

Propuesta Sistema Nacional de Indicadores sobre Participación Ciudadana institucionalizada en Uruguay

VERSIÓN 1- AÑO 2017

Tabla Contenido

Contexto y alcance general de la propuesta.....	3
Definición de conceptos	4
Estructura y componentes	7
Nivel I: Ecosistema Nacional de Participación Ciudadana	7
Nivel II: Características y distribución de los ámbitos de participación ciudadana institucionalizada (APC).....	12
Referencias.....	15
Anexo I - Indicadores identificados para futuras versiones	16

Aclaración: En la elaboración de este documento se ha buscado que el lenguaje no invisibilice ni discrimine a las mujeres y a la vez que el uso reiterado de /o, /a, los y las etc., no genere una sobrecarga y dificulte la lectura.

Contexto y alcance general de la propuesta

El fomento de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada representa un aspecto central de la agenda de apertura y modernización del Estado uruguayo. La creación de nuevos canales de comunicación entre agencias públicas y ciudadanía busca establecer formas de interacción más productivas con la sociedad que redunden en formas de gobierno más abierto, transparente, así como de una gestión más eficiente. Dentro de este marco, el Estado Uruguayo viene desarrollando en años recientes instancias de participación ciudadana institucionalizada en los diferentes niveles de gobierno con el fin de mejorar los mecanismos de identificación de demandas y control ciudadano. La necesidad de estos mecanismos no solamente aparece como una obligación formal, sino que es vista por funcionarios y agencias públicas como una oportunidad de enriquecer la gestión incorporando insumos de diversos actores sociales. Los ámbitos de participación existentes aportan nuevas perspectivas y fuentes de información, mejorando el proceso de toma de decisiones en una gran variedad de espacios de política pública. Sin embargo, no existe aún una herramienta de evaluación que permita tener una mirada país de estos ámbitos y el ecosistema nacional en el que funcionan.

La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, aprobada por todos los Estados miembros en la Asamblea General de Naciones Unidas en setiembre de 2015, cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas. Para darles seguimiento se acordaron 231 indicadores en base a la propuesta elaborada por la Comisión de Estadística del organismo. Los indicadores globales se complementarán con indicadores regionales y nacionales formulados por los Estados Miembros. El Objetivo 16 se propone “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”. El ODS 16 cuenta con 12 metas y 23 indicadores globales. Concretamente la Meta 16.7 refiere a “Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”. A nivel nacional cada gobierno fija sus propias metas, tomando en consideración las circunstancias del país y los planes y políticas pertinentes, en consulta con los actores relacionados.

Los expertos¹ recomiendan el uso de un conjunto de indicadores o múltiples indicadores para medir estas complejas y multidimensionales metas. Para superar este obstáculo se proponen indicadores complementarios y suplementarios.

En el marco de la ejecución del [3er. Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2016-2018](#), el Grupo de Participación Ciudadana², con el apoyo de UNESCO, en su rol de Comité de Dirección del Proyecto, asumió el compromiso de elaborar una primera versión de un Sistema Nacional de Indicadores de Participación Ciudadana Institucionalizada en Uruguay, construido a través de una metodología participativa³ involucrando organismos e instituciones del Estado, Sociedad Civil y Academia. El sistema propuesto, constituye un esfuerzo país por identificar indicadores complementarios y suplementarios alineados al alcance del ODS 16 en general y el 16.7 en particular, que aporten una mirada sobre la participación ciudadana institucionalizada y el contexto nacional en que ésta se desarrolla.

Definición de conceptos

El concepto de participación no tiene un sentido unívoco, inclusive entre los especialistas sobre la temática.

La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública⁴ define la participación ciudadana en la gestión pública como “el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran”. Este derecho puede ser ejercido por cualquier habitante respecto a la gestión pública del país en que reside, en el ejercicio de los derechos que le conciernen.

¹ Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Estadística.

² El Grupo está integrado por: Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), Presidencia de la República - Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Instituto Nacional de la Juventud (INJU), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Intendencia de Montevideo, Intendencia de Canelones, Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales-Udelar y Red de Gobierno Abierto por sociedad civil organizada.

³ Ver Documento publicado sobre Metodología y participantes del proceso de elaboración de esta propuesta.

⁴ Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, CLAD, 2009

Existen varias formas de clasificar la participación ciudadana, algunos autores distinguen diferentes modalidades de participación que incluyen: 1) la informativa, que tiene como finalidad informar a los destinatarios de la iniciativa pública, 2) consultiva, que tiene como objetivo consultar a los destinatarios sobre alguna cuestión relevante de las iniciativas públicas, 3) de gestión, que involucra a los destinatarios en la decisión, considerándolos como co-gestores para dar respuestas a situaciones determinadas y 4) de empoderamiento donde los ciudadanos se apropian de las iniciativas y ejercen un control social sobre ellas adquiriendo un rol preponderante en la toma de decisiones.

