

Mecanismo de Revisión Independiente

Revisión del plan de acción:
Uruguay 2021-2024

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Introducción

A partir de enero de 2021, el Mecanismo de Revisión Independiente (IRM por sus siglas en inglés) comenzó a implementar los nuevos productos que resultaron del proceso de Actualización del IRM.¹ El nuevo enfoque se basa en lecciones aprendidas a partir de más de 350 evaluaciones independientes, robustas y basadas en evidencias realizadas por el IRM y de la recaudación de aportes de la comunidad de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés). El IRM busca presentar productos simples, oportunos, útiles y orientados a resultados que contribuyan al aprendizaje y la rendición de cuentas en momentos clave del ciclo del plan de acción de OGP.

Los nuevos productos del IRM son:

1. **Recomendaciones para la cocreación:** su propósito principal es aportar lecciones aprendidas de planes de acción anteriores para contribuir a la planificación y el diseño de la cocreación. Este producto está programado para implementarse a fines de 2021, comenzando con los países que cocrearán planes de acción 2022-2024.
2. **Revisión del plan de acción:** una revisión técnica rápida e independiente de las características del plan de acción y las fortalezas y desafíos que identifica el IRM para informar al proceso de implementación. Este producto está programado para implementarse a principios de 2021, comenzando con los planes de acción 2020-2022. Las revisiones del plan de acción se entregan de 3 a 4 meses después de la presentación del plan de acción a OGP.
3. **Informe de resultados:** una evaluación general de la implementación que se centra en los resultados obtenidos a partir de la implementación de los compromisos en el área de la política pública y en cómo se producen los cambios. Además, verifica el cumplimiento de las reglas de OGP y contribuye a la rendición de cuentas y al aprendizaje a largo plazo. Este producto está programado para implementarse en una fase de transición a principios de 2022, comenzando con los planes de acción 2019-2021 que finalizan la implementación el 31 de agosto de 2021. El informe de resultados se entrega hasta cuatro meses después del final del ciclo de implementación.

Este producto consiste en una revisión IRM del plan de acción de Uruguay 2021-2024.² El plan de acción se compone de 29 compromisos que el IRM ha filtrado y agrupado en 20. Esta revisión se enfoca en la fortaleza del plan de acción para contribuir a la implementación del plan y sus resultados. Para obtener datos generales de cada uno de los compromisos, consulte el Anexo 1. Para obtener detalles sobre la metodología y los indicadores utilizados por el IRM para esta revisión del plan de acción, consulte la sección IV. Metodología e indicadores de IRM.

¹ Para más detalles sobre el proceso de actualización del IRM, ver:

<https://www.opengovpartnership.org/process/accountability/about-the-irm/irm-refresh/>

² Uruguay entregó su plan de acción a OGP el 13 de diciembre de 2021 y solicitó una extensión del plazo de implementación del plan hasta el 2024. Para efectos de la evaluación IRM, esta decisión implica que la fecha de inicio del plan es el 1 de enero de 2022, la fecha de finalización es el 30 de junio de 2024, y que el plan es evaluado con base en los nuevos estándares de participación y cocreación.

Tabla de contenidos

Sección I: Resumen del plan de acción 2022-2024.....	7
Sección II: Compromisos prometedores en el plan de acción de Uruguay 2022-2024	10
Sección III. Metodología e indicadores del IRM	26
Anexo I. Datos por compromiso.....	29
Anexo II: Requerimientos mínimos para actuar de acuerdo con el proceso de OGP	33

Section I: Overview of the 2021-2024 Action Plan

Uruguay's fifth action plan is the result of a robust and highly participatory co-creation process. This plan engaged the three government branches: Executive, Legislature and Judiciary - representing advances toward an open State. Commitments included in the action plan are grouped under four thematic areas: efficient and open to citizen monitoring public administration; citizen participation and equality policies; environmental protection and surveillance, and land planning; and actions toward an open State. The IRM acknowledges the country's efforts made to address the recommendations made to the previous action plan: strengthening civil society participation and monitoring; incorporating accountability into a greater number of commitments; engaging the private sector and moving toward openness in all three government branches. The IRM recommends strengthening and continuing to support these areas.

Uruguay's fifth action plan includes 29 commitments. The IRM grouped 15 of such commitments in 6 thematic groups, as explained in section III and annex 1. This grouping resulted in 20 commitments that help Uruguay advance toward an open State. The plan includes two commitments by the Legislature (an added value of this plan); one by the Judiciary; and three by local governments.

The plan carries over several areas and initiatives from the previous action plan, but also includes commitments that are more ambitious and relevant to OGP's values: transparency and access to information; public participation and accountability. There is a clear increase in initiatives focused on citizen participation, open data and access to information using the adequate means and formats to allow the citizenry to eventually monitor and demand accountability from decision-makers. This plan includes, for the first time, artificial intelligence in the public sector; benefits to the productive and business sectors; disability and accessibility; policies focused on the older population and aging and open parliament.

The process was led by the Open Government Working Group³ and the Agency for the Development of Electronic Government and Information Society and Knowledge (Agesic), which coordinated and implemented the co-creation process. The co-creation process included representatives from all three branches of government, civil society organizations, academia and the private sector⁴. This plan includes, for the first time, commitments that advance open parliament and open justice, in addition to commitments led by the Executive branch and the local governments.

The COVID-19 pandemic demanded an adaptation of the co-creation process, leading to a completely virtual co-creation process. This included both synchronous events (discussion sessions and workshops via Zoom) and asynchronous digital participation tools.⁵ The process also included introductory workshops and support tools to facilitate informed and active

AT A GLANCE

Participating since: 2012
Action plan under review: 2021-2024
IRM Product: Action plan review
Number of commitments: 20

Overview of commitments:

- Commitments with an open gov lens: 20
- Commitments with substantial potential for results: 10
- Promising commitments: 5

Policy Areas

Carried from previous action plans:

- Public procurement
- Health policies
- Open budgets
- Access to public information
- Open data
- Gender and domestic violence
- Citizen participation
- Human rights
- Climate change
- Open justice

Emerging in this action plan:

- Benefits to productive and business sector
- Artificial intelligence
- Disability and accessibility
- Older population and ageing
- Open parliament

Compliance with OGP minimum requirements for Co-creation

- Acted according to OGP process: Yes

participation. The discussion sessions and co-creation workshops were supported by sign language interpreters, enabling the participation of previously unengaged sectors.

The co-creation process consisted of four stages⁶:

- 1. Proposal development.** The goal was to generate ideas and proposals for the plan.
- 2. Systematization and prioritization.** The ideas and proposals identified during the dialogue sessions and via the Digital Platform for Citizen Participation⁷ were systematized and disclosed.
- 3. Commitment co-creation and public consultation.** During this stage, the most viable proposals were developed into commitments. Public agencies developed proposals building on the input provided during the co-creation workshops⁸ and submitted by civil society organizations, academia and the private sector. Then, the government published draft commitments in the Digital Platform for Citizen Participation⁹.
- 4. Plan approval and publication.** The Working Group drafted the final version of the action plan, which was then validated by the agencies in charge of commitments. The plan was finally submitted to the President's office for approval via Decree 161/022 on March 23, 2022¹⁰.

153 public and private agencies and organizations (9 academic institutions, 83 public agencies, 6 private sector entities, 51 civil society organizations and 4 international organizations) participated in the co-creation process. As a result, 332 proposals were submitted and transformed into 29 commitments led by 23 State agencies.

The Government Point of Contact¹¹ stated that the plan engaged a much greater variety of stakeholders. They also mentioned that this highly ambitious process demanded a greater workload and higher institutional capacities. They acknowledged the process as a joint effort between government and civil society.

In March 2020, there was a government transition that did not affect the action plan design, except for the need to conduct an orientation process for the incoming staff, and some delays in the process. The Point of Contact remains the same person since Uruguay joined OGP, and stated that “the quality of this process and political will by the incoming government led to a successful plan”. They also recognize two elements: 1) the three-year plan helped compensate for the time that was invested in the co-creation process and led to more ambitious commitments; and 2) the combined knowledge and experience of the team, who has been participating for multiple years, has led to a higher quality in the process and plan.

A civil society representative from the Open Government Network (RGA for its acronym in Spanish) and member of the Working Group expressed being satisfied with the process and that, despite the government transition, the Working Group maintained its work, strategies, direction and decision-making process. They also highlighted that “each year that there is a new plan, the process has improved” and added that “we keep learning things, implementing them and this reflects in better plans”. As a weakness, this person noted that the process took longer than usual for valid reasons, such as the pandemic, the government transition and delays in appointments within Agestic. Despite mentioning some frustration, all organizations remained engaged in the process.

They note that the fifth action plan “had historic participation from civil society, not in terms of number of organizations, but in terms of depth and thematic variety.” They also noted that the RGA had funding from international aid, OGP and the World Bank that allowed them to focus on co-creation with civil society, which had not been possible in previous plans.

³ Decrees, resolutions and registers available at: <https://tinyurl.com/3me8596f>

⁴ Participants in the group include the following public agencies: Bureau of Planning and Budget (OPP in Spanish), Ministry for Economy and Finance (MEF in Spanish); Legislature, Congress of Mayors (local governments of Montevideo and Florida), National Statistics Institute (INE in Spanish), the Unit for Access to Public Information (UAIP), the Agency for Electronic Government, Information Society and Knowledge (Agesic) and the dean of the (Republic University (UdelaR in Spanish). Civil society organizations included two representatives from the Open Government Network and the National Association for Development Non-Governmental Organizations (Anong in Spanish).

⁵ Via the Digital Platform for Citizen Participation <https://plataformaparticipacionciudadana.gub.uy/>

⁶ Complete information on the co-creation process: <https://tinyurl.com/2p9da62z>

⁷ Available at [Gub.uy/gobierno-abierto](https://gub.uy/gobierno-abierto)

⁸ Seven digital co-creation workshops were held.

⁹ Available at <https://plataformaparticipacionciudadana.gub.uy/processes/quinto-planGA>

¹⁰ Link to the decree https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2022/decretos/05/cons_min_630.pdf

¹¹ Interviewee: Virginia Pardo, Agesic, 3/3/2022

Sección I: Resumen del plan de acción 2021-2024

El quinto plan de acción de gobierno abierto de Uruguay es el resultado de un proceso de cocreación robusto y muy participativo. Este plan incluye los tres poderes – Ejecutivo, Legislativo y Judicial – apuntando hacia un Estado abierto. Los compromisos que componen el plan se agrupan en cuatro ejes temáticos: gestión pública más eficiente y abierta al monitoreo de la ciudadanía; participación ciudadana y políticas para la igualdad; gestión, vigilancia y protección ambiental y ordenamiento territorial y hacia un Estado Abierto. El IRM reconoce el esfuerzo realizado para atender las recomendaciones del plan anterior, con acciones enfocadas en fortalecer la participación y monitoreo por parte de la sociedad civil, incorporar el valor de la rendición de cuentas en un mayor número de compromisos, incluir al sector privado en el proceso y avanzar en la apertura de los tres poderes del Estado. El IRM recomienda continuar avanzando y profundizando en estas orientaciones.

El quinto plan de gobierno abierto de Uruguay abarca 29 compromisos, 15 de los cuales el IRM incorporó en 6 grupos distintos basado en su relevancia, como se explica en la sección III y se detalla en el anexo 1. Este agrupamiento resulta en 20 compromisos que apuntan en la dirección de un Estado abierto. El plan incluye dos compromisos a cargo del Poder Legislativo (lo que es una novedad de este plan y un valor agregado), un compromiso a cargo del Poder Judicial y tres compromisos de gobiernos locales.

