



# Índice de Participación de la Sociedad Civil

Diseño y metodología



Financiado por  
la Unión Europea



más sociedad  
más derechos

**Esta investigación fue realizada por el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) en el marco del proyecto Fortalecer Participar Incidir, que la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG) lleva a cabo con la cofinanciación de la Unión Europea.**

**Equipo de la investigación:**

**Analía Bettoni  
Anabel Cruz  
Daniel Miranda  
Lucía Pérez**

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de ANONG, y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

**Uruguay, 2023**



# Índice

<b>Presentación</b> .....	<b>4</b>
<b>Marco conceptual</b> .....	<b>5</b>
<b>Índice de Participación de la Sociedad Civil</b> .....	<b>8</b>
Diseño y alcance .....	8
Dimensiones de análisis .....	9
Fuentes de información.....	10
Resultados y análisis .....	10
<b>Algunas consideraciones para su implementación</b> .....	<b>12</b>

# Presentación

El Índice de Participación de la Sociedad Civil (IPSC) es producto de un acuerdo de trabajo entre la Asociación Nacional de ONG (ANONG) y el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD). Constituye una herramienta para la **medición, evaluación y monitoreo participación de la sociedad civil en las políticas públicas** en Uruguay.

La evaluación de la participación de la sociedad civil en la gestión pública implica como elemento clave la valoración de los espacios o ámbitos institucionalizados. El IPSC, a partir de una metodología cocreada por una diversidad de actores de la sociedad civil, busca evaluar de forma objetiva la efectividad de esos espacios tanto en lo que respecta a sus procesos como a los resultados, explorando así mismo la identificación de posibles áreas para su fortalecimiento.

# Marco conceptual

La participación ciudadana es un derecho humano fundamental que establece la legitimidad de los integrantes de una sociedad de ser parte de la toma de decisiones de asuntos públicos, a través de formas institucionalizadas, más allá de participar en la elección de autoridades y legisladores a través del voto. La participación ciudadana, a diferencia de otros tipos de participación (social, comunitaria y política) hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares (aunque no individuales) respecto a determinadas temáticas. (Ziccardi, 2004).

Nuria Cunill (1991) define la participación ciudadana como aquel tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de la cual estos últimos penetran en el Estado.

Diversos enfoques sobre la participación ciudadana miran el mismo fenómeno desde distintas perspectivas. Un enfoque fundamentado en lo económico o en la efectividad, de tipo más liberal, visualiza la participación como una herramienta de gestión que puede aportar mayor eficacia y transparencia al Estado. Otro enfoque tiene un fundamento político, y visualiza a la participación como una vía para la ampliación de la democracia y la democratización de la toma de decisiones.

Esta propuesta presta especial atención al segundo enfoque, con una perspectiva de gobernabilidad democrática o de democracia participativa; centrado en un concepto de la participación como ejercicio de un derecho ciudadano y a la vez como el cumplimiento de una obligación.

Así, la participación ciudadana en los asuntos públicos es una de las formas que tienen los ciudadanos para ejercer su capacidad de agencia, movilizarse en defensa de sus intereses, colocar los temas en la agenda, generar un proceso inclusivo y alcanzar el desarrollo humano desde la perspectiva de sus propias necesidades. Para que la ciudadanía ejerza esta solidaridad social y responsabilidad en los asuntos públicos es necesario contar con marcos institucionales que incentiven la organización de la sociedad y la corresponsabilidad del Estado y la sociedad en las políticas sociales. Por lo tanto, reconocer la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos como derecho implica el establecimiento de obligaciones correlativas positivas para el Estado: generación de espacios y condiciones para que la participación se produzca en forma adecuada.

La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), a la que Uruguay adhirió oportunamente, define esta forma de participación, como “el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran”. Este derecho puede ser ejercido por cualquier habitante respecto a la gestión pública del país en que reside, en el ejercicio de los derechos que le conciernen.

Los mecanismos de participación ciudadana pueden clasificarse en dos grandes tipologías:

**Mecanismos de democracia directa o semidirecta**, a través de los cuales la ciudadanía toma parte en la función legislativa y adopta decisiones políticas sobre temáticas relevantes a nivel nacional. Quedan comprendidos en esta categoría el referéndum, el plebiscito, las consultas vinculantes y no vinculantes, la iniciativa popular de ley y la revocatoria del mandato de los representantes elegidos

**Instrumentos de gestión y control ciudadano de las políticas públicas**, concebidos como espacios institucionalizados que habilitan la participación en los procesos de elaboración, implementación, ejecución o evaluación de las políticas públicas.