Estas modalidades hacen referencia a diferentes niveles de participación ciudadana que estarían definiendo el grado de incidencia o involucramiento de las personas en la toma de decisiones en los asuntos públicos, donde el menor grado de incidencia sería el informativo y el mayor sería el empoderamiento.

A modo de síntesis, se podría hablar de tres grandes niveles de participación ciudadana:

1. **La participación ciudadana informativa:** consiste en un flujo unidireccional de información al público, posibilitando a la ciudadanía informarse sobre el manejo de los asuntos públicos que realizan las autoridades locales, departamentales o nacionales y cumple con el rol de transparentar los procesos de toma de decisiones. Es un requisito fundamental previo a la participación puesto que la participación sólo puede ser genuina y de calidad si los participantes están informados e interiorizados de los temas que se van a discutir en el ámbito participativo. Representa el grado más básico de participación, incluso muchos autores señalan que no puede considerarse participación genuina porque no implica interacción ni incidencia.
2. **La participación ciudadana consultiva:** es aquella implementada con el objetivo de mejorar el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades, poniendo a su disposición las preferencias o recomendaciones planteadas por la ciudadanía. Generalmente, se trata de procesos de participación no vinculantes con la posterior toma de decisiones, es decir, se abren espacios de interacción y consulta para que la ciudadanía proponga y opine, pero no tiene la potestad de decidir.
3. **La participación ciudadana resolutive o decisión:** a diferencia de la anterior, en esta participación se abren espacios de interacción para que la ciudadanía decida. Son procesos participativos vinculantes con la posterior toma de decisiones. Para esto, se deben definir procedimientos que aseguren que las preferencias de los participantes se verán reflejadas en las decisiones. Las instancias participativas de decisión permiten

complementar los mecanismos de democracia representativa con los de democracia directa⁵, abriendo canales de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

En el marco de esta propuesta, cuando nos referimos a:

1. **Participación ciudadana institucionalizada**⁶ se hace referencia a los procesos participativos que cumplan con las siguientes condiciones:
 - Son organizados o promovidos por agencias gubernamentales
 - Están diseñados para lograr objetivos de política pública específicos
 - Suponen cierto nivel de interacción entre una agencia gubernamental y determinados sectores de la ciudadanía o la sociedad civil
2. **Ámbitos de participación ciudadana institucionalizados (APC)** se hace referencia a aquellos espacios generados exclusivamente a través de canales formales o institucionales, abiertos por el Estado en cualquiera de sus niveles de gobierno - nacional, departamental y local-, que cuenten con la participación de sociedad civil - en forma individual o colectiva- y que se encuentren identificados bajo un nombre específico. Dicha participación puede presentarse de distintas formas e incluir muy diversas acciones, siendo el rasgo común, el suponer algún grado de interacción entre autoridades públicas y aquellos sectores de la ciudadanía convocados y de incidencia de los ciudadanos en la toma de decisiones ya sea por deliberación, votación de propuestas, fiscalización o cogestión de programas o políticas públicas.

Los ámbitos de participación pueden presentar distintos formatos (audiencias, cabildos, presupuestos participativos, consejos asesores/consultivos, mesas, por citar algunos) y se ocupan de una diversidad de áreas temáticas (salud, educación, medio ambiente, género, seguridad, entre otros).

Pueden involucrar distintos grados de formalización y estatus jurídico: creados por ley, resolución administrativa, o por una exigencia de un programa de cooperación.

Sus acciones pueden estar orientadas a diversos objetivos ⁷(Informar, Asesorar, Proponer, Co-gestionar / Gestión asociada, Contralor, Evaluar u Otro).

⁵ Democracia representativa refiere a la forma de gobierno en la que el titular del poder político (la población) no lo ejerce por sí mismo sino por medio de representantes. Los mecanismos de democracia directa, por el contrario, son aquellos que permiten la decisión de los ciudadanos sin intermediarios o representantes

⁶ Para ampliar información sobre marco conceptual ver documento publicado Peruzzotti, E. (2017) "Benchmarking report. Identificación de Indicadores Nacionales sobre Ámbitos de Participación Ciudadana institucionalizada en Uruguay".

Asimismo, pueden variar en su frecuencia: ser convocados por un tema concreto, a raíz de una coyuntura específica o funcionar de manera regular y permanente.

