



# Gobierno abierto: oportunidad para participar e incidir

Manual para organizaciones de la sociedad civil

Montevideo, noviembre 2014.

Trabajo de ICD <sup>(C)</sup> en el marco del proyecto  
“Uruguay: incidencia de la sociedad civil  
en el Gobierno Abierto”  
con el apoyo del Fondo del Jefe de Misión  
de la Embajada de Nueva Zelandia  
en Buenos Aires.

# Índice

	<b>Prólogo</b>	<b>4</b>
<b>Capítulo 1:</b>	<b>¿Qué es el gobierno abierto?</b>	<b>6</b>
	Una coparticipación inteligente	9
	La institucionalidad del gobierno abierto	11
	Plan de Acción de Gobierno Abierto de Uruguay 2014-2016	14
<b>Capítulo 2:</b>	<b>Participación ciudadana e incidencia</b>	<b>15</b>
	¿Qué es la participación ciudadana?	16
	Diferentes escenarios para la participación	17
	Niveles de participación ciudadana	18
	Principios de la participación ciudadana	20
	¿Qué es la incidencia?	20
	Condiciones para incidir	21
	El plan de incidencia	22
<b>Capítulo 3:</b>	<b>Información para la incidencia</b> - por Tania da Rosa, Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública.	<b>29</b>
	El derecho de acceso a la información pública	30
	Regulación del derecho de acceso a la información pública en Uruguay	33
	Información para la incidencia	39
	Modelo de solicitud de acceso a la información	42
<b>Capítulo 4:</b>	<b>Transparencia y rendición de cuentas para participar e incidir</b>	<b>43</b>
	¿Cuáles son los mecanismos y herramientas?	47
	Pasos para elaborar un plan de transparencia y rendición de cuentas	51
	Transparencia, rendición de cuentas, participación e incidencia	54
	<b>Anexos</b>	<b>55</b>
	Tecnologías, herramientas y sitios web para la incidencia	56

# Prólogo

## Una herramienta para la incidencia

Quizás como nunca antes, hoy la participación ciudadana tiene un lugar prioritario en la agenda de los países de la región de América Latina. La necesidad de la participación de los ciudadanos y ciudadanas en lo público se ha convertido prácticamente en un consenso de las democracias latinoamericanas, una de las regiones con más países en el desarrollo de políticas de gobierno abierto, y en donde 12 países se han comprometido a desarrollar planes de acción en los que la participación ciudadana es uno de sus pilares fundamentales.

Así, el fin del monopolio gubernamental sobre el interés público y sobre la acción pública se anuncia con énfasis y se proponen mecanismos que posibiliten la participación ciudadana. No obstante, persisten inercias burocráticas, resistencias a la innovación, cuotas de desconfianza, concentración de poder y diseños institucionales escasamente innovadores.

Con frecuencia, la participación ciudadana queda limitada a la consulta a la población, cuando de lo que se debería tratar es de compartir el poder de decisión del Estado sobre los asuntos de interés público, y de la posibilidad de aplicar mecanismos de seguimiento y monitoreo sobre el desempeño estatal. Este manual pretende aportar precisamente en la dirección de cerrar esa brecha y de coadyuvar en la promoción de una mayor participación de la ciudadanía organizada en la creación y gestión de las políticas públicas. Esta es una herramienta de incidencia, que puede fortalecer las bases del gobierno abierto y sus tres pilares: la transparencia, la participación y la colaboración.

Este manual está escrito en lenguaje accesible y está dirigido a un público amplio. Las organizaciones de la sociedad civil pueden encontrar un instrumento de formación y de acción y un apoyo para el desarrollo de acciones de incidencia frente a decisores y formuladores de políticas públicas. Pero fundamentalmente, personas no especialistas en el tema pueden beneficiarse de conocer formas concretas de ejercicio de sus derechos.

El manual “Gobierno Abierto, oportunidad para participar e incidir” consta de cuatro capítulos que entregan bases conceptuales y herramientas y aplicaciones concretas. El primer capítulo constituye una introducción que presenta en primer lugar un marco general sobre los pilares básicos y valores

del gobierno abierto como política, para informar sobre la institucionalidad del gobierno abierto en Uruguay y a nivel internacional.

El segundo capítulo aborda los aspectos medulares de la participación y la incidencia, tanto desde el plano conceptual o los diferentes escenarios, como desde el punto de vista de herramientas concretas. Así, se incluyen ejemplos de diferentes niveles de participación o se describen los elementos secuenciales y necesarios para el diseño de un plan de incidencia.

El Centro de Archivos y Acceso a la Información (CAinfo), una organización pionera en la defensa del derecho a la información en Uruguay, preparó el tercer capítulo de este manual, y lo ha enfocado en una herramienta trascendental al momento de la incidencia en políticas públicas, concretamente la Ley 18.381 de Acceso a Información Pública. La primera sección de este capítulo ofrece un breve marco conceptual sobre el derecho de acceso a la información pública y sistematiza los principales instrumentos y estándares internacionales en la materia. La segunda parte promueve el conocimiento del marco regulatorio nacional para la práctica efectiva del derecho de acceso a la información pública. Finalmente el tercer segmento presenta algunos ejemplos que ilustran distintas acciones de incidencia llevadas a cabo desde la sociedad civil organizada de Uruguay en base a la utilización de la Ley de Acceso a la Información Pública.

Finalmente el cuarto capítulo desarrolla un tema crucial como son las condiciones previas para la incidencia y la exigibilidad por parte de las organizaciones de la sociedad civil al momento de emprender acciones de incidencia pública e incidencia política. Aspectos como la legitimidad, la representatividad, la transparencia y rendición de cuentas se abordan en este capítulo tanto en sus nociones esenciales como con ejemplos de procesos y herramientas disponibles para avanzar en este plano.

Cada capítulo brinda ejemplos, enlaces a sitios web que contienen herramientas o información para profundizar, así como instrumentos de utilidad para las organizaciones al momento de diseñar acciones de incidencia.

Este manual fue elaborado y coordinado por el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) en el marco del proyecto “*Uruguay: incidencia de la sociedad civil en el gobierno abierto*”, con el apoyo del Fondo del Jefe de Misión de la Embajada de Nueva Zelandia en Buenos Aires. Agradecemos profundamente este apoyo que hizo posible la concreción de este manual, que desplegará su potencial a partir de la utilización que le darán organizaciones y personas en la sociedad civil en Uruguay.

# Capítulo 1

¿Qué es el

gobierno abierto?

El **gobierno abierto**, aunque no es un concepto nuevo, se ha convertido en la última década en un paradigma que está recorriendo el mundo de forma vertiginosa, transformando el escenario institucional, revolucionando las formas conocidas de la administración pública, e inaugurando nuevas responsabilidades y desafíos para todos los actores del desarrollo.

Como doctrina, según las definiciones más aceptadas, el gobierno abierto sostiene que las políticas públicas deben ser diseñadas e implementadas con base en principios de amplia transparencia, unido a la creación de espacios permanentes de participación y de colaboración ciudadana. Una mejor provisión de servicios y la mayor eficacia y eficiencia de la administración pública serán consecuencias esperadas del éxito de las políticas de gobierno abierto que los países decidan adoptar.

Una política de gobierno abierto debe entonces incluir el compromiso de garantizar que la administración y la ejecución de todos los servicios públicos que el Estado brinda puedan ser supervisadas por la comunidad, es decir, que la ciudadanía pueda ejercer de forma efectiva el contralor y el escrutinio de esos servicios. Estos procesos incrementan la transparencia de la gestión pública, pero además deben incorporar la posibilidad de espacios de encuentro con la comunidad, en los que los ciudadanos y ciudadanas puedan participar en las decisiones de gobierno y colaborar en la búsqueda de soluciones a los problemas de carácter público.

Los tres pilares del gobierno abierto son la **transparencia, la participación y la colaboración**, conjugándose de forma armónica. Mientras que la transparencia permite saber tener información y es un fundamento instrumental del proceso, se abre también el camino y se brindan espacios a la participación de ciudadanas y ciudadanos, asegurando que esa participación sea colaborativa, una coparticipación inteligente.

Un gobierno abierto es entonces un *“modelo de gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red.”*<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Lathrop y Ruma, 2010. Citado por Álvaro Ramírez Alujas.

## Los tres pilares básicos del gobierno abierto

- **“Transparencia (Saber)”**, mediante la cual *“un gobierno transparente proporciona información sobre lo que está haciendo, sobre sus planes de actuación, sus fuentes de datos y sobre lo que puede ser considerado responsable frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y un permanente control social;*
- **“Participación (Tomar parte)”**, en que *“un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de políticas públicas y facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos. Promueve la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos;”*
- **“Colaboración (Contribuir)”**, por la cual *“un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Ello supone la cooperación y el trabajo coordinado no sólo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones y demás agentes, y permite el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones, entre ellas y sus funcionarios transversalmente”.*

Tomado de Álvaro Ramírez-Alujas, “Gobierno Abierto”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, febrero de 2014



# Una coparticipación inteligente

Las organizaciones de la sociedad civil, como canal de participación de la ciudadanía, pueden agregar valor público a las nuevas formas de la administración que implican las políticas de gobierno abierto. Para ello, las organizaciones ejercen derechos y asumen responsabilidades. Un compromiso que deben asumir las organizaciones de la sociedad civil es que su voz plural sea cada vez más respetada y tomada en cuenta por los decisores de políticas públicas, aportando conocimientos técnicos, ofreciendo puntos de vista diferentes y enriquecedores y ocupando el lugar de una participación ciudadana responsable y propositiva.

Como ejemplo de la potencialidad del trabajo de las organizaciones sociales en Uruguay, alentamos a recorrer los distintos trayectos del Mapeo de la sociedad civil en Uruguay ([www.mapeosociedadcivil.uy](http://www.mapeosociedadcivil.uy)).

Las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay desarrollan sus labores en alianzas y en redes de cooperación con organizaciones pares, con organismos del Estado, con empresas o con organismos internacionales y realizan actividades a nivel local, nacional e internacional. Trabajan con todos los sectores de la población y sus áreas de intervención son tan diversas como la



El Mapeo de la sociedad civil en Uruguay informa de miles de organizaciones que promueven canales de participación, brindan servicios de distinto tipo y realizan propuestas en pos de la inclusión social y económica.

[www.mapeosociedadcivil.uy](http://www.mapeosociedadcivil.uy)

lucha contra la pobreza, la promoción de la inclusión social y económica, la educación o la reinserción en el sistema educativo, el desarrollo comunitario y el desarrollo local, la promoción y defensa de los derechos humanos, el acceso a la información pública, el fortalecimiento de la participación ciudadana, la equidad de género, la salud, la preservación ambiental, la cultura y la comunicación, o el desarrollo rural.

Por otra parte, en Uruguay y varios países de la región, las organizaciones de la sociedad civil realizan regularmente ejercicios de rendición pública y colectiva de cuentas.

Ver [www.rendircuentas.org](http://www.rendircuentas.org)

Expresan así su creciente necesidad de comunicar a la sociedad los esfuerzos de miles de ciudadanas y ciudadanos que, aportando un enfoque profesional y técnico, muchas veces en la forma de trabajo voluntario, benefician a la democracia y el desarrollo.



En este marco de corresponsabilidades, el Estado debe a su vez garantizar que las organizaciones participen no solamente de manera instrumental en la ejecución de las políticas públicas, sino en su concepción, planificación, diseño, implementación, evaluación, monitoreo y contralor. La participación debe ser plural, no discriminatoria, transparente y con organizaciones fortalecidas y capacitadas para incidir. No basta con que los gobiernos nacionales y locales se abran a la participación ciudadana. También los Estados deben promover la participación, armonizarla con las políticas de gobierno y facilitar el fortalecimiento y la capacitación de la sociedad civil organizada para asumir sus responsabilidades. No basta con que las organizaciones de la sociedad civil proclamen la participación ciudadana. También deben construirla. Y para eso se requiere una potente voluntad política de todos los actores democráticos.