El plan retoma varias áreas o iniciativas del plan anterior, pero en esta oportunidad se diseñan compromisos más ambiciosos y relevantes respecto a los valores de OGP: transparencia y acceso a la información, participación pública y rendición de cuentas. Se identifica un incremento notorio de iniciativas tendientes a generar mayor participación ciudadana en su implementación, así como a la apertura de datos y acceso a la información a través de medios o formatos adecuados para que la ciudadanía eventualmente pueda monitorear y exigir una rendición de cuentas a los tomadores de decisiones. Algunas de las temáticas que se incorporan por primera vez en el plan de acción son: inteligencia artificial en el ámbito público; beneficios al sector empresarial y productivo; discapacidad y accesibilidad; políticas de vejez y envejecimiento y parlamento abierto.

El proceso fue liderado por el Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto¹² y la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (Agesic), que en su rol de institución articuladora, coordinó e implementó todas las acciones del proceso de cocreación. El proceso de cocreación contó con la participación de instituciones públicas de los distintos niveles de gobierno y de los tres poderes, de organizaciones de la sociedad civil, del sector académico y el sector privado¹³. En ese sentido, por primera vez el plan incorpora compromisos de los tres poderes del Estado, incluyendo compromisos relativos a parlamento abierto y justicia abierta, además de los compromisos liderados por los organismos del poder ejecutivo y gobiernos departamentales.

Vista rápida

Miembro desde: 2011
Plan de acción bajo revisión: 2021-2024
Producto IRM: Revisión del plan de acción
Número de compromisos: 20

Resumen de los compromisos:

- Compromisos con perspectiva de gobierno abierto: 20
- Compromisos con potencial de resultados sustancial: 10
- Compromisos prometedores: 5

Áreas temáticas

Recurrentes de planes de acción previos:

- Compras públicas
- Políticas de salud
- Presupuestos públicos
- Acceso a la información pública
- Datos abiertos
- Género y violencia doméstica
- Participación ciudadana
- Derechos humanos
- Cambio climático
- Justicia abierta

Emergentes en este plan de acción:

- Beneficios al sector empresarial y productivo
- Inteligencia artificial
- Discapacidad y accesibilidad
- Vejez y envejecimiento
- Parlamento abierto

Cumplimiento de los requerimientos mínimos de OGP durante la cocreación

- Actuó de acuerdo con el proceso: sí

El cambio de escenario producido por la pandemia del COVID-19 llevó a la necesidad de adaptar el diseño del proceso de cocreación, desarrollándose en esta ocasión un proceso completamente virtual. Éste combinó instancias sincrónicas (mesas de diálogo y talleres a través de la plataforma Zoom) con herramientas de participación digitales asincrónicas¹⁴. También se desarrollaron talleres de inducción y guías de apoyo para facilitar una participación informada y con capacidad propositiva. Se incorporaron intérpretes de Lengua de Señas Uruguaya (LSU) a las sesiones de diálogo y talleres de cocreación virtuales habilitando la participación de sectores que hasta ahora no habían participado.

El proceso de cocreación tuvo cuatro etapas¹⁵:

- 1. Generar propuestas.** El objetivo fue generar ideas y propuestas que pudieran integrar el plan.
- 2. Sistematizar y priorizar.** Se sistematizaron y publicaron las ideas y propuestas que surgieron de las mesas de diálogo y las identificadas a través de la Plataforma de Participación Ciudadana Digital.¹⁶
- 3. Cocrear compromisos y consulta pública.** En esta etapa, las propuestas viables se desarrollaron o explicitaron como compromisos. Las instituciones públicas generaron propuestas, las cuales se trabajaron en el marco de los talleres de cocreación,¹⁷ instancias en las que recibieron los aportes de las organizaciones de sociedad civil, de la academia o del sector privado. Más adelante, se publicaron las fichas borradores de los compromisos en la Plataforma de Participación Ciudadana Digital¹⁸.
- 4. Aprobar y publicar el plan.** En el marco del Grupo de Trabajo, se generó la versión final del documento del plan de acción, el cual fue validado por las autoridades de las instituciones a cargo de los compromisos. Finalmente, el plan fue remitido a la Presidencia de la República para su aprobación a través del Decreto 161/022 de fecha 23 de mayo de 2022¹⁹.

Este proceso contó con la participación de 153 instituciones y organizaciones públicas y privadas (9 instituciones académicas, 83 instituciones públicas, 6 del sector privado, 51 organizaciones de la sociedad civil y 4 organizaciones internacionales). Como resultado, se presentaron 332 propuestas que culminaron en 29 compromisos a cargo de 23 instituciones del Estado.

La persona punto de contacto del gobierno²⁰, entrevistada para la elaboración de este informe, manifestó que en este plan se logró llegar a muchos más actores. Asimismo, comentó que, al ser un proceso más ambicioso, se genera una mayor carga de trabajo en los equipos que implica más capacidades institucionales para conducirlo. También reconoció que fue un esfuerzo conjunto del gobierno y de la sociedad civil.

Es importante mencionar que el cambio de gobierno en marzo de 2020 no afectó el diseño del plan, salvo el hecho que ingresaron personas nuevas que necesitaron una inducción previa y que hubo algunos retrasos en el cumplimiento de los plazos. La persona punto de contacto, que continúa siendo la misma desde que Uruguay se sumó a OGP, considera que “la calidad de este proceso y la voluntad política de dar continuidad por parte del nuevo gobierno llevaron a tener éxito”. La persona punto de contacto también rescata otros dos aspectos. Por un lado, el haber definido un plan a tres años ayuda a compensar el esfuerzo invertido en el proceso de cocreación y permitirá tener compromisos más ambiciosos. Por otro, el conocimiento y experiencia acumulados de un equipo de trabajo que viene colaborando desde hace años en el desarrollo de los planes ha coadyuvado en la calidad del proceso y el plan.

Desde la sociedad civil, una persona integrante de la Red de Gobierno Abierto (RGA) en el Grupo de Trabajo manifestó su satisfacción con el proceso realizado y que, a pesar del cambio de gobierno, el Grupo de Trabajo mantuvo su labor, estrategias, dirección y forma de toma de decisiones. Asimismo, destaca que “todos los años que se hace un plan nuevo, el proceso mejora”, agregando que: “seguimos aprendiendo cosas, seguimos implementándolas y se ven los resultados en la mejora de los planes”. Como debilidad, la persona referente señala que los tiempos se dilataron más de lo esperado, por diversas y justificadas razones, como los efectos de la pandemia, el cambio de gobierno y atrasos en los nombramientos dentro de Agesic.

Menciona que, si bien esto pudo haber generado alguna frustración, un aspecto positivo es que todas las organizaciones continuaron en el proceso.

La persona referente considera que este quinto plan “tuvo la mayor participación histórica de sociedad civil y, si bien no es la máxima en número de organizaciones, sin duda lo es a nivel de profundidad y variabilidad de temas”. Además, destaca como factor clave que la RGA contó con fondos provenientes de la cooperación internacional, de OGP y el Banco Mundial que les permitieron enfocarse en el proceso de cocreación de sociedad civil, lo cual no había sido posible en planes anteriores.

¹² Acceder a decretos, resoluciones, actas de funcionamiento del grupo <https://tinyurl.com/3me8596f>

¹³ Participaron del grupo representantes de las siguientes instituciones públicas: Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Relaciones Exteriores (MREE), Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), Poder Judicial, Poder Legislativo, Congreso de Intendentes (Gobiernos Departamentales de Montevideo y Florida), Instituto Nacional de Estadística (INE), Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (Agesic) y Rectorado y Pro rectorado de Gestión de la Universidad de la República (UdelaR). Por la sociedad civil contó con la participación de dos representantes de la Red de Gobierno Abierto y de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (Anong).

¹⁴ Esto se realizó a través de la Plataforma de Participación Ciudadana Digital <https://plataformaparticipacionciudadana.gub.uy/>

¹⁵ Información completa del proceso de cocreación <https://tinyurl.com/2p9da62z>

¹⁶ Se publicaron en [Gub.uy/gobierno-abierto](https://gub.uy/gobierno-abierto)

¹⁷ Se desarrollaron siete talleres de cocreación en modalidad virtual.

¹⁸ Acceder en <https://plataformaparticipacionciudadana.gub.uy/processes/quinto-planGA>

¹⁹ Acceder al decreto en https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2022/decretos/05/cons_min_630.pdf

²⁰ Entrevista a Virginia Pardo, Agesic, 3/3/2022

Sección II: Compromisos prometedores en el plan de acción de Uruguay 2021-2024

El texto siguiente analiza los cinco compromisos que el IRM identificó con el potencial para lograr los resultados más prometedores. Para ello, proporciona un análisis de desafíos, oportunidades y recomendaciones para contribuir al proceso de aprendizaje e implementación de este plan de acción. Esta revisión inicial de los compromisos será un insumo para el enfoque de investigación que el IRM tomará para evaluar la implementación en el informe de resultados. Lo anterior implica que la identificación temprana de los resultados potenciales del plan de acción constituirá la base sobre la cual se construirá el informe de resultados del IRM, el cual contrastará los resultados al final del período de implementación del plan de acción.

Para la selección de los compromisos prometedores que se analizan en esta sección (ver la tabla 1), el IRM utilizó la metodología descrita en la sección III. El plan de acción cuenta con un número importante de compromisos con propuestas relevantes que se vislumbran con potencial de producir resultados sustanciales, por lo que la selección de aquellos para ser destacados como más prometedores en este informe fue un desafío. El IRM decidió, por lo tanto, realizar una selección desde un punto de vista estratégico. Entre aquellas reformas calificadas con potencial para producir resultados sustanciales, se seleccionaron como prometedoras las que por sus acciones buscaran ampliar el alcance, promoviendo o facilitando la implementación de iniciativas de gobierno abierto en todas las áreas del gobierno, apuntando así hacia un Estado abierto. Se seleccionaron también aquellas reformas referidas a temáticas emergentes de interés para la ciudadanía o alineadas con ejes de acción estratégicos de OGP.

El primer compromiso considerado como prometedor es el compromiso 6 “Observatorio de uso de inteligencia artificial en el Estado”, el cual tiene como objetivo promover y fomentar el uso ético, responsable, seguro y confiable de la inteligencia artificial (IA) en el ámbito público, generando un espacio multisectorial para el desarrollo de recomendaciones y estándares técnicos, con una fuerte apuesta a la transparencia del uso de algoritmos de cara a la ciudadanía.

La segunda propuesta prometedora es el compromiso 17 “Promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana digital”, que busca institucionalizar la Plataforma de Participación Ciudadana Digital como instrumento para canalizar la participación en los organismos públicos, incorporando estándares, pautas y herramientas para generar procesos accesibles e inclusivos definidos a partir de procesos participativos.

La tercera reforma prometedora surge del agrupamiento del compromiso 19 “Sistema Nacional de Gestión de Denuncias Ambientales”, el compromiso 20 “Observatorio Uruguay más circular: Plan Nacional de Residuos” y el compromiso 21 “Proceso participativo para la elaboración de la segunda Contribución Determinada de Uruguay y su seguimiento”. Este grupo aborda temáticas ambientales desde distintas perspectivas: la ampliación de los canales de denuncias ambientales y su monitoreo; el fortalecimiento de la transparencia y trazabilidad de la gestión de residuos y la generación de procesos participativos para la evaluación y seguimiento de los compromisos del país en materia de cambio climático. Este grupo podrá constituir un aporte sustantivo para la implementación de los principios del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú).

El cuarto compromiso prometedor surge del agrupamiento del compromiso 23 “Fortalecer la participación ciudadana digital en el Parlamento” y el compromiso 24 “Fortalecer la política de acceso a la información pública y apertura de datos del Parlamento”. Esta reforma busca institucionalizar la política de Parlamento abierto, mejorar la plataforma de participación existente, diseñar reglamentos y protocolos de funcionamiento, así como mejorar la política de

datos abiertos. Estas acciones se realizan en el marco de procesos participativos. Es de destacar que ésta es la primera vez que un plan de acción incluye compromisos del Parlamento.

