



PorMiBarrio

Hallazgos, Lecciones y Futuro

Carolina Aguerre y Carla Bonina

Diciembre 2018



Las opiniones expresadas en este texto se corresponden estrictamente con la visión de las autoras y no necesariamente representan la visión de ninguna de las organizaciones involucradas.



Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual
CC BY-NC-SA

Carolina Aguerre, Carla Bonina

Contenidos

Glosario de términos	4
Resumen Ejecutivo	5
Qué es Por Mi Barrio	5
Metodología del estudio	6
Hallazgos	7
Recomendaciones	9
1. Introducción	11
1.1. Sobre Costa Rica y Uruguay	14
1.2. Cómo se organiza este estudio	16
2. Por mi Barrio en Uruguay y Costa Rica	17
2.1 Por mi Barrio en Uruguay: la historia	20
2.1.1 Actores	20
2.1.2 El proceso de colaboración en Montevideo y sus matices	26
2.1.3 Financiamiento	29
2.2 Por Mi Barrio en Costa Rica	30
2.2.1 Actores involucrados	30
2.2.2 El proceso de implementación en Costa Rica	34
2.2.3 Financiamiento	36
3. Hallazgos principales	37
3.1 Participación y uso	38
3.2 Colaboración: más allá de lo técnico	43
3.3 Inclusión: Por Mi Barrio ¿Democratiza o replica inequidades?	46
3.4 Apropiación municipal	50
3.5 Sostenibilidad y escalabilidad	53
3.6 Resumen de resultados	55
4. Lecciones, Desafíos y Recomendaciones.	56
5. Sobre la metodología	62
6. Anexos	64
Informantes y entrevistados	64
Referencias y materiales consultados	64
7. Agradecimientos	68
8. Sobre las autoras	69

Glosario de términos

ACCESA	Centro Ciudadano de Estudios para una Sociedad Abierta
AGESIC	Agencia de Gobierno electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento
DATA	Datos Abiertos, Transparencia y Acceso a la información
IDI	Índice de Desarrollo de TIC
ITSP	Índice de Transparencia en el Sector Público
IM	Intendencia de Montevideo
IMM	Intendencia Municipal de Montevideo (antiguo acrónimo de la IM).
OGP	Open Government Partnership
PMB	Por Mi Barrio
SUR	Sistema Único de Reclamos
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación

Resumen Ejecutivo

Las aplicaciones de tecnología cívica para monitoreo ciudadano han visto un auge a nivel global, en parte facilitado por el mayor acceso a nuevas tecnologías digitales. Este reporte presenta los resultados de un estudio en profundidad de la iniciativa Por Mi Barrio, sus replications, evolución y resultados en el tiempo con la finalidad de derivar lecciones útiles para la región.



Qué es Por Mi Barrio

La plataforma digital Por Mi Barrio (Por Mi Barrio) (<https://pormibarrío.uy/>) fue lanzada en Montevideo, Uruguay, en el año 2015 con el objetivo de facilitar a los habitantes de la ciudad reportar problemas urbanos, tales como baches, basurales, problemas de iluminación e infraestructura. Por Mi Barrio se construyó sobre la aplicación *FixMyStreet* diseñada en el Reino Unido, y fue adaptada por la organización de la sociedad civil DATA, en convenio con la Intendencia de Montevideo y la Defensoría del Vecino. A diferencia de otras iniciativas similares a nivel mundial, la primera implementación de Por Mi Barrio en Montevideo se encuentra integrada al sistema de reclamos de dicha Municipalidad.

Por Mi Barrio se replicó en Costa Rica durante 2015 en el municipio de Palmares, seguido al año siguiente por el municipio de Osa. Durante 2017, Por Mi Barrio se extendió también en Uruguay al municipio de Rivera, con la intención de varios otros de sumarse a la iniciativa.



PorMiBarrio

Metodología del estudio

El trabajo analiza en profundidad la iniciativa, sus replicaciones, evolución y resultados en el tiempo con la finalidad de derivar lecciones útiles y realizar recomendaciones para iniciativas similares en la región. Para el análisis de la iniciativa, se diseñó un estudio de caso en profundidad, en perspectiva comparada, y basado en un extenso trabajo de campo que combina métodos cuantitativos y cualitativos a fin de obtener una visión amplia, sistémica y basada en evidencia. Las fuentes principales de datos comprenden:

- La realización de **25 entrevistas** con 26 individuos claves pertenecientes a gobierno, sociedad civil, donantes, expertos y organismos internacionales;
- Un **taller de trabajo** realizado en noviembre de 2017 con 24 especialistas invitados donde se discutieron resultados preliminares del estudio y expectativas de los interesados;
- Una **encuesta en línea** a ciudadanos que utilizan Por Mi Barrio en Montevideo, con una tasa de participación del 27,2% y 316 respuestas únicas;
- La recopilación y **análisis de los datos abiertos** disponibles en la plataforma y la Intendencia de Montevideo;
- La **revisión extensiva** de material disponible sobre Por Mi Barrio y casos similares en otros contextos.



Hallazgos

Participación y uso. El uso de Por Mi Barrio por parte de quienes reclaman es aún incipiente y muy bajo; en el caso más exitoso, como es Montevideo, Por Mi Barrio absorbe solo el 1% del total de los reclamos que se generan a la Intendencia. Sin embargo, la experiencia es en general positiva: el 52% de los usuarios señalan que la experiencia es “Buena” o “Muy Buena”, y un adicional 6% la considera excelente. Un 77% indica que volvería a usar la herramienta, y un 74% dice la recomendaría a otro vecino.

Colaboración. Por Mi Barrio ha sido considerado un proyecto de alta respuesta institucional por su capacidad de construir un proyecto colaborativo entre gobierno municipal y sociedad civil. En el caso de la configuración técnica de la plataforma de Montevideo, se detecta una experiencia parecida a la de co-creación. En las demás instancias, existen mecanismos de cooperación, colaboración y cumplimiento.

La dimensión de colaboración tuvo otro resultado fundamental en el proyecto que fue la que se produjo entre las organizaciones de la sociedad civil involucradas, DATA y ACCESA. El resultado de la colaboración entre estas organizaciones resultó en transferencia de conocimiento, no sólo en un plano técnico sino también de gestión, de emprendimiento y de política.

Inclusión. A priori, no existe evidencia de que la herramienta sea inclusiva, y estaría reproduciendo otras inequidades existentes, tal como sucedió con otras experiencias en el mundo. En general, Por Mi Barrio es más usado en los municipios más afluentes de Montevideo; los dos municipios con menos hogares pobres concentran el 46,7% de las denuncias. Sin embargo, aunque baja, destaca que la herramienta se utiliza aun en los barrios más pobres. En cuanto a género, dos tercios de los usuarios son hombres.



Apropiación de la iniciativa por la municipalidad. La dimensión técnica de la implementación del proyecto contó con una curva de aprendizaje en el lenguaje de programación para conectar a la plataforma de Por Mi Barrio con el Sistema Único de Reclamos (SUR) de la Intendencia de Montevideo. La curva técnica también fue pronunciada para el caso de ACCESA, que no tenía personal técnico cuando se comenzó con el plan de implementar PMB en Costa Rica. En el caso de Costa Rica, el nivel de apropiación ha sido de entre bajo a muy bajo.

En el caso de Montevideo, destaca un efecto de apropiación “indirecto”. Quizás el efecto más importante en esta categoría ha sido el lanzamiento de una aplicación móvil del sistema de reclamos, similar a Por Mi Barrio, diseñada e implementada por la propia Intendencia de Montevideo.

Sostenibilidad y escalabilidad. En ambos casos (Uruguay y Costa Rica), se encuentran esfuerzos por parte de las organizaciones de la sociedad civil involucradas de avanzar en una línea de adaptabilidad que permita a la herramienta seguir siendo una opción vigente para ciudadanos y funcionarios municipales. Por el momento, no se ha encontrado una línea clara de sostenibilidad financiera que permita a Por Mi Barrio escalar o ser replicada con un modelo de negocios que vaya más allá de donaciones financieras o apoyos no reembolsables.



Recomendaciones

1. **Entender el contexto local** y el problema que se intenta resolver. Realizar un mapa de prioridades y problemas críticos en el contexto municipal resulta clave antes de pensar la herramienta de reclamos como una solución “universal” al municipio. Alianzas con incubadoras o labs de innovación social que proporcionen herramientas para la identificación de problema-solución podrían ser de gran utilidad.
2. **Favorecer la implementación** de la iniciativa en contextos donde haya un compromiso con la participación ciudadana y la rendición de cuentas por parte de la municipalidad.
3. Apoyar la **transferencia de conocimiento** y capacidades desde DATA hacia otros ONG y gobierno. El trabajo colaborativo es un acierto y se identifica como un factor clave para escalar, adaptar y/o desarrollar versiones a futuro.
4. Incorporar elementos de **diseño inclusivo** en futuras iteraciones de la herramienta o similares.
5. Detectar y distinguir las **capacidades técnicas instaladas** en un determinado municipio, y avanzar hacia un modelo flexible de la herramienta que desarrolle distintos niveles de servicio.
6. En la implementación, establecer con claridad en qué actor(es) recae la **labor de comunicación de la iniciativa y la capacitación** de los usuarios más relevantes. Diseñar ambas campañas con claridad al inicio de la iniciativa.
7. Profundizar **canales de comunicación y diálogo** entre los aliados con resultados alcanzados, o espacios de mejora.



8. Generar un **sistema de indicadores mínimos que puedan ser monitoreados de manera constante**. Para nuevas implementaciones, definir objetivos al inicio de su implementación y crear indicadores de base; para los casos de Montevideo y Costa Rica, avanzar en métricas que permitan aprender sobre el rendimiento y potencial de la iniciativa.
9. Diseñar **nuevos modelos de sostenibilidad** basados en una carta de servicios. Por Mi Barrio podría pensarse como un servicio de suscripción a gobiernos, tal como sucede en casos similares en la UE.
10. Avanzar en la **usabilidad y accesibilidad** de la iniciativa desde la aplicación móvil.

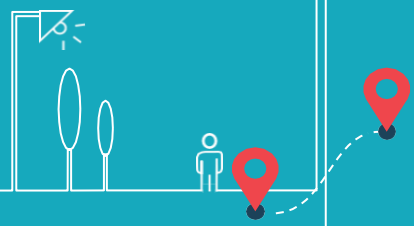




1. Introducción

“Veías un bache en la calle y sabías que el bache estaba ahí y no sabías cómo reportar eso a la IM. Escribías al buzón ciudadano, mandabas un correo, nunca nadie más te respondía. Podías poner una publicación en Facebook enojado, diciendo “qué horror eso” (...) Podías tuitear (...) Tenías todas esas opciones y la Intendencia de Montevideo tenía un sistema interno de reclamos que decían es un súper sistema, que nadie conoce, pero que procesa todo eso... Entonces la gracia era lograr atar a las autoridades a que se comprometieran a abrir su sistema e integrarlo.”

Entrevista cofundador de DATA, Uruguay



La herramienta digital Por Mi Barrio (<https://pormibarrío.uy/>) fue lanzada en Montevideo, Uruguay en el año 2015 con el objetivo de facilitar a los habitantes de la ciudad reportar problemas urbanos, tales como baches, basurales, problemas de iluminación e infraestructura. Por Mi Barrio está basado en el software *FixMyStreet* y desarrollado por la organización de la sociedad civil DATA, en convenio con la Intendencia de Montevideo y la Defensoría del Vecino. A diferencia de iniciativas similares a nivel mundial, Por Mi Barrio cuenta con el involucramiento directo de la Municipalidad de Montevideo, la cual colabora en el monitoreo de la entrega de servicios públicos. La iniciativa ha sido replicada recientemente en dos municipios de Costa Rica y se han sumado dos municipios más de Uruguay.

Por Mi Barrio se replicó en Costa Rica y fue lanzada en Noviembre 2015 en el municipio de Palmares, seguido por el municipio de Osa en Febrero de 2017. Durante 2017, Por Mi Barrio se extendió también en Uruguay, en el municipio de Rivera.¹

El impacto de las herramientas de tecnología cívica para propiciar un aumento en la capacidad e interés de respuesta de los gobiernos a los problemas de los ciudadanos varía según el caso, pero se ha mostrado que son los aspectos vinculados a la institucionalidad de la iniciativa, tanto en su diseño como en su grado de uso, los que garantizan un mayor cambio en el nivel de respuesta de un gobierno a los reclamos. Dado el trabajo conjunto de la organización DATA y la Intendencia de Montevideo, en un estudio sobre unas veinte plataformas de respuesta ciudadana, Tiago Peixoto y Jonathan Fox definen Por Mi Barrio como un ejemplo de iniciativa de *alta respuesta institucional*. Destacan, sin embargo, que existe una oportunidad para mejorar el grado de escucha del gobierno (*feedback*), como también el nivel de adopción por parte de los usuarios².

¹ Río Negro y Maldonado, aunque estos últimos, aún están proceso de implementación a la redacción del informe. También Rocha comienza a acercarse a la iniciativa a través de la plataforma de Innovación con Sentido. Ha habido además otros intentos de replicaciones o esfuerzos similares basados en esta iniciativa en Asunción (Paraguay) y Córdoba (Argentina).

