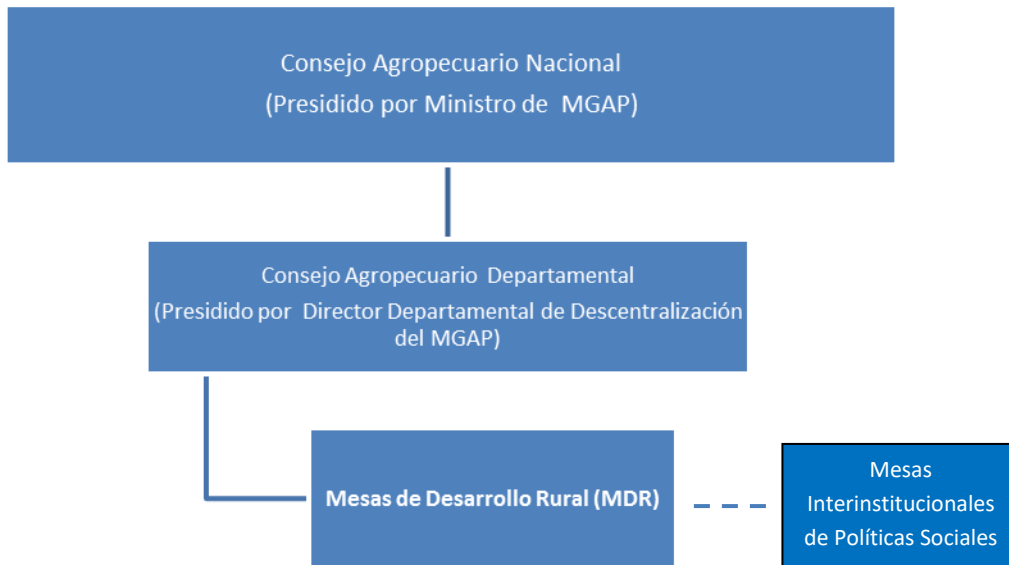
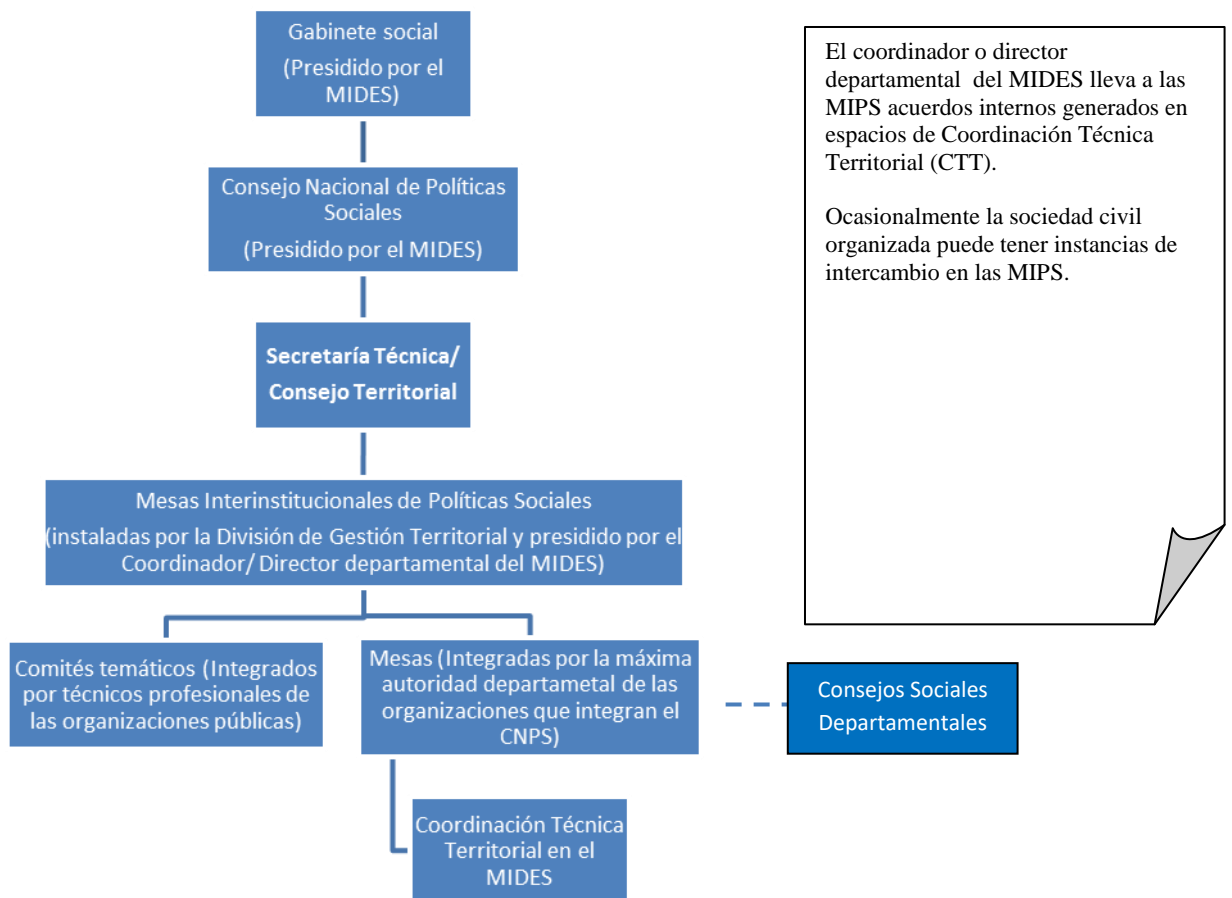