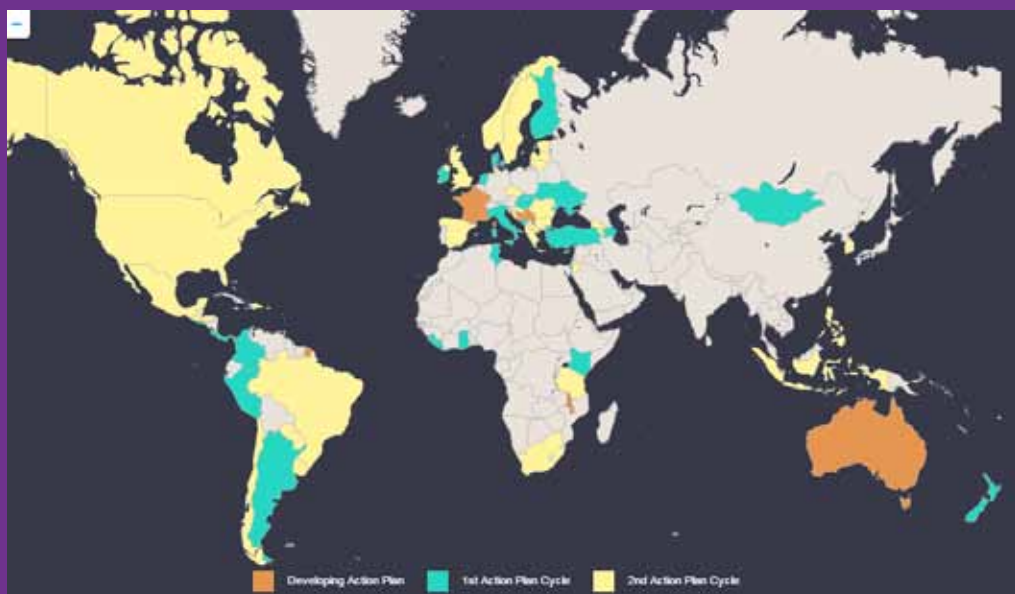
El gobierno abierto es en suma una notable oportunidad para la participación, pero a diferencia de la concepción tradicional de participación ciudadana, lo que se propone es una participación colaborativa y una coparticipación inteligente de la sociedad civil. El gobierno abierto puede convertirse en una plataforma real para la participación y la colaboración a través de sistemas de datos abiertos que favorezcan la creación y gestión compartida de servicios y valor público, en un contexto donde la confianza y la corresponsabilidad deben ser elementos clave.

# La institucionalidad del gobierno abierto



La Alianza para el Gobierno Abierto (conocida como OGP por su sigla en inglés) es una iniciativa internacional voluntaria que se conformó en 2011 inicialmente con 8 países y a la que hasta la fecha han adherido 65 países de todo el mundo.

La Alianza para el Gobierno Abierto ([www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org)) busca el establecimiento de compromisos de los gobiernos con la ciudadanía para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos y ciudadanas, combatir la corrupción y utilizar las tecnologías con el fin de mejorar la gobernanza democrática. La OGP ofrece un foro internacional para el diálogo y para compartir innovaciones entre todos los actores comprometidos en la consecución del gobierno abierto: gobiernos, sociedad civil y el sector privado. Al ingresar a OGP, cada país se compromete a desarrollar un Plan de Acción, a cumplir con los compromisos que ese plan establezca y a ser evaluado por



Sesenta y cinco países de todo el mundo han adherido a la Alianza para el Gobierno Abierto.

- Plan en construcción
- Implementando 1er. Plan
- Implementado 2do. Plan

un mecanismo de revisión independiente (MRI) establecido en los estatutos de la Alianza. El no cumplimiento de los compromisos lleva a que se reciban llamados de atención y a la eventual suspensión del país de la Alianza. De los 65 países integrantes de OGP, son varios los que ya han culminado la ejecución y evaluación de su primer plan de acción, y están actualmente trabajando en el segundo plan. Otros países, de adhesión más reciente a la Alianza, están o bien implementando su primer plan o construyendo un plan original, es decir por primera vez.

Para ingresar en OGP, los países deben demostrar un compromiso claro con la idea y principios de gobierno abierto, reflejado en un conjunto de indicadores fundamentales relacionados con la transparencia fiscal, el acceso a la información pública o los canales de participación ciudadana en el control de las cuentas públicas.

Uruguay suscribió la Alianza para el Gobierno Abierto en abril de 2011 y formalizó su participación el 16 de setiembre de 2011 a través de una carta de declaración enviada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Así es uno de los 39 países del segundo ciclo: implementó su primer plan entre 2012 y 2013 y se encuentra actualmente en plena ejecución de su segundo plan 2014-2016.

La institución coordinadora del tema de gobierno abierto en Uruguay es AGESIC (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información). El primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Uruguay contenía 18 compromisos, de los cuales 13 tenían una relevancia clara para los principios de la Alianza para el Gobierno Abierto y 9 cumplieron claramente con las características de relevancia para algún valor de OGP, tenían impacto moderado o transformador, o su implementación fue sustantiva o completa.

La evaluación del primer Plan realizada por el Mecanismo de Revisión Independiente detectó como una debilidad importante la falta de una formulación participativa, ya que no se llevaron adelante los pasos previstos de publicación de cronograma y consultas, o los que se realizaron fueron muy débiles. En este punto el MRI recomendó:

- utilizar los medios masivos para informar a la ciudadanía sobre la iniciativa de gobierno abierto, trabajar en una estrategia de difusión del plan dirigida a la sociedad civil y otros sectores interesados;
- crear mesas temáticas con participación de la sociedad civil para la elaboración del plan;
- mantener una instancia de monitoreo y seguimiento de las acciones y del cumplimiento de las metas;
- crear una plataforma amplia de organizaciones vinculadas a la temática de gobierno abierto.

El segundo Plan de Acción ha incorporado estas recomendaciones. En junio de 2013, al final del primer plan, se creó por decreto oficial un Grupo de Trabajo a cargo de la elaboración del nuevo plan, integrado por autoridades gubernamentales, representantes del sector académico, y de la sociedad civil, la que fue un actor central para impulsar la elaboración más participativa del segundo plan, que culminó con la realización de consultas temáticas en acuerdo con actores de la sociedad civil.

Este proceso fue posible además por contar con una sociedad civil muy activa que constituyó la Red de Gobierno Abierto, RGA ([www.rga.uy](http://www.rga.uy)) conformada por 14 organizaciones de la sociedad civil y liderada por dos organizaciones de reconocida trayectoria, CAinfo y DATA. El Grupo de Trabajo continúa activo, y se propone acompañar todo el proceso del Plan, aunque se ha reconocido que deberían generarse mayor institucionalidad y mejores condiciones para su accionar.

También se constatan avances significativos en este sentido: (1) se han incorporado un número importante de temas y el número de organismos de gobierno involucrados es mayor (cerca de 30) incluyendo gobiernos municipales y; (2) el Plan incorpora propuestas emanadas de la sociedad civil (en las mesas de trabajo se recogen 63 propuestas, de las cuales 25 fueron adoptadas como compromisos).

El segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto de Uruguay fue un proceso colaborativo. Se elaboraron varias versiones que se fueron ampliando, completando y corrigiendo por todos los integrantes del Grupo de Trabajo. El resultado es un plan conformado por 40 compromisos, que incluyen un total de 91 metas, de los cuales 10 compromisos integran total o parcialmente 25 propuestas de sociedad civil generadas a través del mecanismo de las Mesas de Diálogo. Los compromisos se han organizado en ocho áreas temáticas.

# Plan de Acción de Gobierno Abierto de Uruguay 2014-2016

1. **Promoción y desarrollo del gobierno abierto en Uruguay** - Impulsar y facilitar la participación y colaboración ciudadana a través de la creación de nuevos espacios y difusión de los ya existentes. Fortalecer las capacidades de las organizaciones para llevar adelante nuevos modelos de interacción con la ciudadanía.
2. **Gobierno abierto para el desarrollo sectorial** - Fortalecer los avances realizados en políticas sociales en Uruguay, promoviendo prácticas de convivencia democrática, transparencia y rendición de cuentas en la implementación de políticas específicas así como la aplicación de mejoras en los procesos de participación.
3. **Promoción del derecho de acceso a la información pública** - Impulsar la capacidad de los ciudadanos para ejercer el derecho de acceso a la información pública, como base para la transparencia y construcción colectiva de propuestas que colaboren en profundizar una cultura de transparencia en el país.
4. **De datos públicos a datos abiertos de gobierno** - Desarrollar una estrategia de estandarización y transformación de datos públicos en formatos abiertos, priorizando áreas temáticas que permitan realizar el análisis de políticas públicas, así como atender necesidades específicas de la sociedad civil.
5. **Transparencia en las compras y gestión de los recursos públicos** - Avanzar en la promoción de la transparencia en las compras públicas y en la eficiencia de la gestión de los recursos del Estado de forma de facilitar al ciudadano un control de los manejos de los fondos públicos.
6. **Trámites y servicios en línea** - Incrementar la disponibilidad de trámites y servicios por medios electrónicos, simplificando las gestiones de ciudadanos y empresas ante la Administración, y promoviendo la interoperabilidad entre los diferentes organismos públicos.
7. **Servicios de Acercamiento a la Ciudadanía** - Instrumentar políticas públicas que garanticen la equidad en el acceso a la información y servicios del Estado, asegurando una atención integral y de calidad, acorde a las necesidades de la población de forma de desarrollar un Estado cercano, eficiente y eficaz.
8. **Mejora de Servicios al Ciudadano de los Gobiernos Departamentales** - Avanzar en la mejora de los servicios al ciudadano a través del desarrollo de proyectos de alcance departamental y municipal.

# Capítulo 2

## Participación ciudadana e incidencia

# ¿Qué es la participación ciudadana?

El gobierno abierto define la participación como uno de sus pilares. Este capítulo presenta algunos conceptos esenciales en torno a la participación ciudadana y sus distintas formas y expresiones para la influencia y cocreación de políticas públicas.

Existe consenso en cuanto al porqué de la participación ciudadana y sus fundamentos, y algunas corrientes de opinión coinciden en que la temática de la participación ciudadana posee tanto un fundamento político como económico, según se esté abordando una crisis de representatividad o de efectividad del Estado. El valor de la participación ciudadana puede venir de un enfoque más liberal, considerándola un aporte a la eficacia y a la transparencia del Estado, o a su visualización como vía de ampliación de la democracia y la ciudadanía, habilitando a que los destinatarios de los programas puedan hacer oír su voz en el proceso de gestión de políticas públicas. La participación ciudadana puede por lo tanto, concebirse como una herramienta de gestión o adquirir relevancia en el terreno político.

Por otra parte, otras corrientes de opinión manifiestan que la participación ciudadana no se limita a la consulta a la población sino que implica el compartir el poder de decisión del Estado sobre los asuntos de interés público, y a la posibilidad de aplicar mecanismos de seguimiento y monitoreo sobre el desempeño estatal por parte de la sociedad civil para garantizar su carácter público, lo que involucra procesos de *accountability* o “rendición de cuentas”. Estos son los elementos constitutivos del proyecto democrático-participativo, con una nueva noción de hacer política y una nueva noción de ciudadanía en la defensa y ampliación de derechos.

Tradicionalmente las garantías de participación política estuvieron ligadas al ejercicio electoral democrático: voto universal, igualitario, libre y secreto que permite a los ciudadanos elegir y ser elegidos sin restricciones ilegítimas para los cargos de representación popular en el Estado, ya sea en los niveles nacionales, intermedios y locales. Pero más recientemente surge una corriente de participación ciudadana ligada a los derechos humanos que amplía el concepto de democracia representativa a una democracia participativa. En este contexto se entiende que la participación ciudadana es un derecho ciudadano fundamental, configurándose como un prerequisite para el ejercicio de otros derechos. El reconocer a la participación como derecho implica el establecimiento de obligaciones correlativas para el Estado, específicamente de dos tipos; las primeras referidas a la existencia de



espacios específicos para la participación; y la segunda que tiene que ver con las condiciones para que esa participación se produzca de forma adecuada.

Este constituye un escenario propicio para el desarrollo por parte de las organizaciones de la sociedad civil de acciones transformadoras de incidencia y monitoreo.