Estos últimos pueden desarrollarse en diversidad de formatos (audiencias, cabildos, presupuestos participativos, consejos asesores/consultivos, mesas, por citar algunos), abordar una diversidad de temáticas (salud, educación, medio ambiente, género, seguridad, entre otros), referirse a distintas escalas territoriales (nacional, departamental o municipal) y enmarcarse en diversos niveles de formalización y estatus jurídico (creados por ley, decretos, resolución administrativa o por acuerdos intrainstitucionales sin marcos normativos específicos). Su frecuencia y temporalidad puede ser también muy variable, pudiendo definirse por instancias convocadas por una situación o coyuntura puntual o conformarse en espacios de funcionamiento sostenido, regular y permanente.

En función de los objetivos propuestos por las agencias que convocan el espacio, cada ámbito adquiere un alcance y nivel de incidencia diferentes, pudiendo tratarse desde instancias

meramente informativas a ámbitos de empoderamiento ciudadano. La Asociación Internacional de Participación Pública (IAP2)<sup>1</sup>, diseñó un espectro de participación pública (Figura 1) que mide la participación de acuerdo con el nivel de incidencia potencial que tendrán los participantes en

la decisión. Los niveles de participación van desde la no influencia, que se da por ejemplo en ámbitos meramente informativos, hasta el empoderamiento de la ciudadanía, que sucede en aquellos ámbitos donde ésta tiene la decisión final.

Figura 1. Espectro de participación pública de la IAP2

INCREMENTO DEL NIVEL DE INCIDENCIA PÚBLICA 					
Meta de la participación pública	Informar	Consultar	Involucrar	Colaborar	Empoderar
	Proveer a la ciudadanía de información objetiva para ayudarlos a comprender un problema, sus alternativas, oportunidades y soluciones.	Obtener una retroalimentación 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	Les mantendremos informados.	Les mantendremos informados, escucharemos sus intereses y aspiraciones	Trabajaremos juntos para asegurarnos que sus intereses se consideren	Recurriremos a su ayuda e innovación para la formulación de soluciones	Implementaremos lo que ustedes decidan.
Ejemplos de técnicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Casa abierta</li> <li>• Sitios web</li> <li>• Cartillas informativas</li> <li>• Reuniones</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>• Reuniones deliberativas</li> <li>• Audiencias públicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos asesores ciudadanos</li> <li>• Planificación estratégica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Votaciones</li> <li>• Decisiones de delegados</li> <li>• Presupuesto participativo</li> </ul>