² Peixoto, T.; y Fox, J. (2016) When Does ICT-Enabled Citizen Voice Lead to Government Responsiveness? Background Paper 2016 World Development Report Digital Dividends. Disponible en: www.worldbank.org/wdr2016



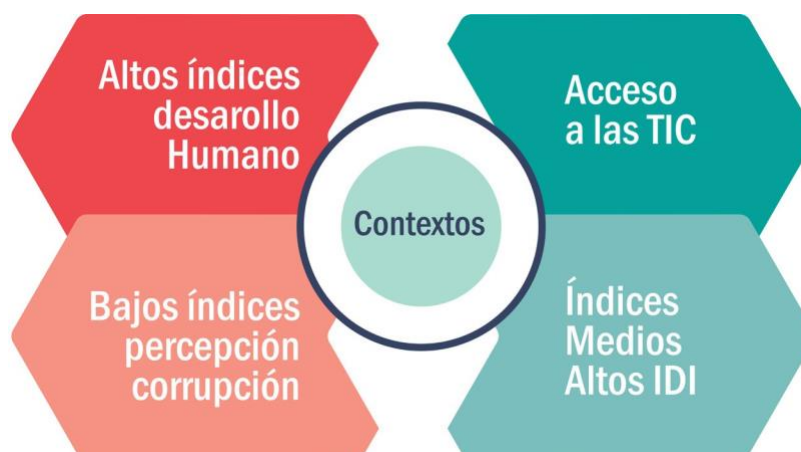
Este estudio tiene por objeto analizar en profundidad la iniciativa, sus replicaciones, evolución y resultados en el tiempo con la finalidad de derivar lecciones útiles para la región. En particular, el estudio analiza:

- 1** La formación, funcionamiento y sostenimiento de la iniciativa a lo largo del tiempo;
- 2** Las condiciones y contexto del proceso de colaboración entre varios actores para el desarrollo de la iniciativa;
- 3** Los resultados alcanzados y los principales desafíos;
- 4** Los factores que podrían favorecer o limitar la implementación de Por Mi Barrio o iniciativas similares en otros contextos.



1.1. Sobre Costa Rica y Uruguay

Los países estudiados en el informe presentan características que los hacen singulares en el contexto de América Latina, con similitudes en dimensiones geopolíticas, institucionales e indicadores de desarrollo que propician una adopción de las TIC. Esto permite generar mayor comparabilidad a los efectos de describir y analizar las iniciativas.



- Altos índices de Desarrollo Humano: Uruguay se ubica en el puesto 54 y Costa Rica en el puesto 66³ de 188 países; ambos son considerados dentro del grupo de Desarrollo Humano Alto.
- Altos índices de acceso a las tecnologías de información y comunicación (TIC): 83% en Montevideo, 73% en Palmares y 67% en Osa.⁴ (El promedio de acceso a Internet en América Latina es del 50%).

³ PNUD (2016). Índice de Desarrollo Humano. Disponible en:

http://desarrollohumano.org.gt/wp-content/uploads/2016/04/HDR2016_SP_Overview_Web.pdf

⁴ Uruguay, Encuesta Usos de las Tecnologías de la Información y Comunicación. http://www.inec.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=21edebod-0ae1-4bc8-b9a3-7d515f077228&groupId=10181

Costa Rica, Encuesta Nacional de Hogares (ENAHG), 2017.

<http://www.inec.go.cr/otros-temas-ciencia-y-tecnologia/tecnologias-de-informacion-y-comunicacion-en-hogares>

- Ambos poseen bajos índices de percepción de corrupción: Uruguay lidera en la región, mientras que Costa Rica sigue en el puesto 5, luego de Chile, Barbados y Bahamas.⁵
- Índices Medios-Altos del Índice de Desarrollo de TIC (IDI): 7.16 puntos para Uruguay y 6.44 Costa Rica ⁶, y además ambos países continúan escalando posiciones en los últimos años.
- Desde 2018, Uruguay es parte del Digital 7—los siete países que lideran el mundo en materia de gobierno digital.
- Miembros de la alianza *Open Government Partnership* (OGP): en 2011 ingresó Uruguay, y al año siguiente Costa Rica.

En lo que refiere al marco legal, la ley de acceso a información pública y las leyes de gobierno abierto fueron promulgadas hace varios años en el caso uruguayo. Costa Rica en cambio aún espera esas leyes, aunque tiene directrices bajo la forma de decreto para ambos aspectos desde 2017.

Estos datos apuntan a ilustrar escenarios en los que hay un compromiso desde las políticas públicas para sostener el desarrollo humano, gobiernos que apuestan a la transparencia y donde las TIC ocupan un lugar de relevancia en la agenda.

⁵ Transparencia Internacional, Índice de percepción de corrupción, 2017. Uruguay estuvo en el puesto 23 de 180 países y Costa Rica en el puesto 39. Disponible en: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

⁶ *Measuring the Information Society Report 2017*
https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2017/MISR2017_Volume1.pdf



1.2. Cómo se organiza este estudio

El capítulo dos desarrolla en detalle las motivaciones, antecedentes y desarrollo de la iniciativa Por Mi Barrio en Uruguay y Costa Rica. El capítulo tres, por su parte, analiza los principales hallazgos englobados en cinco categorías analíticas: Participación y uso, Colaboración, Inclusión, Apropiación municipal, y Sostenibilidad. La sección cuatro reflexiona sobre los principales aprendizajes y desafíos del caso, y en base a ellos, presenta una serie de recomendaciones para la propia iniciativa, o soluciones similares a nivel regional, y potencialmente, global. El detalle de la metodología, fuentes de información, entrevistados, agradecimientos y reseña sobre las autoras se incluyen al final del reporte.

El trabajo de síntesis liderado por las autoras se ha basado en múltiples fuentes informativas y en la literatura recabada para el estudio. Los hallazgos y recomendaciones que presenta el informe son resultado de un proceso interpretativo informado por conceptos provenientes del campo de la tecnología cívica, gobernanza y participación ciudadana.





2. Por mi Barrio en Uruguay y Costa Rica

DATA se acerca diciendo (...) “hay una solución en el Reino Unido, que lo que hace es que la gente, a través de una plataforma, con un mapita pueda hacer denuncias de lo que pasa en su barrio... entonces lo que dijimos fue que estaba bárbaro... pero de nada sirve que el ciudadano haga un reclamo en una plataforma cualquiera si no hay respuesta”

Entrevista, Dirección de TI, Intendencia de Montevideo

Por Mi Barrio fue lanzado por primera vez en el municipio de Montevideo, Uruguay, en julio de 2015 como un proyecto de la organización de la sociedad civil DATA, la Intendencia de Montevideo y el Fondo Acelerador de Innovaciones Cívicas y Plataforma de Innovación Con Sentido y Omidyar Network. Por Mi Barrio es una solución basada en dos pilares fundamentales y complementarios:

- 1) software libre y tecnología abierta;
- 2) más apertura y mejora en la eficiencia de la gestión de los reclamos ciudadanos.

Por Mi Barrio es, entonces, una herramienta tecnológica (aplicación web y app móvil), originalmente basada en el software *FixMyStreet*, y actualmente integrada al sistema de reclamos del municipio que permite a los ciudadanos realizar una denuncia sobre problemas urbanos (alumbrado, calles, limpieza, etc.). Esta integración se produce a partir de *Open311*, una aplicación basada en software de código abierto. es el carácter abierto de la herramienta, lo que permite la transparencia de la gestión, así como del procesamiento de datos. Es decir, al ser abierto, además es potencialmente verificable por otros, configurando infraestructura digital pública.

Desde esta dimensión, el objetivo es mejorar la infraestructura de la ciudad y ayudar a los vecinos a elevar sus reclamos habilitando un canal adicional a canales tradicionales municipales, tales como reclamos vía la web oficial de gobierno, llamada telefónica, correo electrónico o ventanilla, en tanto la denuncia queda visible para que otros ciudadanos que usan la herramienta o aplicación móvil puedan comentar o complementar la información brindada.

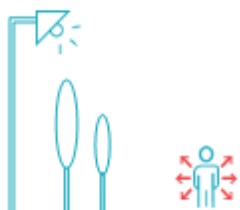
El reclamo presentado en Por Mi Barrio queda integrado al sistema de reclamos oficial del municipio (conocido como SUR- Sistema Único de Reclamos) y generalmente recibe un número único para poder hacer un seguimiento. Este último aspecto brinda un diferencial a Por Mi Barrio de otras aplicaciones, perfiles en plataformas de redes sociales o servicios,⁷ en tanto no persigue únicamente que se dé cuenta de un problema urbano y compartirlo con otros, sino que busca la integración al sistema oficial de reclamos para que sea solucionado por el municipio. Con ello, la expectativa es que se movilicen mejoras

⁷ Como es el caso original de *FixMyStreet*, utilizado para hacer denuncias y no reclamos oficiales en la municipalidad.

En líneas generales, la implementación de Por Mi Barrio se basa en pilares técnicos, de participación y en instrumentos legales:

- **Técnicos:** el rediseño de la interfaz a nivel estético, de usabilidad y responsivo para su uso en dispositivos móviles de lo que estaba disponible en *FixmyStreet*, adaptado específicamente a los municipios de Uruguay y de Costa Rica con sus características propias;
- **Participación:** el trabajo en el canal *offline* a través de talleres, eventos, reuniones con referentes y un convenio con la Defensoría del Vecino en el caso de Uruguay;
- **Convenios:** que definieron los requerimientos de integración técnica en profundidad con los sistemas del gobierno local, así como también dimensiones de carácter institucional que enmarcaban la colaboración y responsabilidades entre las partes, sociedad civil y gobiernos municipales.

Las siguientes secciones detallan cada uno de estos pilares, junto con las particularidades e historia en cada caso.



2.1 Por mi Barrio en Uruguay: la historia

2.1.1 Actores

Para comprender el surgimiento de la iniciativa Por Mi Barrio resulta indispensable conocer a los actores involucrados en el proceso que implicaron fundamentalmente a cuatro sectores:

- DATA, organización líder del proyecto y creadora de la iniciativa.
- La Intendencia de Montevideo: la Dirección de Tecnología Informática, el principal promotor interno de la iniciativa en la entidad gubernamental, las distintas áreas de servicios de la Intendencia de Montevideo implicadas, así como el Departamento de Comunicación y los dos intendentes que han estado liderando la organización.
- La Defensoría del Vecino de Montevideo.
- Fundación AVINA, como organismo financiador de la iniciativa, mediante el Fondo Acelerador de Innovaciones Cívicas y Omidyar Network, como organismo donante a este fondo.



DATA fue la organización que impulsó el desarrollo original de Por Mi Barrio inicialmente en la Intendencia de Montevideo. Para DATA el desafío de ser una organización de la sociedad civil basada en un país pequeño, en una región en desarrollo, implicó posicionarse como un actor que “actúa localmente y piensa globalmente” en sus intervenciones nacionales y regionales, en diálogo con las discusiones globales sobre los temas de datos abiertos y tecnología cívica.



Desde este ethos, DATA identificó un nicho para ofrecer una innovación sustantiva en la implementación del software de *FixMyStreet* mediante su integración al sistema de reclamos de la Intendencia de Montevideo. Las tres líneas consideradas diferenciales por DATA en la propuesta de financiamiento a AVINA en la implementación de Por Mi Barrio se basaron en:

- el rediseño completo de la interfaz a nivel estético, de usabilidad y responsivo para su uso en dispositivos móviles,
- el trabajo en el canal offline a través de talleres, eventos, reuniones con referentes y un convenio con la Defensoría del Vecino y,
- una serie de condiciones mínimas en relación a la participación de la sociedad civil y requerimientos de integración técnica en profundidad con los sistemas del gobierno local, soportado por un convenio ⁸.

⁸ Carranza, Daniel (2017) Lecciones, experiencias y aprendizajes en el ámbito de gobierno abierto: El caso de DATA Uruguay en Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/41353>

Desde DATA destacan como elemento central para la aceptación de AVINA de financiar el proyecto la existencia de un documento firmado que avalara la integración de la herramienta al sistema de reclamos de la municipalidad, no sólo para ingresar los reportes sino para poder procesarlos y brindar una devolución a los ciudadanos que usaban la herramienta. Esto se consiguió, y fue lo que permitió iniciar con la implementación de Por Mi Barrio en esa ciudad. Este documento era una prueba formal de la voluntad de co-creación de una plataforma para resolver un problema de interés para ambas partes

Para AVINA⁹, el proyecto representaba un laboratorio interesante para pensar los procesos de tecnología cívica desde otra perspectiva, ya que las aplicaciones de reporte ciudadano en aquel momento no estaban respaldadas por el Estado, quitando incentivos a la participación. El acuerdo con la Intendencia de Montevideo permitía avanzar en la exploración de una iniciativa de co-creación entre dos actores fundamentales.

El contexto uruguayo de promoción de los datos abiertos, el acceso a la información pública y el trabajo colaborativo en el marco de grupos de trabajo favoreció que se pudiera desarrollar un acuerdo de colaboración como el logrado por DATA y la Intendencia de Montevideo para la implementación de PMB. Por ejemplo, la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública en 2008 fue un puntapié central para luego fomentar iniciativas de datos abiertos y gobierno abierto en Uruguay¹⁰. Casi en paralelo, a nivel nacional se gestó un proceso informal desde AGESIC que terminó en la creación de un Grupo de Trabajo de Datos Abiertos, en el que lograron participar actores de academia y sociedad civil, incluyendo futuros miembros de la organización DATA.

La división de tecnología de la información (TI) de la Intendencia de Montevideo fue pionera en la escena de datos abiertos en Uruguay. Comenzó a publicar datos en formato abierto desde el 2009, convirtiéndose en la primera de América Latina. Este interés por impulsar los datos abiertos en la administración pública, cuando la discusión aún era incipiente en otros contextos, no deja de ser un factor central en la implementación de PMB.

⁹ Entrevista Lucía Abelenda, octubre 2017

¹⁰ Scrollini, Fabrizio (2014). Montevideo en Datos abiertos y ciudades inteligentes en América Latina. Estudio de casos. CEPAL. Disponible en:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37089/S1420540_es.pdf

Es relevante además señalar que es el municipio más poblado de Uruguay, con aproximadamente 1,4 millones de habitantes. A nivel administrativo, la Intendencia cuenta con 8500 empleados, y un presupuesto anual de 655 millones de dólares (2017). El área de tecnología informática contaba con más de 60 empleados ese mismo año

El área de TI de esta entidad ya había desarrollado un sistema interno para la gestión de reclamos ciudadanos llamado SUR. Esta característica, en la que los reclamos ya estaban integrados a un sistema informático único – y no por dependencias o áreas – constituye un elemento central para comprender las características y alcance de la implementación de Por Mi Barrio en Montevideo.

