

1° Relevamiento de opiniones y actitudes de la sociedad civil hacia el Gobierno Abierto en Uruguay

Informe resumen

1. El estudio

Durante 2020-2021, Uruguay llevó adelante la construcción del 5° Plan Nacional de Gobierno Abierto. Este se inscribe en una trayectoria de creación periódica de planes de gobierno abierto que inició en 2011 con la inclusión del país a la Alianza por el Gobierno Abierto y la presentación del primer plan en 2012. El 5° plan, que rige para el período 2021-2024, cuenta con 29 compromisos de 23 organismos públicos y fue aprobado mediante el Decreto 161/022. Una de las características más importantes de los planes de Gobierno Abierto es su creación colaborativa. Esto significa que para la definición de los compromisos se llevan a cabo una serie de instancias de trabajo conjunto entre diversos actores, en las que se presentaron y discutieron ideas.

El 5° Plan de Acción de Gobierno Abierto toma como antecedente lo avanzado en los planes anteriores, y sobre ello construye en aspectos totalmente nuevos y en otros previamente identificados como pendientes. Conforme a la tradición de trabajo colaborativo y plural en la redacción de los planes, para el diseño de éste se realizó una consulta pública a través de la Plataforma de Participación Ciudadana de AGESIC y múltiples mesas de diálogo. Asimismo, durante este proceso se contó con el apoyo de la Red de Gobierno Abierto (RGA), un grupo de 16 organizaciones de sociedad civil que impulsan la adopción de los principios y prácticas del Gobierno Abierto (transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración) en Uruguay. La RGA llevó adelante diversas instancias de capacitación a organizaciones sociales sobre cómo participar en el proceso y diseñar compromisos, y brindó apoyo sistemático a la difusión de las actividades relacionadas a la co-creación del plan. Estas actividades fueron financiadas por la Alianza para el Gobierno Abierto y el Banco Mundial. Cabe destacar además, que todo este proceso se realizó de forma virtual dadas las restricciones impuestas por la pandemia COVID-19.

En este contexto fue especialmente relevante la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSCs). En total, del proceso de co-creación del 5° Plan de Gobierno Abierto participaron 153 instituciones, de las cuales 51 fueron OSCs. El resto se divide entre organismos públicos -incluyendo, por primera vez, representantes de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial)-, academia y organizaciones internacionales.. Dada esta característica, resulta de interés conocer el grado de conocimiento de la sociedad civil sobre el gobierno abierto y la creación de planes, así como las evaluaciones de los participantes en este proceso y las opiniones generales respecto a la aplicación del gobierno abierto en el país. Este estudio busca ser una primera contribución en este sentido.

El objetivo de este trabajo es profundizar en las opiniones y actitudes de la sociedad civil hacia el paradigma del gobierno abierto en general y su aplicación actual en Uruguay. El mismo es parte de la etapa de evaluación del proceso de co-creación del 5° Plan y se inscribe en el trabajo de RGA.

Para cumplir el objetivo, se llevó adelante una encuesta online anónima autoadministrada a representantes de organizaciones de la sociedad civil, hayan participado o no del proceso de co-creación del plan, entre mayo y julio de 2022. El reclutamiento se realizó a través de redes sociales y correos electrónicos, y se contó con la colaboración en la difusión del estudio de organizaciones que nuclean múltiples iniciativas sociales. Cada respuesta corresponde a una organización social. Cabe mencionar que, dado que se trata de una muestra por autoselección, los resultados no son generalizables al conjunto de OSCs del país. Aún así, los mismos contribuyen a una primera aproximación a las opiniones y actitudes de la sociedad civil sobre este tema.