La quinta reforma prometedor es la propuesta en el compromiso 26 “Plenario transparente de la Junta Departamental de Maldonado”, que procurará desarrollar una estrategia de transformación digital para fortalecer la transparencia de la labor legislativa del departamento de Maldonado, generando las condiciones necesarias para que la ciudadanía pueda ejercer un seguimiento y exigir una rendición de cuentas de los legisladores locales. El compromiso resulta prometedor porque es la primera vez que un órgano legislativo habilitará un sistema para fortalecer la transparencia, con un gran potencial de replicabilidad.

Entre los 20 compromisos del quinto plan de acción, hay otros 5 compromisos que el IRM ha evaluado con un potencial de alcanzar resultados sustanciales, pero que no fueron incluidos entre los compromisos prometedores, porque no cumplen con los criterios expuestos anteriormente o por ser temáticas que ya se han venido trabajando en planes anteriores y proponen un valor agregado menor.

Por ejemplo, los compromisos 10, 11 y 12 del plan de acción agrupados bajo el nombre “Fortalecimiento de la participación y el acceso a la información para sectores en situaciones de vulnerabilidad” buscan, a través de distintas iniciativas, fortalecer, incrementar y generar las condiciones necesarias que permitan a las personas con discapacidad, las personas adultas mayores y la población afrodescendiente incrementar su participación y ejercer un monitoreo o seguimiento a las políticas públicas. Si bien es de destacar que este grupo incluye actores y temáticas que no habían estado presentes en planes anteriores, como son las personas con discapacidad y las personas adultas mayores, no se incluyó entre los prometedores porque no cumple con los criterios de selección definidos y porque por su diseño no constituye una verdadera herramienta de monitoreo, sino solamente un repositorio de información.

Otro ejemplo es el compromiso 22 “Portal Santa Lucía, una herramienta para la gestión territorial de la cuenca del Río”, el cual propone una serie de acciones complementarias para elaborar y gestionar el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la cuenca del río Santa Lucía. El compromiso no se inscribe dentro de los criterios que se definieron para elegir los compromisos prometedores; sin embargo, plantea una serie de acciones de ser implementadas como previsto podrían establecer las condiciones para permitir a la ciudadanía exigir una rendición de cuentas.

Entre los compromisos que el IRM consideró con potencial relativamente modesto hay compromisos que proponen acciones interesantes como la generación de instancias de consulta con el sector privado y de la ciudadanía en relación a los pliegos estándar para la adquisición de bienes y servicios en el Estado; avances en la transparencia de los beneficios otorgados al sector productivo y empresarial; mayor transparencia en las políticas de salud y de los planes de promoción del empleo; la publicación de datos abiertos o la implementación de la transparencia activa, entre otras. Sin embargo, el IRM considera que los cambios que pueden resultar de la implementación de estos compromisos no parecen muy significativos, ya que de acuerdo a las acciones definidas no se prevén avances en la rendición de cuentas, la promoción de procesos participativos, ni procesos reales de evaluación y monitoreo por parte de distintos agentes de la sociedad (academia, organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresariales, etc.)

Tabla 1. Compromisos prometedores

1. Observatorio de uso de inteligencia artificial en el Estado (Compromiso 6)
2. Promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana digital (Compromiso 17)
3. Gestión de denuncias y monitoreo de planes y compromisos nacionales ambientales (Compromisos agrupados 19, 20 y 21)
4. Fortalecer la participación y el acceso a la información en el Parlamento (Compromisos agrupados 23 y 24)
5. Plenario transparente de la Junta Departamental de Maldonado (Compromiso 26)

Compromiso 6: Observatorio de uso de inteligencia artificial en el Estado

Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (Agesic) y la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP).

Para una descripción completa del compromiso, ingresar al siguiente vínculo:

<https://tinyurl.com/2p8enmb9>

Contexto y objetivos:

La Inteligencia Artificial (IA) es un término que se utiliza para un campo de estudio y un conjunto de tecnologías que estudian y desarrollan sistemas capaces de realizar tareas que se atribuyen a la inteligencia humana. Cada vez más se utiliza la IA en aplicaciones en los teléfonos celulares, algoritmos en las redes sociales, automóviles sin conductor y traductores en tiempo real, entre otras utilidades. Las soluciones en aplicaciones de IA también se han convertido en una herramienta clave para el desarrollo y prestación de servicios digitales para la ciudadanía.

Este compromiso tiene como objetivo “Crear un observatorio de inteligencia artificial en el Estado que promueva y fomente el uso ético, responsable, seguro y confiable de esta tecnología y fortalezca el ecosistema de inteligencia artificial en Uruguay”²¹.

El compromiso está alineado a los objetivos establecidos en la Estrategia de Inteligencia Artificial para el Gobierno Digital²² que fue aprobada en 2020. La estrategia surgió como una herramienta para la transformación digital con el propósito de promover y fortalecer el uso responsable de la IA en la administración pública. Ésta integra diferentes perspectivas sobre cómo abordar el desafío y consta de nueve principios generales, cuatro pilares fundamentales y ocho objetivos y líneas de acción que fueron sometidos a un proceso de consulta pública.

Uno de los pilares fundamentales de la estrategia es la transparencia y establece que, para que este pilar sea sólido, se deben tener en cuenta dos cuestiones fundamentales: “Poner a disposición los algoritmos y datos utilizados para el entrenamiento de la solución y su puesta en práctica, así como las pruebas y validaciones realizadas” y “Visibilizar explícitamente, a través de mecanismos de transparencia activa, todos aquellos procesos que utilicen IA, ya sea en la generación de servicios públicos o en el apoyo a la toma de decisiones”.²³

Las metas principales de este compromiso son generar espacios de intercambio con diferentes sectores interesados para desarrollar recomendaciones, criterios y estándares técnicos; desarrollar criterios y recomendaciones sobre la transparencia de algoritmos en las aplicaciones de uso de IA en el Estado; promover el uso de la tecnología de IA en beneficio de la población contemplando aspectos de ética, privacidad, responsabilidad, transparencia y no discriminación y puesta en marcha del observatorio de IA en el Estado, incluyendo lineamientos y casos de uso.

El compromiso es relevante a los valores de OGP de transparencia y acceso a la información y de participación ciudadana. En temas de transparencia, preparará y publicará información explicativa de distintos casos de uso de la IA en ámbitos del Estado en formatos adecuados para la ciudadanía. En lo que refiere a la participación cívica, el compromiso creará un ámbito permanente de seguimiento conformado por representantes de diversos sectores, que acompañarán todo el proceso de desarrollo y puesta en marcha del observatorio.

Potencial para resultados: Sustancial

La tecnología y la IA han adquirido un rol extremadamente importante en la vida de las personas, influyendo diariamente en la forma en la que se comunican, interactúan o trabajan, en cómo se educa o cómo se proveen servicios de salud, entre otros temas. La transparencia de la IA, que implica su “explicabilidad” o comprensión sencilla, permite entender por qué un algoritmo toma una decisión, o por qué una clasificación o predicción se hace de una manera u otra. En el ambiente gubernamental esto es sumamente importante para poder saber, por ejemplo, por qué se le está dando un beneficio a una persona y no a otra²⁴.

Ésta es la primera vez que el tema de la IA se incluye en un plan de gobierno de abierto de Uruguay. De acuerdo con lo manifestado por una de las personas referentes del proyecto consultada para este informe²⁵, la evolución de la IA en el ámbito público ha llevado a prestar especial atención a aspectos como la transparencia, uso ético y responsable de la tecnología y reducir la posibilidad de sesgos no deseados en los modelos de usos de datos. “Estos aspectos se venían trabajando a nivel más que nada del área tecnológica, pero dada la trascendencia que el tema está tomando a nivel nacional y regional se decidió vincularlo con el área de gobierno abierto. Es hora de darle otra mirada, no sólo la tecnológica, sino una mirada más amplia, más de cara a la ciudadanía”²⁶.

Asimismo, la persona manifestó que se había pensado en la creación de un modelo de gobernanza de IA, pero se dieron cuenta que en lugar de sacar una segunda versión de la estrategia, podían incorporar un compromiso en el plan de gobierno abierto y ejecutar ambas iniciativas en paralelo. Algunos de los compromisos de la estrategia benefician al compromiso y viceversa.

Las acciones propuestas en el marco de este compromiso son lo suficientemente específicas para verificar su cumplimiento objetivamente. De ser cumplido en su totalidad, el compromiso permitirá un avance sustancial en la transparencia del uso de la IA en el ámbito gubernamental. El observatorio dará mayor alcance a la Estrategia de Inteligencia Artificial para el Gobierno Digital en materia de transparencia y lo acercará a la ciudadanía. Pondrá a disposición una herramienta donde se publicarán casos que ayudarán a la ciudadanía a entender cómo se utilizan los algoritmos para la toma de decisiones. Además, se elaborarán pautas que permitirán a los organismos preparar la información de forma adecuada para la ciudadanía. Asimismo, se busca ir más allá del ámbito público convocando a otros actores en un ámbito de seguimiento y monitoreo durante todo el proceso de creación y puesta en marcha del observatorio. En la estrategia se involucraron otros actores, pero sólo durante el proceso de elaboración, pues no hubo un grupo que acompañara todo el proceso como se plantea en este compromiso.

Oportunidades, desafíos y recomendaciones durante la implementación

De acuerdo con la información recabada, se puede establecer que este compromiso surge en un momento muy oportuno. Por un lado, porque existe un creciente interés en el tema en todos los ámbitos de actividad y porque cada día es mayor la influencia que la IA tiene en la vida cotidiana de las personas.

Además, según la persona referente del compromiso, el interés dentro del ámbito público también se ha acrecentado. En el marco de la Estrategia de Inteligencia Artificial, en el año 2020 se realizó en una capacitación sobre IA para 400 funcionarios. Muchas de las personas

participantes de estos cursos se sumaron a la comunidad de IA creada en el marco de la estrategia.

Es importante destacar además que, si bien la estrategia fue elaborada para la administración pública, su alcance ha trascendido las fronteras de lo público. Diversos actores del ámbito privado y académico que participaron en la consulta pública de construcción de la estrategia se han valido de alguna manera de ésta para mejorar sus prácticas y han suscrito a sus principios.

La persona referente explicó que se espera que el ámbito que se creará para acompañar y dar seguimiento al observatorio pueda tener una conformación amplia y diversa. El punto de partida será la comunidad de IA que ya está funcionando, que ya ha tenido cuatro encuentros y participan más de 80 instituciones públicas, pero se busca integrar otros actores del sector de las empresas de tecnología y la academia. También se intentará dar lugar a la participación ciudadana, para lo cual tendrán que evaluar la necesidad de incorporar nuevas herramientas. Se buscará establecer un vínculo con experiencias regionales o internacionales y generar grupos de intercambio

Una de las apuestas del compromiso es que el ámbito de seguimiento y monitoreo tenga sostenibilidad y que no sea una intervención puntual en el marco de una consulta como fue en el caso de la Estrategia. El IRM recomienda definir con claridad los objetivos y resultados esperados con relación a este ámbito y realizar una labor permanente para sostener la participación activa.

Por otra parte, la creación del Observatorio de Uso de Inteligencia Artificial en el Estado tiene como desafío lograr el acercamiento a la ciudadanía y la promoción de las posibilidades que se ofrecen. Los aspectos de comunicación, campañas de difusión y capacitación sobre a las utilidades del observatorio son clave si se quiere lograr el objetivo de constituirse en una fuente de información útil para todas las personas.