<sup>1</sup> <https://www.iap2.org/mpage/Home>

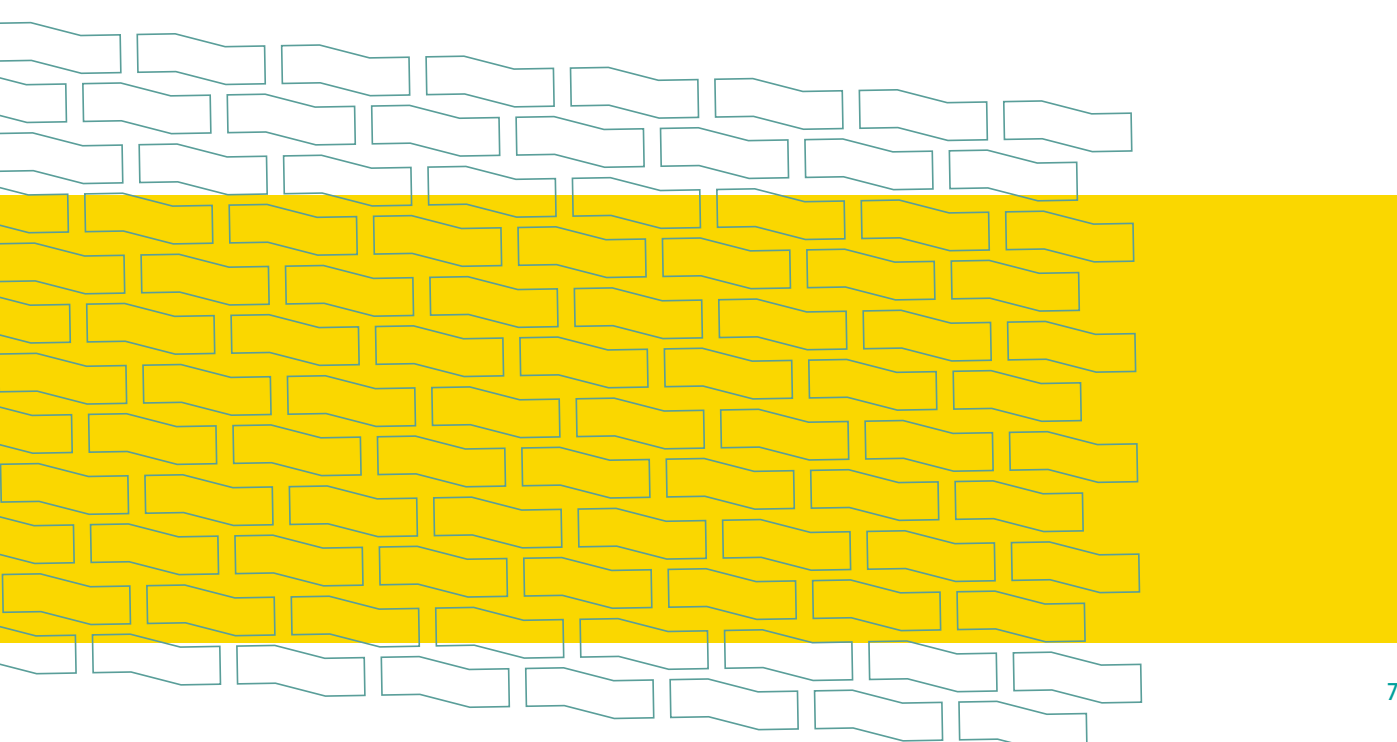
Para que la participación institucionalizada sea un ejercicio participativo de efectiva incidencia en la gestión pública, se deben dar además algunas condiciones básicas entre las que se pueden mencionar (Universidad de Cuyo, s.f.):

**Voluntad política.** Debe existir una explícita y operativa voluntad desde las agencias y los actores políticos de promover la participación ciudadana en la gestión pública. La voluntad del Estado en generar, promover y sostener los espacios y la promoción de la participación es claramente un prerrequisito funcional a la participación.

**Autonomía.** No deben existir situaciones de dependencia o vínculos de autoridad que limiten el nivel de autonomía necesario para que los actores puedan expresar sus opiniones con libertad y sin constricciones, que obstaculizan la participación y sobre todo la capacidad de auténtica incidencia en la gestión pública.

**Acceso a información idónea y de calidad.** Quienes participan en los espacios convocados por las diversas agencias, deben contar con información clara, actualizada y ajustada a la temática a tratar para que puedan interiorizarse en la materia y construir ideas precisas, elaborar opiniones y fundamentos sólidos. Esta información debe ser ordenada, de fácil lectura y entendimiento, haciéndola accesible a una pluralidad de perfiles

**Inclusión.** Es necesario contemplar e involucrar a la heterogénea diversidad de perfiles de involucrados o afectados por la temática, acción o política a tratar en un espacio es muy importante para garantizar la representatividad y, por tanto, legitimidad del espacio de participación ciudadano promovido. Esto supone un ejercicio de análisis exhaustivo de los grupos afectados, positiva o negativamente por la política que busca ponerse a consideración



# Índice de Participación de la Sociedad Civil (IPSC)

## Diseño y alcance

El IPSC es instrumento creado con el objetivo de medir, monitorear y fortalecer la calidad y el impacto de la participación ciudadana en las políticas públicas de Uruguay. Se espera además, que al generar información actualizada sobre la participación de la sociedad civil la herramienta sirva para visibilizar el aporte de la OSC en el ciclo de la política pública y se constituya en un instrumento para incidir tanto en la opinión pública como en los ámbitos políticos. La aplicación de una herramienta de estas características permite no sólo evaluar un espacio de participación en un determinado momento, sino que habilita la realización de comparaciones entre los diversos ámbitos. Su aplicación periódica permitirá también evaluar los progresos o retrocesos de la participación de la sociedad civil en la gestión pública.