En total, participaron 63 organizaciones sociales. La Tabla 1 muestra la caracterización de las OSCs participantes. En general, una proporción mayor trabaja en uno o más departamentos del interior, tiene una trayectoria de trabajo de más de 20 años y tiene un número de trabajadores/colaboradores de entre 11 y 50. Por último, las organizaciones fueron consultadas sobre las áreas en las que trabajan, presentando a cada participante una lista de 48 tópicos. Para facilitar su comprensión, esta lista fue reagrupada en 11 categorías. La categoría "Inclusión social" es la que recibe más respuestas (22%, n=14), seguida de "Diversidad y género" (16%, n=10). El resto de las categorías reciben menos de diez respuestas¹.

¹Las categorías fueron tomadas del *Mapeo de la Sociedad Civil* realizado por el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD). Las restantes categorías son: "Participación y derecho" (n=7), "Ideas, cultura y tiempo libre" (n=6), "Niñas, niños y adolescentes" (n=6), "Trabajo y producción" (n=6), "Educación" (n=5), "Medio ambiente y recursos naturales" (n=4), "Salud" (n=3), "Inclusión económica" (n=1) y "Transparencia y rendición de cuentas" (n=1).

Tabla 1: Frecuencias de variables descriptivas

	Frecuencia	
	n	%
Lugar de trabajo		
Montevideo	21	34
Interior	32	52
Montevideo e interior	9	14
Años de funcionamiento (antigüedad)		
5 años o menos	9	15
Entre 6 y 10 años	14	23
Entre 11 y 20 años	13	21
Más de 20 años	25	41
Cantidad de participantes (tamaño)		
Menos de 10 personas	17	28
Entre 11 y 50 personas	20	33
Más de 50 personas	10	17
No sabe	13	22

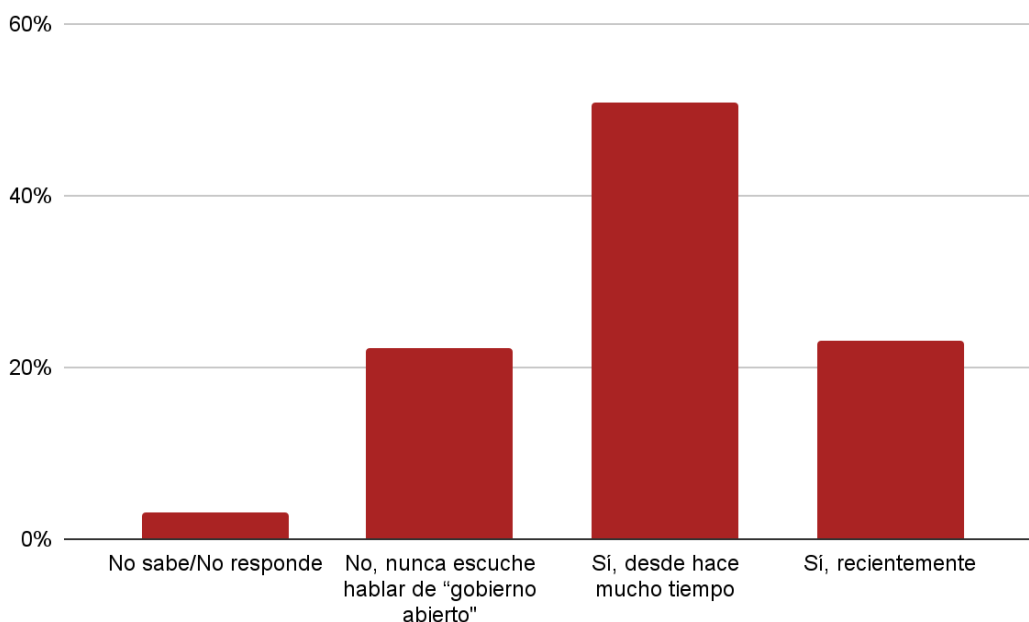
Fuente: Elaboración propia.