Estructura y componentes

El sistema propuesto se compone de dos (2) niveles de análisis que reflejan a su vez el alcance del sistema:

Nivel I: Ecosistema Nacional de Participación Ciudadana

Este nivel se propone evaluar el contexto nacional que enmarca el funcionamiento de los ámbitos de participación ciudadana institucionalizada en Uruguay. El Nivel I, a diferencia del Nivel II y la Herramienta de diagnóstico y evaluación, no está referido a los APC en sí mismos, sino que pretende dar una visión general de la estructura nacional de oportunidades políticas que enmarca el funcionamiento de aquellas formas específicas de participación institucionalizada que serán el objeto del Nivel II del Sistema y de la Herramienta de diagnóstico y evaluación.

Para este Nivel se priorizó la elección de indicadores que han sido discutidos en foros internacionales sobre medición de ODS en general y el ODS 16 en particular, que posibiliten la comparación con otros países; indicadores que son o fueron relevados eventualmente por el país; e indicadores para los cuales se podría disponer de información en el corto plazo, a costos razonables y que no requieran de nuevos procesos de relevamiento. En el ANEXO I, se dejan registrados indicadores que se entendieron relevantes para dar cuenta del ecosistema nacional pero que en el corto/mediano plazo no se identificaron posibles fuentes de datos.

NOTA: Las posibles fuentes de datos que se sugieren fueron propuestas en los ámbitos del Grupo de trabajo de Participación Ciudadana y la Mesa de Diálogo de Participación Ciudadana a modo de propuesta. En caso de su aplicación deberán ser sujetas a un proceso de acuerdo y verificación con los actores que corresponda.

⁷ Si bien existen diversas tipologías para clasificar a los ámbitos de participación ciudadana de acuerdo a sus objetivos, en esta propuesta se utilizan las categorías Informar, Asesorar, Proponer, Co-gestionar / Gestión asociada, Contralor, Evaluar a efectos de mantener la clasificación utilizada para el Relevamiento y Catálogo de participación ciudadana.

Dimensiones propuestas	Indicadores propuestos	Posibles Fuentes de Datos
I.1 Marco Normativo	I.1.1 Existencia o no de Ley Orgánica de Participación Ciudadana	Relevamiento normativo disponible en Catálogo Nacional en línea de participación ciudadana ⁸
	I.1.2 Existencia o no de Ley de Acceso a la Información Pública	Relevamiento normativo disponible en Catálogo Nacional en línea de participación ciudadana
	I.1.3 Existencia de normativa que obliga a las instituciones públicas a publicar datos en formato abierto en los tres niveles de gobierno.	Relevamiento normativo disponible en Catálogo Nacional en línea de participación ciudadana
	I.1.4 Cantidad y modalidades de herramientas de participación ciudadana previstas en la Constitución, leyes, decretos, etc. en los tres niveles de gobierno.	Relevamiento normativo disponible en Catálogo Nacional en línea de participación ciudadana
	I.1.5 Existencia de marcos normativos que generen y promuevan espacios de participación por área temática en los tres niveles de gobierno.	Relevamiento normativo disponible en Catálogo Nacional en línea de participación ciudadana
I.2 Recursos	I.2.1 Cantidad de Gobiernos Departamentales que implementan presupuestos participativos.	OPP-Descentralización e Inversión

⁸ Relevamiento normativo realizado en el marco del primer Relevamiento nacional de ámbitos de participación ciudadana institucionalizada en Uruguay que estará disponible en el Catálogo Nacional en línea de participación ciudadana.

	I.2.2 Porcentaje del Presupuesto quinquenal de los Gobiernos Departamentales que es asignado al Presupuesto Participativo.	OPP-Descentralización e Inversión
	I.2.3 Porcentaje del Presupuesto quinquenal de los Gobiernos Departamentales que es asignado al Presupuesto Participativo, que es ejecutado.	OPP-Descentralización e Inversión
I.3 Capacidades institucionales	I.3.1 Cantidad de políticas públicas (programas, proyectos, planes, etc.) que en sus objetivos promuevan procesos de participación ciudadana en los tres niveles de gobierno.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MIDES -Repertorio de Políticas Sociales para nivel Nacional, nivel subnacional en curso. ▪ Gobiernos Departamentales ▪ MVOTMA ▪ Otros organismos
	I.3.2 Cantidad de cursos de formación y educación para promover la participación ciudadana.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ENAP (Escuela Nacional de funcionarios Públicos), ▪ Escuela de Gobierno del Parlamento Uruguayo, ▪ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), ▪ Otras instituciones educativas.
	I.3.3 Cantidad de funcionarios públicos capacitados en participación ciudadana desagregado por organismo.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ENAP (Escuela Nacional de funcionarios Públicos), ▪ Escuela de Gobierno del Parlamento Uruguayo, ▪ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), ▪ Otras instituciones educativas.
	I.3.4 Cantidad de instancias de rendición de cuentas o presentación de información sobre la gestión, realizada por el Gobierno Nacional, Gobiernos Departamentales y Municipales a la ciudadanía (frecuencia anual).	OPP