El diseño de la herramienta se basó en un proceso participativo, bajo la coordinación del grupo Desarrollo de sociedad civil de ANONG, en el que se involucró a los demás grupos de trabajo<sup>2</sup> que funcionan dentro de la asociación y a otras organizaciones socias y no socias a través de distintas propuestas de cocreación.

En Uruguay, la participación ciudadana puede promoverse y canalizarse a través de diversidad de mecanismos o espacios, que pueden ser creados formalmente o ad hoc, desarrollarse a nivel nacional, departamental o local, convocar a la ciudadanía a participar en forma individual u organizada y abordar diversidad de temáticas. Por lo tanto, como punto de partida para diseñar la herramienta de evaluación, fue necesario definir algunos criterios relativos a su alcance, los aspectos a evaluar y el tipo de visualización de los resultados. Estos criterios son:

**Alcance:** la herramienta evalúa únicamente los espacios o ámbitos institucionalizados que convocan a participar a sociedad civil organizada y que se circunscriban al primero y segundo nivel de gobierno (gobierno central y gobiernos departamentales). Esta herramienta no está diseñada para evaluar mecanismos de participación que convocan a participar a ciudadanos y ciudadanas directamente en forma individual.

**Análisis formal y perceptivo:** con la herramienta se evalúan los aspectos formales (constitutivos y de funcionamiento) de los espacios a la luz de los objetivos para los que fueron creados, así como las percepciones sobre en qué medida se logra incidir en el proceso de formulación, implementación o evaluación de políticas públicas.

**Visualización de resultados:** los resultados de la evaluación de las dimensiones del índice se resumen en un puntaje final asociado a una escala de colores. Esto tiene el objetivo de darle una visualización sencilla, clara y de fácil comunicación, pero que necesariamente debe acompañarse de un análisis profundo y detallado de los resultados, a partir del cual se pueden extraer elementos para su fortalecimiento.

<sup>2</sup> Educación y trabajo, Equidad de género, Infancia y adolescencia, Territorio, hábitat y ambiente.



## Dimensiones de análisis

A partir de los intercambios realizados con el grupo de trabajo de ANONG, con base en la revisión de antecedentes y del estudio de los distintos tipos de espacios institucionalizados<sup>3</sup>, se definió una propuesta de evaluación y análisis compuesta por tres fases:

**Fase 1 Diseño.** Esta fase se enfoca en los aspectos vinculados a la creación y planificación del mecanismo. En ella se evalúa desde la normativa que constituye y enmarca el espacio de participación, pasando por el formato establecido, la estructura y dotación de recursos, la sistematicidad y definición de objetivos y alcance y todos los demás aspectos vinculados al diseño y conformación del mecanismo

**Fase 2 Implementación.** Esta fase analiza la efectiva puesta en funcionamiento y la concreción del diseño, evaluando el ajuste, adecuación y la calidad de los aspectos formales del espacio en base a los propósitos y alcances definidos previamente.

**Fase 3 Resultados e impactos.** Se evalúa el cumplimiento de los objetivos del espacio analizado y el alcance en términos de resultados -productos, logros a corto plazo- y los impactos -efectos sostenidos a largo plazo- en las políticas trabajadas en los espacios y en las instituciones participantes.

Para cada una de las tres fases se definieron una serie de dimensiones y variables (Cuadro 1) y una batería de indicadores objetivos y confiables, así como las posibles fuentes de información para la evaluación de dichos indicadores.

FASE	DIMENSIÓN	VARIABLES
Diseño	Institucionalidad	Marco legal
		Estructura
	Integración	Convocatoria
		Representatividad e inclusión
Implementación	Funcionamiento	Convocatoria
		Coordinación
		Nivel de participación en el espacio
		Información proporcionada para la participación
		Capacidad de toma de decisiones
		Proceso de toma de decisiones
		Sistematización
		Relevancia de la agenda que se aborda
	Transparencia	Acceso a la información
		Difusión de resultados
Resultados e Impactos	Resultados	En la política objeto de la participación
	Impactos	En el organismo
		En la sociedad civil
		En la población destinataria de la política pública

<sup>3</sup> Se tomó como referencia el Mapeo de Espacios de Participación, también realizado por ICD en acuerdo con ANONG.