2. Conocimiento sobre gobierno abierto

Un primer módulo del estudio evaluó el nivel de conocimiento del concepto de gobierno abierto y sus instrumentos. Para comenzar, se consultó a los representantes de las OSCs si habían escuchado sobre el gobierno abierto alguna vez (ver Gráfico 1). El 75% (n=47) de los participantes respondió que sí, el 22% (n=14) afirmó que no lo había hecho y el 3% (n=2) que no sabía. Entre el primer grupo, el 51% lo ha escuchado “desde hace mucho tiempo” y el 24% “recientemente”. Si bien el alto porcentaje

de conocimiento declarado por los participantes del estudio puede ser considerado un sesgo hacia aquellas organizaciones más involucradas en el proceso de gobierno abierto, el hecho de que una cuarta parte mencionaran que no han escuchado sobre este tema, o no saben si lo han hecho, demuestra que la encuesta sí alcanzó a otro tipo de organizaciones, menos cercanas a la temática. No hay diferencias en el conocimiento de las organizaciones según su antigüedad, tamaño, ni lugar de trabajo.

Gráfico 1: Conocimiento sobre gobierno abierto



Fuente: Elaboración propia.

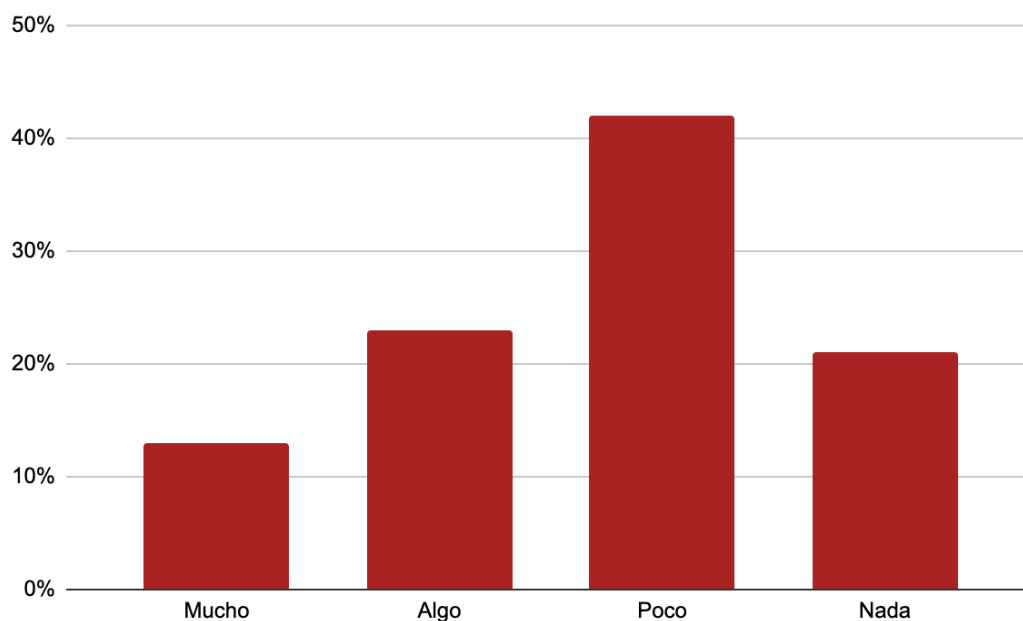
A quienes mencionaron haber escuchado sobre gobierno abierto, se les consultó si en su organización estaban al tanto de la existencia de los planes nacionales. En este caso, una mayoría (59%, n=25) mencionó que si estaba al tanto de los planes, mientras que un 41% (n=17) reportó que no. Por último, a quienes estaban al tanto de los planes, se les preguntó si sabían sobre su proceso de co-creación. La mayoría sí tenía conocimiento sobre cómo se diseñan los planes de gobierno abierto (67%, n=29). Estos resultados demuestran que, aquellos que están familiarizados con el gobierno abierto en general, también tienen conocimientos sobre cómo se instrumenta.

2. Red de Gobierno Abierto

El siguiente conjunto de preguntas apuntaron a evaluar el conocimiento de los participantes sobre la RGA y su participación en instancias formativas que esta red brindó en el marco del proceso de co-creación del 5° Plan.

