

## EL GOBIERNO ABIERTO COMO PARTE INTEGRAL DE LA AGENDA DIGITAL URUGUAYA

JOSÉ CLASTORNIK - VIRGINIA PARDO

El gobierno abierto es, en esencia, el resultado de la evolución de nuestros principios democráticos dentro de un estado de derecho, y se basa en la implementación de mecanismos de transparencia, participación y colaboración como pilares de un desarrollo social justo y solidario. La sociedad está exigiendo cada vez más una mayor apertura por parte del gobierno.

Dentro de este contexto los ciudadanos reclaman mayor participación en los asuntos públicos. Por esta razón los gobiernos han iniciado un camino de optimización para lograr que sus acciones sean cada vez más transparentes, sensibles, responsables y eficaces.

“Gobierno Abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente.”<sup>1</sup>

Estos aspectos implican un cambio cultural y una reformulación paradigmática del vínculo gobierno-ciudadanía, al establecer nuevas formas de relacionamiento entre ellos, así como el desarrollo de estrategias y procesos que promuevan la transparencia, rendición de cuentas y la participación.

.....  
<sup>1</sup> ¿Porqué un gobierno Abierto? Cesar Calderón - CEPAL - Colección Documentos de proyectos El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad, Feb. 2012.



JOSÉ CLASTORNIK

Lidera el organismo responsable del desarrollo e implementación de políticas de gobierno electrónico y sociedad de la información en Uruguay. Integra diversos órganos de dirección, como los directorios de las unidades reguladoras de Acceso a la Información Pública, Certificación Electrónica y Datos Personales, así como la comisión de políticas del Plan Ceibal, la mesa de coordinación del plan regional eLAC2015 y el comité directivo de la Conferencia Internacional de Autoridades de Protección de Datos y Privacidad, a nivel internacional.

Se ha desempeñado como Gerente de HG (sociedad de la estatal de telecomunicaciones ANTEL), como Vicepresidente regional de Marketing y Ventas de América Negocios y como Gerente de Marketing, entre otras posiciones, en IBM. Es ingeniero civil de la Universidad de la República Oriental del Uruguay y magister en ingeniería civil estructural del Instituto Technion en Israel.  
E-mail: jose.clastornik@agesic.gub.uy

## EL GOBIERNO ABIERTO COMO PARTE INTEGRAL DE LA AGENDA DIGITAL URUGUAYA



**VIRGINIA PARDO**

Es ingeniera en computación, graduada en la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Actualmente se desempeña como Directora del Área Ciudadanía Digital de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información de Uruguay. Tiene bajo su responsabilidad la coordinación del programa de Gobierno Abierto, y los proyectos directamente vinculados con el relacionamiento del Estado con la ciudadanía, en el marco de la estrategia de gobierno electrónico del país.

Cuenta con experiencia en gestión de proyectos, especialmente en el área de gobierno electrónico, tecnologías de la información y telecomunicaciones. Se ha desempeñado en el rol de Gerente de Proyectos de Desarrollo de Software, implantación de mejora de procesos y estandarización, en la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL). Tiene experiencia docente, especialmente en el área de gestión de proyectos y gestión de servicios de tecnologías de la información.

E-mail: [virginia.pardo@agesic.gub.uy](mailto:virginia.pardo@agesic.gub.uy)

La evolución y avances en las tecnologías de la información y, en consecuencia, del gobierno electrónico y la sociedad de la información, habilitan nuevos mecanismos y canales de participación, llevando a la práctica procesos más sencillos, transparentes y eficientes.

Entonces, es oportuno plantearse algunas preguntas: ¿qué hemos hecho hasta ahora al respecto?, ¿qué tan alineados estamos con esta concepción? La respuesta es elocuente: a través de políticas públicas sostenidas, Uruguay ha habilitado un contexto muy favorable para el desarrollo del gobierno abierto. La Agenda Digital Uruguay (ADU)<sup>2</sup> refleja un compromiso consensuado de diversos actores con el fin de lograr metas específicas que den marco a la construcción de una sociedad de la información centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en la que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento.

Desde 2008 esta agenda garantiza la existencia de un proceso sólido y sostenido, con objetivos claros, concretos y medibles. Entendemos que la base para que una política pública tenga rendición de cuentas es, precisamente, comunicarle a la ciudadanía cuáles son los objetivos concretos y medibles que el país tiene, y demostrar en los hechos que el Estado tiene la capacidad de cumplirlos.