Compromiso 17: Promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana digital

Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (Agesic).

Para una descripción completa del compromiso, ingresar al siguiente vínculo:

<https://tinyurl.com/2p8enmb9>

Contexto y objetivos:

Este compromiso tiene como objetivo “Fortalecer una política de participación ciudadana digital, promoviendo la inclusión digital, el uso por parte de las instituciones públicas de la Plataforma de Participación Ciudadana Digital²⁷ u otras herramientas digitales e incorporando buenas prácticas en los procesos participativos; investigar sobre los factores que generan las brechas para la participación ciudadana en entornos digitales, considerando dimensiones como género, generaciones, étnico racial, territorialidad, situación de discapacidad, entre otras, que permitan fortalecer la estrategia”.²⁸

El compromiso establece una sinergia con la política digital del país establecida en la Agenda Uruguay Digital 2025²⁹ que en su objetivo I establece “Avanzar hacia la participación ciudadana digital, fortaleciendo y ampliando los espacios y procesos participativos existentes, a nivel local y nacional.”

Los hitos de este compromiso incluyen mejorar el Catálogo Nacional de Participación Ciudadana en términos de actualización de información y accesibilidad; incorporar la perspectiva de la sociedad civil y de la academia para el fortalecimiento de la política de participación ciudadana digital y del marco de referencia; incorporar estándares, pautas y herramientas para promover procesos participativos accesibles y potenciar la participación ciudadana digital inclusiva en la Plataforma; realizar estudios y análisis de los factores que generan barreras y brechas en la

participación en entornos digitales; institucionalizar la Plataforma de Participación Ciudadana Digital como instrumento para centralizar los ámbitos y procesos del Estado.

El contexto de emergencia sanitaria por el COVID-19 durante los años 2020 y 2021 puso en evidencia la necesidad de contar con una herramienta para facilitar procesos de participación digital. En agosto de 2021 se puso en funcionamiento la plataforma de Participación Ciudadana Digital, solución centralizada que se pone a disposición de las instituciones públicas para implementar y gestionar procesos participativos virtuales. Esta herramienta también fue usada para las últimas etapas de la cocreación del 5º plan.

La plataforma está basada en el proyecto Decidim, software de código libre para ciudades y organizaciones. Esta plataforma fue desarrollada a partir de un proceso previo de participación digital a través de un convenio entre Agestic y la Universidad de la República (UdelaR) con la participación de especialistas técnicos de la Facultad de Ingeniería, la Facultad de Ciencias Sociales y la Facultad de Información y Comunicación.

Las personas referentes del compromiso consultadas para este estudio³⁰ puntualizaron que se quiere ofrecer como Estado una herramienta eficiente que sirva para todos los organismos y que cada uno no tenga que hacer las cosas de cero, de esta forma optimizando y agilizando procesos. “Los organismos pueden olvidarse del componente tecnológico y poner foco en los demás componentes. Además, esto conlleva un costo cero para ellos”³¹.

El compromiso se propone asimismo para potenciar el uso de la herramienta, diseñar un marco teórico general sobre la participación ciudadana y desarrollar algunas guías técnicas que les permitan a las instituciones públicas generar buenos espacios y procesos utilizando la herramienta digital. Esto se complementará con estudios que buscarán analizar las brechas existentes para la participación digital que permitan una toma de decisiones basada en la evidencia. Como plantea una de las personas referentes se pretende, “Definir cómo puede ser un buen proceso, para después tener procesos que se puedan escalar, recomendaciones tipo y capacitaciones basadas en un marco de referencia”.

Éste es un compromiso relevante al valor de la participación ciudadana, ya que institucionalizará una herramienta de participación digital de calidad sin costo para todos los organismos estatales que quieran utilizarla, promoverá procesos participativos accesibles y generará directrices para diseñar procesos de participación digital de calidad, lo que se sustentará con evidencia a partir de estudios específicos y a partir de consultas con actores de la sociedad civil.

Potencial para resultados: Sustancial

A partir de la implementación de este compromiso, los organismos públicos contarán con una herramienta de participación digital sin costo que podrán adaptar a sus necesidades, así como un marco de referencia para desarrollar procesos de calidad inclusivos. Las personas referentes de Agestic consultadas hicieron hincapié en que la herramienta no constituye un fin en sí mismo, sino un medio en el marco de un proceso mayor. En el modelo planteado, no se centralizan las consultas en un solo lugar, sino que cada organismo puede administrar sus instancias de consulta. La herramienta es una sola y está situada en la plataforma de Agestic, pero está sólo centralizada como un servicio, pues cada organismo la adapta, parametriza y administra su contenido de acuerdo a sus necesidades. Lo anterior permitirá que todos los organismos interesados puedan contar con una herramienta de calidad sin tener que desarrollar sus propias herramientas, con todo lo que eso implica en cuanto a recursos humanos, económicos y de tiempo.

De acuerdo con lo planteado en el texto del compromiso, y los insumos complementarios suministrados por las personas referentes de Agestic, el IRM considera que, de ser implementado en su totalidad, el compromiso significará un avance sustancial en el valor de la participación ciudadana. Además, dejará sentadas las directrices para el desarrollo de procesos de participación digital inclusivos y de calidad en el ámbito público y suministrará una herramienta

debidamente probaba y con garantías en cuanto a seguridad y cumplimiento de estándares de accesibilidad, lo que estará a disposición de los organismos públicos sin costo.

Oportunidades, desafíos y recomendaciones durante la implementación

A partir de la pandemia del COVID-19, durante el 2020 y el 2021 se registraron cambios trascendentales en el uso de las tecnologías para la comunicación y el relacionamiento entre las personas. Esto ha tenido un fuerte impacto en el campo laboral, de la educación y en la participación. Como se plantea en el texto del compromiso, en este contexto, el fortalecimiento de la e-participación o participación digital es una oportunidad para ampliar y mejorar procesos de participación ciudadana, complementando otros formatos. La participación ciudadana digital se vislumbra como una oportunidad de trascender barreras geográficas, buscando la forma de disminuir las brechas que pueden experimentar, por ejemplo, las personas en situación de discapacidad, las personas mayores, la población con nivel educativo bajo o con escaso manejo de herramientas informáticas, sumado a otras por dificultades propias de la brecha digital, como son el acceso a dispositivos, las competencias digitales y la conectividad y de velocidad de conexión, entre otras.

Este compromiso brinda a los organismos públicos una gran oportunidad para involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones, por un lado, por la posibilidad de utilizar una herramienta de calidad y sin costo, y por otro, porque contará con un marco de referencia resultado de un proceso de coconstrucción con diversidad de actores. Siete de los compromisos de este quinto plan de gobierno abierto establecen que utilizarán la Plataforma de Participación Ciudadana Digital³² para el desarrollo de sus acciones. Asimismo, sería deseable que, a partir de la sistematización y comunicación amplia de dichas experiencias, se logre involucrar a otros organismos de la administración central, antes descentralizados y eventualmente gobiernos locales.

El conjunto de productos que prevé el compromiso será un respaldo para la implementación de procesos de participación en los organismos, donde en general quienes se encargan de su desarrollo no son especialistas en la temática. El desafío será sistematizar todos los procesos, identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas y difundir estos aprendizajes ampliamente. De esta forma, se recomienda comenzar a construir una base de conocimiento empírico que resultará en mejores resultados y en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, así como poder identificar adecuaciones a implementar.

Sumado a los beneficios que la implementación del compromiso puede significar para el fortalecimiento de capacidades en el ámbito público, también se beneficiará la ciudadanía, no sólo por contar con más y mejores espacios para participar, sino porque al ser procesos uniformes y estandarizados cada vez se volverá más sencilla e intuitiva la participación. Como mencionan las personas referentes: “A la larga, la ciudadanía se habrá acostumbrado a manejarse con esta herramienta y generará un aprendizaje positivo ya que la interfaz, la forma de “postear” comentarios, lo que el usuario necesita para ingresar, el menú, etc. serán los mismos en todas las plataformas de participación”³³.

Agrupación de los compromisos 19, 20, 21: Gestión de denuncias y monitoreo de planes y compromisos nacionales ambientales

Ministerio de Ambiente (MA), Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y variabilidad (SNRCC).

Para una descripción completa de los compromisos en este grupo, ingresar al siguiente vínculo: <https://tinyurl.com/2p8enmb9>

Contexto y objetivos:

Los tres compromisos agrupados en “Gestión de denuncias y monitoreo de planes y compromisos nacionales ambientales” tienen como objetivos: implementar un sistema nacional de gestión de denuncias ambientales; crear un observatorio para el monitoreo del Plan Nacional

de Gestión de Residuos y generar un proceso participativo para la elaboración de la Segunda Contribución Determinada a nivel Nacional (CDN) de Uruguay y las condiciones para facilitar su seguimiento.

Estos tres compromisos se agruparon por su complementariedad en la temática del medio ambiente y se consideran prometedores porque sus resultados potenciales podrán representar un aporte sustantivo a la implementación de los principios del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú).

Uruguay es uno de los 12 Estados parte del Acuerdo que entró en vigor el 22 de enero de 2021³⁴ y que tiene por objetivo “garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible”.³⁵

Por otra parte, para OGP este acuerdo constituye una de sus prioridades estratégicas en la región, por lo cual desde la plataforma se promueve la adopción de más compromisos nacionales que apunten a implementar los principios y obligaciones incluidos en el Acuerdo. Como se menciona en un artículo publicado por OGP “Esta oportunidad histórica para la comunidad de la OGP de enfrentar los desafíos vinculados a los derechos de acceso, la participación cívica y la justicia ambiental en América Latina y el Caribe es palpable, aun con la cantidad de desafíos que muchas y muchos reformadores enfrentan. Es por ello que OGP impulsará el diálogo e intercambio de experiencias para ampliar los conocimientos y recursos para los implementadores en el diseño de sus rutas de trabajo”.³⁶

Como expresa el texto del compromiso 19, actualmente la recepción de denuncias ambientales no está centralizada, sino que existen varias vías de recepción (Ministerio de Ambiente, Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, intendencias departamentales, Ministerio de Salud Pública, entre otros). Esta falta de centralización implica que no hay una categorización única, ni un procedimiento o protocolo único y por lo tanto tampoco existe la posibilidad de hacer un seguimiento de las denuncias. Según se establece en el compromiso, la demanda de un sistema centralizado para gestionar, dar seguimiento y monitoreo ha surgido de parte de gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil y también organismos públicos.

En el cuarto plan de gobierno abierto se incorporó un compromiso³⁷ en esta misma temática que facilitó el avance en el diseño y definición de los protocolos de actuación y la elaboración de un formulario para canalizar las denuncias³⁸. Sin embargo, la creación del nuevo Ministerio de Ambiente en julio de 2020 y la reestructura institucional asociada influyeron en el cumplimiento del compromiso, afectando la implementación del sistema y el relacionamiento entre las agencias implementadoras³⁹.

Este nuevo compromiso, como lo expresa una de las personas referentes entrevistadas,⁴⁰ no tiene como objetivo centralizar las denuncias, sino que aspira a que las denuncias lleguen de diversos organismos públicos. Lo que se centralizará es el seguimiento y la trazabilidad, pero no habrá un formulario único del Ministerio como se planteaba en el compromiso anterior. Por otra parte, la persona referente destaca que lo más importante del sistema no es el componente tecnológico, sino el trabajo humano. Si bien se pueden definir reglas para clasificar la información y derivarla, el tipo de información que se consigna en los ingresos implica que sea revisada por personas. Esto conlleva la necesidad de asignar recursos, ya que la cantidad de denuncias diarias son muchas y frecuentemente se refieren a un mismo incidente, por lo que es fundamental la labor de revisión y derivación.