La Defensoría de Vecinos y Vecinas de Montevideo desde su rol de cercanía con los habitantes de esa localidad se involucró tempranamente en el proyecto mediante un convenio de colaboración con DATA para desarrollar talleres y capacitaciones de la herramienta Por Mi Barrio cuando aún se estaba implementando. De esta forma la herramienta fue conocida por los/as concejales y líderes vecinales previo a su lanzamiento.

La Fundación Avina a través de su Fondo acelerador de Innovaciones Cívicas y Omidyar estaba interesada en promover proyectos de tecnología cívica, pero entendió que el impacto de una iniciativa como la que planteaba Por Mi Barrio se vinculaba con el proceso de co-creación de tecnología cívica entre sociedad civil y Estado.



LINEA DE TIEMPO DATA - PMB





Datos Abiertos, Transparencia y Acceso a la información -DATA- es una organización de la sociedad civil fundada en Uruguay en abril de 2012. DATA trabaja en temas de gobierno y datos abiertos, acceso a la información pública y participación a través del uso de tecnología cívica. Se definen como una organización horizontal, basada en el consenso, cuya visión es la de brindar un valor agregado a sus proyectos mediante el trabajo en colaboración o asociación con expertos en gobierno, academia, medios y grupos de interés en temáticas comunes. Su trabajo se centra en tres pilares: el desarrollo de herramientas de tecnología cívica, tales como Por Mi Barrio, la creación de comunidad mediante la organización o participación en eventos de interés, y el activismo, mediante la promoción de los datos abiertos y transparencia en Uruguay y la región.

Al trabajar en conjunto con otros socios en sus proyectos, DATA tiene por objeto generar un proceso de transferencia de capacidades en el espacio de la tecnología cívica. Los aportes de la organización son de carácter estratégico, tecnológico y de diseño y usabilidad, basado en los principios de transparencia, participación y apertura¹¹.

El surgimiento de DATA es producto de al menos tres factores: la posición del gobierno uruguayo (nacional y municipal) con respecto a los datos abiertos, que tuvo

consecuencias en la creación de políticas específicas, un diseño institucional gubernamental y un marco legal para encuadrar esta política; las relaciones de los fundadores de DATA con actores del entorno nacional; las relaciones de los fundadores de DATA con la red de actores (*policy network*) a nivel internacional. Es fundamental destacar el rol de los fundadores y consejo directivo de DATA, Fabrizio Scrollini (quien ejerció la presidencia hasta fines de 2016 y ahora coordina ILDA), Gabriela Rodríguez, Victoria Estéves, Daniel Carranza, Fernando Uval y Mariana Mas (esta última actualmente en *Open Society Justice Initiative*).

La organización surgió aglutinando a un grupo de personas que ya tenían algún vínculo con los Datos Abiertos y que veían con preocupación, a la vez que como una oportunidad, que la innovación gubernamental había generado una mayor oferta de datos abiertos que de demanda por parte de la sociedad civil, situación que se replicaba en varios países de la región. En junio de 2013 DATA organizó la Primera Conferencia Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe, y la entonces primera edición de ABRELATAM, posicionándose como una referencia en la temática en la región. Esta visibilidad de la naciente DATA, y su papel central en la organización de estas conferencias regionales, ayudaron a posicionarla como un actor institucionalizado reconocido y legitimado para establecer un vínculo formal de colaboración como la que propone Por Mi Barrio.

¹¹ Carranza, 2017. Op.cit.

2.1.2 El proceso de colaboración en Montevideo y sus matices

Más allá de chico en su tamaño (en especial en lo relativo a sus vecinos) y en particular en su población, Uruguay es un país de cercanías. Los uruguayos aman “quejarse” de que todo el mundo se conoce entre sí, pero esto trae enormes ventajas a la hora de acceder a personas u organismos clave y la sociedad civil explota esta fortaleza constantemente.

Entrevista co-fundador, DATA

Desde DATA se considera esencial el acuerdo inicial con la Intendencia en aquel entonces, Ana Olivera, ya que con el aval político consiguió cerrar el acuerdo con AVINA y obtener los fondos para comenzar el desarrollo de la implementación con la Intendencia de Montevideo. Sin embargo, la propuesta de DATA ingresó antes informalmente a la Intendencia a través de los conocimientos personales entre personal de la OSC y de Tecnología de Información (TI) de la Intendencia, que ya compartían intereses y espacios en común, principalmente vinculados con los datos abiertos y el acceso a la información pública.

La gestión en la relación entre DATA y la Intendencia de Montevideo, constituye una característica esencial, y compleja del proyecto en su carácter colaborativo entre múltiples partes interesadas. La visibilidad de la naciente DATA en las distintas conferencias regionales sobre datos abiertos, y su papel central en la organización de las mismas, ayudaron a posicionarla como un actor institucionalizado reconocido y legitimado para establecer un vínculo formal de colaboración en el proyecto Por Mi Barrio con la Intendencia de Montevideo, y para obtener el Fondo Acelerador de Innovaciones Cívicas Avina-Omidyar para implementar Por Mi Barrio en Montevideo.

La estrategia de colaboración entre distintas partes interesadas que propone Por Mi Barrio, representa la estrategia de trabajo en conjunto con otros actores que constituye un sello de la organización.

Desde el lado del gobierno, y a lo largo del tiempo, existieron distintos niveles de apoyo e involucramiento con la iniciativa, según el área y la gestión de turno. En 2015 se produjo un cambio en las autoridades

municipales luego de las elecciones, en la que la Intendente que originalmente firmó el acuerdo, Ana Olivera, fue sucedida por Daniel Martínez, once meses después del lanzamiento de PMB. Si bien ambos candidatos pertenecen al Frente Amplio, un frente político de coaliciones de izquierda, representan distintas facciones (Partido Comunista y Partido Socialista respectivamente). Los cambios de gobierno, con el ingreso de nuevos equipos, son una marca de estos procesos en la administración pública, que tuvieron efectos sobre la evolución de Por Mi Barrio en términos de visibilidad y prioridad. Los entrevistados de la Intendencia de Montevideo y de DATA no han puesto en duda la continuidad del proyecto, pero sí emergen las dificultades que han tenido que sortear con la transición vinculada a la prioridad del proyecto en la agenda de la gestión. Mientras que la IM debe avanzar en soluciones concretas para los ciudadanos y atender a las dimensiones políticas y culturales en torno a la dimensión de los datos abiertos y su apropiación por parte de empleados y funcionarios municipales que ven amenazado su poder con esta iniciativa, DATA como OSC sí puede “avanzar en proponer soluciones locas” como afirmó un entrevistado de la IM.

Los distintos niveles de apoyo con el proyecto dentro de la Intendencia de Montevideo también se plasmaron en el nivel de compromiso tanto para la puesta en marcha como para el funcionamiento posterior. El proyecto fue impulsado internamente en la Intendencia por el área de TI, quienes a su vez eran los que estaban trabajando codo a codo en la implementación con DATA. Si bien hubo que ajustar tiempos y procesos entre ambos equipos técnicos, se compartían los valores y objetivos.

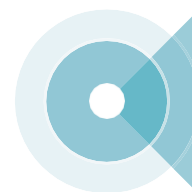
El perfil era básicamente ingenieros, técnicos. En general nosotros lidiamos muy poco con actores políticos. (...) Creo que la gente a cargo de esto [en IM] también eran personas con un liderazgo particular, y que venían muy fuerte de la comunidad de software libre y de open source... Tenían una visión de la tecnología bastante progresista en el sentido amplio del término; gente que decía “ok, cómo la tecnología va a beneficiar genuinamente a las personas y va a beneficiar a la intendencia”. Y gente que tenía ganas de reformar los procesos...

Entrevista a co-fundador de DATA

Cuando se lanzó Por Mi Barrio, se decidió comenzar por incorporar solo algunas áreas de servicios de la Intendencia de Montevideo, para luego ir sumando a otras áreas con el correr de los meses. Tanto desde la Intendencia, como desde DATA, se considera que fue un acierto comenzar gradualmente, ya que esto permitió conseguir más apoyo interno sin que la herramienta fuera considerada una amenaza y aplacar temores de que algunas áreas de la Intendencia (en particular limpieza), fueran objeto de una “avalancha” de reclamos. La dimensión técnica de la implementación del proyecto contó con una curva de aprendizaje en el lenguaje de programación para conectar a la herramienta Por Mi Barrio con el Sistema Único de Reclamos (SUR) de la Intendencia de Montevideo.

La comunicación del proyecto emerge, en cambio, como una de las áreas más problemáticas en la gestión y lanzamiento del proyecto. El presupuesto de DATA asignado a comunicación para PMB era exiguo y no permitía llegar masivamente a la población. El equipo de DATA estimó poder contar con apoyo del departamento de comunicación con la Intendencia de Montevideo, que se había estipulado en el acuerdo. Se recurrió a un trabajo político para acordar tanto el nivel de compromiso del sector de Comunicación de la Intendencia de Montevideo, así como el mensaje que se quería transmitir. El hecho de tener un acuerdo “tan claro” con el director del departamento de tecnología de la Intendencia preservó las características del proyecto en sus aspectos materiales, así como en su comunicación, pero no se logró concretar el nivel de compromiso con el proyecto, más allá de lo estrictamente explicitado en el convenio. Además de la importancia de la comunicación en lo relativo a la campaña de sensibilización a la población que se materializó en algunos afiches urbanos, tampoco prosperó la iniciativa de desarrollar más talleres en conjunto con centros de tecnología y acceso a Internet vinculados al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) del poder ejecutivo nacional, localizados en barrios con mayores índices de pobreza.

La Defensoría del Vecino de Montevideo estuvo involucrada con el proyecto desde los orígenes con las acciones de capacitación en el uso de la herramienta por parte de los vecinos. Se realizaron talleres en los meses del lanzamiento, y a pesar que hubo intentos de generar más actividades conjuntas con DATA y de integrar datos de los reclamos no resueltos en la plataforma a los canales de la defensoría, los hallazgos muestran que no se logró avanzar sobre esa iniciativa. Esto resulta llamativo si se considera que la información de la plataforma podría haber resultado un insumo informativo valioso en relación a los reclamos y su gestión con la IM.



2.1.3 Financiamiento

El financiamiento de la iniciativa Por Mi Barrio en su implementación por DATA en el municipio de Montevideo provino del fondo obtenido con AVINA (AVINA Américas con el apoyo de Omidyar Network) por un monto cercano a los 130 mil dólares. Para su implementación en Rivera contó con el apoyo de la Plataforma de Innovación con Sentido (AVINA – CAF)¹². Desde 2017 DATA se encuentra también aplicando a otros fondos nacionales (como por ejemplo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto) para replicaciones en otros municipios uruguayos (Río Negro, Rocha).

¹² La replicación en Rivera, anunciada en mayo de 2017 también incluyó inicialmente a la Intendencia de Maldonado pero en este último caso no se ha avanzado aún.



2.2 Por Mi Barrio en Costa Rica

2.2.1 Actores involucrados

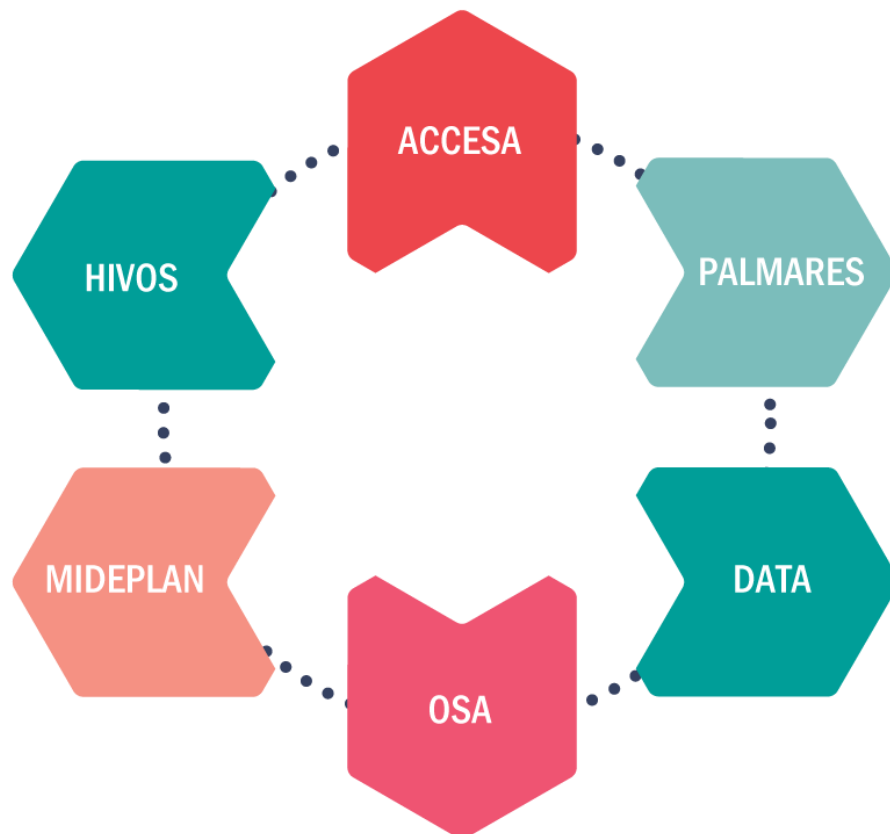
Para fines de 2014 surgió la oportunidad de implementar Por Mi Barrio a partir de contactos personales entre ACCESA y DATA. Desde ACCESA se consideró que implementar Por Mi Barrio en Costa Rica podría ser un proyecto a desarrollar y lanzar rápidamente, que pusiera en práctica algunos de los valores que defendían como organización y que los diera a conocer frente a socios clave y la sociedad costarricense en general¹³.

Inicialmente, el objetivo era implementar Por Mi Barrio en tres municipios. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de ACCESA en contactar a gobiernos locales con el apoyo de la Secretaría Técnica de las Contralorías de Servicio del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), hasta la fecha del informe la herramienta sólo se pudo implementar en dos municipios: Palmares y Osa.



¹³ (ACCESA, 2017: 8)

Los principales actores involucrados en el desarrollo de Por Mi Barrio en Costa Rica implicaron a:



Desde ACCESA, la lógica de introducción de la herramienta en el contexto de Costa Rica fue a través de los datos abiertos y el gobierno abierto, y la necesidad de las plataformas digitales como vehículos para hacer más eficientes y transparentes los procesos de la gestión municipal, así como también para estimular la participación ciudadana en esta temática.