El peso relativo de cada dimensión en una escala de 100 fue definido también a partir de la valoración realizada por los actores de sociedad civil durante el ejercicio cocreación.

La matriz de evaluación del IPSC incluye dimensiones, variables e indicadores con sus ponderaciones (definidas de acuerdo con el peso relativo de las variables). Distintas fuentes de información posibilitan la medición de cada indicador. ([Acceder a la matriz completa](#))



## Fuentes de información

El tipo de información y los mecanismos de recolección de esa información son de distinta índole según el tipo de indicador. Los indicadores fácticos se responden con datos y los de percepción con opiniones. Las posibles fuentes o mecanismos de recolección de información son:

**Información secundaria:** sitios web institucionales, estudios precedentes, archivos, actas, informes y registros de los distintos mecanismos y espacios de participación, etc.

**Cuestionarios autoadministrados:** Un cuestionario dirigido a las organizaciones de la sociedad civil y otro cuestionario para organismos públicos incluyen preguntas para recoger información de aspectos constitutivos y formales del instrumento (que luego son validados con otras fuentes) y una batería de preguntas de tipo perceptivo sobre satisfacción y valoración por parte de las personas participantes. ([Cuestionario para sociedad civil](#), [Cuestionario para organismos públicos](#))

**Entrevistas o consultas individuales y colectivas:** eventual realización de entrevistas o consultas individuales o colectivas para identificar resultados e impactos de los espacios de participación en los distintos momentos de las políticas.

Cada indicador se valora con ayuda de la información obtenida de los cuestionarios y de otras fuentes. En los casos que se obtengan diversidad de respuestas, se deberá hacer un promedio de los valores de cada respuesta, y ese número es el que se computa para la sumatoria total.

## Resultados y análisis

Como resultado de la implementación de esta herramienta se obtiene un puntaje total o calificación numérica para cada ámbito institucionalizado. Para facilitar la visualización y comunicación se propone ubicarlos según la siguiente escala cromática definida por rangos:

1-25	<b>Rojo:</b> débil
26-50	<b>Amarillo:</b> emergente
51-75	<b>Verde lima:</b> avanzado
76-100	<b>Verde oscuro:</b> habilitante

**Espacio débil:** el espacio de participación muestra debilidades en su diseño, en la etapa de implementación y tiene escasos resultados o impactos y requiere una adecuación profunda para incrementar su eficacia.

**Espacio emergente:** el espacio de participación muestra algunos signos auspiciosos tanto en lo que refiere a su diseño, como en la fase de implementación o los resultados e impactos, pero todavía requiere ajustes sustanciales para lograr una mayor eficacia.

**Espacio avanzado:** el espacio de participación ha desarrollado buenas prácticas, tanto en la fase de diseño, en la implementación o con los resultados e impactos obtenidos. Algunos ajustes podrían potenciarlo más.

**Espacio habilitante:** el espacio de participación muestra un muy buen nivel de desarrollo, en el diseño, implementación, lo que se traduce en un empoderamiento de los participantes y resultados e impactos de calidad.

Es importante remarcar que, el puntaje total del espacio o ámbito analizado es un indicativo de una situación, pero no es un dato suficiente en sí mismo. Este puntaje debe acompañarse de un análisis en profundidad de la medición realizada y los datos obtenidos que dará cuenta de la situación actual, de las fortalezas y las debilidades identificadas, para poder así definir áreas de mejora, así como los cambios o adecuaciones que sean necesarias para avanzar hacia una mayor eficacia del espacio.

El Índice de Participación de la Sociedad Civil es una herramienta versátil y dinámica, que admite adecuaciones y actualizaciones a medida que se considere necesario. La metodología permite asimismo distintas opciones al momento de implementarse, lo que permitirá generar distintos tipos de productos que no son excluyentes sino complementarios.

**Evaluación individual:** el IPSC puede utilizarse para evaluar un espacio de participación en forma individual. Con los resultados, quienes participan en el espacio tendrán elementos para definir cambios o mejoras para su eventual fortalecimiento tanto en aspectos formales y de funcionamiento como en sus resultados e impacto. El producto final será un único informe del espacio evaluado para ser utilizado por el organismo convocante y quienes integran el ámbito.