Las tres instituciones públicas que estarán interconectadas en una primera etapa serán el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), la Intendencia de Montevideo y la Intendencia de Canelones, que de acuerdo a lo que manifiestan las personas referentes son los

organismos que más denuncias canalizan. A este objetivo inicial, y a pedido expreso de la Red Uruguaya de ONG Ambientalistas se sumará la interconexión con el sistema de reporte ciudadano que funciona en el ámbito de la sociedad civil.

La Red Uruguaya de ONG Ambientalistas puso en marcha hace cinco años la plataforma de reportes ambientales Vigilancia Ambiental⁴¹, donde toda persona puede realizar un reporte ambiental y georreferenciarlo. El presidente de la Red consultado en el marco de este informe⁴² manifestó que durante estos años han logrado una interconexión con varias intendencias departamentales como las de Salto, Soriano, Colonia, Rocha, entre otras. Durante estos años venían impulsando la idea de que el Ministerio de Ambiente (antes Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente) sincronizara la plataforma con el sistema de denuncias del ministerio, pero no se había logrado hasta este compromiso.

Con el compromiso 20, el Ministerio de Medio Ambiente se compromete a implementar el Sistema Único Integrado de Información sobre Residuos (SUIR), que va a conjugar las dimensiones ambiental, social y económica de la gestión de residuos y la economía circular, con información generada a nivel público y privado. Este sistema se ha establecido como uno de los 10 resultados del Plan Nacional de Gestión de Residuos (PNGR)⁴³ aprobado en 2019. Será una nueva dimensión del Observatorio Ambiental Nacional⁴⁴, plataforma de información ambiental creada en 2016 por la Ley 19.147 para centralizar, organizar y difundir toda la información ambiental generada en los diversos ámbitos del Estado. A partir de este sistema de información se podrá realizar un monitoreo de los avances del Plan Nacional de Gestión de Residuos, poner a disposición datos e información vinculada a indicadores de seguimiento, iniciativas para promover el reciclaje y la economía circular, información por tipo de residuos y ruta de valorización, entre otra información clave para la toma de decisiones y una participación ciudadana informada.

La persona referente del compromiso consultada en el marco de este informe⁴⁵ explicó que el objetivo central en el compromiso es la construcción del Sistema Único Integral de Información de Residuos con un enfoque de circularidad e inserto en el Plan Nacional de Residuos, y agrega que “La creación del Sistema Único Integrado tendrá una fase conceptual inicial para evaluar cómo integrar los módulos que ya están funcionando con los nuevos módulos y en forma paralela trabajar en un prototipo para la trazabilidad”.

De acuerdo con lo expresado por la persona referente, el Plan Nacional de Gestión de Residuos se desarrolló en el marco de un proceso participativo con representación del Poder Ejecutivo, Congreso de Intendentes, sector privado, academia y organizaciones de la sociedad civil, entre otros actores⁴⁶. Está prevista la conformación de un grupo interinstitucional de las mismas características para darle seguimiento, que quedará establecido este año junto con la definición de indicadores. La persona referente agrega que “El plan fue clave porque, al tener una hoja de ruta y metas, queda más estructurado el avance”.

Asimismo, la persona referente menciona que, para facilitar la participación de la ciudadanía en programas de reciclaje en el marco del compromiso, se trabajará en la adecuación o ampliación de aplicaciones existentes como la aplicación “Dónde reciclo”⁴⁷ y otras nuevas que se incorporarían al observatorio.

El compromiso 21, a cargo del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad (SNRCC), se propone diseñar e implementar un proceso participativo con el objetivo de aportar a la elaboración de la Segunda Contribución Determinada a nivel Nacional (CDN). Con este compromiso se busca atender las disposiciones establecidas en el Acuerdo de París (ratificado por Uruguay el 19 de octubre de 2016), el cual establece que la CDN debe actualizarse cada cinco años con una progresión de ambición.

La Primera CDN se realizó de manera colaborativa y coordinada entre las instituciones que integran el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad (SNRCC) y con amplia participación de organismos gubernamentales. Una vez elaborada, fue puesta a consideración en consulta pública y finalmente aprobada por el Poder Ejecutivo el 3 de

noviembre de 2017. La Primera CDN estableció objetivos de reducción de intensidad de emisiones de gases de efecto invernadero al año 2025, así como medidas de mitigación para alcanzar esos objetivos. El monitoreo de las metas es reportado mediante un sistema seguimiento, el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV)⁴⁸ que fue creado en el marco de un compromiso en el cuarto plan de acción⁴⁹.

El proceso de la Segunda CDN incluirá una consulta pública utilizando la Plataforma de Participación Ciudadana Digital y, una vez puesta en vigencia, se implementará un sistema para su seguimiento que se hará público en el Catálogo Nacional de Datos Abiertos y será accesible utilizando paneles de visualización.

Este grupo de compromisos son directamente relevantes a los valores de participación ciudadana, transparencia y acceso a la información tal como los define OGP, en tanto se establece la creación de instancias o canales para recoger los aportes de la sociedad y se brinda acceso a más y mejor información para facilitar un eventual monitoreo por parte de la ciudadanía.

Potencial para resultados: Sustancial

Las reformas propuestas por este grupo de compromisos tienen el potencial de generar avances sustanciales en la apertura del gobierno en el área ambiental. A través de la generación de mayores oportunidades de participación ciudadana, del fortalecimiento de la trazabilidad de los procesos y de un incremento significativo en el acceso a la información pública, la ciudadanía estará en mejores condiciones de participar, monitorear y dar seguimiento a los compromisos y planes ambientales nacionales.

En cuanto a los canales para las denuncias ambientales, se creará un visualizador donde será posible visualizar con claridad todo el camino recorrido de la denuncia y los resultados. Hoy esto no es posible y las personas deben transitar por un camino poco claro para saber la situación de una denuncia. Al respecto, una de las personas referentes del compromiso expresó que “Todos los pasos que se vayan dando, la derivación al organismo competente y la resolución, van a estar disponibles al público. Hoy en día, si se hace una denuncia hay que llamar por teléfono para averiguar que se está haciendo, o por qué no se está haciendo nada”. A partir de este compromiso la persona denunciante podrá dar seguimiento a su denuncia con un número de seguimiento. Además, se publicará en el Observatorio la información estadística de las denuncias resueltas. Otra de las personas referentes⁵⁰ explicó que actualmente cuando las denuncias ingresan al sistema de denuncias del Ministerio y se derivan a otro organismo, por ejemplo una intendencia, el sistema las registra como no resueltas porque no fueron resueltas directamente por el ministerio. A partir de las acciones previstas en el compromiso “la idea es que cuando se derive nos brinden retroalimentación de lo que sucedió y también el camino inverso cuando ingrese al sistema del Ministerio desde otro organismo”.

Es muy importante destacar el hecho que se prevé la vinculación inicial del sistema de denuncias con tres organismos públicos y con un canal de reportes ciudadanos de la sociedad civil. El IRM considera que esto último merece ser especialmente destacado, ya que, de acuerdo a lo manifestado por la persona referente de sociedad civil, esto ha sido una demanda de la sociedad civil que finalmente encontró respuesta de el gobierno.

En lo que refiere al manejo de residuos, actualmente la información está dispersa y desestructurada y tal como se expresa en el texto del compromiso “es muy difícil contar con información básica para la toma de decisiones y para el público en general es engorroso llegar a la información clave para participar en la gestión de residuos”. La persona referente dijo que “Desde identificar canales para la valorización de residuos o encontrar un lugar donde identificar iniciativas son aspectos que hoy no están bien resueltos”. En este sentido, el Sistema Único Integrado de Información de Residuos permitirá dar seguimiento a los indicadores y evaluar el cumplimiento de las metas para luego poder hacer pública esa información, según se establece como compromiso. El módulo de trazabilidad y rastreo de residuos que estará en funcionamiento en el año 2023 es para todas las fracciones de residuos, aunque como manifestó la persona referente,⁵¹ se comenzará con dos fracciones, la de neumáticos y la de residuos industriales.

Luego se irán migrando al resto de las corrientes, lo que llevará algunos años, hasta llegar a los residuos domiciliarios.

Asimismo, con la apertura de datos y sistemas de visualización de la Contribución Determinada a nivel Nacional (CDN) y los avances en términos de participación ciudadana que este compromiso propone, también se contribuye a avanzar sustancialmente en el acceso a la información para habilitar un monitoreo ciudadano.

Oportunidades, desafíos y recomendaciones durante la implementación

Los tres compromisos agrupados representan una gran oportunidad para avanzar en temas de ambientales en el país desde una perspectiva de gobierno abierto, pero además pueden representar aportes sustantivos a la implementación de los principios del Acuerdo de Escazú.

Para que el compromiso alcance todo su potencial, el IRM recomienda prestar especial atención los aspectos de difusión y comunicación que, más allá de las herramientas o procesos que se desarrollen, son indispensables para ampliar la base de participación y garantizar el acceso a personas de todo el país. Esto será crucial para todos los compromisos de este grupo, tanto para el sistema de denuncias ambientales, como para el sistema de información de residuos, como para la construcción de la Contribución Determinada Nacional. En la medida que se conozcan las herramientas, se entienda su funcionamiento y objetivos, se pongan a prueba, se evalúen y se obtenga retroalimentación de sus usuarios, se podrán adecuar o implementar desarrollos complementarios. Como expresa la persona referente del Sistema Único Integrado de Residuos, “Además del trabajo que estamos haciendo para generar los indicadores, estamos estableciendo exigencias de información para la alimentación del sistema y trabajando fuerte con el área de comunicación para que pueda ser comunicado a la ciudadanía y que pueda ser comprensible”.

El IRM recomienda también incluir en la planificación instancias de capacitación interna para los organismos implementadores y externa hacia otros actores. La capacitación interna de los equipos no sólo servirá para generar procesos más robustos, sino también para dejar capacidades instaladas que podrán garantizar la continuidad de las propuestas más allá de los tiempos definidos en el compromiso. A En la externa, se deberá buscar capacitar a integrantes de otros organismos, organizaciones de la sociedad civil o del sector privado que se vinculen de alguna manera a las iniciativas y a la ciudadanía en general para aprovechar al máximo las herramientas. De acuerdo con lo que menciona la persona referente del compromiso 20 “Será necesario capacitar en el uso de las aplicaciones y dar difusión de la información sobre residuos para fomentar el uso por los distintos sectores de la sociedad”. Por su parte, una de las personas a cargo de la implementar el compromiso 19⁵² menciona que “Es necesario capacitar a los organismos para que tengan una noción de competencias, para saber cuáles denuncias corresponden al Ministerio de Ambiente, cuáles al gobierno departamental, y hacer una buena designación de las denuncias y no dilatarlas”.

Complementariamente a lo anterior, en algunos casos para efectivamente llevar adelante las acciones propuestas, se deberán ampliar los equipos de trabajo para hacer frente a todas las demandas. Específicamente, en el caso del sistema de denuncias ambientales, las personas referentes del Ministerio de Ambiente mencionaron que es imprescindible contar un equipo capacitado que asesore y que dé respuesta a la gran demanda, revisando, derivando y dando seguimiento a las denuncias. Agregan que para ello es necesario crear un equipo incorporando más recursos humanos lo que puede implicar ciertos desafíos en el marco del organismo.

Agrupación de los compromisos 23 y 24: Fortalecer la participación y el acceso a la información en el Parlamento

Poder Legislativo - Cámara de Senadores

Para una descripción completa de los compromisos en este grupo, ingresar al siguiente vínculo: <https://tinyurl.com/2p8enmb9>

Contexto y objetivos:

Los dos compromisos propuestos por el Parlamento, agrupados bajo “Fortalecer la participación y el acceso a la información en el Parlamento” contribuyen a fortalecer los procesos participativos y la transparencia de la labor del Poder Legislativo.