En primer lugar, se consultó a aquellos que manifestaron conocimiento sobre el gobierno abierto, si estaban familiarizados con el trabajo de la red. En general, los participantes del estudio se mostraron alejados de ésta (ver Gráfico 2). Un 64% respondió que estaba “Poco” o “Nada” familiarizado con la RGA, en tanto un 36% respondió que estaba “Algo” o “Mucho”. Las organizaciones con más antigüedad son las que tienen más conocimiento sobre la red.

Gráfico 2: Conocimiento de la RGA



Fuente: Elaboración propia.

Más allá de si conocían o no el trabajo de la red, se consultó a los entrevistados si habían participado de los talleres de inducción sobre el proceso de Gobierno Abierto en Uruguay que dicha organización realizó entre fines de 2020 e inicios de 2021. El 67% (n=31) no había participado de los talleres, frente a un 33% (n=15) que sí. Aunque estas instancias se realizaron de forma virtual, la participación fue mayor entre las organizaciones que trabajan en Montevideo (exclusivamente o no).

3. Proceso de co-creación 2020-2021

3.1 Participación y evaluación

A continuación, el estudio se focalizó en el proceso de co-creación 2020-2021. En primer lugar, se relevó el nivel de participación de las OSCs en las dos instancias más importantes del proceso del plan: la consulta pública y las mesas de trabajo. Estas preguntas se realizaron a quienes reportaron que sí conocían el proceso de co-creación de los planes nacionales.

Respetando el orden cronológico, se consultó primero sobre la participación en la consulta pública. Más específicamente, se preguntó si alguien de la organización había elaborado o comentado propuestas de compromisos en la Plataforma de Participación Ciudadana. Para ayudar a la recordación, la pregunta incluyó una imagen de la plataforma. Una proporción mayor de organizaciones manifestaron no haber participado de esta instancia: 48% respondieron “No” (n=14) y 34% respondieron “Sí” (n=10). Además, cinco organizaciones reportaron haber tenido problemas con la plataforma (“Quise pero no pude usar la herramienta”).