## Diferentes escenarios para la participación

Los diversos mecanismos e instrumentos de participación ciudadana se podrían clasificar en:

- a) los mecanismos de democracia directa o semidirecta, y
- b) los instrumentos de gestión y control ciudadano de las políticas públicas

### a) los mecanismos de democracia directa o semidirecta

Éstos suelen ser considerados en el ordenamiento constitucional, destacando el referéndum, el plebiscito y las consultas vinculantes y no vinculantes, la iniciativa popular de ley y la revocatoria del mandato de los representantes elegidos. Naturalmente, no todos estos mecanismos se encuentran presentes en todos los países ni en todos los niveles del poder público, ni menos con la misma amplitud en cuanto a requisitos para su acceso y activación. Estas formas de participación política inciden en la construcción de la voluntad legislativa, política y de gobierno y representan un campo de acción específico a disposición de las OSC que tienen por objetivo asumir desde su independencia política una especial misión de cambio institucional.

En Uruguay el ordenamiento jurídico incluye:

1. El referéndum contra leyes
2. Iniciativa popular de leyes
3. Iniciativa popular de reformas constitucionales y plebiscitos de aprobación de reformas constitucionales.
4. Recurso de referéndum contra decretos de la Juntas Departamentales
5. Iniciativa popular en material local y departamental

## b) los instrumentos de gestión y control ciudadano de las políticas públicas

Espacios o instancias, generadas para favorecer la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de elaboración, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. De este modo, las OSC pueden integrarse con un rol propio y autónomo a los sistemas políticos y administrativos democráticos. La creación de estos espacios puede darse en el contexto de una actividad o proyecto particular, o constituirse en un espacio permanente establecido a través de una resolución, decreto o ley.

En Uruguay no existe una ley de participación ciudadana como existe en la mayoría de los países de la región, pero existen varias leyes que incluyen la creación de mecanismos de participación ciudadana entre sus competencias.

### Dos ejemplos en la legislación uruguaya

En el año 2008 se aprueba la Ley General de Educación N° 18.437 que establece que en todo centro educativo público de Educación Inicial, Primaria, Media Básica y Media Superior y Educación Técnico-Profesional, funcionará un Consejo de Participación integrado por: estudiantes o participantes, educadores o docentes, madres, padres o responsables y representantes de la comunidad. En el año 2010 se aprobó la Ley N° 18.644 de Descentralización Política y Participación Ciudadana, a partir de la cual se crea el tercer nivel de gobierno en Uruguay y tiene como uno de sus cardinales a la participación ciudadana, mandando a los municipio su instrumentación.

## Niveles de participación ciudadana

Los niveles de participación se refieren al nivel de obligatoriedad e influencia que pueden tener las propuestas de la sociedad civil en un espacio de participativo convocado por una contraparte pública. Los distintos niveles de participación implican distintas exigencias a los participantes y obligaciones para los organismos que promueven la participación y se traducen en diversas modalidades. Los espacios de participación pueden tener metas diversas: simplemente informar, o consultar a la ciudadanía o las OSC sobre ciertos temas, involucrarlas en la toma de decisiones, actuar en forma colaborativa o otorgarles todo el poder.

## Incremento del nivel de impacto público

Meta de la participación pública	<b>Informar</b>	<b>Consultar</b>	<b>Involucrar</b>	<b>Colaborar</b>	<b>Empoderar</b>
	Proveer a la ciudadanía de información objetiva para ayudarlos a comprender un problema, sus alternativas, oportunidades y soluciones.	Obtener una re-actualización de la ciudadanía en el análisis de alternativas y oportunidades.	Trabajar directamente con la ciudadanía durante todo el proceso para asegurarse que sus intereses y aspiraciones sean comprendidas y consideradas.	Aliarse con la ciudadanía en cada aspecto de la toma de decisiones incluyendo el desarrollo de alternativas e identificación de soluciones.	Colocar la toma final de las decisiones en manos de la ciudadanía.
Promesa a la ciudadanía	<i>Les mantendremos informados.</i>	<i>Les mantendremos informados, escucharemos sus intereses y aspiraciones y les rendiremos cuenta de cómo sus insumos fueron considerados en las decisiones.</i>	<i>Trabajaremos juntos para asegurarnos que sus intereses y aspiraciones sean tenidas en cuenta y rendiremos cuenta de cómo influyeron en la decisión final.</i>	<i>Recurriremos a su ayuda e innovación para la formulación de soluciones e incluiremos sus sugerencias lo máximo posible en la decisión final.</i>	<i>Implementaremos lo que ustedes decidan.</i>
Ejemplos de técnicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Casa abierta</li> <li>• Sitios web</li> <li>• Cartillas informativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuestas</li> <li>• Grupos focales</li> <li>• Encuentros</li> <li>• Comentarios públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Talleres</li> <li>• Sondeos deliberativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos asesores ciudadanos</li> <li>• Creación de consenso</li> <li>• Espacios participativos de toma de decisiones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jurados ciudadanos</li> <li>• Votaciones</li> <li>• Decisiones de delegados</li> </ul>

Diagrama de la International Association for Public Participation (IAP2) (traducción propia)

# Principios de la participación ciudadana

El diseño de instancias o espacios de participación ciudadana deberían responder a ciertos estándares o principios que permitan evaluar y juzgar la calidad de su ejecución.

**Acceso a la información:** los organismos del Estado tienen el deber de poner a disposición de la ciudadanía la información que poseen. Los ciudadanos tienen el derecho de conocer la información en poder de los organismos públicos (salvo excepciones) para poder incidir en la toma de decisiones con conocimientos y fundamentos.

**Transparencia:** consiste en el dar a conocer de forma veraz y completa los objetivos, los alcances, los procesos, los resultados, de los procesos gestionados por el Estado y a la participación ciudadana en ellos. Genera confianza y facilita el monitoreo.

**Equidad:** garantizar igualdad de oportunidades y de trato para todos los que participan. En ocasiones puede implicar el apoyo especial a algún sector que esté en situación de desventaja en relación al resto de los participantes.

**No exclusión:** que todos los interesados en el tema tengan la posibilidad de participar, lo que garantiza la incorporación todos los puntos de vista y facilita la implementación de los acuerdos a los que se llegue.

**Respeto por la diversidad:** el diseño debe garantizar la diversidad de percepciones, posiciones o intereses en torno al tema.

**Voluntariedad:** que la participación sea por interés propio y voluntariamente, lo que asegurará el compromiso de los participantes, ya que siempre requiere de tiempo y recursos propios.

## ¿Qué es la incidencia?

Podemos hablar de incidencia política y de incidencia pública, según el objetivo que esté persiguiendo. La incidencia política es la labor realizada desde la sociedad civil para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos, a través de diversos mecanismos de persuasión o presión ante autoridades u otros ámbitos de toma de decisiones.

La incidencia pública es una forma de participación de la ciudadanía, que le permite posicionar en la agenda pública los temas que afectan sus vidas y también incidir en la opinión pública. Las acciones de incidencia política pueden tener lugar a un nivel local, nacional, regional o internacional y se puede llevar a cabo en cualquiera de las fases del ciclo de la política pública: establecimiento de la agenda; diseño o formulación de políticas; implementación; control y evaluación. Los mecanismos y los procesos de incidencia no están exentos de complejidad, lo que depende significativamente del nivel al que se quiera llegar.

Podemos por lo tanto distinguir diferentes tipos de impactos de la incidencia:

- **Incidencia en la agenda pública.** Colocar un tema en la agenda pública y promover el debate.
- **Incidencia en la formulación de las políticas.** Propuestas para la creación de una nueva política o realizar cambios a las existentes.
- **Incidencia en la implementación de las políticas.** Presentación de propuestas para mejorar la efectividad de un programa.
- **Incidencia en el monitoreo y evaluación de las políticas.** Busca asegurar que la política sea bien implementada y evaluar sus resultados.

*“La incidencia en la política tiene como meta la relación con el Estado -a nivel nacional y local- para incidir en su funcionamiento y en las decisiones y contenido de las políticas públicas. El vínculo con grupos de influencia como partidos políticos, sindicatos, cámaras empresariales, clubes, iglesias, organizaciones no gubernamentales, entre otros actores de la sociedad, forma parte del ejercicio de la incidencia.” El arte de la incidencia política. Guía metodológica para fortalecer el accionar de las organizaciones sociales, CNSMujeres, 2010*

## Condiciones para incidir

Las organizaciones de la sociedad civil deben reunir algunas condiciones básicas para poder desarrollar procesos de incidencia de impacto en las políticas públicas:

- **Estructura organizativa**, que aunque mínima, cuente con un equipo de trabajo con las capacidades necesarias para producir información y generar las acciones.
- **Financiamiento**, contar o tener la capacidad de recaudar los recursos financieros necesarios para llevar adelante un plan de incidencia, ya que las posibilidades de ejecución del mismo dependerán de esos recursos.
- **Transparencia y rendición de cuentas**, una estrategia de incidencia política basada en la legitimidad y la construcción de confianza se vincula directamente con el valor y la práctica de la transparencia y la rendición de cuentas.

- **Legitimidad y capacidad de liderazgo**, El reconocimiento para hacer lo que se está haciendo es clave, así como los niveles de identificación y representación significativas de quienes en cuyo nombre se está actuando.
- **Capacidad de generar alianzas**, el trabajo con otras organizaciones o redes puede ser un factor clave para la fortaleza del proceso.
- **Capacidad de negociación**. capacidad de generar acuerdos en situaciones de conflicto. Para obtener una respuesta satisfactoria al problema, cada parte debe ser considerada un interlocutor válido.

## El plan de incidencia

La elaboración de un plan de incidencia sirve para ordenar las acciones; actuar más estratégicamente; detectar sinergias y oportunidades; asegurar cierto compromiso de los equipos y de recursos financieros; buscar consensos sobre los objetivos y resultados esperados; tomar decisiones; evaluar costos; evaluar cuáles son los factores facilitadores o obstaculizadores y permite generar importantes aprendizajes institucionales de relevancia.

La estructura básica de un plan de acción sería el siguiente:

1. Diagnóstico inicial
2. Definición de objetivos
3. Públicos y alianzas
4. Propuesta
5. Estrategias y acciones
6. Recursos y cronograma
7. Monitoreo y evaluación

### 1. Diagnóstico inicial

En primer lugar debemos realizar un análisis de la situación de nuestra organización para armar e implementar un plan de incidencia en políticas públicas, tomando en cuenta los recursos humanos, los recursos financieros y de información o conocimiento necesarios. Para esto es deseable realizar un proceso participativo para lo cual se puede utilizar la técnica del análisis *FODA* (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), que generará un mayor compromiso y apropiación de la propuesta.

En esta etapa inicial se debe asimismo trabajar sobre el problema, ya que es a partir de él que se definirá la propuesta de incidencia en políticas ya existentes o promoción de una nueva política. La herramienta más ampliamente utilizada para esto es el Árbol de problemas.

## 2. Objetivos

La definición de los objetivos de nuestro plan responde a las preguntas ¿en qué queremos incidir? o ¿qué queremos lograr? Las posibilidades que se presentan son muchas:

- Colocar un tema en la agenda política
- Aumentar la participación de OSC y ciudadanía en procesos de políticas
- Promover una nueva política
- Promover reformas en políticas existentes
- Ayudar a implementar políticas
- Monitorear políticas
- Evaluar políticas

Pero también existen objetivos secundarios, relacionados con el principal, aunque no dependen del éxito o fracaso de éste.

- Generar nuevas alianzas con actores relevantes
- Aumentar el reconocimiento del valor de la organización
- Incrementar la participación de grupos excluidos en el proceso de formulación de políticas
- Aprender a interactuar con el Estado y con organismos internacionales
- Comprometer a nuevos grupos de ciudadanos en los debates sobre políticas

Es importante evaluar la viabilidad de los objetivos propuestos para eventualmente reformularlos o asegurarles su debida inversión de recursos.

## 3. Mapeo de actores

Definido el objetivo y su viabilidad debemos identificar quiénes serán los aliados o quiénes podrían obstaculizar nuestro objetivo. En el ejercicio de mapeo se identifican todos los actores involucrados y sus intereses, que podrían verse afectados por los cambios que se están promoviendo. Los actores también deben ubicarse en los distintos niveles (local, nacional, regional, o global) y analizar el poder que tienen.