El compromiso 23 tiene como objetivo institucionalizar la política de Parlamento abierto en el ámbito de la Cámara de Senadores, reglamentar el funcionamiento del Programa de Participación Ciudadana (PROPACI) digital y contribuir a garantizar una participación efectiva de las personas, con especial atención a la participación de las mujeres. El compromiso 24 se propone impulsar una política institucional de apertura de datos, estableciendo un plan incremental de publicación de datos a las prioridades de la ciudadanía, cuyas demandas se identificarán en el marco de un espacio participativo.

En el año 2020, la Cámara de Diputados puso en marcha el Programa de Participación Ciudadana (PROPACI)⁵³. Este programa implementó una plataforma digital a través de la cual se pueden hacer propuestas para proyectos de ley, así como consultar los proyectos vigentes y hacer comentarios o enviar aportes a las comisiones de ambas cámaras. Una de las personas referentes del compromiso entrevistada en el marco de esta evaluación⁵⁴, menciona que la idea del PROPACI surge a instancia del presidente de la Cámara de Diputados, “pero cuando él asumió otras funciones en el Poder Ejecutivo no quedó ningún área dentro esa cámara que quedara con el deber de evolucionar la plataforma y de impulsar otras acciones complementarias”. Dado este problema, y dadas las necesidades de la ciudadanía surgidas en el proceso de cocreación, es que se propone la institucionalización de un área desde la órbita de la Cámara de Senadores que más allá de cumplir con las tareas del PROPACI trabaja hacia los pilares de apertura parlamentaria, tanto de los compromisos actuales como de los futuros planes.

La ciudadanía puede hacer propuestas de ley a través de la plataforma del PROPACI y éstas se pueden consultar en el sitio, pero las respuestas brindadas o la retroalimentación a las mismas no están a disposición. Según pudo constatar el IRM, el sitio tampoco permite acceder a información estadística general, por ejemplo, sobre el total de propuestas recibidas, cuántas se tomaron en cuenta o cuántas fueron desestimadas. Tal como establece el texto del compromiso “faltan reglas que regulen la forma en cómo se consideran las contribuciones en la toma de decisiones, y procesos que fomenten y faciliten la participación e involucramiento”, además de que “el conocimiento por parte de la ciudadanía sobre la existencia del PROPACI y sus posibilidades es aún limitado”.⁵⁵ De acuerdo con información estadística proporcionada por las personas referentes del compromiso, entre junio 2020 a setiembre 2021 llegaron 482 propuestas, las cuales fueron derivadas a 18 comisiones.

Para atender estas debilidades, se plantean diseñar un reglamento y protocolos, inquietud que distintos actores plantearon en las mesas de diálogo del plan. Como explica una de las personas referentes del compromiso,⁵⁶ “Las personas ingresan a esa plataforma y hacen sus aportes, pero no hay nada que diga por escrito el tiempo en el que se le tiene que brindar una respuesta, ni cómo tiene que ser esa respuesta o a través de qué medio. Hoy, por ejemplo, los ciudadanos ingresan en la plataforma hacen su propuesta que queda visible y eso va a una comisión específica, pero si después esa comisión le brindó una respuesta, eso no queda plasmado en la plataforma”. Con este compromiso se proponen cerrar ese ciclo y que las propuestas y respuestas queden disponibles para todos y puedan servir para personas que tengan la misma inquietud.

Por otra parte, como se expresa en el texto del compromiso, si bien el sitio web del Parlamento cuenta con un buen nivel de transparencia, todavía no existe una política institucionalizada de publicación de datos abiertos. Las personas referentes el compromiso hacen hincapié en que es necesario saber cuáles son los datos en los cuáles la gente tiene interés y quiere que estén disponibles. “Hoy en datos abiertos lo que tenemos son las búsquedas legislativas que se pueden guardar en formato de datos abiertos (CSV). Lo que buscamos con este compromiso es que todo lo que es la parte administrativa de sueldos, resoluciones, también quede en formatos

abiertos, que están publicados, pero no en formato de datos abiertos, así como otros temas que se identifiquen como de interés”. Para ello, se tiene previsto hacer consultas a la sociedad civil en el marco de otras actividades o a través de la plataforma de participación.

Este grupo de compromisos son directamente relevantes a los valores de participación ciudadana y transparencia y acceso a la información, tal como los define OGP.

Potencial para resultados: Sustancial

La implementación de las acciones previstas puede significar un avance sustancial hacia el establecimiento de un Parlamento abierto, en especial por la meta de institucionalizar un área específica para implementar esta política en la Cámara de Senadores, lo que asegurará y dará continuidad a las iniciativas más allá de los gobiernos en turno.

ParlAmericas define el Parlamento abierto como “Una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura parlamentaria, con el fin de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la ética y la probidad parlamentarias”.⁵⁷

Las acciones propuestas en los compromisos no sólo generarán las condiciones necesarias para la participación de la ciudadanía en la gestión legislativa a través de aportes e ideas, la consulta sobre los proyectos vigentes y la interacción con las comisiones de ambas cámaras, sino que se garantizarán la posibilidad de monitoreo y seguimiento de las propuestas presentadas y el acceso a conjuntos de datos abiertos definidos de acuerdo con prioridades establecidas en consulta con la sociedad civil organizada y la ciudadanía.

Oportunidades, desafíos y recomendaciones durante la implementación

Las reformas propuestas representan una gran oportunidad para avanzar hacia un Parlamento abierto, siendo la primera vez que el Parlamento incorpora compromisos en un plan de acción.

El desafío más ambicioso que se propone este compromiso es institucionalizar el área de participación ciudadana en el Parlamento. El establecimiento de una política institucional permitirá garantizar la sostenibilidad de los procesos y su fortalecimiento más allá de los gobiernos en ejercicio.

Para que esta reforma alcance su máximo potencial, el IRM recomienda desarrollar algunas acciones complementarias y paralelas a las propuestas, por ejemplo, involucrar y capacitar a los equipos técnicos y administrativos del Parlamento, solicitar la retroalimentación permanente de los usuarios de la plataforma para evaluar las utilidades desarrolladas y la necesidad de realizar adecuaciones o la incorporación de otras funcionalidades, constituir un ámbito permanente de consulta o asesoría con la sociedad civil que pueda brindar aportes y respaldar cambios o adecuaciones que se implementen en la marcha y difundir ampliamente la herramienta entre la ciudadanía para promover el conocimiento y uso efectivo de la misma y sus posibilidades para hacer efectivos sus derechos.

Compromiso 26: Plenario transparente de la Junta Departamental de Maldonado

Junta Departamental de Maldonado (JDM).

Para una descripción completa del compromiso, ingresar al siguiente vínculo:

<https://tinyurl.com/2p8enmb9>

Contexto y objetivos:

El compromiso tiene como objetivo “Desarrollar una estrategia de transformación digital de la Junta Departamental de Maldonado que fortalezca la transparencia y rendición de cuentas sobre la labor legislativa departamental incorporando un sistema de voto electrónico para los ediles y edilas, que habilite el control de asistencia a las sesiones plenarias y comisiones, la verificación de la correcta conformación del plenario y el control del quórum”⁵⁸.

La Junta Departamental es el órgano legislativo y de contralor del Gobierno Departamental, compuesto por 31 ediles y edilas que son elegidos directamente por la ciudadanía. Los ediles y edilas son honorarios y están en funciones por un período de cinco años, pudiendo ser reelectos. La Junta dicta decretos y resoluciones con fuerza de ley dentro de su jurisdicción, a propuesta del Intendente o por su propia iniciativa⁵⁹.

El compromiso surge por la inquietud de la Junta Departamental de Maldonado y, tal como se expresa en su texto, pretende desarrollar una estrategia de transformación digital a partir de la cual se puedan integrar herramientas tecnológicas a los procesos y generar un cambio cultural y de apertura en su funcionamiento. La reforma habilitará la certificación por intermedio de la cédula de identidad electrónica para fortalecer el control de asistencia al plenario, conformación, el control del quórum y la votación del edil o edila desde su banca hasta la proclamación de la votación. El desarrollo del nuevo sistema utilizará software libre y se prevé poner a disposición los códigos para que pueda reutilizarse. También se llevará a cabo un plan de sensibilización y capacitación que estará orientado tanto al funcionariado para facilitar una implantación efectiva, como a la ciudadanía, quien podrán aprovechar esta información para exigir a los representantes elegidos por ellos para la función legislativa departamental que rindan cuentas.

De acuerdo con las acciones propuestas, el compromiso se vincula directamente con el valor de la transparencia, tal cual se define en OGP.

Potencial para resultados: Sustancial

Actualmente en el plenario de la Junta Departamental, las votaciones y demás procesos vinculados a la labor legislativa departamental se realizan por mecanismos tradicionales, el control de la votación de los ediles y edilas se realiza a mano alzada y exige el conteo manual para la proclamación de la votación por parte de la Presidencia del plenario. De acuerdo a lo que expresa el compromiso, estos controles tienen sus complejidades, ya que es un órgano legislativo con 31 bancas, con suplencia automática, por lo que en teoría en una sesión podrían interactuar hasta 124 ediles y edilas, considerando que cada titular tiene tres suplentes. Este funcionamiento de la junta hace que la ciudadanía no pueda acceder a información clave para hacer rendir cuentas a quienes ha elegido para que les represente.

La persona referente del compromiso consultada⁶⁰ menciona que “no se puede registrar quién vota cada cosa porque reglamentariamente no está permitido”. Agrega que el reglamento interno solo permite dos tipos de votaciones: la general que cuenta los votos en favor y en contra y una especial que permite solicitar una votación que sea nominativa.⁶¹ Por esta razón, la persona referente considera que sin faltar a la regla se podría mostrar el plano con las ubicaciones en el plenario y los votos en cada banca donde por su posición se puede identificar quién es quién. Habilitar otra información requeriría una modificación de las reglamentaciones internas vigentes.

Por otra parte, la persona referente menciona que en cuanto a las asistencias a sesiones “se puede publicar quien asistió y quien no e incluso se podría calcular un porcentaje de la participación en relación con el número de sesiones”. Esta información reviste suma importancia dado que los ediles y edilas, si bien son honorarios, reciben algunos beneficios, como la exoneración de la patente de rodados. Para acceder a este beneficio está establecido un porcentaje de participación en las sesiones. Actualmente, hay una lista manual, pero con este sistema sería más sencillo monitorear asistencias y participación, además de que la información se puede publicar en el sitio web y en el catálogo de datos abiertos, lo que eventualmente podría facilitar el control ciudadano. La persona referente menciona que la ficha con información básica de cada edil o edila, disponibles en el sitio web de la Junta, se complementará con estos datos⁶².

En este escenario inicial, la reforma propuesta tiene el potencial de generar cambios sustantivos en materia de transparencia y acceso a la información e indirectamente facilitar una mayor

participación o control ciudadano. También tiene la potencialidad de ser replicada por otras juntas departamentales de todo el país.

Oportunidades, desafíos y recomendaciones durante la implementación

A nivel nacional, la transparencia de la gestión parlamentaria, específicamente en lo que se refiere a la votación electrónica, es un tema que ha estado en la agenda y ha sido una demanda de la sociedad civil desde hace muchos años, pero por diversas razones no se ha logrado implementar. En 2013 la Cámara de Diputados adquirió el sistema necesario y a pesar de haberse instalado, hoy en día los legisladores siguen votando a mano alzada y no hay señales de cambio a corto plazo. Su implementación permitiría no solo el registro y control de las votaciones como ejercicio de transparencia, sino que también habilitaría información imprescindible para realizar un control ciudadano y seguimiento a la gestión de los legisladores.