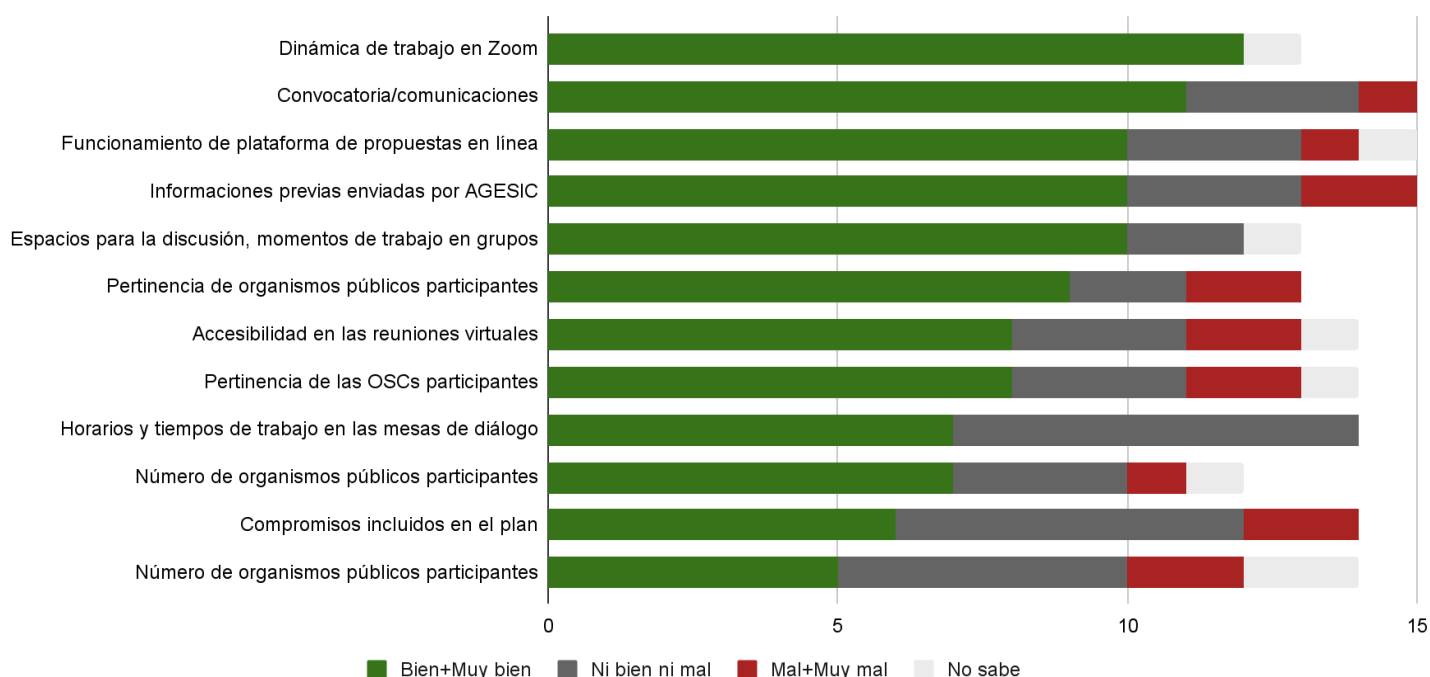
Luego, se consultó sobre la participación en las mesas de diálogo, organizadas por AGESIC entre abril y junio de 2021. Las mesas son instancias de intercambio entre organismos públicos, organizaciones sociales, academia, sector privado y ciudadanía en general, en las que se discuten y trabajan ideas para posibles compromisos de gobierno abierto. En este ciclo, se realizaron siete mesas temáticas, cada una con dos instancias de trabajo virtual. Entre quienes respondieron este cuestionario, la participación estuvo dividida: 14 organizaciones (48%) no asistieron a ninguna mesa y 15 sí lo hicieron (52%). La mayoría de los que sí lo hicieron, participaron de 2 a 4 meses (n=9), mientras que el resto participó sólo de una.

En general las organizaciones que se involucraron en estas actividades evalúan positivamente el proceso. Un 73% (n=11) afirman que su experiencia estuvo “Bien” o “Muy bien”, y sólo una parte considera que estuvo “Ni bien, ni mal” (n=4). Ninguna organización respondió negativamente (“Mal” o “Muy mal”).

Asimismo, se incluyeron preguntas sobre aspectos específicos de dichas instancias como la difusión, la modalidad de trabajo, los compromisos alcanzados, etc. Los participantes evaluaron 12 ítems en una escala del 1 al 5, la cual fue reagrupada en tres categorías: “Mal y Muy Mal” (puntajes 1 y 2), “Ni bien ni mal” (puntaje 3) y “Bien y Muy bien” (puntajes 4 y 5). El Gráfico 3 muestra los resultados. En términos globales, todos los ítems recibieron más evaluaciones positivas que negativas. La “Dinámica de trabajo en Zoom”, el “Proceso de convocatoria/comunicaciones” y los “Espacios para la

discusión, momentos de trabajo en grupos” son los aspectos con saldo más favorable (diferencia entre “Bien y Muy bien” y “Mal y Muy Mal” mayor). En tanto, el “Número de organismos públicos participantes” y los “Compromisos incluidos en el plan” son los que tienen el saldo menos favorable, lo que significa que las opiniones de los participantes están más divididas en estos aspectos.

Gráfico 3: Evaluación de ítems específicos (n de organizaciones)



Fuente: Elaboración propia.