A nivel legal, se siguió el mismo esquema en Costa Rica que el convenio original entre DATA y la Intendencia de Montevideo, con las adaptaciones pertinentes para el Municipio de Palmares y el de Osa respectivamente.

En el nivel técnico, desde DATA se trabajó en una adaptación de la versión de Por Mi Barrio utilizada en Montevideo para Costa Rica. La flexibilidad y maleabilidad del diseño de la plataforma, característica dada desde el paquete de software de *FixMyStreet*, permitió crear en el caso de Costa Rica

un back-end específico cuando los municipios no cuentan con un sistema informático propio de gestión de los reclamos, a diferencia de Montevideo que contaba con el sistema SUR. Uno de los primeros cambios realizados a la herramienta fueron las categorías de reclamos que eran distintas y/o utilizaban varios nombres.

El proyecto de Por Mi Barrio en Costa Rica tuvo como principal beneficiario a los gobiernos municipales. Para ACCESA era fundamental comenzar a generar un espacio institucional a nivel gubernamental sobre datos abiertos y transparencia en el fortalecimiento de la capacidad democrática, pero para ello era necesario contar con el desarrollo material de una herramienta digital. Los ciudadanos de los municipios de Palmares y Osa aparecen en esta primera iteración del proyecto Por Mi Barrio en Costa Rica como un segundo grupo de beneficiarios, con la misión de cambiar el concepto de participación pública. Es fundamental destacar que el proceso de descentralización en Costa Rica es considerado como incipiente en comparación con el nivel de poder y atribuciones del gobierno central.

Sobre ACCESA

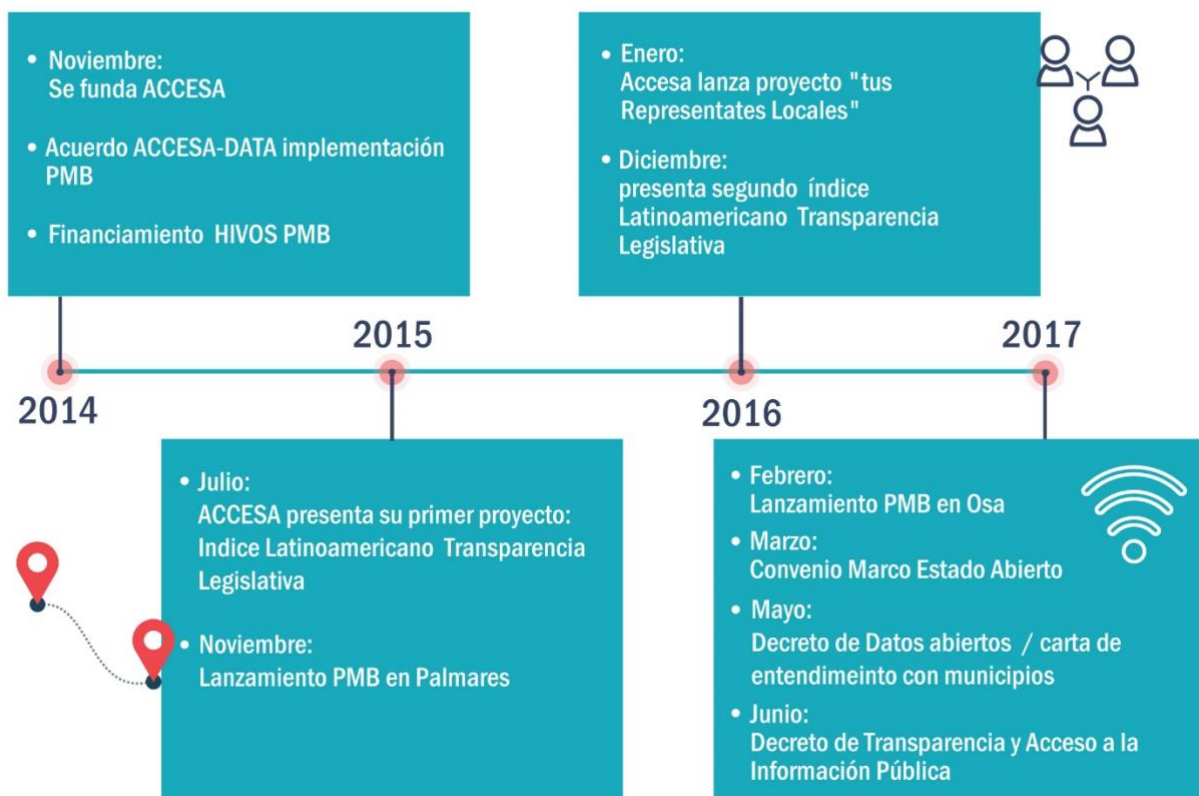
El Centro de Estudios Ciudadanos para una Sociedad Abierta (ACCESA)- nació en noviembre de 2014 en Costa Rica. Su trabajo está centrado en el desarrollo de investigaciones y herramientas innovadoras, utilizando las TIC para incentivar la participación ciudadana, fomentar la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información de interés público. El nacimiento de ACCESA coincide con un momento propicio para impulsar una agenda de promoción de la transparencia en la función pública y la participación ciudadana sustentado en un contexto de mayor adopción de las TIC en el país y una mayor atención del gobierno hacia una agenda sensible a estos temas. Las líneas estratégicas de la organización implican la elaboración de investigaciones y estudios en los temas que promueve la asociación; el desarrollo de herramientas interactivas para distintas plataformas utilizando las TIC, el trabajo en red y alianzas estratégicas con actores con objetivos afines y la promoción e incidencia en los temas de la agenda de la organización.

Como todo comienzo de una OSC en la región, la misma estuvo atravesada por dificultades burocráticas (por ejemplo, en la obtención de su personería jurídica) así como presupuestarias. No obstante, lograron a los pocos meses obtener financiamiento internacional (HIVOS) para comenzar con Por Mi Barrio y constituirse en un referente de la temática en su país y en la región.

En julio de 2015 se presenta el primer proyecto de la organización, la presentación de la primera aplicación en Costa Rica del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa, en la Sala de Beneméritos de la Asamblea Legislativa, que volvió a repetir al año siguiente.

En 2017 ACCESA contaba con un equipo conformado por 11 personas. Su presidencia está a cargo de María Fernanda Avendaño. Es una organización sensible al aprendizaje interno y al desarrollo de sus procesos internos, incluyendo las funciones estratégicas y de liderazgo. Este ethos también se manifiesta en su vocación por evaluar y documentar en profundidad los proyectos en curso. Los documentos de estos ejercicios de revisión, vinculados a la mejora y sostenibilidad de la aplicación de Por Mi Barrio en los municipios de Palmares y Osa, han sido insumos fundamentales para este trabajo.

LINEA DE TIEMPO ACCESA - PMB



2.2.2 El proceso de implementación en Costa Rica

La iniciativa en Costa Rica pasó por diversas fases, similares a las de Montevideo, pero con distintos tiempos en tanto no había que integrar la herramienta a un back-end de reclamos de las respectivas municipalidades ya que dicho sistema no se encontraba implementado. Una vez que se identificaron a estos dos municipios como contrapartes interesadas, se avanzó por un lado en la adaptación técnica de la plataforma con el equipo de DATA en Uruguay. Este proceso avanzaba pero no a un ritmo fluido para ACCESA, quedando agujeros temporales en la comunicación que enlentecieron el proceso y fluidez.

Una vez definidas y adaptadas las categorías necesarias pertinentes a las clasificaciones de reclamos de ambos cantones, el equipo de ACCESA realizó dos talleres de capacitación con los funcionarios de los cantones de Palmares y Osa, previo al lanzamiento público de la iniciativa. Aun cuando la misma no estaba integrada a ningún sistema de reclamos en los cantones, en la medida que no contaban con esta infraestructura, era fundamental no sólo que los empleados municipales conocieran en profundidad las funcionalidades de la herramienta, sino fundamentalmente las implicancias de trabajar bajo un paradigma de gobierno abierto.

En noviembre de 2015 se produjo el lanzamiento oficial de la herramienta en el Municipio de Palmares con la presencia de su alcalde de aquel entonces. En febrero de 2017 se lanzó en la Municipalidad de Osa¹⁴. Al igual que en Montevideo, el liderazgo en la implementación de Por Mi Barrio en ambos cantones fue asumido por el área de tecnología informática. Un problema que ACCESA identificó en el proceso de implementación de la iniciativa es que en Palmares no se involucró a los funcionarios o las autoridades municipales en la elaboración de los materiales de comunicación, aspecto que no fue bien recibido por parte de ellos. A partir de esa experiencia en Osa intentaron desarrollar un proceso más participativo en materia de comunicación.

En el caso de Palmares, la herramienta ha convivido con dos gestiones municipales de distinto signo político, en tanto hubo elecciones municipales en febrero de 2016. En ambos casos los alcaldes manifestaron su apoyo y compromiso con la iniciativa, así como con la

¹⁴ Desde ACCESA señalan que la distancia a recorrer (seis horas por carretera) fue un factor que enlenteció la implementación.

política de datos abiertos que le ha llevado a esta municipalidad a ocupar el primer puesto en el Índice de Transparencia en el Sector Público (ITSP)¹⁵.

Para ACCESA, los esfuerzos en Osa debieron inicialmente concentrarse en los distritos más poblados de Palmar y Puerto Cortés, aunque luego no se priorizó ningún distrito en particular. Esos dos centros además presentan un mayor desarrollo relativo que el resto del cantón. Osa tiene calificaciones medias en cuanto a desarrollo humano y competitividad cantonal en Costa Rica (ACCESA, 2017), pero también se encuentra dentro de los cantones con mayor pobreza y más bajo desarrollo social del país. Esta es una situación distinta a la de Palmares con características más homogéneas y de mayor prosperidad. El desafío para ACCESA en Osa implicaba integrar a una población rural y de bajos recursos socio-económicos dentro del ámbito de una tecnología cívica, creada con otro tipo de población en mente. Para ello, según ACCESA, es necesario considerar herramientas que trasciendan a un sitio web y desarrollar una app móvil, más acorde a los patrones de acceso de esa población.

A pesar de las carencias señaladas en el contexto de Osa, algunos de sus emprendimientos online son de los mejores del sector público del país ¹⁶. Además, en Osa, a diferencia de y Montevideo ¹⁷, hay un acceso directo al enlace de Por Mi Barrio en la página principal, lo que estaría señalando el interés de la municipalidad en otorgarle visibilidad a la iniciativa, al igual que en Palmares que la exhiben también en su sitio. Si bien desde ACCESA se reconoce que se ha buscado incentivar un acercamiento con la ciudadanía por medios digitales en la Municipalidad de Osa, lo avanzado ha sido mínimo.

¹⁵ Elaborado por la Defensoría de los Habitantes y el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica (CICAP - UCR), a partir de la información disponible en los sitios web de cada entidad.

¹⁶ En 2016 el Municipio de Osa ganó para su página web de turismo el reconocimiento en la Primera Feria Nacional de Intercambio de Buenas Prácticas Municipales. Portal PZ Actual. 7 diciembre de 2016. Disponible en: <http://www.pzactual.com/pagina-web-de-turismo-de-la-municipalidad-de-osa-gana-importante-reconocimiento/>

¹⁷ A febrero de 2018, el Municipio de Rivera en Uruguay que lo implementó en 2017 también contaba con el enlace a Por Mi Barrio desde la página principal del sitio.

A modo de cierre de este apartado, el proceso de implementación de la herramienta en Costa Rica ha mostrado cubrir los aspectos técnicos, legales e institucionales para garantizar el funcionamiento de la plataforma, pero la baja participación de usuarios y la baja apropiación por parte de los empleados cantonales encienden interrogantes sobre las causas de estos indicadores y el potencial de cambio. Estas han sido elaboradas en un estudio desarrollado por ACCESA durante el 2018¹⁸.

2.2.3 Financiamiento

Al igual que con el caso de Por Mi Barrio en Montevideo, el financiamiento inicial para lanzar la iniciativa provino de fundaciones internacionales. Con el Fondo de Experimentación Cívica de HIVOS se logró financiar la implementación de Por Mi Barrio en Costa Rica, y DATA recibió un financiamiento complementario por parte de la Fundación AVINA para la contraparte técnica del proyecto. El aporte de 30 mil euros de HIVOS tuvo dos etapas: una primera para poner la herramienta en funcionamiento en los dos municipios y la segunda fue para investigar los resultados y el alcance del proyecto (Fondo de Escalabilidad y Auto-sostenibilidad de HIVOS). Desde fines de 2017 ACCESA está trabajando en otros modelos de sostenibilidad financiera del proyecto, aspecto que también reaviva la discusión sobre la apropiación de la herramienta por funcionarios municipales y ciudadanos.

Ante las dificultades de expansión de la herramienta y de mayor apropiación por parte de municipios y usuarios señalados anteriormente, el equipo de ACCESA se planteó revisar la estrategia adoptada con Por Mi Barrio en el país. Esta segunda fase de revisión contó con el apoyo del Fondo de Escalabilidad y Auto-sostenibilidad de HIVOS que le permitiera a ACCESA además construir un plan para garantizar la sostenibilidad de la iniciativa una vez finalizado el financiamiento de los donantes internacionales.