Un compromiso de este tipo representa una gran oportunidad de poner a prueba un sistema de transparencia y acceso a la información en un ámbito legislativo, con posibilidades de replicabilidad en otros gobiernos locales.

Uno de los desafíos que se visualiza es la sistematización y evaluación de estos procesos para extraer lecciones aprendidas, así como la identificación de áreas de mejoras o adecuación. Esto permitirá generar un conjunto de conocimientos y aprendizajes que favorecerán las posibles oportunidades de replicabilidad en otros departamentos.

Por otra parte, para que esta información sea efectivamente utilizada por la ciudadanía para ejercer una mayor vigilancia ciudadana y seguimiento de la gestión de los legisladores, será necesario dar a conocer ampliamente la iniciativa y sus potencialidades, a la vez que sensibilizar y concientizar a la ciudadanía en torno al derecho al acceso a la información y la participación.

²¹ Quinto plan de gobierno abierto de Uruguay 2021-2024, disponible en: <https://tinyurl.com/2p8enmb9>

²² Estrategia de Inteligencia Artificial para el Gobierno Digital, disponible en: <https://tinyurl.com/ydnr39af>

²³ Ibidem

²⁴ Más información sobre el impacto de la IA en la serie de videos realizados por Agestic, disponibles en: <https://tinyurl.com/4w8z4dam>

²⁵ Entrevista realizada a Maximiliano Maneiro, gerente de la División Tecnologías Emergentes, Agestic, 2/3/2022

²⁶ Entrevista realizada a Maximiliano Maneiro, gerente de la División Tecnologías Emergentes, Agestic, 2/3/2022

²⁷ Acceder a la plataforma en <https://plataformaparticipacionciudadana.gub.uy/>

²⁸ Quinto plan de gobierno abierto de Uruguay 2021-2024, disponible en: <https://tinyurl.com/2p8enmb9>

²⁹ Acceder en <https://tinyurl.com/yckrzxkf>

³⁰ Entrevista realizada a Virginia Pardo y Ninoshka Dante, Agestic, 2/3/2022

³¹ Entrevista realizada a Virginia Pardo y Ninoshka Dante, Agestic, 2/3/2022

³² Compromisos 1, 10, 11, 12, 16, 18 y 21.

³³ Entrevista realizada a Virginia Pardo y Ninoshka Dante, Agestic, 2/3/2022

³⁴ Nota de prensa del Ministerio de Ambiente <https://tinyurl.com/2p8ucuba>

³⁵ Acceder al texto completo del Acuerdo de Escazú en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-internacional/19773-2019/1>

³⁶ Acceder al artículo en: <https://tinyurl.com/2m829bjd>

³⁷ Compromiso “Sistema Único Nacional de Gestión de Denuncias Ambientales”

³⁸ Ver Informe de diseño cuarto plan de acción en <https://tinyurl.com/3camhdn5>

³⁹ Para más información de este compromiso <https://tinyurl.com/2p8enmb9>

⁴⁰ Entrevista realizada a Juan Aricet, Ministerio de Ambiente, 2/3/2022

- ⁴¹ Acceder en <https://vigilancia.ambiental.uy/>
- ⁴² Entrevista realizada a Alejandro Corvi, Red de ONG Ambientalistas, 3/3/22
- ⁴³ Plan Nacional del Residuos, acceder en <https://www.ambiente.gub.uy/oan/residuos>
- ⁴⁴ Observatorio Nacional Ambiental, acceder en: <https://www.ambiente.gub.uy/oan/>
- ⁴⁵ Entrevista realizada a Marisol Mallo, Ministerio de Ambiente, 10/3/2022
- ⁴⁶ Listado organizaciones participantes disponible en el documento del Plan, disponible en: <https://tinyurl.com/5n77t9ft>
- ⁴⁷ Acceder en <https://dondereciclo.com.uy/>
- ⁴⁸ Visualizador disponible en <https://tinyurl.com/ycxbrbna>
- ⁴⁹ Compromiso “Mitigación y adaptación al cambio climático: Monitoreo, reporte y verificación de compromisos”
- ⁵⁰ Entrevista realizada a Karen Tierney, Ministerio de Ambiente, 2/3/2022
- ⁵¹ Entrevista realizada a Marisol Mallo, Ministerio de Ambiente, 10/3/2022
- ⁵² Entrevista realizada a Juan Aricet, Ministerio de Ambiente, 2/3/2022
- ⁵³ Acceder en: <https://propaci.parlamento.gub.uy/sipfront/propaci.html>
- ⁵⁴ Entrevista realizada a Caterina Di Salvatore y Virginia Caraballo, Cámara de Senadores, 23/2/2022
- ⁵⁵ Acceder al texto del compromiso en <https://tinyurl.com/2p8enmb9>
- ⁵⁶ Entrevista realizada a Caterina Di Salvatore y Virginia Caraballo, Cámara de Senadores, 23/2/2022
- ⁵⁷ ParlAmericas se compone de las legislaturas nacionales de los 35 estados independientes de las Américas. ParlAmericas apoya la apertura parlamentaria a través de programas de innovación, diálogos y alianzas gestionadas para las y los parlamentarios de las Américas y el Caribe con el fin de promover los más altos compromisos políticos para avanzar en la labor legislativa hacia la apertura parlamentaria en el hemisferio. <https://tinyurl.com/2p8p73hs>
- ⁵⁸ Ver texto del compromiso en <https://tinyurl.com/2p8enmb9>
- ⁵⁹ La conformación y funciones de la Junta Departamental están expresadas en la Ley Orgánica Municipal <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/9515-1935>
- ⁶⁰ Entrevista realizada a Leandro Scasso, Junta Departamental de Maldonado, 24/02/2022
- ⁶¹ Reglamento interno Junta Departamental de Maldonado, disponible en: juntamaldonado.gub.uy/index.php/reglamento.html
- ⁶² Acceder en <https://juntamaldonado.uy/ediles/>

Sección III. Metodología e indicadores el IRM

El propósito de esta revisión no es llevar a cabo una evaluación similar a los informes del IRM anteriores. Tiene la intención de ser una revisión técnica, rápida e independiente de las características del plan de acción. El IRM resalta las fortalezas y desafíos del plan con el fin de proveer información que contribuya a fortalecer el proceso de implementación. Este enfoque permite al IRM destacar las áreas de compromiso más prometedoras basado en una ponderación de los indicadores del IRM, particularmente aquellos compromisos con más alto potencial de resultados y las prioridades de actores clave y la agenda nacional de gobierno abierto.

Para determinar qué reformas o compromisos el IRM identifica como prometedores, el IRM sigue el siguiente proceso de filtrado y agrupamiento:

Paso 1: determinar qué puede ser revisado y qué no, con base en la verificabilidad de compromiso, según está redactado en el plan de acción.

Paso 2: determinar la relevancia del compromiso para abrir el gobierno, definiendo si tiene una perspectiva de gobierno abierto.

Paso 3: Los compromisos que son verificables y tienen un enfoque de gobierno abierto se revisan para identificar si pueden o no ser agrupados. Los compromisos que tienen un objetivo de política común o los compromisos que contribuyen a la misma reforma o área política deben agruparse y su “potencial de resultados” debe considerarse en su conjunto. El proceso de agrupamiento lo lleva a cabo el personal de IRM, siguiendo los pasos a continuación:

- a. Determinación de los temas generales abordados por los compromisos. Pueden ser los mismos ya indicados en el plan de acción o el personal del IRM puede proponer áreas de política del plan de acción según las etiquetas de “temas” de la base de datos de OGP.
- b. Revisión de los objetivos de los compromisos para identificar compromisos que aborden el mismo tema de política pública o contribuyan a la misma política o reforma gubernamental más amplia.
- c. Organización de los compromisos por grupos, según sea necesario. Los compromisos ya pueden estar organizados en el Plan de Acción bajo políticas específicas o reformas gubernamentales, o pueden ser independientes y, por lo tanto, no agrupados.

Paso 4: evaluar el potencial de resultados del grupo de los compromisos agrupados o del compromiso independiente.

El proceso de filtrado es un proceso interno y los datos de los compromisos individuales están disponibles en el anexo I a continuación. Adicionalmente, durante el proceso de revisión interna de este producto, el IRM verifica la precisión de los hallazgos y recolecta información adicional a través de la revisión por pares, la retroalimentación de la Unidad de Apoyo de OGP según sea necesario, entrevistas y validación con las partes interesadas del país, y la aprobación del Panel Internacional de Expertos (IEP por sus siglas en inglés) del IRM.

Como se describe en el proceso de filtrado anterior, el IRM se basa en tres indicadores clave para esta revisión:

I. Verificabilidad

- “Sí” Lo suficientemente específico para revisar. Como está escrito en el plan de acción, los objetivos establecidos y las acciones propuestas son lo suficientemente claros e incluyen actividades objetivamente verificables para evaluar la implementación.
- “No”: no es lo suficientemente específico para poder ser revisado. Como está escrito en el plan de acción, los objetivos establecidos y las acciones propuestas carecen de claridad y no incluyen actividades explícitas verificables para evaluar la implementación.

* Los compromisos que no sean verificables se considerarán “no revisables” y no se llevarán a cabo evaluaciones adicionales.

II. ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? (Relevancia)

Este indicador determina si el compromiso se relaciona con los valores del gobierno abierto de transparencia, participación pública o rendición de cuentas pública, según lo definido por la Declaración de Gobierno Abierto, los Artículos de Gobernanza de OGP y respondiendo a las preguntas orientadoras a continuación. Sobre la base de una lectura detallada del texto del compromiso, el IRM primero determina si el compromiso tiene un enfoque de gobierno abierto:

- **Sí / No:** ¿El compromiso busca hacer que un área de política pública, una institución o un proceso de toma de decisiones sea más transparente, participativo o que rinda cuentas ante el público?

El IRM usa los valores de OGP según están definidos en los Artículos de Gobernanza de OGP. Adicionalmente, al analizar los compromisos, las siguientes preguntas sobre los valores de OGP pueden usarse como referencia para identificar el enfoque específico de gobierno abierto en los compromisos:

- **Transparencia:** ¿El gobierno divulgará más información, mejorará los marcos legales o institucionales para garantizar el derecho a la información, mejorará la calidad de la información divulgada al público o mejorará la transparencia de los procesos de toma de decisiones gubernamentales o de instituciones públicas?
- **Participación pública:** ¿El gobierno creará o mejorará oportunidades, procesos o mecanismos para que el público informe o influya en las decisiones? ¿El gobierno creará, habilitará o mejorará los mecanismos de participación para las minorías o los grupos poco representados? ¿Permitirá el gobierno un entorno legal que garantice las libertades de reunión, asociación y protesta pacífica?
- **Rendición de cuentas pública:** ¿El gobierno creará o mejorará oportunidades para hacer responsables a los funcionarios de sus acciones? ¿Permitirá el gobierno marcos legales, políticos o institucionales para fomentar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos?

III. Potencial de resultados

Anteriormente conocido como el indicador de "impacto potencial", se ajustó teniendo en cuenta los comentarios del proceso de consulta de la Actualización del IRM con la comunidad de OGP. Con el nuevo enfoque estratégico orientado a resultados de los productos IRM, se modificó este indicador para que en esta primera revisión del plan de acción el IRM presentara el potencial y los resultados esperados del compromiso que serían verificados en el Informe de Resultados del IRM, luego de la implementación. Dado el propósito de esta revisión del plan de acción, la evaluación del “potencial de resultados” es solo una indicación temprana de la posibilidad que tiene el compromiso de producir resultados significativos. Esta revisión de basa en el texto del compromiso, según como está articulado en el plan de acción y su contraste con la línea base o situación de inicio en la respectiva área de política pública.