## Ejemplo de planilla para registro de actores

Objetivo de la acción de incidencia				
Nivel	Involucrados	Intereses / Necesidades	Recursos	Poder
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Internacional</li> <li>• Regional</li> <li>• Nacional</li> <li>• Local</li> </ul>	Ejemplos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Otras OSC</li> <li>• Gobiernos locales</li> <li>• Organismos públicos</li> <li>• Empresas</li> <li>• Medios de comunicación</li> <li>• Redes</li> </ul>	Ejemplos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover determinado tema</li> <li>• Aumentar su presupuesto</li> <li>• Ganar más votos</li> <li>• Vincularse con otras OSC</li> </ul>	Ejemplos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reputación</li> <li>• Conocimientos</li> <li>• Presupuesto</li> <li>• Legitimidad</li> <li>• Personal técnico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alto</li> <li>• Medio</li> <li>• Bajo</li> </ul>

A través de este ejercicio se pueden detectar:

- potenciales aliados
- potenciales detractores
- actores que comparten nuestros intereses pero no están alineados con nuestras
- propuestas
- Actores que no conocen el tema en el que queremos incidir pero apoyan nuestra organización en general

## 4. Propuesta

Una propuesta es una recomendación o una iniciativa específica que puede implementarse para dar respuesta a los problemas de las políticas identificados previamente. Esta propuesta debe estar pensada en términos de acciones que puedan llevar a cabo quienes forman parte del Estado a través de programas, leyes o normativas, etc.

El equipo de trabajo puede comenzar realizando una lluvia de ideas en la búsqueda de soluciones a determinado tema y para llegar a una propuesta más sólida se puede realizar un proceso de consulta que incluya otras organizaciones, académicos, especialistas, medios de comunicación, etc.



## Contenidos de la propuesta

- ¿Cuál es el problema?
- ¿Cuál es la solución que se propone?
- ¿Cuáles son los datos o evidencia que respaldan esa solución?
- ¿Qué puede alcanzarse con esa solución?
- ¿Cuáles son los mecanismos y estrategias propuestas?

## 5. Estrategias y acciones

Para la definición de la estrategia el equipo de la organización deberá tener en cuenta todos los ejercicios de análisis previos. El estrategia tendrá que ver con la naturaleza de la propuesta y deberá tener en cuenta cuáles son los actores más relevantes, si se trabajará directamente con los tomadores de decisiones o con un público más amplio y cuál será la duración y alcance. En estas decisiones entran en juego en la evaluación, los recursos humanos y económicos con los que se cuenta y el tiempo necesario para el desarrollo de una acción exitosa.

A continuación se presentan las estrategias más utilizadas, que dependiendo del objetivo se utilizan solas o se combinan, lo que también dependerá de los recursos y el tiempo disponible.

### Estrategias y acciones más utilizadas

Movilización de actores	Huelgas, marchas, vigilias, manifestaciones, etc.
Educación y sensibilización	Investigaciones, foros, talleres, seminarios, publicaciones, videos, campañas educativas, festivales artísticos, etc.
Comunicación	Conferencias de prensa, artículos, entrevistas, reportajes, editoriales, eventos con periodistas, etc.
Cabildeo	Visitas, llamadas, presentaciones, espacios de participación,
Involucramiento de la población beneficiaria	Asambleas, reuniones, talleres de capacitación, fortalecimiento institucional, visitas, etc.
Coaliciones y alianzas	Participación en redes, generación de espacios de articulación, comunicados y acciones conjuntas, etc.

## 6. Recursos y cronograma

Una vez definido cuáles son los actores involucrados, la estrategia, las acciones y cómo las comunicaremos necesitamos definir cuáles son los tiempos que esas tareas insumirán y los recursos necesarios: humanos y financieros.

Es importante aprovechar efectivamente los recursos humanos de la organización, con habilidades, conocimiento y experiencia en la temática, pero también puede ser necesario recurrir a recursos externos según las acciones (investigadores, comunicadores, periodistas, lobistas, etc.). Al definir los tiempos que cada una de las personas va a tener que dedicarle a la tarea nos ayudará a preparar un presupuesto ajustado.

Preparar un presupuesto para las diversas acciones es parte esencial del plan. Sin este presupuesto no se va a poder lograr el objetivo propuesto. La participación en los espacios de formulación de políticas es por lo general costosa. Son procesos a largo plazo, no lineales, que por lo general requieren cambios en la marcha. El presupuesto debe permitir responder a las oportunidades, generar evidencia de calidad, monitorear las decisiones y compromisos y evaluar.

### Algunos rubros a tener en cuenta en la formulación del presupuesto

- Honorarios del equipo de trabajo
- Actividades y eventos (conferencias, desayunos, almuerzos, conferencias de prensa, etc.)
- Comunicación (llamadas telefónicas, internet, correo, etc.)
- Impresión de materiales y distribución (folletos, reportes, informes, notas de prensa, *briefings*, etc.)
- Publicaciones (libros, revistas, informes, suscripciones a bases de datos, etc.)
- Gastos de oficina
- Servicios de consultoría (relaciones públicas, lobby, servicios legales, etc.)
- Capacitaciones
- Traslados y viajes
- Impuestos
- Gastos imprevistos

En la recaudación de fondos es importante tomar algunas resoluciones previas relativas por ejemplo a la diversificación de fuentes, si se puede recurrir a fondos públicos, a fondos de empresas, si se enmarca en la búsqueda de otros fondos institucionales, etc.

El cronograma, como el presupuesto, debe realizarse antes de comenzar cualquier acción. Se deberá prever el tiempo y las fechas de los grandes hitos, pero se debe tener en cuenta que pueden surgir eventos políticos o sociales coyunturales que afecten nuestras acciones y nos obliguen a cambiar nuestro cronograma. Es un contexto complejo y cambiante y ¡hay que estar preparados para acomodarse a ese cambio!

## 7. Monitoreo y evaluación

Es fundamental realizar un control y una evaluación de las acciones de incidencia que se desarrollan, no sólo para poder visualizar en qué medida se cumplieron los objetivos definidos, sino también como una fuente de aprendizaje para poder mejorar nuestro desempeño. A pesar de la importancia que reviste, éste es uno de los aspectos menos tenidos en cuenta.

El monitoreo es el control permanente sobre las acciones propuestas y lo que nos facilitará el readecuar nuestra estrategia sobre la marcha, potenciando así nuestros recursos y capacidades. A través del monitoreo podemos:

- reconocer si los objetivos que nos propusimos son posibles de alcanzar en la forma y en el plazo que establecimos
- evaluar si contamos con los aliados adecuados o si necesitamos priorizar otros
- revisar, corregir, reforzar, actualizar y ampliar la información
- ver en dónde estamos fallando y en dónde estamos alcanzando logros
- readecuar nuestra estrategia

La evaluación contribuye al conocimiento y aporta al aprendizaje. Para poder hacer una buena evaluación el punto de partida son los objetivos o las metas que queríamos alcanzar y determinar cómo podríamos medirlas. Las evaluaciones nos permiten ver dónde fallamos y dónde obtuvimos buenos resultados e impacto y además ayuda a sistematizar la experiencia. A partir de ella podremos ver qué se logró y qué no se logró y en este caso qué nuevos esfuerzos serán necesarios para alcanzar la meta.

El monitoreo y la evaluación están íntimamente relacionados. Ambos son instrumentos necesarios para aportar información para la toma de decisiones y permiten asimismo una buena rendición de cuentas. Uno no reemplaza al

otro, sino que se complementan. La información que se sistematiza en los procesos de seguimiento o monitoreo será fundamental para generar buenas evaluaciones. El éxito radica una vez más en desarrollar un buen plan.

## ¿Qué es un plan de monitoreo y evaluación?

Un plan de M&E es un documento escrito, que de manera breve y concisa idealmente describe:

- Un resumen del diagnóstico realizado en la etapa inicial, el que funciona como sustento para el diseño del plan.
- La estrategia general de M&E de la incidencia, la que debe incluir los objetivos, niveles y componentes a evaluar.
- Los indicadores que se tomarán en cuenta para la evaluación (por proyecto, programa y/o institución).
- Las herramientas que se utilizarán para recopilar la información necesaria para monitorear las actividades.
- Las características que deberán cumplir los informes preliminares de monitoreo, y el informe de evaluación final.
- El cronograma de trabajo y los responsables de cada actividad y/o componentes del plan de M&E.
- El presupuesto y los recursos necesarios para implementar el sistema.
- Las distintas audiencias con las que se mantuvo contacto o interesa que estén informadas de los avances del proyecto y posterior evaluación.

Extractado de: *Aprendices, hacedores y maestros: manual para el monitoreo, la evaluación y la gestión de conocimiento de incidencia en políticas públicas.*  
Vanessa Weyrauch; Clara Richards; Julia D'Agostino.  
Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2010.

# Capítulo 3

## Información para la incidencia

Tania da Rosa

Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública.

Desde el año 2008 Uruguay forma parte del elenco de países que cuentan con una ley específica para garantizar el derecho de acceso a la información pública.

Además de posibilitar el ejercicio de un derecho fundamental para las personas, la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública (LDAIP), 18.381, se ha vuelto una valiosa herramienta de trabajo para diversas organizaciones de la sociedad civil (OSC) del país. La incorporación del uso de esta norma como parte de la estrategia de intervención por algunos colectivos ha contribuido a mejorar las condiciones para la participación ciudadana efectiva, el monitoreo social y la incidencia en políticas públicas. Sin embargo esta es aún una práctica incipiente.

El presente capítulo se encuentra dirigido a orientar el uso de la LDAIP por parte de las organizaciones de la sociedad civil como herramienta para la incidencia. La primera sección ofrece un breve marco conceptual sobre el derecho de acceso a la información pública y sistematiza los principales instrumentos y estándares internacionales en la materia. La segunda, promueve el conocimiento del marco regulatorio nacional para la práctica efectiva del derecho de acceso a la información pública. Finalmente el tercer segmento presenta algunos ejemplos que ilustran distintas acciones de incidencia llevadas a cabo desde la sociedad civil organizada de Uruguay en base a la utilización de la LDAIP.

## 1. El derecho de acceso a la información pública

El derecho de acceso a la información pública (DAIP) es un derecho humano. Reconoce a toda persona el derecho de acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto a un régimen limitado de excepciones acordes con una sociedad democrática, y proporcionales al interés que las justifica.<sup>1</sup>

A partir de la interrelación e interdependencia<sup>2</sup> de los derechos humanos el DAIP se caracteriza por ser un instrumento para el ejercicio y exigibilidad de otros derechos fundamentales. Desde esta perspectiva también se concibe el acceso a la información pública como presupuesto o prerequisite para la protección de otros derechos.<sup>3</sup>

1 COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO, Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), disponible en: [http://www.oas.org/cji/CJI-RES\\_147\\_LXXIII-O-08.pdf](http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf)

2 La Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, dejó claramente establecido el carácter universal, indivisible, interdependiente e interrelacionado de los derechos humanos.

3 ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian (2000), *El acceso a la información como derecho*, en Anuario de Derecho a la Comunicación; Año 1 Vol. 1 (2000); Editorial Siglo XXI, Buenos

El DAIP es además una herramienta para el control de los poderes públicos, la participación ciudadana y el monitoreo social. Se vincula así con la publicidad de los actos de gobierno, la transparencia administrativa, la rendición de cuentas y el gobierno abierto. En tanto hoy “*la información es el oxígeno de la democracia*”,<sup>4</sup> el acceso a la información pública se encuentra ligado a la calidad de la misma.

De este modo, desde una perspectiva individual, el DAIP supone el derecho de toda persona a estar debidamente informada a efectos de tomar decisiones en su vida cotidiana, así como ejercer y exigir sus derechos. Desde el punto de vista colectivo, implica la posibilidad de la ciudadanía de contar con información clara, completa, oportuna y veraz respecto a cómo: se adoptan las decisiones públicas, se implementan políticas, y se gestionan los recursos públicos.