Con total convicción podemos decir que Uruguay ya ha recorrido buena parte del camino hacia el gobierno abierto. La estrategia es clara y sostenida, basada en la creación de institucionalidad y cimientos fuertes, que dan continuidad y sustentabilidad a todo el proceso. Uruguay se encuentra hoy en un contexto ampliamente favorable, y no es un fenómeno arbitrario.

Desde el 2007, la Agencia para el Desarrollo del Gobierno

.....

<sup>2</sup> Agenda Digital Uruguay 2011 – 2015, [http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/447/1/agesic/agenda\\_digital.html?menuderecho=11](http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/447/1/agesic/agenda_digital.html?menuderecho=11)

de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC)<sup>3</sup> aparece como eje orientador y promotor del avance en la incorporación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en el sector público. El gobierno electrónico en Uruguay se visualiza como una oportunidad de transformación del Estado desde una visión innovadora, haciendo uso intensivo de la tecnología y teniendo como fin construir un Estado enfocado en el ciudadano. La estrategia establecida para impulsar el desarrollo del gobierno electrónico está sustentada en los siguientes principios: igualdad, transparencia, accesibilidad; eficiencia y eficacia; cooperación e integralidad; confianza y seguridad; valores que se encuentran establecidos por decreto del Poder Ejecutivo desde el año 2009.<sup>4</sup>

Con relación a la inclusión digital Uruguay se presenta como el país líder en América Latina, tanto en lo referente al acceso a computadoras como al acceso a internet (UTI, 2010).<sup>5</sup> Esta condición, imprescindible para la formación de una ciudadanía digital, se ve fortalecida en su proyección como consecuencia del impacto que ha significado la implementación del Plan Ceibal.<sup>6</sup> El mismo nos ha posicionado como el primer país donde el gobierno le ha proporcionado una computadora portátil a cada estudiante y a cada docente de las escuelas públicas. Este fenómeno contribuyó a reducir a un dos por ciento la brecha del acceso a un computador entre hogares de altos y bajos ingresos.

En su tercera edición de la Agenda Digital (la primera fue en el año 2008) para el período 2011-2015, Uruguay declara el compromiso de incrementar el desarrollo de la sociedad de la

.....  
<sup>3</sup> AGESIC – Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento.  
Ver [www.agesic.gub.uy](http://www.agesic.gub.uy)

<sup>4</sup> Decreto N° 450/009, de 28 de setiembre de 2009. Ver [http://archivo.presidencia.gub.uy/\\_web/decretos/2009/09/cm827.pdf](http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/decretos/2009/09/cm827.pdf)

<sup>5</sup> Reporte de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2010

<sup>6</sup> <http://www.ceibal.edu.uy>

## EL GOBIERNO ABIERTO COMO PARTE INTEGRAL DE LA AGENDA DIGITAL URUGUAYA

información y favorecer la apropiación social.

Asimismo, el gobierno abierto debe ir escoltado por un marco legal. En este sentido se ha promovido un balance estructural entre el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la protección de datos personales, a través de leyes aprobadas por unanimidad por el Parlamento nacional, como pilares para la provisión de servicios centrados en los ciudadanos.

Desde 1998 Uruguay cuenta con una la Ley Anticorrupción, N° 17.060 <sup>7</sup>, también llamada Ley Cristal, la cual establece la obligatoriedad de presentación de declaraciones juradas del patrimonio de los servidores públicos.

Desde 2008, están vigentes la Ley de Acceso a la Información Pública. N°. 18.381<sup>8</sup> y la Ley de Protección de Datos Personales y Acción de “Habeas Data” N° 18.331<sup>9</sup>, dando paso a su vez al funcionamiento de sus respectivas unidades de regulación y control.

Por todo lo que ya se ha avanzado en la materia, y por la responsabilidad asumida desde abril de 2012, Uruguay ha expresado su compromiso con el movimiento mundial de la Sociedad de Gobierno Abierto, a través de la elaboración y aprobación de su Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, pasando a integrar el grupo de países que han demostrado un compromiso sustentable con esta estrategia.