La escala del indicador se define como:

- **Indeterminado:** el compromiso tiene como objetivo continuar las prácticas en curso de acuerdo con la legislación, los requisitos o las políticas existentes sin indicar el valor agregado o la mejora de una práctica existente con un enfoque de gobierno abierto.
- **Modesto:** una iniciativa que genere cambios a un proceso, una práctica o una política positivos pero aislados. Compromisos que no generan cambios vinculantes o institucionalizados en el gobierno o las instituciones que gobiernan un área de política pública. Por ejemplo, herramientas como sitios web o publicación de datos, capacitaciones o proyectos piloto.
- **Sustancial:** un punto de inflexión o iniciativa que pueda cambiar las reglas del juego (o la creación de nuevas), prácticas, políticas o instituciones que gobiernan un área de política

pública, sector público y / o la relación entre ciudadanos y estado. Compromisos que generen cambios vinculantes e institucionalizados en todo el gobierno.

Esta revisión fue preparada por el IRM en colaboración con Analia Bettoni y fue revisada por Ernesto Velasco, experto y revisor externo. La metodología IRM, la calidad de los productos IRM y el proceso de revisión son supervisados por el Panel de Expertos Internacionales (IEP) del IRM. Para obtener más información sobre el IRM, consulte la sección "Acerca del IRM" del sitio web de OGP disponible [aquí](#).

Anexo 1. Datos por compromiso⁶³

Compromiso 1: Participación ciudadana en el diseño de pliegos estándar para las contrataciones públicas

- Verificable: Sí
- ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí
- Este compromiso ha sido agrupado en: Participación y acceso a la información en compras públicas (compromisos 1 y 2 del plan de acción)
- Potencial de resultados del grupo: Modesto

Compromiso 2: Fortalecimiento de la apertura, visualización y descarga de los datos de compras públicas

- Verificable: Sí
- ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí
- Este compromiso ha sido agrupado en: Participación y acceso a la información en compras públicas (compromisos 1 y 2 del plan de acción)
- Potencial de resultados del grupo: Modesto

Compromiso 3: Transparencia y rendición de cuentas de los beneficios otorgados al sector productivo y empresarial

- Verificable: Sí
- ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí
- Potencial de resultados: Modesto

Compromiso 4: Transparencia y rendición de cuentas sobre la gestión, políticas y programas de salud

- Verificable: Sí
- ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí
- Potencial de resultados: Modesto

Compromiso 5: Transparencia y rendición de cuentas sobre la implementación del Plan Integral de Promoción del Empleo

- Verificable: Sí
- ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí
- Potencial de resultados: Modesto

Compromiso 6: Observatorio de uso de Inteligencia Artificial en el Estado

- Verificable: Sí
- ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí
- Potencial de resultados: Sustancial

Compromiso 7: Como entender los presupuestos públicos - Acciones de Alfabetización Presupuestaria

- Verificable: Sí
- ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí
- Potencial de resultados: Modesto

Compromiso 8: Fortalecer la fiscalización y rendición de cuentas del cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública

- Verificable: Sí
- ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí
- Potencial de resultados: Modesto

Compromiso 9: Estrategia de Datos Abiertos para el período 2021 – 2024

- Verificable: Sí
- ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí
- Potencial de resultados: Modesto

Compromiso 10: Accesibilidad de la información y servicios digitales del Estado

<ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí • Este compromiso ha sido agrupado en: Fortalecimiento de la participación y el acceso a la información para sectores en situaciones de vulnerabilidad (compromisos 10, 11 y 12 del plan de acción) • Potencial de resultados del grupo: Sustancial
<p>Compromiso 11: Fortalecimiento de espacios de participación ciudadana y uso de herramientas digitales en políticas públicas sobre envejecimiento y vejez</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí • Este compromiso ha sido agrupado en: Fortalecimiento de la participación y el acceso a la información para sectores en situaciones de vulnerabilidad (compromisos 10, 11 y 12 del plan de acción) • Potencial de resultados del grupo: Sustancial
<p>Compromiso 12: Observatorio para el seguimiento de la implementación de acciones afirmativas para personas afrodescendientes</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí • Este compromiso ha sido agrupado en: Fortalecimiento de la participación y el acceso a la información para sectores en situaciones de vulnerabilidad (compromisos 10, 11 y 12 del plan de acción) • Potencial de resultados del grupo: Sustancial
<p>Compromiso 13: Monitoreo y transparencia del Plan Nacional de Género en las políticas agropecuarias</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí • Potencial de resultados: Sustancial
<p>Compromiso 14: Perspectiva de igualdad de género en los datos abiertos y en el nomenclátor de Montevideo</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí • Este compromiso ha sido agrupado en: Apertura de datos y acceso a la información en temáticas de género (compromisos 14, 15 y 16 del plan de acción) • Potencial de resultados del grupo: Modesto
<p>Compromiso 15: Violencia doméstica y de género: acceso a datos abiertos</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí • Este compromiso ha sido agrupado en: Apertura de datos y acceso a la información en temáticas de género (compromisos 14, 15 y 16 del plan de acción) • Potencial de resultados del grupo: Modesto
<p>Compromiso 16: Acceso a la información para el empoderamiento y la autonomía económica de las mujeres</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí • Este compromiso ha sido agrupado en: Apertura de datos y acceso a la información en temáticas de género (compromisos 14, 15 y 16 del plan de acción) • Potencial de resultados del grupo: Modesto
<p>Compromiso 17: Promoción y fortalecimiento de la Participación Ciudadana Digital</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí • Potencial de resultados: Sustancial

<p>Compromiso 18: Cocreación y monitoreo público del Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí • Potencial de resultados: Sustancial
<p>Compromiso 19: Sistema Nacional de Gestión de Denuncias Ambientales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí • Este compromiso ha sido agrupado en: Gestión de denuncias y monitoreo de planes y compromisos nacionales ambientales (compromisos 19, 20 y 21 del plan de acción) • Potencial de resultados del grupo: Sustancial
<p>Compromiso 20: Observatorio Uruguay más circular: Plan Nacional de Residuos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí • Este compromiso ha sido agrupado en: Gestión de denuncias y monitoreo de planes y compromisos nacionales ambientales (compromisos 19, 20 y 21 del plan de acción) • Potencial de resultados del grupo: Sustancial
<p>Compromiso 21: Proceso participativo para la elaboración de la segunda Contribución Determinada de Uruguay y su seguimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí • Este compromiso ha sido agrupado en: Gestión de denuncias y monitoreo de planes y compromisos nacionales ambientales (compromisos 19, 20 y 21 del plan de acción). • Potencial de resultados del grupo: Sustancial
<p>Compromiso 22: Portal Santa Lucía, una herramienta para la gestión territorial de la cuenca del Río</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí • Potencial de resultados: Sustancial
<p>Compromiso 23: Fortalecer la participación ciudadana digital en el Parlamento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí • Este compromiso ha sido agrupado en: Fortalecer la participación y el acceso a la información en el Parlamento (compromisos 23 y 24 del plan de acción). Potencial de resultados del grupo: Sustancial
<p>Compromiso 24: Fortalecer la política de acceso a la información pública y apertura de datos del Parlamento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí • Este compromiso ha sido agrupado en: Fortalecer la participación y el acceso a la información en el Parlamento (compromisos 23 y 24 del plan de acción). Potencial de resultados del grupo: Sustancial
<p>Compromiso 25: Nuevas perspectivas para la ley de derechos de autor</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí • Potencial de resultados: Modesto
<p>Compromiso 26: Plenario transparente de la Junta Departamental de Maldonado</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí • Potencial de resultados: Sustancial

Compromiso 27: Canelones: Observatorio, información interinstitucional, municipios abiertos y guía de recursos sociales
<ul style="list-style-type: none">• Verificable: Sí• ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí• Potencial de resultados: Modesto
Compromiso 28: Apertura de datos del proceso penal sobre imputaciones y condenas a personas.
<ul style="list-style-type: none">• Verificable: Sí• ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí• Este compromiso ha sido agrupado en: Apertura de datos y acceso a la información en el poder judicial (compromisos 28 y 29 del plan de acción).• Potencial de resultados del grupo: Sustancial
Compromiso 29: Fortalecimiento del acceso a la información de los expedientes judiciales.
<ul style="list-style-type: none">• Verificable: Sí• ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí• Este compromiso ha sido agrupado en: Apertura de datos y acceso a la información en el poder judicial (compromisos 28 y 29 del plan de acción).• Potencial de resultados del grupo: Sustancial

⁶³ Nota editorial:

- Para los compromisos agrupados: la evaluación de potencial para resultados se realiza sobre el grupo y no sobre cada compromiso individual.
- Los nombres de los compromisos en la tabla pueden haber sido resumidos. Para el texto completo del compromiso, vea el plan de acción de Uruguay ingresando al siguiente vínculo: <https://tinyurl.com/2p8enmb9>

Anexo 2: Requerimientos mínimos para actuar de acuerdo con el proceso de OGP⁶⁴

Según la Política de Revisión Procedimental de OGP, durante el desarrollo del plan de acción, los miembros de OGP deberán alcanzar el nivel de influencia del público de “involucrar” en su evaluación del IRM, utilizando la adaptación del espectro de la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2).

Para determinar si un país cae en la categoría de “involucrar” según el espectro, el IRM evalúa diversos elementos de los Estándares de participación y cocreación de OGP. El IRM evaluará si el país cumplió con los siguientes aspectos de los estándares durante el desarrollo del plan de acción. Estos elementos representan el nivel mínimo que los miembros deberán alcanzar:

1. **Hay un foro:** Existe un foro que supervisa el proceso de OGP.
2. **El foro es multisectorial:** En el foro participan el gobierno y la sociedad civil.
3. **Respuesta justificada:** El gobierno o el foro multisectorial documenta o es capaz de demostrar que entregaron retroalimentación durante el proceso de cocreación. Lo anterior puede incluir un resumen de las categorías o temas principales propuestas para ser incluidas, enmendadas o rechazadas.

La siguiente tabla resume la evaluación del IRM de los tres estándares que aplican para propósitos de la revisión procedimental. El objetivo de este resumen es verificar que el proceso cumpla con los requisitos mínimos, pero no constituye una evaluación completa según los Estándares de cocreación y participación de OGP. En el informe de resultados se presentará una evaluación completa del proceso de co-creación y participación a lo largo del ciclo de OGP.

Tabla 2. Resumen de los requisitos mínimos para actuar de acuerdo con el proceso de OGP

Estándar OGP	¿Se cumplió con el estándar?
Existe un foro. El Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto se formaliza el 7 de noviembre de 2016 a través del Decreto N° 357 del Poder Ejecutivo	Verde
El foro es multi-actor. El Grupo de Trabajo de Gobierno abierto está integrado por 13 representantes de los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo, dos representantes del Congreso de Intendentes, dos de la Universidad de la República y dos de la sociedad civil en representación de la Red de Gobierno Abierto (RGA) y la Asociación Nacional de ONG (ANONG).	Verde
El gobierno dio una respuesta justificada sobre cómo se usó la retroalimentación del público para definir el plan de acción. La consulta pública se realizó a través de una plataforma digital donde quedaron a disposición todas las propuestas presentadas que también se dispusieron en formato abierto. También se puso a disposición el proceso de selección de las propuestas y los criterios utilizados.	Verde

⁶⁴ El 24 de noviembre de 2021, el Comité Directivo de OGP aprobó una actualización de los Estándares de participación y cocreación de OGP. Los cambios entraron en vigor el 1 de enero de 2022, para cualquier país cocreador en 2022 y en adelante. Los países que presenten planes de acción para el ciclo 2021-2023 serán evaluados con la versión anterior de los estándares porque su cocreación se dio antes de que se aprobaran los cambios.