El derecho de acceso a la información pública contribuye a generar condiciones habilitantes para la participación ciudadana efectiva: favorece la nivelación de las asimetrías de información entre el Estado y la ciudadanía y la participación informada en los asuntos públicos. Cuando esta herramienta es incorporada por las organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo de su misión permite documentar y “profesionalizar” demandas sociales e implementar metodologías y programas de monitoreo de políticas públicas, fortaleciendo las capacidades de incidencia.

## 1.1 Protección internacional

Actualmente se concibe el derecho de acceso a la información pública como un derecho autónomo. Esto determina que el DAIP es fuente de un complejo de obligaciones positivas y negativas sustantivas para los Estados, que se encuentran en deber de respetar, proteger, garantizar y satisfacer su ejercicio. Este conjunto de obligaciones incluye la de garantizar la disponibilidad de información y su acceso oportuno, de acuerdo con un conjunto de principios. Para el desarrollo del AIP en la región fue fundamental el impulso que supuso el caso *Claude Reyes Vs. Chile* resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el año 2006 y el trabajo constante asumido desde diversas organizaciones de la sociedad civil.<sup>5</sup>

El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH) ha contribuido significativamente a la cristalización y desarrollo del Derecho de

Aires. Versión disponible en: [http://www.mejordemocracia.gov.ar/archivos/AccesoInfoPub/docs\\_de\\_interes/cont\\_institucionales/texto\\_abramovich\\_courtis.pdf](http://www.mejordemocracia.gov.ar/archivos/AccesoInfoPub/docs_de_interes/cont_institucionales/texto_abramovich_courtis.pdf)

4 MENDEL, Toby, *Libertad de información: comparación jurídica*, UNESCO, 2da Edición, p. 4.

5 CAINFO, *Venciendo la Cultura del Secreto, Obstáculos en la implementación de políticas y normas de acceso a la información en siete países de América Latina*, CAinfo, Montevideo, 2010, p. 22.

Acceso a la Información Pública en la región. Este proceso ha tenido lugar a partir de la interpretación que han hecho del Art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos órganos tales como, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte- IDH) y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH (CIDH - RELE), entre otros.

Así, la Corte IDH ha señalado que la Convención Americana al estipular en el Art. 13 expresamente los derechos a buscar y recibir informaciones *“protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención”*. La Corte ha entendido que dicho artículo ampara el derecho de las personas a *“recibir la información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso y conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando, por algún motivo permitido por la Convención, el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto”*.<sup>6</sup>

Entre los instrumentos fundamentales producidos por el SIDH en relación al derecho de acceso a la información pública se destacan, entre otros: la Declaración de Principios Sobre la Libertad de Expresión (2000); la Declaración de Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública (2008) y la Ley Modelo para América Latina sobre Acceso a la Información Pública (2010).

En el ámbito del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos (SUDH), el derecho encuentra sus reconocimiento jurídico en distintos instrumentos, entre otros: la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art.19), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 19) y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (Art.10). Sin embargo otros tratados de derechos humanos prevén disposiciones sobre el derecho a la información asociado a la tutela y/o ejercicio de derechos específicos.

## 1.2 Principios que rigen el acceso a la información<sup>7</sup>

De acuerdo con los estándares internacionales y tomando como parámetro la sistematización de principios propuesta por la organización *Artículo XIX* que ha recibido un amplio consenso, toda legislación que regula el derecho de acceso a la información pública debería reflejar los siguientes principios:

<sup>6</sup> CORTE-IDH, caso Gomes Lund y otros, sentencia, Párr. 197.

<sup>7</sup> En base a: MENDEL, Toby, Libertad de información: comparación jurídica, UNESCO, 2da Edición, p. 33-43.



- **Transparencia máxima:** el alcance del derecho a la información debe ser tan amplio como la gama de información, las entidades obligadas y las personas que pueden ejercer el derecho.
- **Obligación de publicar:** los organismos públicos deben tener la obligación de publicar proactivamente toda información de interés público.
- **Promoción del gobierno abierto:** las entidades públicas deben promover activamente la apertura gubernamental.
- **Limitadas excepciones:** las excepciones a la entrega de información deben ser establecidas por ley, con claridad y precisión, y deben estar sujetas a la prueba de daño e interés público.
- **Facilidades para el acceso:** la ley deberá estipular mecanismos para tramitar las solicitudes de manera rápida e imparcial. Se deberán prever mecanismos de revisión independiente para cualquier rechazo.
- **Costos:** No se debe impedir que las personas soliciten información mediante costos excesivos.
- **Reuniones abiertas:** las sesiones de las entidades públicas deben estar abiertas al público. Así, de acuerdo a este principio, la justificación del derecho de acceso a la información pública se aplica no sólo a la información registrada.
- **Transparencia tiene precedencia:** las leyes que sean inconsistentes con el principio de la transparencia máxima deben modificarse o eliminarse.
- **Protección para denunciantes:** la legislación en materia de acceso a la información debe proteger, de alguna manera, a las personas que revelan información sobre actuaciones indebidas.

## 2. Regulación del derecho de acceso a la información pública en Uruguay

El ejercicio del derecho de acceso a la información pública se encuentra regulado por la ley 18.381<sup>8</sup> de octubre de 2008 y el Decreto Reglamentario 232/2010.

La ley previó un mecanismo para hacer efectivo el derecho de las personas a acceder a información en poder de los organismos públicos, dispuso un régimen legal y estricto de excepciones, y diseñó una acción judicial para la protección del derecho. Asimismo, estas normas previeron una serie de obligaciones de transparencia activa que determinan para los organismos la obligación de publicar en sus respectivas páginas web ciertas categorías de información sin que medie una solicitud expresa de parte de la ciudadanía.

<sup>8</sup> Con modificativas.

De esta manera el derecho de acceso a la información pública en Uruguay cuenta con protección convencional<sup>9</sup> -a través de los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el país-, constitucional -a partir de la recepción implícita en diferentes disposiciones<sup>10</sup>- y legal.

## 2.1 Alcance de la ley: ¿Qué es información pública? ¿Quiénes pueden solicitar y quiénes están obligados a brindar la información?

La ley reconoce el DAIP como un “derecho fundamental” (Art.1). Ofrece una definición amplia de información pública, establece que es toda la que emane o esté en posesión de cualquier organismo público (Art. 2).

La norma comprende a todos los organismos públicos, sean o no estatales, a los que se denomina sujetos obligados (Art. 1). De esta manera quedan comprendidos, entre otros, los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, los organismos de contralor, los gobiernos departamentales, organismos locales, los entes autónomos, servicios descentralizados y personas públicas no estatales. El organismo de aplicación ha entendido que las sociedades comerciales privadas con capital accionario propiedad del Estado no se encuentran comprendidas dentro de los sujetos obligados por la norma. De esta manera, la ley uruguaya queda por debajo del estándar de la Ley Modelo de la OEA de 2010.

Cualquier persona, con prescindencia de su nacionalidad y de su edad, tiene derecho a pedir información en posesión de los organismos públicos comprendidos en la norma, sin necesidad además, de justificar las razones para las cuales solicita la información (Art. 3).

## 2.2 Límites del acceso a la información pública

El acceso a la información pública, como otros derechos humanos, puede verse limitado dentro de un estado democrático bajo ciertas circunstancias especialmente previstas por la ley.

De acuerdo a la ley uruguaya, como norma general y en virtud del principio de máxima publicidad, toda la información en poder de los sujetos obligados

<sup>9</sup> Uruguay ha ratificado diversos instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos que sirven de sustento normativo al DAIP, entre otros: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 19); la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (Art. 10) y la Convención Americana de Derechos Humanos (Art. 13).

<sup>10</sup> El derecho se encuentra implícitamente reconocido en los artículos 29, 72 y 82 de la Constitución Nacional.

se presume pública (Art. 4). No obstante, existen excepciones, que son de interpretación estricta (Art. 8).

Estas excepciones comprenden:

- Información definida secreta por ley.
- Información definida por la ley de acceso a la información pública como reservada (Art.9)
- Información definida por la ley de acceso a la información pública como confidencial (Art. 10)

**Información secreta:** comprende aquella amparada por ejemplo en el secreto tributario, bancario o estadístico.

**Información reservada:** el Estado puede clasificar la reserva de determinada información bajo ciertos estándares cuando la publicidad de la misma comprometa:

- La seguridad pública o defensa nacional
- Las negociaciones o relaciones internacionales
- La estabilidad financiera o económica del país
- La vida, la dignidad humana, la seguridad o la salud de cualquier persona.
- Ventajas competitivas o pueda dañar un proceso de producción en perjuicio del sujeto obligado.
- La provisión libre y franca de asesoramientos, opiniones o recomendaciones que formen parte de los procesos deliberativos de los sujetos obligados. En este caso la reserva sólo rige hasta que se adopte la decisión respectiva, la que a su vez debe ser documentada.<sup>11</sup>

**Información confidencial:** esta categoría comprende los datos personales que requieren previo consentimiento informado y aquella información entregada al Estado por los particulares, cuando refiera a:

- al patrimonio de la persona
- a hechos o actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativos relativos a una persona física o jurídica que pudieren ser útil para un competidor.
- esté amparada por una cláusula contractual de confidencialidad.

<sup>11</sup> Modificación introducida por la ley 19.178 Publicada en el Diario Oficial en enero 2014.

## 2.3 Garantías

De acuerdo a los estándares internacionales recogidos en la legislación nacional, para clasificar la información los organismos públicos deben seguir un “triple test” o prueba de tres partes. Esto es: verificación de la correspondencia de la información con alguna de las excepciones legales; ponderación del daño que su divulgación podría plantear a la finalidad perseguida por la excepción; verificación de que el daño causado por la divulgación sea mayor al interés público existente en la información.<sup>12</sup>

La clasificación de la información deberá realizarse como regla general en el momento en que ésta se genere, obtenga o modifique, mediante resolución debidamente fundada y motivada. Esta resolución deberá demostrar la existencia de elementos objetivos que permitan determinar que la divulgación de la misma genera un riesgo claro, probable y específico de daño al interés público protegido por alguna de las excepciones.

A partir de la reforma de la ley 18.381 por la ley 19.178 aprobada a fines de 2013, excepcionalmente la información podrá clasificarse como reservada en el momento en que se reciba una solicitud de acceso a la misma, disponiéndose un procedimiento para que la Unidad de Acceso a la Información Pública (órgano garante creado por la ley) pueda ejercer el control y eventualmente solicitar su desclasificación.

## 2.4 Mecanismos para ejercer el derecho

La ley 18.381 dispuso un mecanismo efectivo para garantizar el derecho de toda persona a solicitar información pública. Para obtener información se deben seguir los siguientes pasos:

- Elaborar la solicitud por escrito (al final de este capítulo se encuentra disponible un modelo)
- Presentar la solicitud ante el organismo público de manera presencial o por vía electrónica.<sup>13</sup> También es posible ingresar la solicitud a través del portal [quesabes.org.uy](http://quesabes.org.uy).<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Ob. Cit, 4.

<sup>13</sup> UAIP, dictamen 01 del 2 de enero de 2013.

<sup>14</sup> Se trata de una plataforma que permite realizar solicitudes de acceso a la información pública vía electrónica a distintos organismos. Al utilizar esta vía, tanto las solicitudes de información como las respuestas quedan publicadas y son de acceso público. Quesabes es una iniciativa de DATA con el apoyo de CAinfo.

## Cuadro 1: Cuestiones prácticas a tener en cuenta a la hora de presentar una solicitud de información

- De acuerdo a un dictamen emitido por la Unidad de Acceso a la Información Pública en el año 2013, los organismos públicos están obligados a responder solicitudes de información de cualquier persona vía web y/o correo electrónico, sin necesidad de ratificación presencial del pedido por parte del interesado, ni se podrá exigir el uso de formularios específicos.
- Según la interpretación de la UAIP[1], a los efectos de la identificación de las personas físicas incluir en la solicitud: nombre, apellido y documento de identidad; en el caso de las personas jurídicas se debe acreditar la representación.
- La solicitud debe estar dirigida a la autoridad máxima del organismo al que se está solicitando la información.
- Si se va a presentar la solicitud en la oficina, llevar dos copias y solicitar al funcionario que la reciba que deje constancia de la fecha de su recepción.
- Solicitar el número de expediente que se formará para darle seguimiento posterior a la solicitud realizada.
- El acceso a la información pública es gratuito, no se deberá pagar ningún arancel. El organismo requerido se encuentra habilitado a solicitar que se le reintegre únicamente el precio de costo del soporte en que se reproduzca la información, sin ningún tipo de ganancia o arancel adicional.
- Para realizar una solicitud la persona interesada no necesita contar con patrocinio letrado ni ninguna otra formalidad.