Ilustración AP3.2. Estructura de participación del MIDES.

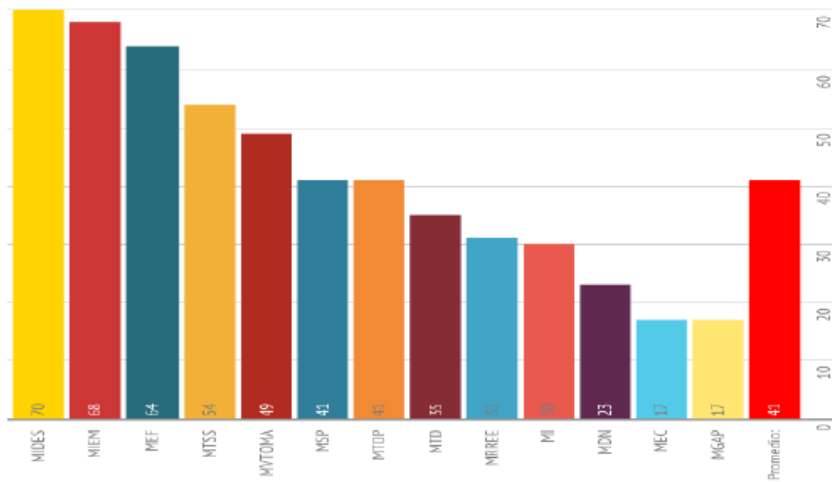


Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas.