También en este módulo se consultó a sobre la utilidad de este tipo de iniciativas y qué tan en cuenta consideran que fueron tenidas sus ideas y propuestas. Sobre el primer punto, las opiniones fueron muy favorables: 93% (n=14) consideró que son “Algo útiles” y “Muy útiles”. Sólo una organización consideró que son “Poco útiles” y ninguna dijo que fueran “Nada útiles”. Respecto a la segunda pregunta, un 47% (n=7) consideró que “Sí” fueron tomadas en cuenta sus ideas y propuestas, un 33% (n=5) opinó que “No sabe” y un 20% (n=3) que “No” lo fueron.

3.2 Motivos de no participación

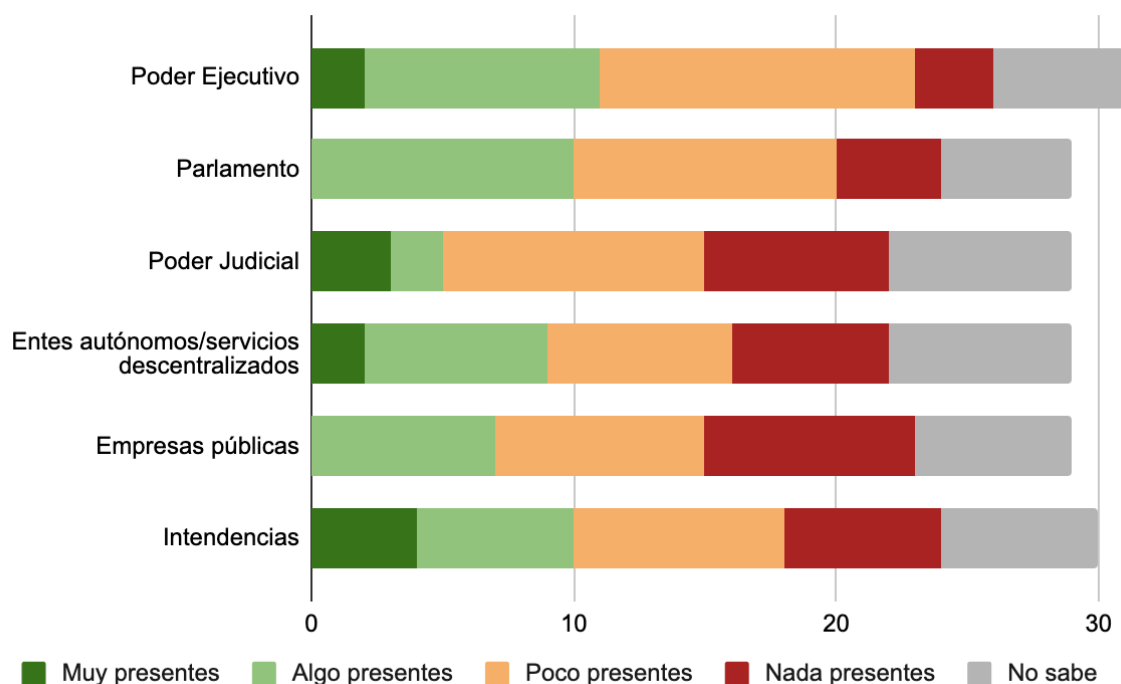
Al conjunto de organizaciones que respondieron que no participaron de la instancia de mesas de diálogo, se les consultó por qué no lo habían hecho. En este caso, los participantes podían indicar todos los motivos que se ajustaran a su caso, de una lista de cinco, o indicar otra situación. La opción “No me enteré” fue la que recibió más menciones (n=8). Otras opciones como “No teníamos tiempo para participar”, “No nos servían los horarios en los que se realizaban” y “Las temáticas de las mesas no se relacionaban con nuestro trabajo” recibieron dos menciones cada una. Ninguna organización mencionó que no participó por falta de acceso a internet. La mayoría de las organizaciones que no participaron en esta edición del proceso, tampoco lo hicieron en ediciones anteriores (86%). Finalmente, todos las OSCs que no participaron manifestaron que sí les interesaría participar en el futuro.