## Cuadro 2: Cuestiones prácticas a tener en cuenta a la hora de armar una solicitud de información

El escrito o nota que se ingrese por cualquiera de los mecanismos detallados anteriormente debe especificar:

- la identificación del solicitante junto con su domicilio y un dato de contacto
- la descripción de la información solicitada de la forma más detallada posible.
- el soporte en la cual se prefiere obtener la información (aunque esto no representa una obligación para el organismo)

Es fundamental ser precisos en la información a solicitar. Si se requieren datos estadísticos es importante establecer todos los desgloses que sean necesarios. Por ejemplo, si se prevé pedir información relativa al acceso a la educación Primaria de las personas con discapacidad, se podría preguntar: Cantidad de alumnos/as con alguna discapacidad diagnosticada matriculados en las escuelas públicas y privadas de Montevideo desde 2009 a la fecha, desglosándose la información por año, sexo y sector público y privado.

[1] UAIP, dictamen 01 del 2 de enero de 2013

## 2.5 Plazos

Una vez ingresada la solicitud el organismo deberá responder dentro del plazo máximo de 20 días hábiles. Sólo de manera excepcional, mediante una resolución escrita debidamente notificada y motivada, la entidad pública puede pedir una prórroga de otros 20 días hábiles.

Cumplido el plazo, el organismo deberá entregar la información solicitada o una respuesta explicitando los motivos por los cuales niega el acceso, debiendo fundamentar la misma (Ver apartado 2.3). Ante la falta de respuesta de parte del organismo requerido, la ley penaliza el silencio de la administración estableciendo que tiene un efecto positivo y se considera que la información es pública (Art. 18, ley 18.381). En este caso, un juez puede obligar al organismo a entregar la información sin más trámite.

## 2.6 Mecanismos de reclamo

Si el organismo requerido se niega a entregar la información, no responde o lo hace en forma imparcial o insatisfactoria, el solicitante puede iniciar un reclamo. Para ello existen dos posibilidades:

- a) **Iniciar un reclamo ante la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), entidad desconcentrada de la AGESIC que fue creado por la Ley 18.381 como órgano de control.** Para iniciar el reclamo el interesado debe presentar la denuncia ante el organismo (puede hacerlo a través de un formulario previsto en el sitio web de la Unidad: [informacionpublica.org.uy](http://informacionpublica.org.uy)). Una vez recibida la queja, el organismo se pone en contacto con el sujeto obligado requerido y se inicia un procedimiento administrativo que incluye la vista a ambas partes. El trámite es muy sencillo, no requiere contar con abogado/a y no tiene costos. La resolución que emite la UAIP es una recomendación al organismo pero no tiene fuerza vinculante, es decir, no queda obligado a cumplirla.
- b) **Iniciar una acción judicial:** Si el solicitante se encuentra en Montevideo, la acción debe ser presentada en los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo (si se trata de organismos públicos estatales) o en los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Civil (si se trata de un organismo no estatal). Si se encontrase en el interior del país, la acción debe ser deducida ante los Juzgados de Primera Instancia a los que se haya asignado competencia en la materia. En este caso al tratarse de una actuación judicial se requiere contar con asesoramiento letrado. La acción es sumaria: una vez presentada la demanda el juez debe citar a audiencia en el plazo de tres días.

La sentencia se dictará en la audiencia o a más tardar, dentro de las veinticuatro horas de su celebración. Sólo en casos excepcionales podrá prorrogarse la audiencia por hasta tres días.

### 3. Información para la incidencia

Desde el punto de vista de las organizaciones de la sociedad civil, el acceso a la información pública es especialmente útil para el monitoreo de las políticas públicas y del cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, habilitando el control social y fortaleciendo las capacidades de intervención para la exigibilidad de derechos.<sup>15</sup>

En este sentido la CIDH ha advertido que *“el derecho de acceso a la información de las y los defensores-as de derechos humanos es esencial para el ejercicio del derecho a defender los derechos, ya que permite participar en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho derecho”*.<sup>16</sup>

Aún son varios los países que no cuentan con leyes y mecanismos para garantizar el acceso a la información pública y, en aquellos en que sí existen, persisten problemas en su implementación. Sin embargo, más allá de estos obstáculos, en los últimos años distintas organizaciones de la sociedad civil de la región se encuentran desarrollando estrategias para avanzar en la protección de otros derechos humanos y el monitoreo de políticas públicas a partir del uso de las herramientas del AIP.

Un estudio realizado en 2013 por el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) de Uruguay y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) de Argentina, da cuenta del siguiente impacto que ha tenido la incorporación de los mecanismos del acceso a la información pública a las estrategias de incidencia de diversas organizaciones en seis países de la región (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay):

- Ha permitido visibilizar y documentar problemáticas y situaciones de violación de derechos en todos los países.
- Ha posibilitado acceder y sistematizar información pública relevante para monitorear el cumplimiento de las obligaciones de los estados en materia de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, que se encontraba dispersa en distintos organismos públicos e identificar graves vacíos de información.

<sup>15</sup> ACIJ/CAINFO, *Información para la Acción. El acceso a la información pública como una herramienta para la exigibilidad de derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en la Región*, Disponible en: [www.cainfo.org.uy/attachments/324\\_Informe%20AIP-DESCA%20Difusion.pdf](http://www.cainfo.org.uy/attachments/324_Informe%20AIP-DESCA%20Difusion.pdf)

<sup>16</sup> CIDH, *Segundo Informe sobre la situación de los Defensores y Defensoras DDHH en las Américas*, 2011, párr.191

- Ha contribuido a determinar el contenido de la obligación positiva de los Estados en relación a la satisfacción progresiva de varios derechos, especialmente en materia de educación, salud y alimentación.
- Ha aportado al fortalecimiento de políticas públicas sobre derechos humanos.
- Ha permitido identificar espacios de incidencia dentro del Estado y esclarecer las responsabilidades funcionales para poder avanzar en la restitución de derechos.
- Ha posibilitado documentar los casos llevados adelante por las organizaciones y generar prueba para reforzar la estrategia del litigio nacional e internacional.
- Ha contribuido a visibilizar la integralidad de los derechos humanos y la interrelación e interdependencia del acceso a la información pública con el ejercicio del derecho a la participación informada y a la consulta previa.

### 3.1 Experiencias de las OSC de Uruguay

En Uruguay el uso de los mecanismos para el acceso a la información pública previstos en la ley 18.381 por parte de las organizaciones de la sociedad civil se encuentra en un estado incipiente. Sin embargo, varias de las experiencias que han avanzado en este sentido han resultado exitosas.

A continuación se describen sintéticamente algunos ejemplos:

#### Cuadro 3 Experiencias de las OSC de Uruguay en el uso de la Ley de Acceso a la Información Pública

infoviolenciadomestica.org.uy

Mediante la utilización de la LAIP la Red Uruguay contra la Violencia Doméstica y Sexual y CAinfo lograron sistematizar y reunir en un observatorio en línea información pública sobre la intervención de diversos organismos públicos en la lucha contra la violencia doméstica durante la ejecución del “Primer Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica”.

Campaña “La educación inclusiva es un derecho”

Mediante la utilización de la LAIP la Federación de Asociaciones de Padres de Personas con Discapacidad Intelectual (FUAP) y CAinfo, obtuvieron información de diversos organismos públicos sobre el grado de inclusión de los niños y niñas con discapacidad en el sistema educativo. La información permitió elaborar informes que contribuyeron a visibilizar la temática y sirvieron de sustento para una campaña en redes sociales que procuró sensibilizar sobre esta temática. Como resultado del uso de la LAIP se detectaron importantes vacíos de información. A partir de esta tarea desarrollada por OSC el Estado comenzó a producir información con la cual no contaba.



<p>Monitoreo estado edilicio y medidas de seguridad de las escuelas. Amparo judicial para la adopción de medidas.</p>	<p>Mediante una solicitud de acceso a la información pública se logró poner en agenda la falta de habilitación de la Dirección Nacional de Bomberos de la enorme mayoría de los locales educativos públicos del país. La información lograda sirvió de sustento para que CAinfo, el Comité de los Derechos del Niño de Uruguay, y la cooperativa Infancia Adolescencia y Ciudadanía, plantear una acción judicial de amparo. Como resultado de este proceso un juez ordenó al organismo rector de la educación regularizar la situación en las escuelas.</p>
<p>Monitoreo de los derechos de las personas migrantes en Uruguay.</p>	<p>Mediante una serie de solicitudes de acceso a la información pública presentadas por el Observatorio de Políticas Públicas y Derechos Humanos en el Mercosur y CAinfo, se obtuvo información relevante sobre el acceso a derechos como la educación, salud, seguridad social y trabajo de la población migrante en Uruguay. La información lograda sirvió de sustento para la elaboración de documentos que permitieron el diálogo informado con el Estado y la presentación de aportes e informes alternativos ante el Comité de Naciones Unidas para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias (CMW).</p>
<p>Monitoreo estado edilicio y medidas de seguridad de las escuelas. Amparo judicial para la adopción de medidas.</p>	<p>Mediante una solicitud de acceso a la información pública se logró poner en agenda la falta de habilitación de la Dirección Nacional de Bomberos de la enorme mayoría de los locales educativos públicos del país. La información lograda sirvió de sustento para que CAinfo, el Comité de los Derechos del Niño de Uruguay, y la cooperativa Infancia Adolescencia y Ciudadanía, plantear una acción judicial de amparo. Como resultado de este proceso un juez ordenó al organismo rector de la educación regularizar la situación en las escuelas.</p>
<p>Monitoreo de los derechos de las personas migrantes en Uruguay</p>	<p>Mediante una serie de solicitudes de acceso a la información pública presentadas por el Observatorio de Políticas Públicas y Derechos Humanos en el Mercosur y CAinfo, se obtuvo información relevante sobre el acceso a derechos como la educación, salud, seguridad social y trabajo de la población migrante en Uruguay. La información lograda sirvió de sustento para la elaboración de documentos que permitieron el diálogo informado con el Estado y la presentación de aportes e informes alternativos ante el Comité de Naciones Unidas para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias (CMW).</p>

Tania da Rosa, Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública.

# Modelo de solicitud de acceso a la información

## Ejemplo de solicitud de Información

Montevideo, .....de ..... de 2009

SOLICITUD DE INFORMACIÓN  
SR DIRECTOR DE

.....:

De mi mayor consideración:

(Nombre)....., con domicilio en la calle ..... de la ciudad de ..... me dirijo a esta Oficina a los efectos de realizar la siguiente petición:

La ley 18.381 establece en su artículo 3 el derecho –sin necesidad de justificación alguna- de cualquier persona física o jurídica a acceder a información en poder de los organismos públicos, estatales o no estatales. Asimismo, en sus artículos 13 y siguientes establece un procedimiento preciso por el cual la administración se encuentra obligada a entregarme la información requerida en el plazo de 20 días hábiles.

En este marco, solicito a usted me haga entrega de la siguiente información en formato.....:

- a.- DESCRIPCIÓN DE LA INFORMACIÓN REQUERIDA (incluir cualquier dato que facilite su localización)
- b.- DESCRIPCIÓN DE LA INFORMACIÓN REQUERIDA (incluir cualquier dato que facilite su localización)
- c.- DESCRIPCIÓN DE LA INFORMACIÓN REQUERIDA (incluir cualquier dato que facilite su localización)

En virtud de lo expuesto, y de acuerdo a lo dictado en la normativa citada, PIDO: Se entregue, por la dirección a su cargo, en el plazo establecido por el artículo 15 de la ley 18.381 la información requerida en el presente escrito.