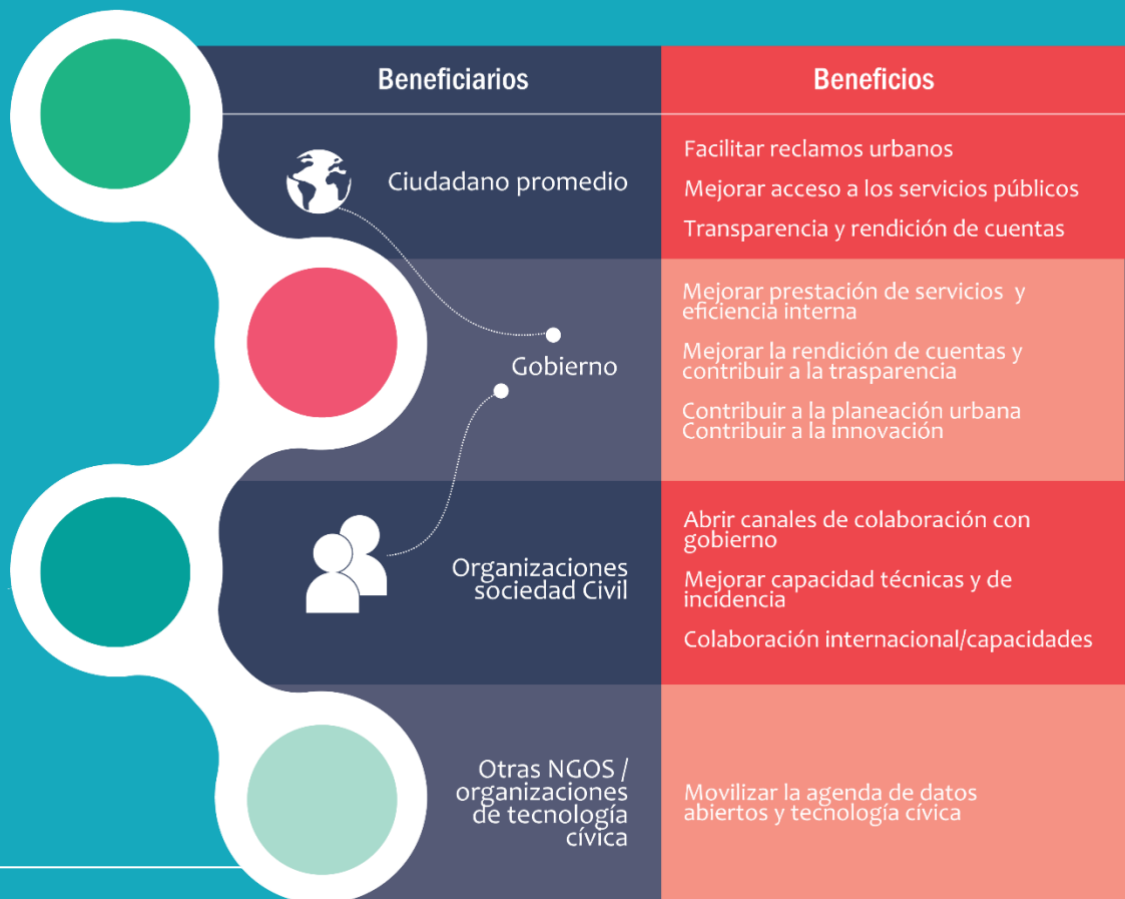
¹⁸ Vargas, M. y Artavia, L., 2018. Informe Final de Investigación a Usuarios Externos de la Herramienta Por Mi Barrio. ACCESA.



3. Hallazgos principales

La herramienta cívica Por Mi Barrio fue diseñada para atender una necesidad que tenían tanto el municipio de Montevideo, como el de Palmares y Osa: por un lado, facilitar un mecanismo de reclamo a la población, y a su vez que ese mecanismo fuera transparente en términos de comunicarle a la población cómo se resuelven sus reclamos. Esta fue la propuesta de base de Por Mi Barrio en ambos países, aunque con matices en su implementación. A su vez, es necesario reforzar la idea de que esta “necesidad” de los municipios no era ni sumamente explícita ni tampoco homogénea en los distintos contextos, así como tampoco entre los diversos niveles funcionales y jerárquicos de estos gobiernos municipales.

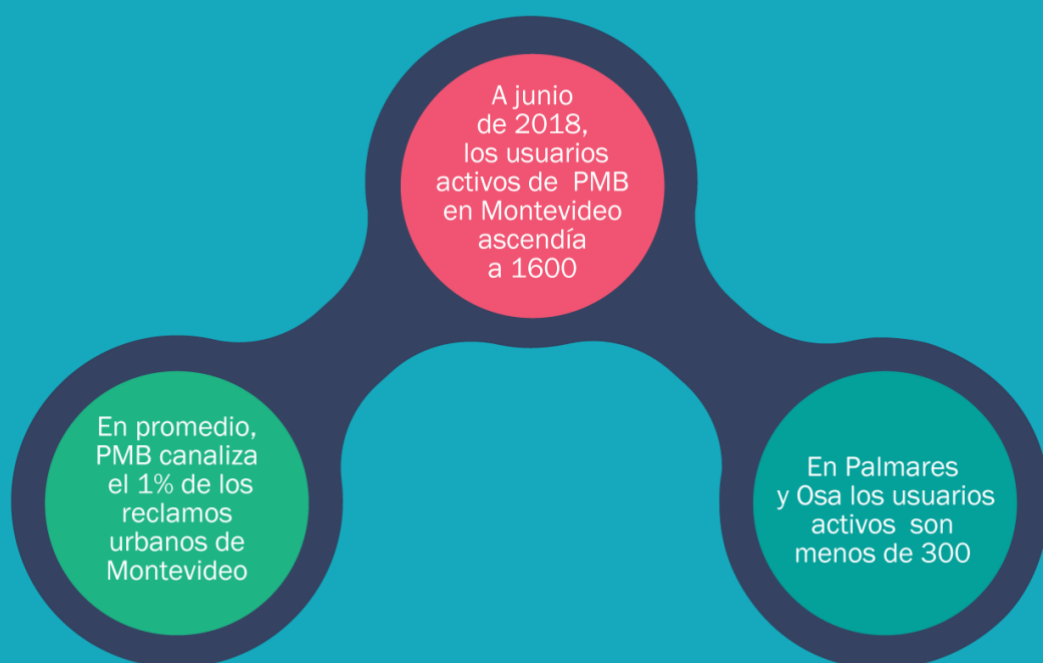
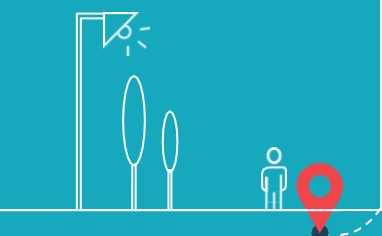
Aparecen también dos premisas adicionales, aunque tal vez no planteadas de manera expresa desde el inicio: una, fomentar la colaboración entre gobierno y Sociedad Civil a partir de la herramienta, y dos, fomentar la innovación en el propio gobierno y contribuir a la eficacia de sus políticas.



3.1 Participación y uso

Existe una relación positiva entre participación en un proceso y capital social: si los actores participantes están convencidos de que aquello sobre lo cual están dialogando va a tener un efecto sobre sus vidas, entonces la participación estará dotada de compromiso y además los cambios serán aceptados a partir de que los mismos fueron debatidos en un diálogo abierto y transparente.

Sin embargo, y a pesar de las características y bondades que parece traer consigo la participación en una herramienta de estas características, la evidencia muestra que el uso de los habitantes de estas municipalidades en la plataforma Por Mi Barrio es muy baja.



En mayo de 2018, Por Mi Barrio en Montevideo registraba:

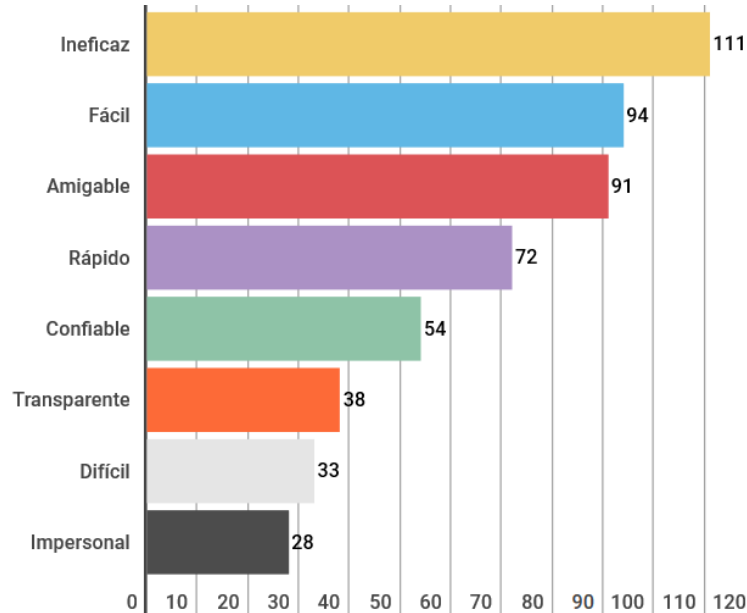


Fuente: <https://pormibarrío.uy/>

En cuanto a las categorías, aquellas relativas al estado de las calles (Vialidad) y al alumbrado público son las que más denuncias tienen en la página. Es llamativo que casi la mitad de las denuncias que recibe la Intendencia de Montevideo a través de todos sus canales (teléfono, web, aplicación, Por Mi Barrio y por ventanilla) responden a la categoría limpieza, mientras que en Por Mi Barrio los problemas viales y de alumbrado se llevan un 55% de las denuncias.

Recurriendo a los datos de la encuesta a usuarios en Montevideo, la calificación de la experiencia de uso y la definición de la misma apuntan a una dirección en la que la motivación para participar no es la más alta: la categoría más utilizada para definir a la herramienta es la de “Ineficaz”

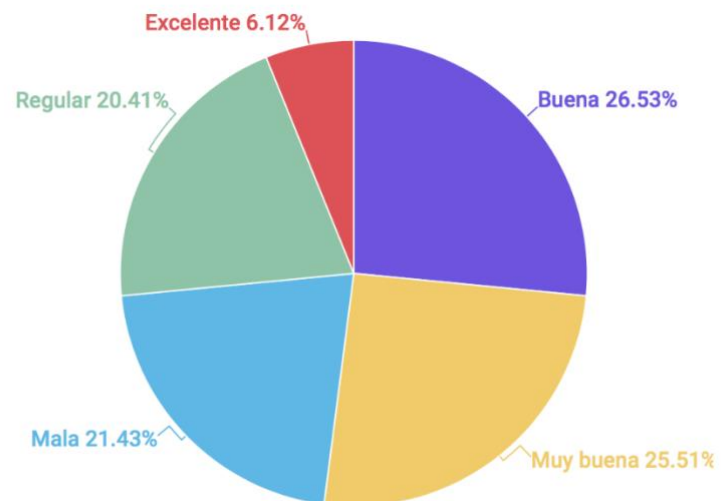
(mencionada 111 veces, alrededor de un 35% de los encuestados la eligen). Cabe notar que las siguientes palabras preferidas denotan características positivas: fácil (94 veces), amigable (91) y rápido (72).



Principales palabras que mejor definen a Por Mi Barrio según usuarios.

Fuente: encuesta a usuarios.

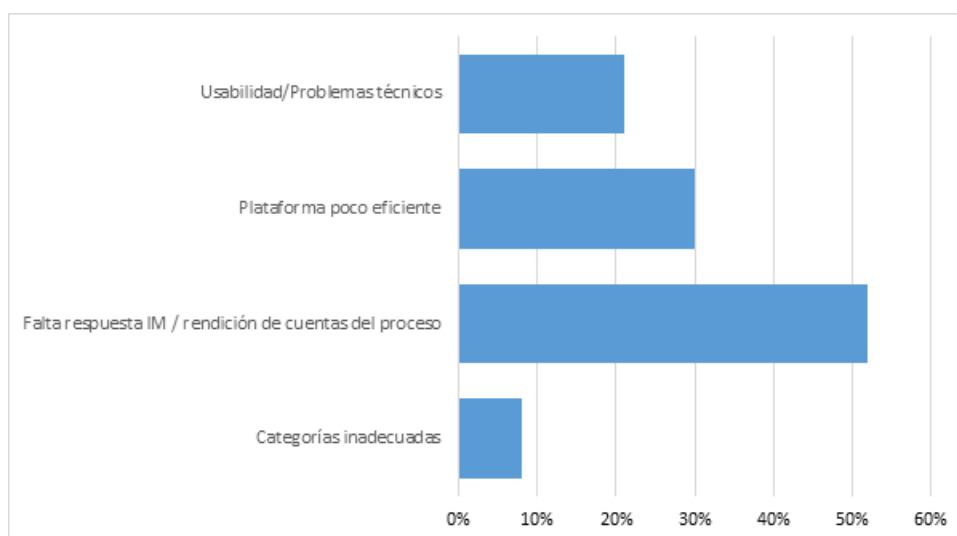
En términos generales, un 52% califica la experiencia de utilizar Por Mi Barrio como “Buena” o “Muy Buena”, mientras un 42% la identifica como “Regular” o “Mala”. Por otro lado, un 77% indica que volvería a usar la herramienta, y un 74% dice la recomendaría a otro vecino.



Experiencia con Por Mi Barrio. Fuente: encuesta a usuarios.

De las 316 respuestas a la encuesta, se recibieron 132 comentarios de los usuarios que reflejan los principales problemas que éstos encuentran cuando usan la herramienta ¹⁹.

El gráfico debajo refleja las principales categorías de los comentarios, que se centran en la percepción de una falta de respuesta a los reclamos por la Intendencia de Montevideo y a una gestión poco transparente del reclamo. La siguiente categoría es la idea que la herramienta es poco eficiente en términos de dar seguimiento y respuesta a los reclamos. Aunque es de suponer que esta categoría se ve influida por los propios procesos de la Intendencia de Montevideo, esto puede explicar por qué la palabra más usada para definir a la herramienta es ineficaz. Es de destacar que los problemas de usabilidad / técnicos son señalados en poco más de un 20% de los comentarios, siendo los problemas de gestión de los reclamos y de comunicación de la herramienta al usuario las dimensiones más destacadas en los comentarios de los usuarios.



*Comentarios experiencia de usuarios Por Mi Barrio en Montevideo.
Fuente: encuesta del estudio.*

¹⁹ Los comentarios eran abiertos y se codificaron por el equipo de investigación pudiéndose encontrar más de una dimensión presente en un mismo comentario, por lo que no suman 100.