	I.3.5 Cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública N°18.381 (2008).	
	<p><u>Transparencia Activa:</u> I.3.5.1 Proporción de Referentes de Transparencia Activa designados en relación a los sujetos obligados por la normativa vigente.</p>	<p>Relevamiento UAIP https://catalogodatos.gub.uy/dataset/responsables-de-transparencia-julio-2017</p>
	I.3.5.2 Proporción de sujetos obligados que cumplen con Transparencia Activa.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Auditorías UAIP ▪ http://www.uaip.gub.uy/inicio/documentacion/auditorias ▪ Índice de Transparencia Activa UAIP ▪ Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAEL) CAINFO-UCUDAL
	<p><u>Transparencia Pasiva:</u> I.3.5.3 Proporción de Referentes de Transparencia Pasiva designados en relación a los sujetos obligados por la normativa vigente.</p>	<p>Relevamiento UAIP https://catalogodatos.gub.uy/dataset/responsables-de-transparencia-julio-2017</p>
	I.3.5.4 Nivel de cumplimiento con las solicitudes de acceso a la Información Pública.	<p>Informe anual UAIP (cuantas solicitudes recibió el organismo, cuantas respondió, si respondió dentro de los plazos previstos, y si negó el acceso, por qué causal) http://www.uaip.gub.uy/inicio/institucional/institucional-estadisticas/</p>
I.4 Cultura participativa	I.4.1 Voto voluntario en las elecciones internas de los partidos a nivel nacional y desagregado por departamento	Corte Electoral
	I.4.2 Porcentaje de votantes del Presupuesto Participativo en relación a los habilitados a votar.	Gobiernos Departamentales

	I.4.3 Cantidad de propuestas presentadas en convocatorias activadas por algún proceso participativo (ej. Presupuesto participativo, fondos de iniciativas juveniles, fondos MEC, fondos Gobiernos Departamentales, etc.).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gobiernos Departamentales ▪ MIDES ▪ MEC
	I.4.4 Cantidad de fondos ejecutados que corresponden a propuestas presentadas en convocatorias activadas por algún proceso participativo.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gobiernos Departamentales, ▪ MIDES, ▪ MEC
	I.4.5 Porcentaje de personas que han asistido a manifestaciones, protestas y/ o marchas durante los últimos 12 meses.	Latino Barómetro ⁹
	I.4.6 Utilización de Mecanismos de Democracia Directa	Índice Democracia Directa (David Altman) ¹⁰
	I.4.7 Proporción de recursos (visualizaciones, aplicaciones, informes, investigaciones, etc.) generados a partir del uso de datos abiertos sobre la cantidad de conjuntos de datos publicados.	Catálogo de datos abiertos https://catalogodatos.gub.uy/
	I.4.8 Porcentaje de trabajadores agremiados sobre el total de trabajadores, desagregado por rema de actividad.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ▪ Instituto Cuesta Duarte PIT-CNT

⁹ <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

¹⁰El índice de democracia directa sugerido es el desarrollado por David Altman a partir de la agregación de los indicadores del *V-Democracy Project* sobre democracia directa que resulta en el índice "Direct Democracy Practice Potential (DDPP). David Altman, "The Potential of Direct Democracy: A Global Measure (1900-2014)" *Social Indicators Research*, Julio 2016

Nivel II: Características y distribución de los ámbitos de participación ciudadana institucionalizada (APC).

Este nivel propone un conjunto de indicadores que permite caracterizar de manera global los ámbitos de participación ciudadana institucionalizados en Uruguay (APC). La unidad de análisis de este nivel son los APC que se encuentran actualmente en funcionamiento en los tres niveles de gobierno de Uruguay.