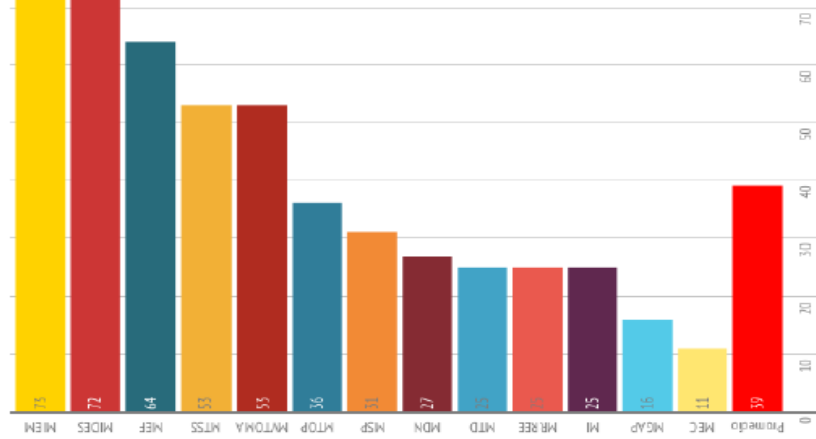
ANEXOS

Anexo 1. Índices de transparencia según ministerio

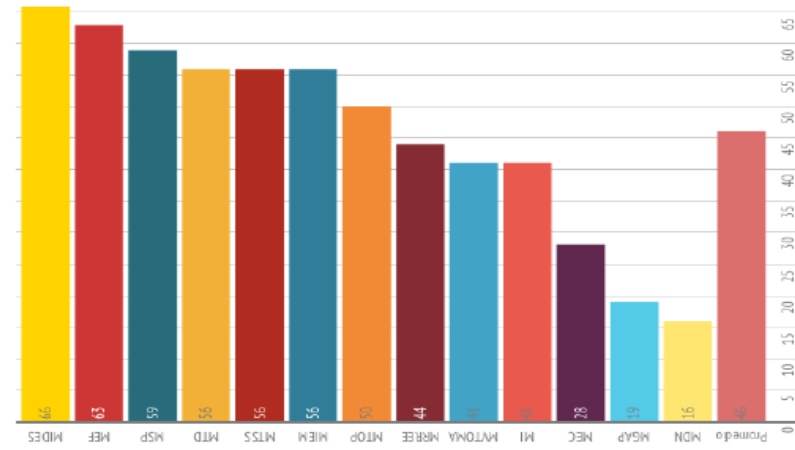
Índice Itael



Índice de información obligatoria

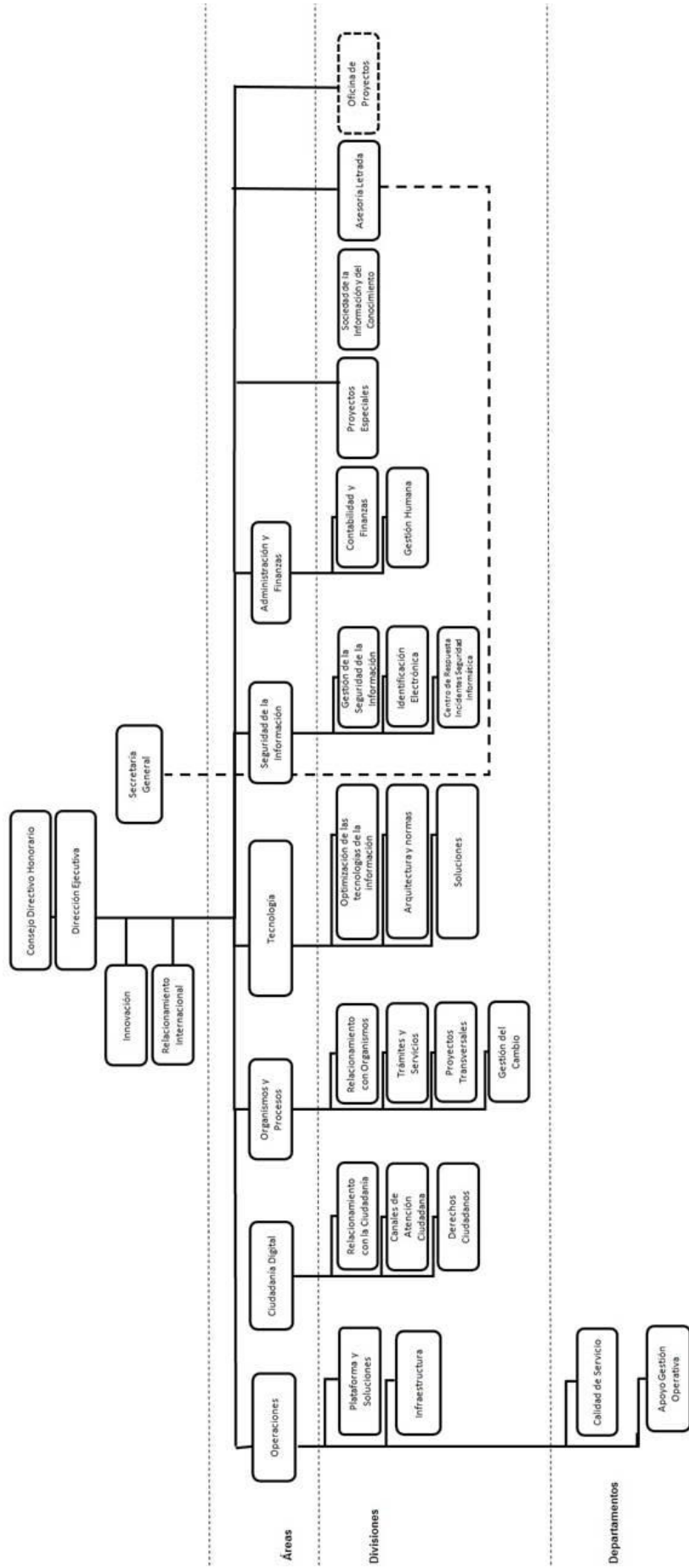


Índice de interacción y participación



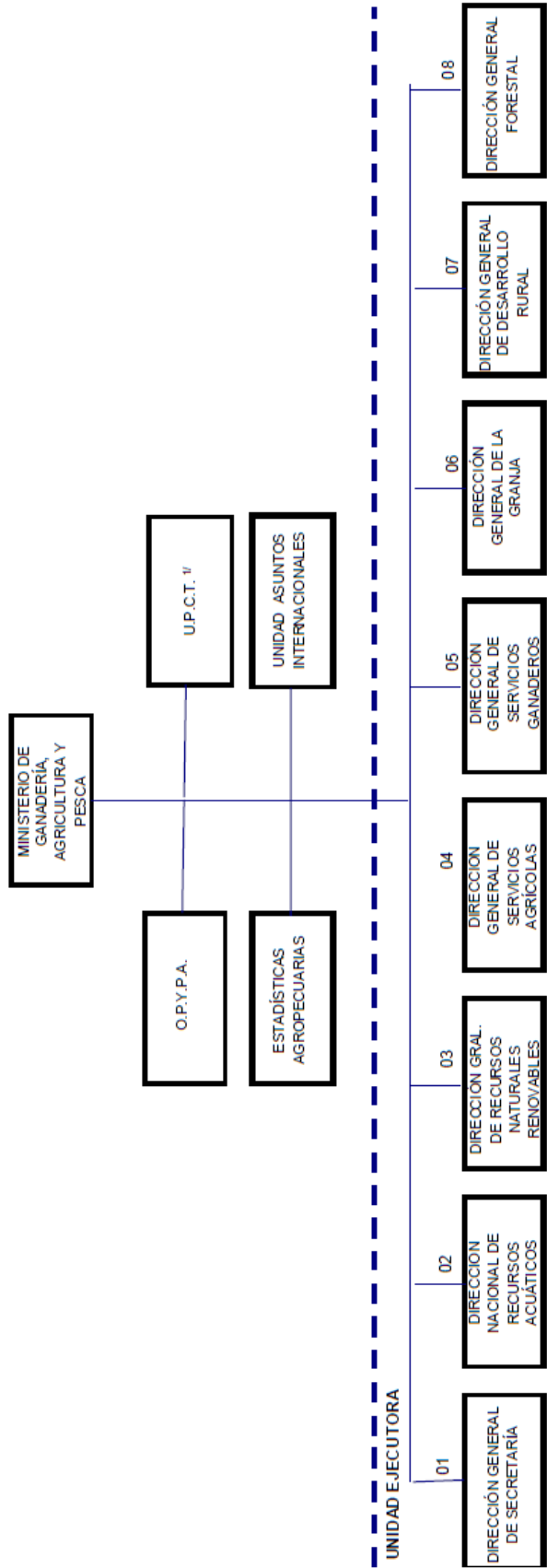
Fuente: CAINFO y UCUDAL, 2015 (Visitado en abril de 2016).
 Disponible en: <http://itael.cainfo.org.uy/wp-content/uploads/2015/09/%C3%8Dndice-de-Transparencia-Activa-En-L%C3%ADnea-2014ok.pdf>

**Anexo 2. Organigramas de los organismos incluidos en la investigación.
Ilustración AN1. Organigrama de AGESIC (No formal).**



Fuente: Sitio web de AGESIC (visitado el 2 de octubre de 2016).
 Disponible en: <https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/92/1/agesic/organigrama.html?idPadre=57>

Ilustración AN2. Organigrama de MGAP (Formal, desactualizado).