4. Opiniones y actitudes hacia el gobierno abierto

Para finalizar, el estudio profundizó en las percepciones de las organizaciones respecto a la importancia del gobierno abierto en general y cómo evalúan su aplicación en el país. Estas preguntas fueron realizadas sólo a quienes respondieron haber escuchado sobre gobierno abierto alguna vez.

En primer lugar, se propuso a los participantes evaluar qué tan presentes están las herramientas de gobierno abierto en diferentes ámbitos del Estado en Uruguay. El Gráfico 4 muestra los resultados. En general, los participantes tienen visiones críticas sobre la presencia del gobierno abierto en los distintos niveles del Estado, y evaluaron en mayor medida que estas herramientas están “Poco” y “Nada” presentes en todos los ítems propuestos. El Poder Judicial es el peor evaluado, 17 organizaciones respondieron que el gobierno abierto está “Poco” y “Nada” presente seguido de las empresas públicas. En el resto de los ámbitos evaluados, las opiniones se encuentran más divididas. Asimismo, cabe destacar que varias organizaciones consideraron que “No saben” sobre este asunto, lo que demuestra también cierto grado de desconocimiento sobre el trabajo de los organismos en esta temática.

Gráfico 4: Presencia de herramientas de gobierno abierto según ámbito del Estado (n de organizaciones)

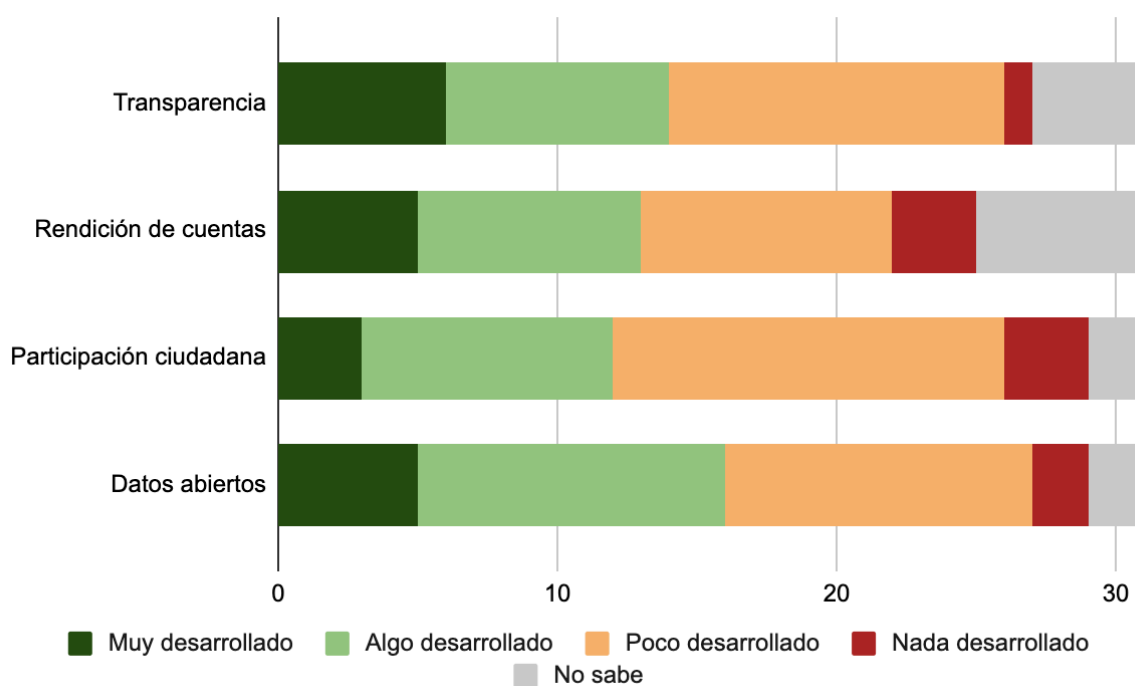


Fuente: Elaboración propia.