Nota: La fuente de datos de los indicadores de este nivel se podrá tomar del Catálogo Nacional de Participación Ciudadana, en línea y de acceso público¹¹,

Dimensiones propuestas	Indicadores propuestos	Fuente de Datos
II.1.Cantidad	II.1.1 Cantidad de APC en funcionamiento	Catálogo Nacional en línea de participación
II.2.Alcance territorial	II.2.1 Distribución geográfica de los APC por Departamento	

¹¹ La iniciativa fue liderada por Presidencia de la República a través del Grupo de Participación Ciudadana - Comité de Dirección de Proyecto con el apoyo de UNESCO. Durante el 2016 se realizó la primera fase del relevamiento de ámbitos de participación ciudadana institucionalizada, que se continuó hasta julio de 2017. El formulario fue auto administrado, utilizándose la herramienta survey monkey. La información relevada fue cargada al Catálogo Nacional de participación que será alimentado con la información que suministren los organismos responsables de gestionar APC.

Dimensiones propuestas	Indicadores propuestos	Fuente de Datos
II.3.Presupuesto	II.3.1 Cantidad de APC que cuentan con presupuesto asignado.	ciudadana
II.4.Institucionalidad	II.4.1 Distribución de ámbitos según origen del instrumento que lo creó (Ley, Decreto, Resolución, Programa, Organismo Internacional o de Cooperación, otros)	
	II.4.2 Distribución de los APC según nivel/es de gobierno que coordina/n el ámbito	
	II.4.3 Distribución de los APC según organismo/s responsable/s del APC.	
II.5.Tipo/formato participativo	II.5.1 Distribución de los APC según tipo de ámbito/formato.	
II.6.Temática	II.6.1 Distribución de los APC según temática que aborda.	
II.7.Grado/Nivel de Incidencia	II.7.1 Distribución de los APC según objetivos (Informar, Asesorar, Proponer Co-gestionar / Gestión asociada, Contralor, Evaluar, Otro)	
	II.7.2 Distribución de los APC según el momento del ciclo de la política pública en que interviene.	
	II.7.3 Distribución de los APC según sí las decisiones o consensos que se generan en dicho espacio, tienen carácter vinculante e implican un compromiso a realizar.	

Dimensiones propuestas	Indicadores propuestos	Fuente de Datos
II.8.Utilización herramientas tecnológicas	II.8.1 Utilización de herramientas tecnológicas en alguna etapa del proceso	
	II.8.2 Utilización de herramientas tecnológicas para realizar y difundir Convocatoria.	
	II.8.3 Utilización de herramientas tecnológicas para difundir las decisiones/resultados	

Referencias

- Benchmarking Report. Identificación de Indicadores Nacionales sobre Ámbitos de Participación Ciudadana institucionalizada en el Uruguay 2017, elaborados por el Consultor de UNESCO, Enrique Peruzzotti que recoge los aportes y sugerencias realizados por el Grupo de Participación Ciudadana-Comité de Dirección del Proyecto, 18 de mayo de 2017.
- [Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, CLAD, 2009](#)
- David Altman, “The Potential of Direct Democracy: A Global Measure (1900-2014)” Social Indicators Research, Julio 2016
- Informe Nacional Voluntario - Uruguay 2017 Objetivos de Desarrollo Sostenible, Presidencia de la República, OPP, INE, AUCI.
- Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Estadística.
- [Latinobarómetro. Opinión Pública Latinoamericana](#)
- Material de apoyo al proceso de consulta Agenda 2030: Uruguay ante los desafíos del ODS 16, Área Temática IV Participación e inclusión internacional, CIESU, 2017.

Anexo I - Indicadores identificados para futuras versiones

En este apartado se registran Indicadores del Nivel I “Ecosistema Nacional de Participación Ciudadana” del Sistema de Indicadores de Participación Ciudadana institucionalizada, que en el ámbito de la Mesa de Diálogo y el Grupo de Trabajo de Participación Ciudadana se entendieron relevantes pero que en el corto/mediano plazo no se identificaron posibles fuentes de datos.

Dimensiones	Aspectos relevantes a medir	Posible Fuente de Datos
Recursos	Índice de Transparencia Presupuestal	
	Porcentaje del presupuesto nacional que se destina a promover procesos de participación ciudadana en los tres niveles de gobierno.	AGEV-OPP
	Porcentaje del presupuesto nacional que se destina a promover procesos de participación ciudadana en los tres niveles de gobierno ejecutado.	AGEV-OPP
Capacidades institucional	Cantidad de áreas especializadas en la promoción, divulgación, y gestión de procesos participativos en los tres niveles de gobierno.	AGEV/ONSC
	Cantidad de recursos humanos que se dedican a instancias participativas, cantidad de horas técnicas dedicadas a tareas de participación	AGEV/ONSC
Cultura	Cantidad de iniciativas propuestas por sociedad civil que ingresan al parlamento por área temática.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Poder Legislativo,

participativa		▪ OSC
	Porcentaje de participantes en ámbitos asociativos.	
	Cantidad de asociaciones de sociedad civil existentes.	MEC