Firma

Teléfono

Dirección de correo electrónico

# Capítulo 4

## Transparencia y rendición de cuentas para participar e incidir

## ¿Por qué es necesario ser transparentes y rendir cuentas?

Las diversas manifestaciones de la sociedad civil, ya sean estas organizaciones formales o informales, grupos permanentes o que se nuclean por coyunturas particulares, han jugado un rol crucial en la promoción de la transparencia y de la rendición de cuentas de los gobiernos y de las empresas, con resultados altamente efectivos. En las últimas décadas se ha demostrado la capacidad de la sociedad civil para influenciar la respuesta de los gobiernos ante situaciones de emergencia, ante actos de corrupción, para la entrega de servicios sociales, para el respeto de los Derechos Humanos, el derecho de las mujeres, de los grupos étnicos y de los sectores más vulnerados o marginalizados. En algunos casos esto ha sido posible por el diseño de mecanismos de participación en políticas públicas, como los presupuestos participativos en muchas municipalidades de América Latina, la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el monitoreo de compras o de licitaciones públicas, y en otros han sido acciones lideradas e impulsadas desde la sociedad, en su función de “controladores” de la actividad de agencias gubernamentales, de los partidos políticos y de empresas privadas.

### La rendición de cuentas como factor de legitimidad

La legitimidad de la sociedad civil emana del trabajo realizado en favor del bien público, de la defensa de los derechos, en la protección del medio ambiente, en el fortalecimiento de la democracia, entre muchos otros objetivos que se pueden mencionar. Sin embargo, el creciente poder e influencia que las organizaciones de la sociedad civil comenzaron a ejercer sobre los asuntos públicos y sobre el proceso de toma de decisiones, ha otorgado mayor relevancia a la necesidad de fortalecer su legitimidad. La rendición de cuentas y la transparencia es uno de los factores que puede otorgar legitimidad a las organizaciones de la sociedad civil.

Cuando las OSC ejercen presión política y social en nombre de las comunidades marginalizadas, por ejemplo, pueden generar contra-ataques por parte de los grupos de interés y de poder. Las agencias gubernamentales a las que se acusa de corrupción, las empresas a las que se presiona para que cambien sus prácticas y las instituciones intergubernamentales desafiadas a cambiar sus proyectos y políticas, tienen a menudo preguntas sobre la legitimidad y la rendición de cuentas de quienes les acusan o desafían.

No existe un criterio único o consenso generalizado sobre qué es la rendición de cuentas, sino que es un tema en debate y en construcción. No es un concepto acabado, sino que se interpreta de forma distinta según el cristal con que se

mire, y es diversa para los diferentes tipos de entidades, sean organizaciones sociales, gobiernos, gremios, universidades o empresas. Al mismo tiempo, la rendición de cuentas adopta formas distintas en el plano local, nacional, internacional y es influida por el contexto político, regulatorio y social de cada país.

## Cuando hablamos de rendición de cuentas, hablamos de muchos procesos que están relacionados entre sí...

El concepto de rendición de cuentas involucra diversidad de situaciones y productos, ya que la rendición de cuentas va mucho más allá de lo financiero, y que se vincula al trabajo diario, a nuestro sistema de relaciones, a la misión y objetivos de la institución, las autoridades, cuestiones de gobernanza interna, los proyectos que se llevan adelante, los resultados y apoyos para lograrlo, el impacto del trabajo de las organizaciones, entre otros temas, que en conjunto son lo que van a generar una mayor legitimidad y credibilidad en la institución.

## Razones de por qué y para qué

Las organizaciones de la sociedad civil deben ser transparentes y rendir cuentas por:

- Razones éticas
- Aumento de la legitimidad, la credibilidad y la confianza
- Mejora de las capacidades técnicas y organizativas
- Establecimiento dentro del campo de las organizaciones de la sociedad civil de distinciones necesarias
- Porque las organizaciones de la sociedad civil manejamos bienes públicos
- Aporte a construcción de ciudadanía, democracia y desarrollo
- Derecho de los destinatarios de nuestro trabajo como de quienes aportan recursos

## ¿A quiénes debemos rendir cuentas?

La construcción de un verdadero sistema de rendición de cuentas exige que cada organización o grupo tenga en cuenta la misión, estrategias, el conjunto de relaciones, sus necesidades y expectativas. Esto implica que sea importante identificar adecuadamente los componentes: quiénes integran esos sistemas de relaciones y cuáles son los mecanismos de comunicación con todas esas partes interesadas. En el entorno de la organización se ubican los distintos

interesados que esperan de la institución la expresión de su rendición de cuentas.

Los tipos de audiencias varían de acuerdo a la misión de las instituciones y las diversas estrategias. Es así que las organizaciones que se dedican a la provisión de servicios sociales pueden tener que demostrar la calidad de sus servicios y su responsabilidad en el desempeño frente a los donantes y los organismos estatales encargados de regular dichos servicios. Las organizaciones de cabildeo o “advocacy” pueden necesitar construir su legitimidad tanto con las comunidades o grupos a los que representan como entre los actores a los que buscan influir, sea ésta la clase política, los gobernantes o la opinión pública. La mayoría de las organizaciones tiene un sistema de múltiples audiencias que demandará prioridades en los contenidos y formatos de la rendición.

Cuando no se hace un análisis de los diferentes interesados directos, generalmente las rendiciones de cuentas priorizan los actores de mayor poder, como los donantes y las agencias de gobierno, prestando menor atención a otros actores estrechamente ligados a la organizaciones como son por ejemplo sus beneficiarios. Es muy común que las organizaciones nos preocupemos mucho más de rendir cuentas a la agencia que financió el proyecto (y llenar a veces formularios sofisticados que requieren tiempo y esfuerzos) que de hacer conocer a los beneficiarios del proyecto que ejecutamos, sus resultados, su impacto, o la información que ellos y ellas requieran. A veces es posible que no sepamos cuál es la información que nuestros beneficiarios requieren, o cuáles son sus necesidades...



## ¿Cuáles son los mecanismos y herramientas?

De acuerdo con Alnoor Ebrahim<sup>1</sup> en los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas podemos distinguir entre “herramientas” y “procesos”.

- Las herramientas son instrumentos o técnicas que generalmente se aplican durante un período limitado de tiempo, que tienen como resultado un documento o producto y suelen repetirse en el tiempo. Por ejemplo, los informes o evaluaciones de desempeño que se repiten semestral o anualmente, o las memorias anuales de muchas organizaciones.
- Los procesos son más amplios y más multifacéticos que una herramienta, pero también son menos tangibles y menos acotados en el tiempo. Un proceso puede perfectamente involucrar varias herramientas en la rendición de cuentas deseada y como ejemplos podemos mencionar procesos participativos o de autorregulación. En el proceso de autorregulación un grupo de organizaciones puede usar varias herramientas, como la transparencia activa en las páginas web, un código de ética acordado entre todas las organizaciones y las memorias anuales.

El rango de mecanismos de rendición de cuentas que utilizan las organizaciones de la sociedad civil es amplio y por lo general se combinan varios mecanismos para poder llegar a las diversas audiencias a las que se rinden cuentas. El mismo Ebrahim nos ayuda con una clasificación interesante, que hemos adaptado y ampliado para estos fines:

- a) La información, los informes públicos
- b) Las evaluaciones y mediciones de desempeño
- c) Los mecanismos participativos y consultivos
- d) La autorregulación
- e) La certificación

### a) La información como mecanismo de rendición de cuentas

La información y el acceso a la información son sin dudas las bases ciertas de todo sistema de transparencia, de toda rendición de cuentas clara y, en definitiva, son la base de toda sociedad democrática. La información recorre todos los modelos de rendición de cuentas, todas sus formas y es de hecho el puente que se establece entre los distintos actores de la rendición de cuentas. Los formatos de información más usuales son las páginas web y blogs, las notas

<sup>1</sup> Accountability In Practice: Mechanisms for NGOs / Alnoor Ebrahim, 2003

de prensa escritas o a través de radio o televisión, los balances contables, los informes anuales y memorias, los folletos y otros materiales de divulgación.

También los donantes tanto públicos como privados en general requieren informes periódicos a las organizaciones que apoyan. La información requerida varía enormemente de donante a donante, y va desde formatos preestablecidos para informes cuatrimestrales excesivamente detallados sobre la ejecución de los fondos, hasta donantes que no apoyan organizaciones de base, sino que requieren obligatoriamente de la personería jurídica. Otros donantes exigen breves informes anuales, y con mayor énfasis en el impacto y resultados más que en los aspectos detallados de la ejecución. La sofisticación de la rendición en este plano ha llevado a que muchas ONG con múltiples donantes hagan auditar anualmente su actividad por empresas comerciales, de forma de satisfacer la creciente demanda de sus fuentes de financiamiento. En la mayoría de los casos, la información a los donantes enfatiza lo financiero y lo contable y no prioriza el aprendizaje y el impacto logrado.

## **b) Las evaluaciones y las mediciones de desempeño**

La evaluación ha sido una herramienta y a la vez un proceso para las organizaciones de la sociedad civil, por muchos años. Las evaluaciones internas se combinan con evaluaciones externas, que muchos donantes realizan a sus beneficiarios. Estas evaluaciones en general analizan hasta qué punto las metas y objetivos del programa se han cumplido (corto plazo) y en algunos casos los impactos de mediano y largo plazo. Las evaluaciones internas se han popularizado y en las mismas la organización mide su propio progreso y las combinaciones de ambos métodos son también frecuentes.

Existen tensiones en el campo de la evaluación, como por ejemplo:

- ¿Qué medir y qué evaluar? ¿Qué evaluar en el trabajo de una organización? ¿Son los productos más importantes que los procesos?
- Los costos de la evaluación, la pertinencia y relevancia de la misma, el tiempo y esfuerzos que requiere en organizaciones que no disponen del personal e infraestructura para atender simultáneamente la evaluación y sus actividades.
- Hay muchos que avanzar. Muchas veces nos referimos a las actividades que hicimos o los productos que logramos y no al impacto que tuvimos. Muchas veces hablamos de resultados, que no es lo mismo que el impacto. ¿Cómo pasar entonces de productos a resultados y de resultados a impacto?
- El propósito de la evaluación es otra tensión. El hecho que muchas veces se tienda a privilegiar el corto plazo y no la misión y el aprendizaje en una

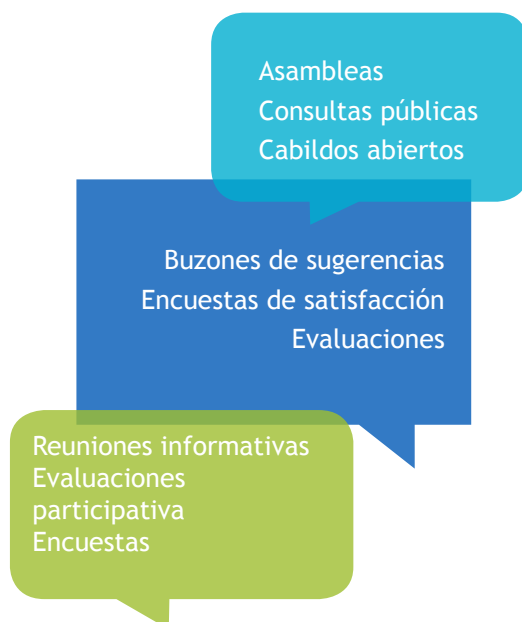


evaluación ha sido a menudo planteado. El uso potencial de la evaluación como herramienta de aprendizaje todavía no es una práctica corriente y si bien se asume su importancia, necesidad y vínculos, muchas organizaciones reconocen que no han logrado establecerlos. Las evaluaciones son vistas como mecanismos de control y no como herramientas de aprendizajes: en esta errada visión colaboran tanto donantes como las propias organizaciones, según entienden muchos protagonistas de este tema en la región.

### c) Los mecanismos participativos y consultivos

La participación es un proceso importante en la rendición de cuentas. La consulta con la comunidad, en sus variadas formas, y la contribución de la comunidad al diseño, identificación, y posterior ejecución de un proyecto son un actual gran desafío para las organizaciones sociales. La participación de los beneficiarios parece ser un objetivo de muchos, pero un logro de pocos. La cultura de participación, o de no participación, puede estar en el meollo del problema.