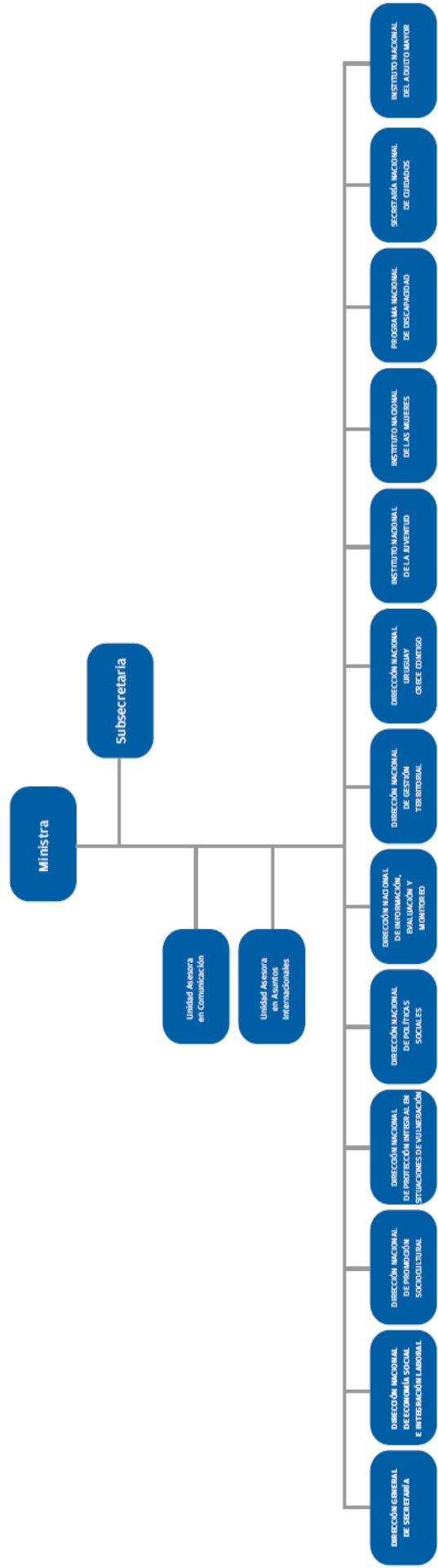
Estructura aprobada por Decreto N° 24.98 de 28/07/98.
 Ley N° 17.296 de 16/02/01 cambia denominación de U. E. 002 y crea U. E. 008 Dirección General Forestal.
 Ley N° 17.556 de 18/09/02 suprime la U. E. 007 Comisión Honoraria Nacional del Plan Cítricola
 Ley N° 18.046 de 24/10/06 cambia denominación de U.E. 006
 Ley N° 17.930 de 19/12/2005 crea U.E. 07 Dirección General de Desarrollo Rural

O.P.Y.P.A. - OFICINA DE PROGRAMACIÓN Y POLÍTICA AGROPECUARIA

U.P.C.T. Unidad de Proyectos y Cooperación Técnica.
 Se encuentra en proceso de reestructura. Actualmente no cuenta con recursos humanos asignados

Fuente: Sitio web del MGAP en base a su informe de transición de 2009 (visitado el 2 de octubre de 2016).
 Disponible en: <http://www2.mgap.gub.uy/gxpfiles/mgap/content/image/source0000000001/IMA0000070000000145.pdf>

Ilustración AN3. Estructura del MIDES a partir de 2016 (No formal).



Fuente: Sitio web del MIDES (Visitado en febrero de 2017).
 Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/63606/1/organiograma_mides.pdf