El Plan de Acción fue elaborado por un grupo de trabajo, encomendado por orden directa del Presidente de la Republica, Don José Mujica. En marzo de 2012 se realizó una consulta pública en línea, y con los aportes de los ciudadanos se consolidó la versión final. El 10 de abril de 2012, previo a la primera reunión anual de la

.....  
<sup>7</sup> Ver en <http://www.jutep.gub.uy/>

<sup>8</sup> Ley de Acceso a la Información Pública. N°. 18.381, ver en [http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/42/1/agesic/marco\\_legal.html?idcat=46&menuderecho=1](http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/42/1/agesic/marco_legal.html?idcat=46&menuderecho=1)

<sup>9</sup> Ley de Protección de Datos Personales y Acción de “Habeas Data” N° 18.331, ver en [http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/42/1/agesic/marco\\_legal.html?idcat=867&menuderecho=1](http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/42/1/agesic/marco_legal.html?idcat=867&menuderecho=1)

Sociedad de Gobierno Abierto (First Annual High-Level Summit of the Open Government Partnership <sup>10</sup>) Uruguay contó con su primera versión del Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto.<sup>11</sup>

De ahora en adelante para Uruguay ser parte de la Sociedad de Gobierno Abierto es la continuación de un proceso iniciado años atrás. De esta forma, el país da continuidad a múltiples esfuerzos que se han venido realizando como parte de las políticas públicas, para construir un gobierno electrónico, un gobierno abierto, que contribuya a mejorar la calidad de vida de las personas, abriendo caminos.

## La transparencia como valor fundamental

Además de ser un valor, la transparencia en el gobierno es una responsabilidad para con la sociedad.

Según Abdul Waheed Khan, una máxima de transparencia, es: “Un valor fundamental que sostiene que el derecho a saber es el principio de la transparencia máxima, que establece la suposición de que toda información en poder de las entidades públicas debe estar sujeta a la divulgación a menos que exista una justificación más poderosa para no divulgarla en defensa del interés público. Este principio también implica la introducción de mecanismos eficaces mediante los cuales el pueblo pueda acceder a la información, incluyendo sistemas para responder a las solicitudes, así como publicación y difusión proactivas del material clave”.

Si bien es cierto que la transparencia es un derecho ciudadano, democrático por excelencia, no es una “condición natural” de las organizaciones gubernamentales. Es algo que se tiene que elaborar, construir, implementar a largo plazo y que debe atender a diversos objetivos con relación a las instituciones estatales: legales,

.....  
<sup>10</sup> <http://www.opengovpartnership.org/>

<sup>11</sup> Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, Abril – 2012, <http://gobiernoabierto.gub.uy/>

## EL GOBIERNO ABIERTO COMO PARTE INTEGRAL DE LA AGENDA DIGITAL URUGUAYA

reglamentarios, políticos, organizacionales, educativos y culturales. La transparencia es el resultado de una forma de gobernar, de administrar y de gestionar al Estado, con lo cual se deduce que este concepto es un valor de la democracia.

Cuando desarrollamos el concepto de gobierno abierto se interrelacionan conceptos de transparencia, acceso a la información pública, y rendición de cuentas.

En Uruguay, la estrategia establecida a través de las diferentes agendas digitales, y ahora complementada con el Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, genera el contexto adecuado para iniciar la construcción de una cultura de transparencia. Uno de los cometidos que se ha propuesto el gobierno para este quinquenio es promover la construcción, institucionalización y profundización de una cultura de transparencia en el país. A tales efectos, los organismos públicos, en tanto “sujetos obligados” por la Ley de Acceso a la Información Pública, deben contar con herramientas efectivas que aseguren el fácil acceso de la Información que posean a los ciudadanos. Para alcanzar tales fines, el Estado cuenta con un órgano desconcentrado de AGESIC, la Unidad de Acceso a la Información Pública,<sup>12</sup> que brinda apoyo técnico a este proceso, lo que facilita el asesoramiento jurídico y técnico a los organismos públicos y ciudadanía en general.

La existencia de un órgano regulador habilita estrategias sólidas de implementación y de control del marco legal existente, permitiendo acortar la brecha, que aun queda por vencer, respecto a la cultura de secretos en el Estado, así como la resistencia a la transparencia en la cultura burocrática y a la escasas de capacidades para la gestión y clasificación de la información. En este sentido, se están desarrollando iniciativas concretas para la consolidación de una cultura de la transparencia en nuestro país. En el 2012 se lanzó la Primera Edición del Premio a la Transparencia, se busca premiar a aquellos organismos que se destaquen a nivel nacional con las mejores experiencias o innovaciones relativas a la transparencia.