En los distintos países de América Latina, se detecta un número muy limitado de iniciativas orientadas a rendir cuentas a los beneficiarios y éstas son puntuales y limitadas a un proyecto en particular y no sobre la actuación en general de la organización. Los beneficiarios son aquellos que se favorecen de la actividad de las organizaciones de la sociedad civil, los actores principales en una intervención social que generalmente se encuentran en situación de pobreza, vulnerabilidad y marginación, lo cual se plantea como una limitante.



### d) La autorregulación

Las propias organizaciones y sus redes realizan esfuerzos sustantivos para el desarrollo de herramientas que sirvan para su rendición de cuentas. La autorregulación, el “regularse a sí mismo” o la capacidad basada en la autocrítica de la propia práctica es un mecanismo al que adhieren de forma creciente las organizaciones de la sociedad civil. En muchos casos la organización de forma individual diseña un código de práctica que regule

y estandarice sus procedimientos, en el que se establezcan derechos, responsabilidades y mecanismos de eventuales sanciones. Las organizaciones de segundo grado juegan un papel muy importante en la autorregulación, y es donde se visualizan interesantes ejemplos, que ilustran la importancia del tema:

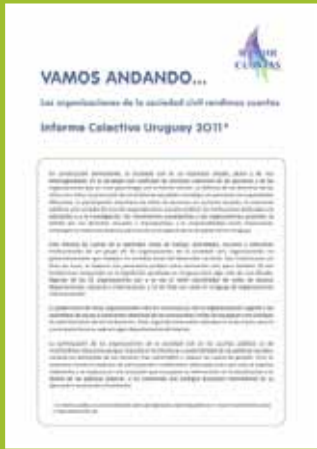
- Códigos de conducta y de ética, cartas de principios
- Carta de responsabilidad a nivel internacional
- Conjunto de estándares de integridad, de afiliación voluntaria
- Directrices de buenas prácticas

## Autorregulación colectiva

La Iniciativa Regional Rendir Cuentas está conformada por un conjunto de organizaciones de la sociedad civil de 10 países de América Latina y el Caribe que han unido fuerzas para promover la transparencia y rendición de cuentas. Desde 2009 bajo el liderazgo de la Confederación Colombiana de ONG, la Red ONG por la Transparencia, CIVICUS y el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) se han buscado instaurar prácticas sistemáticas de autorregulación, a través del aprendizaje mutuo, de la transferencia y adopción de estándares voluntarios y comunes. La iniciativa ha trabajado en dos niveles:

- I) Identificación, análisis, sistematización y difusión de buenas prácticas de las organizaciones de la sociedad civil en transparencia y rendición de cuentas, a partir del trabajo de recopilación orientado a conocer, comunicar, socializar y visibilizar informaciones, conocimientos, experiencias y aprendizajes en el tema.
- II) Promoción de prácticas de autorregulación de las organizaciones de la sociedad civil, a través de la adopción de estándares voluntarios y comunes de transparencia que se irán insertando en su cultura organizacional.

Visitando la web [www.rendircuentas.org](http://www.rendircuentas.org) se puede acceder a la rendición social de cuentas de cientos de organizaciones en América Latina y a los ejercicios de rendición de cuentas colectivo de Uruguay en el que cada año se suman más organizaciones.



2011



2012



2014

## d) La certificación

Mientras la autorregulación en sus distintas formas se refiere esencialmente a la disposición voluntaria de una organización o al trabajo conjunto de organizaciones pares (en una asociación de segundo grado, en una asociación creada a propósito), la certificación tiene participación de una agencia externa. Es entonces un agente externo quien valida, analiza, y finalmente “certifica” la organización en cuestión. Es un mecanismo que ha despertado adhesiones y serias críticas, y quizás por las reservas de muchos sectores, la certificación no es una práctica usual.

## Pasos para elaborar un plan de transparencia y rendición de cuentas

Todo sistema de rendición de cuentas debe responder a la visión y misión de la organización, y considerar las necesidades y expectativas de todos los actores claves que se relacionan con la organización. Junto con esto hay que crear las estrategias, los diversos tipos de información a brindar, utilizar distintas herramientas o mecanismos y diseñar formas de comunicar. En la construcción de un verdadero sistema donde se tengan en cuenta nuestra misión, estrategias, nuestro conjunto de relaciones, sus necesidades, sus expectativas, la información que debemos generar para cada grupo de relaciones, es muy importante identificar adecuadamente los componentes, quienes integran ese sistema de relaciones, cuales son los mecanismos de comunicación con todas esas partes interesadas... Para implementar un sistema de transparencia y rendición de cuentas se pueden plantear algunas orientaciones o posibles pasos a tener en cuenta:

## 1. Registro de los procesos

El paso inicial y sin el cual cualquier iniciativa de transparencia y rendición de cuentas puede fracasar, es llevar un registro de las actividades, los proyectos, de la información financiera y contable, de la toma de decisiones a nivel de las Comisiones Directivas, de las reuniones de equipo, de las evaluaciones y de todos los asuntos institucionales. Estos registros y sistematizaciones, como actas, memorándums, informes, brindarán los insumos necesarios para cualquier sistema integral de transparencia y rendición de cuentas, y fortalecerán la gobernanza interna, la democracia y el clima institucional.

## 2. Trabajar en torno a la misión

Pensar la misión y la visión de la organización, definirla o actualizarla según el caso, para que sea la guía de nuestras acciones, es un ejercicio fundamental a realizar conjuntamente con todo el equipo de la organización. Es una reflexión clave para comprender el proceso de rendición de cuentas y no perder perspectiva en el camino.

## 3. Mapeo de audiencias o interlocutores

A la luz de la misión y objetivos institucionales es deseable que la organización pueda identificar cuáles son sus interlocutores o los públicos con los que trabaja, interactúa o está vinculado. Analizar en qué forma la organización está o no está rindiendo cuentas a esos actores, permitirá identificar con cuáles habría que fortalecer el vínculo y con cuáles establecerlo en el caso que no exista.

Algunos públicos posibles:

- Ciudadanía
- Comunidad
- Vecinos
- Beneficiarios
- Autoridades a nivel local o nacional
- Socios de la organización
- Voluntarios/as
- Organizaciones pares
- Donantes nacionales o internacionales
- Redes de las que se forma parte

## 4. Diseño de herramientas o procesos a desarrollar

La realización de un ejercicio de reflexión sincero, responsable y compartido en el equipo, permitirá identificar y priorizar las audiencias, evaluar la forma en las que se está llegando y evaluar si la transparencia recorre todos los ámbitos del quehacer institucional. A partir de este análisis se podrán comenzar procesos o generar nuevas herramientas o se podrán adecuar y mejorar aquellas que ya estén en funcionamiento. Por ejemplo, las acciones pueden ir desde brindar mayor información en la web hasta generar canales permanentes de intercambio con los beneficiarios.

La elección de los mecanismos a llevar adelante depende de la misión institucional y sus interlocutores y también de las capacidades y recursos institucionales. Cada organización debe evaluar que acciones puede desarrollar a corto, mediano y largo plazo, y qué oportunidades tiene además de involucrarse en procesos colectivos en el marco de redes u organizaciones de segundo grado de las que forme parte.

### Cuadro para facilitar la evaluación y selección de herramientas informativas para los distintos públicos

HERRAMIENTAS PÚBLICOS	Información a la prensa	Página web	Folletos	Balance contable	Redes sociales	Otras
Socios						
Donantes						
Equipos de trabajo						
Beneficiarios						
Comunidad						
Público en general						
Organizaciones pares						
Autoridades públicas						

## 5. Revisión y evaluación

Una vez al año o cada dos años, la organización debería realizar una revisión y evaluación del nivel de implementación de su sistema de transparencia y rendición de cuentas. Analizar las prácticas institucionales permitirá medir el nivel de avance logrado e identificar las áreas en las que todavía se debería avanzar

## Transparencia, rendición de cuentas, participación e incidencia

La incidencia política son los esfuerzos realizados desde la sociedad civil para influir en la formulación, implementación o evaluación de las políticas y programas públicos, a través de diversos mecanismos de persuasión o presión ante autoridades u otros ámbitos de toma de decisiones. La incidencia política es una forma de participación de la ciudadanía, que le permite posicionar en la agenda pública los temas que afectan sus vidas.

Poder incidir y ejercer el derecho a la participación en los asuntos públicos por parte de la sociedad civil implica una serie de condiciones en el ámbito de la sociedad civil y el establecimiento de una serie de obligaciones correlativas por parte del Estado.

Por una parte, desde el Estado se deben establecer espacios específicos para la participación y se debe garantizar un escenario adecuado para esas acciones de incidencia. Por ejemplo, la transparencia y el acceso a la información son imprescindibles en tanto es preciso contar con la información sobre la implementación de las políticas públicas para poder luego incidir o monitorear su cumplimiento. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil deben también reunir algunas condiciones básicas para desarrollar procesos de incidencia política de impacto, donde la transparencia y la rendición de cuentas juegan un papel fundamental al ser un pilar de la legitimidad.

# ANEXOS

# Tecnologías, herramientas y sitios web para la incidencia

¿QUÉ  
SABÉS



[www.quesabes.org](http://www.quesabes.org)

**QUÉ SABÉS** es el primer sitio en Uruguay que facilita solicitar información a cualquier institución pública uruguaya comprendida en la Ley 18.381. El sitio se encarga de hacer llegar al responsable de la institución pública el pedido y avisa a quien solicita la información cuando haya una respuesta. Todo el proceso es transparente y público para que el usuario y otras personas puedan seguirlo.

---

<http://pormibarrio.uy/>



Es una plataforma para hacer reclamos por roturas y problemas que cualquier ciudadano o ciudadana vea en la ciudad junto a vecinos y vecinas. La plataforma mantiene al tanto del proceso de reparación. Lo lleva adelante DATA (una organización de la sociedad civil - ver más abajo) usando la plataforma de servicios abiertos de la Intendencia de Montevideo y con el apoyo de la Defensoría del Vecino de Montevideo.

---

D | A | T | A



<http://datauy.org>

**Datos Abiertos, Transparencia y Acceso a la información** - DATA tiene como misión la creación de herramientas para el accionar colectivo, participativo y colaborativo, apoyándose en la comunidad a través de las tecnologías de la información y comunicación y el uso de la información pública. Promueve la participación, aportando a facilitar las decisiones de la comunidad y generando nuevos espacios de debate público.





[www.cainfo.org.uy](http://www.cainfo.org.uy)

El Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) es una organización sin fines de lucro. Desde su fundación en el año 2009, se dedica a la promoción y defensa del derecho a la información, la libertad de expresión y la participación ciudadana. A partir de la noción de estos derechos como categorías autónomas y al mismo tiempo como presupuestos para el ejercicio y la exigibilidad de otros derechos fundamentales, el Centro trabaja en torno a la educación, promoción, monitoreo y defensa de diversos derechos humanos específicos.

---



[www.infoviolenciadomestica.org.uy/](http://www.infoviolenciadomestica.org.uy/)

Observatorio en línea de la violencia doméstica en Uruguay desarrollado por la sociedad civil. El sitio constituye el producto final del trabajo que el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) y la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUCVDYS) realizaron en el marco del proyecto “Más información. Mejor prevención. Acceso a la información pública sobre violencia doméstica en Uruguay”.

Ambas organizaciones han establecido una alianza con el propósito de construir un programa de acceso y producción de información pública sobre la esta problemática de derechos humanos y de seguridad pública en Uruguay.

---



[www.rendircuentas.org](http://www.rendircuentas.org)

**Rendir Cuentas** es una iniciativa regional latinoamericana que promueve la rendición social de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil. En su plataforma virtual se incluye información de organizaciones de distintos países, las que están de acuerdo en hacer públicos sus datos básicos de identificación, sus mecanismos de gobernanza, sus proyectos en curso, las fuentes de financiamiento, entre otras informaciones.

**Gobierno abierto:  
oportunidad para participar e incidir**

Uruguay  
Noviembre 2014