- *“La idea es buena, pero da la sensación que la Intendencia de Montevideo no mira los reclamos y no hay un seguimiento real de los mismos.”*
- *“En la cuenta debería quedar un registro o historial claro de los reclamos presentados y si fueron o no resueltos.”*
- *“Muy linda la aplicación, pero si la IMM no soluciona o al menos responde a las quejas se convierte en un medio interesante, pero de resultado inútil.”*
- *“Me parece que el dialogo app e Intendencia no es la correcta. El usuario no ve avances del trámite o queja efectuada en la app. No tiene parámetros para medir cuando se va a cumplir la misma.”*
- *“A veces se tardan un poco en responder y cuando el problema está resuelto en la app sigue apareciendo el reclamo.”*



PorMiBarrio

- *“La IMM debería promover y utilizar más este medio, dado que así transforma a los usuarios como “Inspectores” indirectos.”*
- *“Falta publicidad, hay un gran número de montevideanos que no conocen la aplicación.”*



3.2 Colaboración: más allá de lo técnico

La colaboración es una dimensión fundamental de un proyecto de tecnología cívica como Por Mi Barrio. En este trabajo la colaboración es una dimensión utilizada para analizar el avance del trabajo entre sectores, notoriamente sociedad civil/Estado y la granularidad propia de cada uno de ellos. Una perspectiva de gobernanza de un problema complejo, como es la gestión de reclamos urbana y territorial en el proceso de provisión de bienes públicos, pone en evidencia la necesidad de colaboración entre el sector público y la sociedad civil para cumplir más efectivamente con estas metas. Por Mi Barrio ha sido considerado un proyecto de alta respuesta institucional por su capacidad de construir un proyecto colaborativo entre estos dos sectores²⁰. Sólo se pudo detectar en el caso de la configuración técnica de la plataforma en Montevideo una experiencia parecida a la de co-creación. En las demás instancias no hubo co-creación propiamente sino mecanismos de cooperación, colaboración y cumplimiento. A su vez, la evidencia en los tres municipios/cantones es que esta colaboración no es ajena a los cambios políticos de la gestión. El involucramiento de funcionarios municipales de áreas claves impactadas por el proyecto resultó débil, en parte dado por el formato inicial del acuerdo de trabajo establecido.

Gobierno-sociedad civil. La principal colaboración se estableció entre las áreas de TI de los municipios y las respectivas organizaciones de la sociedad civil (DATA y ACCESA). También se manifiesta en el aval político de los jefes municipales, tanto para su implementación inicial como para su continuación, aunque este aval ha sido una condición necesaria, más no suficiente para profundizar el proceso de colaboración, ya que este compromiso no ha logrado plasmarse en cambios en la gestión en distintas áreas que son también críticas para la visibilidad y credibilidad pública de la iniciativa.

²⁰ Peixoto y Fox 2016, Op.Cit

En todos los casos, esta falta de colaboración “integral” con la implementación de herramienta a una escala interna de los municipios - por ejemplo, con otras áreas de gestión municipal - terminó por opacar el retorno/*feedback* ciudadano del reclamo como valor.

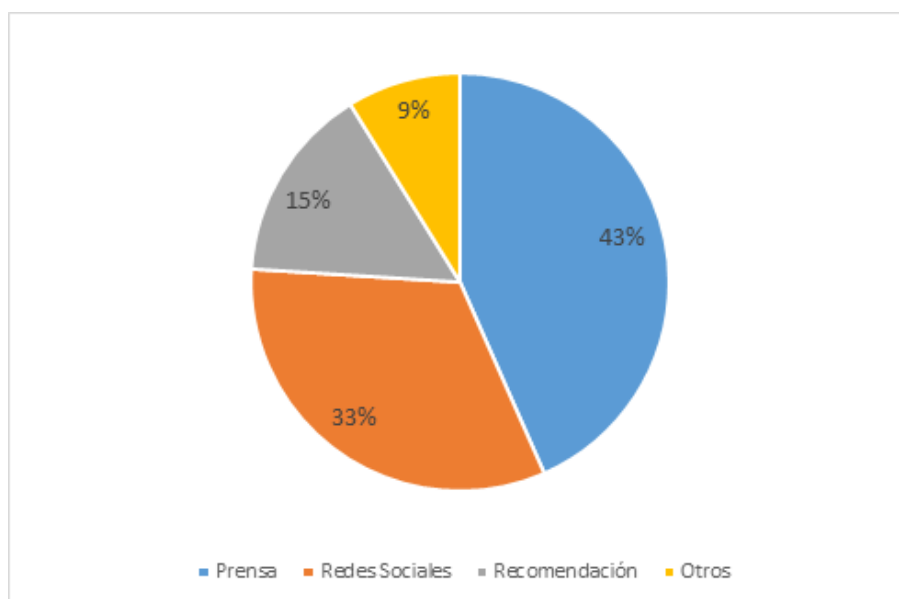
De acuerdo a un entrevistado de la Intendencia de Montevideo:

La clave del éxito de todas estas cosas es que tengas la manera de comunicarle al ciudadano sea por la vía que sea, que su reclamo fue escuchado, es decir, la intendencia siempre pecó y peca de dar malas respuestas, y cuando digo “malas respuestas” es no responder o simplemente te cierro el reclamo y no te estoy dando la respuesta adecuada.

El informe de ACCESA de 2017 destaca que, en el caso de Palmares, la municipalidad tiene una ausencia de cultura de recepción y atención a los reportes, que dificulta la adaptación de los funcionarios al uso efectivo de la herramienta. Además, la institución carece de una Contraloría de Servicios. A esto se le suma que el departamento que más quejas recibe a través de Por Mi Barrio es el servicio de patentes, que a la fecha no están incluidas en la herramienta. Un factor adicional que destaca el informe es la falta de experiencia de los empleados municipales para responder públicamente a los reclamos, lo cual generó temor a la exposición. El proceso en Osa tuvo una experiencia similar a la de Palmares en cuanto a involucramiento del alcalde: el apoyo se manifestó más en lo discursivo que en el plano de la acción. A diferencia de Palmares, en Osa ACCESA logró involucrar a más funcionarios en la capacitación de la herramienta, a pesar de los resultados mixtos obtenidos, ya que se obtuvieron muy pocos reclamos por la plataforma.

En el siguiente cuadro se desprende que la comunicación institucional de la iniciativa tuvo cierto impacto para dar a conocer la herramienta entre los usuarios. La publicidad en la prensa fue la principal fuente por la cual los encuestados dicen haberse enterado de la herramienta (43%). Sin embargo, el peso de las redes sociales promovidas por DATA (33%), así como las recomendaciones de otros ciudadanos (15%) han desempeñado un papel importante en dar a conocer la iniciativa en Montevideo. De nuestras entrevistas, surge que de haber existido una campaña más prolongada en el tiempo tanto de parte de la Intendencia

de Montevideo como en redes sociales de parte de DATA, la iniciativa tendría una mayor presencia en los habitantes de esta localidad.



¿Cómo se enteró de la iniciativa? Fuente: encuesta a usuarios.

A la fecha de redacción de este informe, sólo los municipios de Osa y Palmares contienen un enlace directo a Por Mi Barrio en su sitio web. En tanto, Por Mi Barrio nunca apareció como link en los portales de gobierno de Montevideo o de Palmares. La visibilidad de la colaboración estado-sociedad civil queda restringida a los propios canales de comunicación que desarrollan las organizaciones de la sociedad civil o los propios usuarios de la herramienta. Desde esta perspectiva, no resulta llamativo que un 56% de los usuarios de Por Mi Barrio en Montevideo reporta desconocer que la herramienta es una iniciativa de la sociedad civil en colaboración con la Intendencia.



3.3 Inclusión: Por Mi Barrio ¿Democratiza o replica inequidades?

Entre las ideas iniciales de Por Mi Barrio, destacaba el objetivo de ser una plataforma inclusiva en la que más sectores ciudadanos pudieran denunciar y comunicarse para mejorar su hábitat. Una iniciativa digital cívica como Por Mi Barrio necesariamente incluye a algunos sectores de la población más que a otros. Los hallazgos de la encuesta a los usuarios van en línea con otros estudios, en diversos contextos, que señalan cómo estas innovaciones son apropiadas por sectores con mayor capital social y cultural, así como acceso a recursos económicos.

Existe una dificultad a la hora de definir quiénes son exactamente los usuarios externos, ya que son vistos como una masa indefinida por parte de los municipios que han implementado la herramienta. En el caso de Montevideo, se asumió que un punto de partida para motivar el uso eran los talleres brindados con la Defensoría del Vecino. De forma similar se procedió en la implementación de ACCESA en Costa Rica. Estas estrategias denotan el papel fundamental de identificar a los ciudadanos más activos y comprometidos como líderes de opinión de estas iniciativas. Como señaló un entrevistado de uno de los informes de ACCESA: “Son pocas las personas que se involucran en temas comunales; la ciudadanía es mayoritariamente apática y crítica”. Esta es una distinción importante, ya que la crítica es al menos un indicio de involucramiento ciudadano en tanto se plantea un reconocimiento de la existencia de un problema²¹.

²¹ Rowley, T. “Moving Beyond Dyadic Ties: A Network Theory of Stakeholder Influences”, *Academy of Management Review*, 1997, Vol. 22, N° 4, pp 897-910

En línea con otros estudios²² que señalan un mayor uso de estas tecnologías en entornos de mayor nivel socioeconómico, Por Mi Barrio es más usado en los barrios más afluentes de Montevideo que en aquellos contextos más desfavorecidos. En la siguiente tabla se ilustra la fuerte relación entre el uso de la plataforma en los municipios con menores índices de pobreza (Municipios B y CH). Los dos municipios con menos hogares pobres concentran el 46,7% de las denuncias en Por Mi Barrio (y su población representa el 23,2% del total de los habitantes de Montevideo). Los dos municipios donde se registra una mayor tasa de hogares pobres (16,5% a 17,1% de los mismos), apenas concentran el 13,2% de las denuncias, cuando su población representa el 28,6% de los habitantes.

Municipio	A	B	C	Ch	D	E	F	G
% Hogares Pobres en Municipio*	16,6 a 17,1	0,6 a 1,6	1,7 a 3,1	0,6 a 1,6	3,2 a 16,5	1,7 a 3,1	16,6 a 17,1	3,2 a 16,5
% Denuncias Por Mi Barrio**	6,5	26,7	18,1	20	6,5	10	6,7	6
% Población de Montevideo***	15,8	11,2	11,3	12,1	13,7	11,6	12,8	11,5

Fuente: elaboración propia, datos de * Unidad de Estadística y Gestión Estratégica, Intendencia de Montevideo (Abril 2017), ** <https://pormibarrío.uy/>, *** Unidad de Estadística y Gestión Estratégica, Intendencia de Montevideo (Nov. 2013).

Tomando ejemplos de barrios por cada municipio, en línea con la tabla anterior, el total de reclamos realizados por medio de la plataforma desde su comienzo muestra que existe una relación en la que los barrios ubicados en municipios con menos hogares pobres (B, CH, seguidos de C y E) son los que mayor uso la dan a la herramienta. En otras palabras, se puede decir que los barrios con hogares más ricos son quienes más se benefician del uso de la herramienta, haciendo más visibles los problemas de estas zonas y posibilitando la generación de una mayor participación – en tanto visibilidad y conversaciones generadas por los

²² Pak, B.; Chua A.; Vande Moere, A. “FixMyStreet Brussels: Socio-Demographic Inequality in Crowdsourced Civic Participation” en JOURNAL OF URBAN TECHNOLOGY, 2017 VOL. 24, NO. 2, 65–87; Sjoberg, F; Mellon, F.; Peixoto, T. (2015) “The Effect of Government Responsiveness On Future Political Participation” Digital Engagement Working Team, World Bank. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2570898

usuarios en estos barrios, siguiendo con la evidencia de estas plataformas en otros contextos urbanos (Bruselas, Buenos Aires).

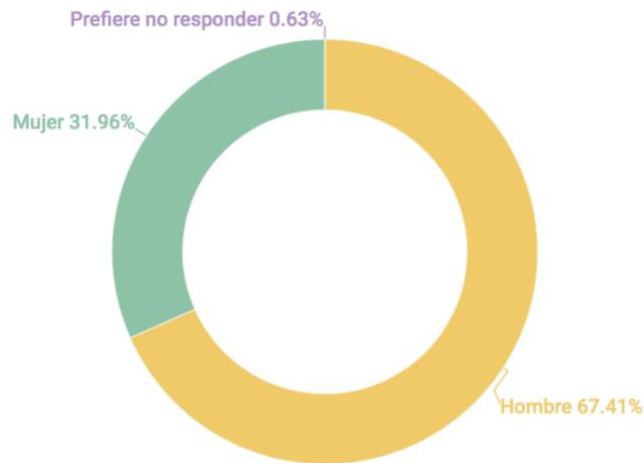
Barrio	Municipio	Total reclamos PMB*
Casabó/P. Blancas	A	22
Cordón	B	190
Prado, N. Savona	C	129
Punta Carretas	CH	121
Casavalle/B. Borro	D	21
Punta Gorda	E	75
Punta de Rieles / B. Italia	F	9
Conciliación	G	5

* Número de reportes en mayo 2018. Fuente: datos abiertos de Por Mi Barrio

De acuerdo a las entrevistas realizadas, tanto DATA como ACCESA consideraron este potencial problema de la brecha digital en el acceso en su diagnóstico y en el proceso de implementación, pero que hoy no ha logrado sortear. Desde ACCESA se problematizó este elemento tempranamente, fundamentalmente con el municipio de Osa que presentaba grandes disparidades en los niveles de acceso a la infraestructura en las distintas áreas del cantón, además de bajos índices de penetración TIC. En el caso de Montevideo, se previó una mayor realización de talleres con el Ministerio de Desarrollo Social en los barrios más excluidos, pero este elemento no fue puesto en práctica de forma extendida.