.....  
<sup>12</sup> Ver [www.uaip.gub.uy](http://www.uaip.gub.uy)

Se viene trabajando en fortalecer capacidades de los servidores públicos, a través de un programa de talleres de formación y sensibilización, y de nuevos cursos en línea, también accesibles para los ciudadanos; y se está en proceso de implementación de un Sistema Nacional de Solicitudes de Acceso, el cual redundará en importantes beneficios para los ciudadanos a la hora de ejercer sus derechos.

Si a las iniciativas de transparencia les sumamos las ventajas que ofrece utilizar las tecnologías de la información, entramos en el terreno de la publicación en línea de información pública y la mejora de la calidad de dicha información, a los efectos de favorecer su reutilización por terceras partes y de integrar fácilmente la información proveniente de distintas fuentes.

La Ley de Acceso a la Información Pública nos da el marco para establecer que los datos que el gobierno recopila para sus propias funciones son públicos, y la tecnología, por su parte, nos permite transformar de una forma rápida y eficiente esos datos públicos en datos abiertos.

Promover la apertura de los datos públicos mediante la creación de una plataforma de datos abiertos de gobierno, y de un plan de sensibilización y difusión de datos abiertos de gobierno a nivel nacional, forman parte de la agenda de trabajo de AGESIC, tal cual fuera establecido en la Agenda Digital Uruguay y el Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto.

Actualmente Uruguay cuenta con un portal de datos abiertos<sup>13</sup>, lanzado en setiembre de 2010, al cual se le incorporará un catálogo oficial de datos antes de finalizar el 2012.

Nuestro principal desafío es fomentar el consumo de los datos, y sensibilizar, difundir y generar capacidades en los distintos públicos para desarrollar aplicaciones y servicios. Esta iniciativa

.....  
<sup>13</sup> [www.datosabiertos.gub.uy](http://www.datosabiertos.gub.uy)

debe contemplarse como una oportunidad de integración de nuevos sectores, como la industria y la academia, que complementen al sector público, logrando una oportunidad de innovación para todos.

Las condiciones ya están dadas, el marco legal lo habilita, el compromiso político esta plasmado en nuestra agenda de trabajo, la tecnología está a disposición. Es nuestro compromiso que el ecosistema comience a andar, poder demostrar los beneficios de los datos abiertos y su invaluable contribución a la cultura de transparencia de nuestro país.

## Condiciones para la participación ciudadana electrónica en Uruguay

Un gobierno abierto es aquel que entabla un constante diálogo con los ciudadanos. Sus tres pilares básicos son la transparencia, fomentando y promoviendo la rendición de cuentas ante la ciudadanía; la colaboración, implicando a los ciudadanos en el trabajo de la administración; y la participación, promoviendo el derecho de los ciudadanos de participar en la conformación de políticas públicas, y fomentando que la administración capitalice el conocimiento que estos pueden brindarle.

“La participación ciudadana aparece como un elemento constitutivo de la democracia, por lo tanto es de gran importancia generar los espacios que contribuyan a que los derechos y deberes institucionalmente establecidos sean efectivamente reconocidos y ejercidos. El desafío en este ámbito requiere de fortalecer y construir herramientas que permitan un verdadero intercambio entre la sociedad civil y el poder establecido desde el Estado.”<sup>14</sup>

En el marco de la Agenda Digital Uruguay 2011-2015, y reforzado en el Plan de Acción de Gobierno Abierto, Uruguay está impulsando una estrategia de e-Participación en el Estado. El objetivo específico es establecer un marco que guíe, norme e impulse

.....

<sup>14</sup> Porras, Jose Ignacio (2005), e-democracia. Oportunidades y desafíos. Universidad Bolivariana, Santiago.

el desarrollo de procesos de participación ciudadana a través de medios electrónicos en el país, de forma de lograr desarrollar y estandarizar nuevos canales de interacción de los ciudadanos con la administración pública.

Si bien la e-Participación es la utilización de tecnologías de la información y la comunicación --principalmente Internet- para la promoción y desarrollo de la participación ciudadana, los factores de éxito de dichas iniciativas tienen un alcance mayor al de las posibilidades que brinda la propia tecnología.