**Evaluación colectiva:** el IPSC se puede utilizar para evaluar un conjunto de espacios de participación. Esto permitirá comparar los distintos espacios, evaluar la situación específica de cada uno de los espacios evaluados o realizar un análisis global de la situación, tendencias y desafíos. Algunos de los posibles productos son: un ranking basado en los puntajes totales, un informe con el análisis detallado de la evaluación de cada espacio, y un informe agregado sobre la calidad y eficacia de la participación en los ámbitos estudiados. El informe final será un insumo de trabajo para quienes integran los espacios, pero fundamentalmente constituirá un producto de gran potencialidad comunicacional y para la incidencia pública y política.

En ambos casos la aplicación periódica de la herramienta facilitará visualizar el progreso o retroceso de los distintos espacios y de la participación de la sociedad civil en general.

La metodología propuesta para medir y evaluar espacios de participación con el IPSC requiere el establecimiento de algunas condiciones previas que contribuirán a lograr los resultados esperados.

## Algunas consideraciones para la implementación del IPSC

En primer lugar, al seleccionar el espacio o el grupo de espacios que se pretenda evaluar, es crucial confirmar el cumplimiento de los criterios estipulados por la herramienta. De otra manera, el IPSC no se podrá aplicar o los resultados no serán fiables, ya que la metodología no es adecuada para todos los tipos de ámbitos de participación. El IPSC está diseñado para evaluar espacios institucionalizados, donde participe la sociedad civil organizada y que sean de alcance nacional o departamental. No es una herramienta adecuada para evaluar los ámbitos donde se convoca a la ciudadanía no organizada.

En segundo lugar, este ejercicio de evaluación se basa en gran medida en datos y retroalimentación que deberán brindar los actores que integran los espacios. Antes de solicitar esa retroalimentación, será necesario realizar previamente una labor de presentación y sensibilización sobre el ejercicio, los resultados y los beneficios que tiene asociados. Es altamente recomendable generar vínculos de confianza y credibilidad en torno a la propuesta para no sólo conseguir la respuesta de todos los actores, sino que además ésta sea honesta y con capacidad de autocritica cuando sea necesario. En este sentido, también se deberá

dejar claro que la información recabada será tratada en forma anónima y que los datos personales serán tratados con confidencialidad.

En tercer lugar, la metodología del IPSC permite ser adaptada para diversos abordajes. Puede ser un ejercicio de evaluación que convoque a todos los integrantes del espacio, tanto del sector público, como de la sociedad civil, o puede ser una evaluación únicamente de la sociedad civil, es decir dónde sólo la sociedad civil evalúa la efectividad de ese espacio. Esta decisión quedará a cargo de ANONG como organización implementadora del IPSC, decisión que tomará en base a aspectos coyunturales, capacidades institucionales, recursos, etc.

Por último, la metodología del IPSC conlleva una labor de revisión de documentos y otras fuentes secundarias de información, envío de cuestionarios y seguimiento, consultas o entrevistas individuales y procesamiento y análisis de información. Por lo tanto, se deberá contar con recursos humanos capacitados y dedicados para poder hacer tanto un buen proceso de implementación, como una adecuada comunicación y difusión de resultados y desarrollo de eventuales acciones de incidencia pública.



# Bibliografía

- CLAD (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Lisboa, CLAD.
- Cunill, N. (1991), **“Los posibles fundamentos de la participación ciudadana”**, en Participación Ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados Latinoamericanos, Caracas: CLAD.
- Universidad de Cuyo (s.f.), Instrumentos de participación ciudadana. Cuyo: UNCUIYO. Ziccardi, A. (Coord.) (2004), Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local. México: UNAM
- Ziccardi, A. (Coord.) (2004), Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local. México: UNAM





**más sociedad  
más derechos**

**Asociación Nacional de Organizaciones No  
Gubernamentales Orientadas al Desarrollo**

[anong.org.uy](http://anong.org.uy)

[secretaria@anong.org.uy](mailto:secretaria@anong.org.uy)

(+598) 2924 08 12

Av. Libertador 1985/202.

Montevideo, Uruguay.