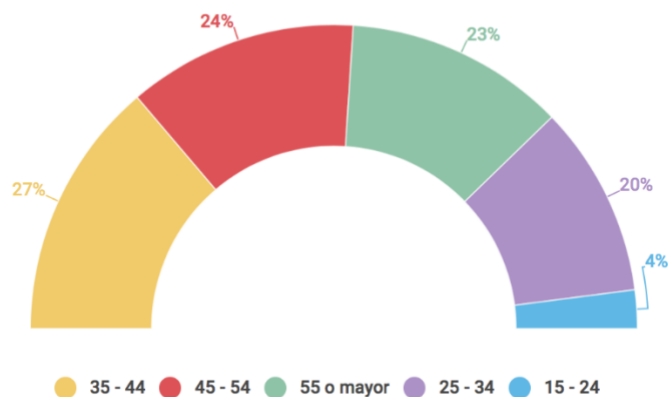


En lo que respecta al género, la herramienta Por Mi Barrio es mayoritariamente utilizada por hombres, con dos tercios sobre el total (67%), de acuerdo a las respuestas obtenidas de la encuesta en línea.

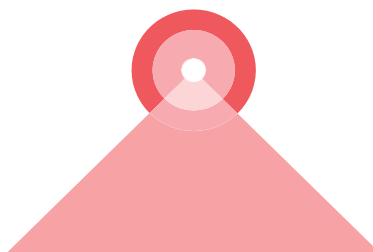


Usuarios de Por Mi Barrio según género. Fuente: encuesta del estudio.

En cuanto a la edad, las personas entre 35-44 años representan el mayor grupo de respuestas a la encuesta (27%), seguido por el grupo 45-54. Los datos de la encuesta señalan que, quizás contrariamente a lo esperado, en este caso aquellos de entre 15 y 24 años representan apenas el 4% de quienes respondieron a la encuesta, seguido por el segmento de 24 a 34 que son el 20%.



Usuarios de Por Mi Barrio según edad. Fuente: encuesta a usuarios.



3.4 Apropiación municipal

La dimensión de apropiación en este trabajo implica analizar el nivel de adopción de la herramienta en los municipios para resolver mediante otro canal los problemas urbanos y territoriales denunciados por los vecinos, pero también para instalar una cultura de mayor transparencia en la gestión, imbuida de la filosofía de datos abiertos.

La dimensión técnica de la implementación del proyecto contó con una curva de aprendizaje en el lenguaje de programación para conectar a la plataforma de Por Mi Barrio con el Sistema Único de Reclamos (SUR) de la IM. La curva técnica también fue pronunciada para el caso de ACCESA, que no tenía personal técnico cuando se comenzó con el plan de implementar PMB en Costa Rica. Sin embargo, y a pesar del intenso trabajo que se efectuó en el caso de Montevideo para hacer disponible a la ciudadanía la herramienta en los plazos estipulados, este esfuerzo de colaboración en la dimensión técnica no redundó en una apropiación a gran escala en la Intendencia de Montevideo.

Desde una dimensión de gobernanza se problematiza si las decisiones que afectan la rendición de cuentas y el despliegue de información pública relacionada a problemas urbanos se toman de manera receptiva por los empleados municipales. Los funcionarios no necesariamente tienen una costumbre de transparencia en sus procesos internos, y ni la estructura de las organizaciones, ni la cultura organizacional se prestan para fomentarla. Esto puede explicar en parte la baja adopción de la herramienta a nivel interno a partir de un estudio de ACCESA en Palmares:

(...) los funcionarios han sido pacientes y receptivos y rara vez ha habido comentarios negativos hacia la plataforma y su filosofía. En 2016 se habían recibido 17 reportes desde la entrada en funcionamiento de PMB en Palmares en noviembre del 2015. Los 6 reportes que se habían realizado en los últimos 8 meses no habían recibido respuesta. Algunos reportes han sido señalados como “agendados” pero no se tuvo más respuestas o actualizaciones desde ese momento. En total, solo 5 de los 17 reportes han recibido una resolución satisfactoria y 7 ni siquiera han recibido respuesta municipal.

ACCESA 2017 (Op.Cit.) p. 17

Para ACCESA, la herramienta no está respondiendo a demandas claras de los gobiernos locales en Costa Rica. La propuesta de valor actual de Por Mi Barrio no se percibe alineada ni con las necesidades de los municipios ni tampoco con la de los ciudadanos. En relación al trabajo de los funcionarios, pareciera representar una tarea extra y no un beneficio, lo que subraya el problema de la percepción de los beneficios que se obtienen a partir de su uso.

Por Mi Barrio no nació como respuesta a una necesidad específica de los gobiernos municipales en ninguno de los dos países. En el caso de Montevideo, existieron mayores puntos de encuentro en las expectativas y necesidades de DATA como las de del gobierno. Esto, en parte se debió al contexto del país, en el cual se venía gestando en los últimos años un movimiento firme en torno a la apertura de datos, el software libre y la ley de acceso a información pública. En Costa Rica por el contrario, estos valores estaban presentes en ACCESA pero el entorno nacional no acompañaba tanto como en el caso uruguayo a forzar esos diálogos entre sectores.

En tanto en Costa Rica, los entrevistados tanto de ACCESA como del gobierno de Palmares sugieren que no se han invertido recursos suficientes en promocionar la herramienta, tanto internamente con los empleados municipales, como con los ciudadanos de ambos municipios. Esto inhibe la colaboración, la participación y un verdadero uso para los ciudadanos.

La idea del feedback al ciudadano sobre el estado del reclamo como un valor en sí mismo es fundamental para los usuarios de la plataforma, pero no así para el empleado municipal. Desde la visión de un miembro del equipo de la Intendencia de Montevideo entrevistado para el trabajo:

(...) hay dos problemas: uno, no utilizan el sistema para cerrarlo y dicen “resolví el problema y había una boca de tormenta obstruida y ya lo resolví”... entonces te aparecen un montón de problemas que están abiertos o en proceso, cuando en realidad el problema ya fue resuelto, pero no se reflejó en el sistema. En esto que hoy estamos trabajando... se creó un área hace poco que se llama “Área de atención ciudadana” que un poco lo que pretendemos es que tome esa gobernanza del problema, que se encargue de ese tipo de cosas, para no generar eso huecos...

Esto revela que más allá de los múltiples desafíos que enfrenta Por Mi Barrio en términos de escalabilidad, sostenibilidad y difusión, se ha logrado poner en evidencia que la rendición de cuentas en los reclamos de los vecinos es un atributo clave de la buena gobernanza.

Pero quizás el mayor efecto de apropiación en el sentido más profundo (cultural) de la herramienta es el hecho de que la Intendencia de Montevideo lanzó en 2017 una app móvil—App SUR— que permite hacer los reclamos por esa vía, en clara competencia con Por Mi Barrio. Aunque es prematuro evaluar las diferencias en la propuesta de valor de ambas soluciones, los datos de la Intendencia, revelaban hacia mayo de 2018 que la App SUR había captado un número de reclamos similar a lo que habían caído para con Por Mi Barrio, aunque la primera recoge reclamos de transporte que PMB no tiene dicha categoría.



3.5 Sostenibilidad y escalabilidad

La capacidad de gestión adaptativa es la oportunidad de seguir mejorando las estrategias y las acciones a medida que se desarrollan los programas, y se han vuelto críticos para el éxito de intervenciones complejas. La adaptabilidad es una capacidad relacional: emerge a través del tiempo a partir de las interacciones colaborativas verticales y horizontales que conectan a los muchos actores involucrados en una intervención de desarrollo a diferentes escalas de acción. La falta de adaptabilidad sobre la marcha de un proyecto es una debilidad que aqueja cada vez más a intervenciones complejas, como son en general los proyectos de arquitectura de múltiples partes interesadas, y constituye uno de los elementos a tratar a futuro para mejorar estas intervenciones.

En ambos casos (Uruguay y Costa Rica), se encuentran esfuerzos por parte de las organizaciones de la sociedad civil involucradas de avanzar en una línea de adaptabilidad que permita a la herramienta seguir siendo una opción vigente para ciudadanos y funcionarios municipales, agregando valor a la participación a partir de la generación de nuevas categorías de reclamos, mayor funcionalidad y desarrollo de la app móvil. Ello implica, al menos, innovar en opciones de financiamiento y sostenibilidad de la iniciativa en el tiempo.

La implementación de Por Mi Barrio ha tenido capacidad de adaptarse a los cambios del contexto y las necesidades que surgieron con los cambios en las administraciones en los tres municipios. Sin embargo, la iniciativa no ha logrado escalar en términos de volumen en participación ciudadana ni de inclusión más allá de los hogares más ricos, ni de apropiación en las áreas funcionales pertinentes al interior de los municipios, más allá del área de TI.

En cuanto a modelos alternativos de financiamiento, en el caso de Montevideo, se percibe que el municipio en principio no estaría dispuesto a realizar una inversión financiera en la herramienta Por Mi Barrio. El propio municipio ha lanzado una aplicación web y móvil a partir

de la cual también se pueden hacer reclamos - llamada App SUR ya mencionada en el apartado anterior.

En el caso de Costa Rica, durante 2018 ACCESA ha trabajado en profundidad en avanzar un modelo de sostenibilidad basado en el pago por el servicio por parte de las municipalidades implicadas, el cual se encuentra aún en exploración y desarrollo.

3.6 Resumen de resultados

	indicadores de éxito	Montevideo	Palmares & Osa
Participación y Uso	Utilización de la herramienta por los vecinos y empleados municipales.	La participación de los usuarios no supera el 1% de los reclamos.	El resultado de participación apenas supera el centenar de casos en ambas localidades.
Colaboración	La colaboración intra y entre sectores es una dimensión fundamental para el éxito.	La colaboración en la dimensión técnica y política se dio en la etapa inicial del proyecto. La colaboración actual es de índole técnica y se está diluyendo el impacto de carácter político.	La colaboración en la dimensión política se dio en la etapa inicial del proyecto. La colaboración actual es de índole técnica y se está diluyendo el impacto de carácter político.
Inclusión	La herramienta es usada por un segmento de la población que queda excluido de los canales de reclamo existentes.	La herramienta reproduce el sesgo de aumentar la visibilidad de los reclamos de los barrios de mayor poder adquisitivo.	Los hogares con mejores índices de conectividad y acceso a las TIC son incluidos.
Apropiación	La demanda por la iniciativa de datos abiertos se encuentra claramente definida y comprendida por las partes.	Había una comprensión del problema y una vocación por abordar estos asuntos por parte de ambos actores. Sin embargo, no se pudo cambiar significativamente la cultura de gestión al interior de la IM para generar un proceso más involucrado y transparente con el estado del reclamo en la plataforma PMB.	En el contexto de los municipios de Palmares y Osa, la demanda fue artificialmente generada, impulsada por ACCESA, pero con una comprensión del problema muy distinto por ambos sectores. Había funcionarios comprometidos con la causa, pero esto no permeó a las distintas áreas ni tampoco pudo escalar a las altas esferas de la gestión.
Sostenibilidad	Existe una infraestructura previa adecuada.	Existe infraestructura de acceso de los ciudadanos, aunque primeramente ésta sólo tenía una interfaz para computadora. La IM posee la infraestructura.	Hay una proporción de ciudadanos con acceso a dispositivos de conectividad, pero los municipios no contemplan una infraestructura adecuada para el desarrollo e implementación de la plataforma de la gestión.

Resumen de resultados de Por Mi Barrio. Elaboración propia.



4. Lecciones, Desafíos y Recomendaciones.

En base a los hallazgos del estudio, esta sección tiene por objetivo profundizar en las lecciones aprendidas y los desafíos que sirvan de base para una serie de recomendaciones estratégicas para la iniciativa, y sus posibles replicaciones o iniciativas similares en la región.

Contexto socio-político. La falta de información o de canales para reclamar mejoras en los municipios no es la única causa de la mala provisión de servicios públicos. Esto implica que la inclusión de Por Mi Barrio debe entenderse en el contexto específico de su implementación, atendiendo a las brechas de eficiencia en la gestión municipal, como a las características del ecosistema socio- demográfico y político.

Inclusión e inequidades existentes. La evidencia de estudios previos se vio ratificada en esta experiencia en términos de que tienden a reproducir desigualdades sociales a partir de los indicadores de uso de los ciudadanos en barrios más favorecidos (específicamente para el caso de Montevideo). Lograr el desarrollo de competencias digitales que alcancen a más sectores de la población para evitar que una iniciativa de tecnología cívica como Por Mi Barrio tienda a la reproducción de sesgos socio-económicos y culturales es un desafío fundamental.

Colaboración y transferencia de conocimiento. La co-creación es un proceso complejo, entre algunos aspectos porque las aplicaciones técnicas tienen un ciclo de vida más breve, pero cuando es una aplicación cívica se inserta en un proceso más largo. Al igual que en otras experiencias, un efecto no necesariamente planeado del proyecto es la materialización de la capacidad de co-crear y de colaborar entre actores de gobierno y sociedad civil para fomentar la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

La colaboración entre la sociedad civil y las áreas de TI del gobierno puede considerarse como el espacio donde efectivamente se logran plasmar los objetivos en una co-creación conjunta. Por ejemplo, a partir del de la adaptación del código abierto de la herramienta *FixMyStreet* desarrollado por DATA, y de la adecuación de categorías del sistema de reclamos vigente en la Intendencia, así como su estado de evolución para los tres municipios examinados. Por otra parte, la colaboración no logró permear a otras áreas operacionales de alta pertinencia en los municipios estudiados, con algunas excepciones como es el caso de ¿Dónde reciclo?. Se destacan fundamentalmente tres grandes áreas en las que se encuentran debilidades en la colaboración: comunicación, atención al ciudadano y sistema de contralor, o gestión interna de los reclamos.

La dimensión de colaboración tuvo otro resultado fundamental en el proyecto que fue la que se produjo entre las organizaciones de la sociedad civil involucradas, DATA y ACCESA. El resultado de la colaboración entre estas organizaciones resultó en transferencia de conocimiento, no sólo en un plano técnico sino también de gestión, de emprendimiento y de política. Esta transferencia de conocimiento también se ve reflejada en iteraciones posteriores de Por Mi Barrio, donde destaca el caso de la ciudad de Córdoba con la iniciativa “Nuestra Córdoba”. DATA amplió su capacidad técnica así como su visión estratégica de la plataforma en la adaptación a otros contextos y con otros socios. En Costa Rica, la colaboración permitió que ACCESA contara con una herramienta técnica a partir de la cual inició un profundo proceso de revisión del proyecto y de las necesidades que la misma representaba para los actores involucrados y la problemática local. En todos los casos, la colaboración entre estas organizaciones habilitó profundizar en la sustentabilidad de la iniciativa, y entablar un dialogo en torno a la escalabilidad del proyecto, dados los diversos contextos y posibilidades de financiamiento externas.