Además de la situación actual, se preguntó a las OSCs cómo evaluaban el desarrollo de cuatro aspectos vinculados al gobierno abierto -transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y datos abiertos- en los últimos 10 años (ver Gráfico 5). El desarrollo de los datos abiertos es el aspecto mejor evaluado: 16 organizaciones consideran que están “Muy” y “Algo” desarrollados. En contraposición, la participación ciudadana es la que recibe evaluaciones más negativas: 17 organizaciones consideran que se ha desarrollado “Poco” y “Nada” en los últimos 10 años. Las opiniones aparecen divididas en lo que refiere a transparencia y a rendición de cuentas.

Para finalizar el estudio, las OSCs fueron consultadas sobre la importancia de incorporar el gobierno abierto y sus instrumentos en Uruguay. Las opiniones favorables fueron contundentes. Todos los participantes respondieron que es “Muy importante” (n=29) y “Algo importante” (n=2).

**Gráfico 5: Desarrollo de aspectos vinculados a gobierno abierto en los últimos 10 años
(n de organizaciones)**



Fuente: Elaboración propia.

5. Conclusiones

A lo largo de este trabajo se analizaron las opiniones y actitudes de las organizaciones sociales respecto al gobierno abierto en Uruguay y el proceso de co-creación del 5° plan nacional de acción. Los resultados indican que el concepto de *gobierno abierto* es conocido por una mayor proporción de las 63 organizaciones participantes del estudio. Esto puede representar un sesgo de la encuesta hacia aquellas OSCs más cercanas al tema, aunque una cuarta parte de los participantes declaró no estar al tanto de este tema, y casi la mitad no participó ni de la consulta pública ni de las mesas de diálogo, lo que significa que también organizaciones más alejadas a estas iniciativas accedieron al estudio. Por otro lado, existe un bajo conocimiento entre los participantes del trabajo de la Red de Gobierno Abierto, y una mayoría de éstos no participaron en los talleres de inducción de 2020-2021.

Entre quienes participaron en las instancias de co-creación del plan (Plataforma de Participación Ciudadana y mesas de diálogo) predominan evaluaciones positivas sobre el proceso. Se destacan

especialmente asuntos vinculados a la modalidad de trabajo (dinámica en la plataforma, trabajo en grupos reducidos) y a la información y comunicaciones enviadas por AGESIC. Las posiciones más críticas surgen en relación a los organismos públicos participantes y los compromisos finalmente incluidos en el plan. Esto último surge a pesar de que una proporción mayor de OSCs consideró que sus ideas y propuestas sí fueron tomadas en cuenta en el proceso. Por último, los participantes de estas actividades las visualizan como de utilidad para el cumplimiento de los objetivos de sus organizaciones.

Por su parte, entre quienes no participaron de las mesas de diálogo, el principal motivo fue no haber enterado de su realización. De todas formas, todas las OSCs participantes de este estudio -que no participaron de las mesas de diálogo- manifestaron interés en hacerlo en el futuro.

Finalmente, respecto a las opiniones generales sobre el gobierno abierto en Uruguay, el Poder Judicial y las empresas públicas son los ámbitos públicos peor evaluados en relación a la aplicación de iniciativas de este paradigma. En el Poder Ejecutivo, el Parlamento, los entes autónomos y servicios descentralizados, y las intendencias, las opiniones aparecen más divididas. Además, muchas organizaciones manifiestan no estar al tanto de la presencia de herramientas del gobierno abierto en estos ámbitos. La totalidad de OSCs participantes de este estudio consideran que aplicar el gobierno abierto en el país es muy importante, y destacan los avances en términos de datos abiertos en los últimos 10 años. En contraposición, son críticas con el desarrollo de instancias de participación ciudadana.

Datos:

https://docs.google.com/spreadsheets/d/1HE7ZqRkmOFAlilSmzmMKKE2FN-dRZ4IMSkIOADCI_5I/edit?usp=sharing



Este contenido y sus datos de origen están bajo una [licencia de Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).