La cultura política y el grado de aprobación hacia la democracia por parte de la ciudadanía es determinante al momento de plantearse procesos de participación. Uruguay se destaca como una de las democracias más estables e institucionalizadas de América Latina, ubicándose entre las 26 democracias plenas del mundo; según *The Economist*<sup>15</sup> ocupa el lugar número 21, con un puntaje de 8.10 sobre 10 posibles.

Otro factor condicionante es la institucionalidad política, la cual se ha visto reforzada a partir de los nuevos mecanismos para la participación ciudadana: la instauración de elecciones primarias en los partidos políticos y la conformación de entidades municipales, esto último producto de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana de mayo de 2010.

Por último, y no menor, debemos apoyarnos en el avance del gobierno electrónico y de la propia ciudadanía digital. Es claro que para poder avanzar de forma sostenible en iniciativas de participación ciudadana electrónica se requiere de una sociedad con altos niveles de inclusión digital. El nivel de crecimiento en los últimos años posiciona a Uruguay como uno de los países líderes en niveles de desarrollo del gobierno electrónico en América Latina y lo ubica en el puesto 50 en el *ranking* general. Este *ranking* --iniciativa de UNPAN--<sup>16</sup> demuestra un incremento en el índice de Uruguay respecto

.....  
<sup>15</sup> Índice de Democracias elaborado por The Economist Intelligence Unit (2010).

<sup>16</sup> United Nations E-Government Survey 2012.

## EL GOBIERNO ABIERTO COMO PARTE INTEGRAL DE LA AGENDA DIGITAL URUGUAYA

del 2010, que pasó de 0,5848 en ese año, a 0,6315 en el 2012.

En particular, Uruguay cuenta con un alto índice en capital humano, fundamentado en un avanzado nivel de alfabetización de adultos, y una elevada tasa de matrícula en la educación primaria, secundaria y terciaria. Todo ello potencia las posibilidades que tienen los ciudadanos de Uruguay para lograr una inserción en la Sociedad de la Información y el Conocimiento, lo que genera entornos propicios para avanzar en mecanismos de participación ciudadana electrónica.

En la evolución del gobierno abierto, un gran desafío es la formalización e implementación de los procesos de consulta pública, que garanticen el mayor involucramiento y participación posibles de la sociedad civil; esto conlleva a maximizar la participación y debate entre los diferentes actores y organizaciones civiles.

Esta política de apertura, el compromiso con la innovación para mejorar la relación entre los ciudadanos y el Estado, en definitiva con el gobierno abierto, es una política que no tiene vuelta atrás, que debe trascender a los gobiernos; es un largo camino de mejora permanente y de grandes desafíos, que en Uruguay ya hemos empezado a recorrer.

La experiencia de Uruguay nos demuestra que, con la existencia desde hace ya más de cinco años de políticas públicas sostenidas, de un alto involucramiento y compromiso de la clase política, de un marco normativo consistente, de institucionalidad de los procesos, y de una gran madurez y profesionalismo de los diferentes actores, nos encontramos en una posición privilegiada y en condiciones ampliamente favorables para encarar nuevos desafíos más complejos para delinear un futuro hacia una sociedad más democrática, una sociedad con mayor igualdad y una sociedad con mayor conocimiento y oportunidades.

## Bibliografía

- Agenda Digital del Uruguay 2011-2015, [http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/1443/1/agesic/mapa\\_de\\_ruta:\\_agenda\\_digital\\_uruguay\\_2011-2015.html?menuderecho=11](http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/1443/1/agesic/mapa_de_ruta:_agenda_digital_uruguay_2011-2015.html?menuderecho=11), 27-07-2012.
- Porras, José Ignacio (2005). *e-democracia. Oportunidades y desafíos*. Universidad Bolivariana, Santiago.
- Open Government Partnership, <http://www.opengovpartnership.org/>, 30-07-2012.
- Plan de Acción de Gobierno Abierto, [www.gobiernoabierto.gub.uy](http://www.gobiernoabierto.gub.uy) (Marzo 2012).
- ¿Porqué un gobierno Abierto? Cesar Calderón - CEPAL – Colección Documentos de proyectos El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad, Feb. 2012.