Gobernanza. La iniciativa Por Mi Barrio puede entenderse como un proyecto de múltiples partes interesadas, que deben coordinarse para su éxito. Uno de los principales desafíos que se desprenden del estudio es cómo lograr convertirse en un proyecto de gobernanza²³ que legitime y profundice arreglos institucionales que propicien dos resultados relacionados:

²³ Sloan y Oliver (2013).

- Un mayor intercambio y complementariedad de los sectores que se han unido para alcanzar objetivos que no se obtendrían de actuar de manera independiente;
- La búsqueda del beneficio y resultados que otorgan una ventaja comparativa de colaboración a los socios.

Una de las características diferenciales de este proyecto es que es una respuesta proporcionada por la sociedad civil para catalizar mejoras en términos de rendición de cuenta y de eficiencia en la gestión municipal, y que al mismo tiempo es de interés para un municipio en tanto adquisición de instrumentos tecnológicos, destrezas y capacidades, así como por la legitimidad asociada a un trabajo colaborativo con actores también comprometidos con el interés público. Sin embargo, se percibe una brecha de expectativas en términos de los resultados de la colaboración, fundamentalmente porque los gobiernos municipales, en ambos países, no pudieron sostener este compromiso inicial con el paso del tiempo y porque además la inclusión del proyecto modificó la percepción del problema para todos los actores implicados.

Base de usuarios, legitimidad social y política. Si bien estas iniciativas no fueron planteadas originalmente como una solución a escala masiva de rápido impacto en cuanto a cantidad de usuarios, el aumento de sus bases es importante para generar un compromiso de parte del gobierno. Si la herramienta no fuera renovada en futuros convenios con Palmares y Osa—donde los niveles de uso siguen siendo muy bajos—se podría esperar que no exista una reacción por parte de la población o sociedad civil para mantenerla. Por otra parte, en Montevideo, a pesar de no contar con los números significativos esperados en el inicio del proyecto, la herramienta logró un nivel mínimo de uso que hace suponer un costo social distinto para la Intendencia de Montevideo si la herramienta se diera de baja. Profundizar los esfuerzos por aumentar la base de usuarios se vuelve estratégico. Esto se debe a un simple efecto de red: a mayor cantidad de usuarios y por ende, de visibilidad, el costo social y político de dejar de usar la herramienta aumenta.



Recomendaciones:

A continuación, se desarrollan recomendaciones en base al trabajo de campo y los hallazgos enumerados en los apartados anteriores.

1. **Entender el contexto local**, y el problema que se intenta resolver. Realizar un mapa de prioridades y problemas críticos en el contexto municipal resulta clave antes de pensar la herramienta de reclamos como una solución “universal” al municipio. Alianzas con incubadoras o *labs* de innovación social que proporcionen herramientas para la identificación de problema-solución podrían ser de gran utilidad.

Para ello, concretar talleres, encuentros en los que se trabaje con estos actores primeramente en la elaboración del problema y demanda a atender y en una segunda instancia en las características propias de la herramienta.

2. **Favorecer la implementación** de la iniciativa en contextos donde haya un compromiso con la participación ciudadana y la rendición de cuentas por parte de la municipalidad.

Fortalecer la demanda de usuarios de la iniciativa, mediante la identificación del ecosistema de actores—sociedad civil, referentes vecinales, defensoría del vecino—donde se sienten las bases y fundamentos tanto de la cultura de reclamos como de la rendición de cuentas que se intenta propiciar. Evitar instrumentar la iniciativa si la misma se percibe por los actores municipales meramente como una solución tecnológica.

3. Apoyar la **transferencia de conocimiento** y capacidades desde DATA hacia otros ONG y gobierno. El trabajo colaborativo es un acierto y se identifica como un factor clave para escalar, adaptar y/o desarrollar versiones a futuro.
4. Incorporar elementos de diseño **inclusivo** en futuras iteraciones de la herramienta o similares.

Implementar una campaña de comunicación propia de la herramienta en múltiples canales y atendiendo especialmente la necesidad de otorgarle visibilidad a la plataforma en los barrios socialmente menos favorecidos y a las minorías (étnicas, de género, etc.).

5. Detectar y distinguir las **capacidades técnicas instaladas** en un determinado municipio, y avanzar hacia un modelo flexible de la herramienta que desarrolle distintos niveles de servicio.

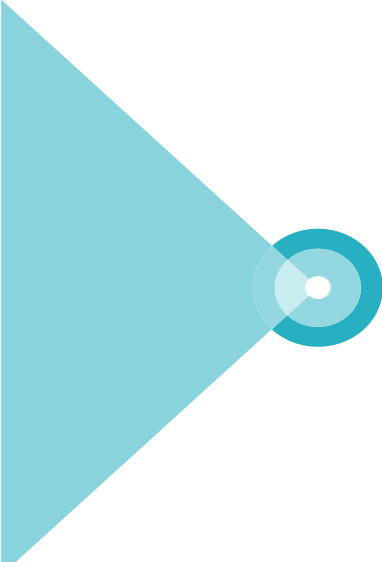
El contexto local y el problema a solucionar deben tener en cuenta las capacidades instaladas. En aquellos municipios o gobiernos locales más pequeños, una herramienta como Por Mi Barrio puede convertirse en la infraestructura tecnológica para resolver reclamos, en donde no hay sistemas de información instalados para tal fin. En gobiernos locales con mayor infraestructura, y capacidades técnicas instaladas, Por Mi Barrio podría complementarse con otras soluciones para incorporar mecanismos adicionales de *feedback* ciudadano.

6. En la implementación, establecer con claridad en qué actor(es) recae la **labor de comunicación de la iniciativa y la capacitación de los usuarios** más relevantes. Diseñar ambas campañas con claridad al inicio de la iniciativa.
7. Profundizar **canales de comunicación y diálogo** entre los aliados. con resultados alcanzados, o espacios de mejora.

Consolidar la apropiación de la iniciativa al interior de todo el municipio. Realizar reuniones transversales a las áreas implicadas, y no sólo a Tecnología Informática, para que se pueda visualizar el potencial transformador de esta herramienta que trasciende al reclamo y abre un canal de participación y de retorno con la ciudadanía.

8. Generar un **sistema de indicadores mínimos que puedan ser monitoreados de manera constante**. Para nuevas implementaciones, definir objetivos al inicio de su implementación y crear indicadores de base; para los casos de Montevideo y Costa Rica, avanzar en métricas que permitan aprender sobre el rendimiento y potencial de la iniciativa.

Consolidar los mecanismos de seguimiento de la OSC sobre los reclamos de la plataforma con la municipalidad, además de retroalimentación a los usuarios. Para ello deben destinarse recursos humanos para este problema. El mantenimiento de la plataforma no es sólo de carácter técnico, sino también en capacidad de gestión.

- 
9. Diseñar **nuevos modelos de sostenibilidad** basados en una carta de servicios. Por Mi Barrio podría pensarse como un servicio de suscripción a gobiernos, tal como sucede en casos similares en la UE.

Avanzar en planes de sostenibilidad de la iniciativa que impliquen una erogación de presupuesto municipal para su implementación y mantenimiento. Las nuevas iteraciones de Por Mi Barrio deben desarrollarse con la evidencia que es una plataforma probada en diversos contextos en la región, que ofrecen un servicio que no es sólo técnicamente robusto, sino que es una propuesta para mejorar los canales de participación entre ciudadanos y municipios.

10. Avanzar en la **usabilidad y accesibilidad** de la iniciativa desde la aplicación móvil.

Avanzar en la usabilidad y accesibilidad de la iniciativa desde apps en Android e iOS para fomentar el uso desde dispositivos móviles y así acercarlo a más actores de la población para los cuales su experiencia de Internet es únicamente desde un celular y no lo pueden complementar con una PC.





5. Sobre la metodología

Para el análisis de la iniciativa Por Mi Barrio, su evolución, resultados y desafíos en el tiempo, se diseñó un estudio de caso a profundidad, longitudinal, en perspectiva comparada. La investigación se basa en un extenso trabajo de campo que combina métodos cuantitativos y cualitativos con fuentes de datos provenientes de diversas fuentes a fin de minimizar posibles sesgos que pudieran ocurrir durante el estudio. Para ello, las principales actividades de la investigación comprendieron:

- La realización de 25 entrevistas con 26 expertos involucrados directa o indirectamente con la iniciativa o proyectos similares, con una duración promedio de 60 minutos, efectuadas por las autoras. Los entrevistados comprenden implementadores en los gobiernos de Costa Rica y Uruguay, los equipos de DATA, ACCESA, así como expertos y/o colaboradores involucrados en el tema tanto en sociedad civil, donantes y organismos internacionales y otros gobiernos. El trabajo incluyó la revisión de 6 entrevistas adicionales, realizadas por la consultora Zigla durante 2015 en el marco de las lecciones aprendidas del Fondo Acelerador de Innovaciones Cívicas de Fundación Avina y Omidyar Network;
- La realización de un taller en noviembre de 2017 en la ciudad de Buenos Aires con 24 especialistas invitados, donde se discutieron resultados preliminares de la investigación;
- El diseño y aplicación de una encuesta en línea a usuarios de la herramienta Por Mi Barrio en Montevideo, durante los meses de septiembre a noviembre de 2017, la cual contó con 316 respuestas y una tasa de participación del 27,2%. La encuesta fue enviada desde la administración de la herramienta en Montevideo, a todos aquellos usuarios que alguna vez reportaron un reclamo en Por Mi Barrio (base de 1160 usuarios);

- La recopilación y análisis de datos abiertos de la plataforma, la Intendencia de Montevideo, y datos estadísticos de Uruguay y Costa Rica;
- El análisis de documentos y reportes sobre la iniciativa, tales como estudios de caso, blogs, notas en revistas y las propias webs del proyecto.

La mayor parte del trabajo de campo fue realizado en la segunda mitad del 2017, con la realización de entrevistas adicionales y análisis de datos confirmatorios durante la primera mitad del 2018. En todos los casos, los entrevistados fueron informados del propósito del estudio, y se requirió su permiso para reportar comentarios y/o datos para enriquecer este informe.

Para el análisis de los datos, utilizamos un proceso iterativo guiado por los objetivos iniciales del estudio, y enmarcado en tendencias de evaluación y estudios analíticos sobre tecnología cívica en general, e iniciativas de reclamo vecinal urbano en particular.



Anexos

Informantes y entrevistados

Fabrizio Scrollini, Director ejecutivo ILDA (co-fundador DATA); Fernando Uval DATA; Guillermo Moncechi Sub secretario Ministerio de Industria (ex IM); Juan José Prada IM; Chino Carranza DATA; Mariana Mas OSF (ex DATA); Monica Mendez IM; Virginia Fernández Defensoría del Vecino Montevideo; Victoria Esteves DATA; Carolina Veiga DATA; Milagro Campos Municipalidad de Palmares; Maikol Porras, Manfred Vargas, José Mora, Lidier Artavia y Ma Fernanda Avendaño ACCESA Costa Rica; Cristina Zubillaga IM; Ana Sofia Ruiz (ex HIVOS Latam); Lucia Abelenda Avina; Maria Eugenia Angulo Lopez Activista social en Madrid; Nigel Tyrell Lewisham Council, Reino Unido; Carlos Leonczuk IM; Álvaro Rettich IM; Javier Crespan CAF; Maximiliano Luft ZIGLA; Silvia Corbalán Nuestra Córdoba.

Referencias y materiales consultados

- Baykurt, B. (2011). *Redefining Citizenship and Civic Engagement: political values embodied in FixMyStreet.com*, AOIR.
- Bonina, Carla (2018). *Expert contribution 3. The value of Open Data in Latin America en The Data Economy. Wealth 4.0*. Fundación Telefónica, Ariel.
- Carranza, Daniel (2017) *Lecciones, experiencias y aprendizajes en el ámbito de gobierno abierto: El caso de DATA Uruguay en Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/han-dle/11362/41353>

- Clark, B.; Brudney, J.L.; Jang, S-G. (2013) *Coproduction of Government Services and the New Information Technology: Investigating the Distributional Biases*. *Public Administration Review*, Vol. 73, Issue 5, pp. 687–701.
- Fondo Acelerador de Innovaciones Cívicas. Las tecnologías cívicas como herramientas de cambio: ¿El equilibrio de acciones online-offline, una condición sine qua non para lograr cambio social a partir de innovaciones cívicas? Avina, *Omidyar Network*.
- Frischmann, B; Madison, M.; Standburg K.J. (2014) (eds) *Governing Knowledge Commons. Introduction and Chapter 1*. OUP. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2490622
- Gasser, U.; Budish, R.; Myers West, S. (2015). *Multistakeholder as Governance Groups: Observations from Case Studies*. *Research Publication No. 2015-1*. *The Berkman Center for Internet and Society at Harvard University*.
- INE. Uruguay, Encuesta Usos de las Tecnologías de la Información y Comunicación.
http://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=21edebod-0ae1-4bc8-b9a3-7d515f077228&groupId=10181
- *Measuring the Information Society Report 2017*
https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2017/MISR2017_Volume1.pdf
- Mellon, J. (2016) *Making Inferences Using Incidentally Collected Data*
<https://doi.org/10.31235/osf.io/x7bfs>
- Muenta-Kunigami, A., Serale, F. (2018). Los datos abiertos en América Latina y el Caribe. BID.
- Pak, B.; Chua A.; Vande Moere, A. “*FixMyStreet Brussels: Socio-Demographic Inequality in Crowdsourced Civic Participation*” en *JOURNAL OF URBAN TECHNOLOGY*, 2017 VOL. 24, NO. 2, 65–87;

- Peixoto, T.; y Fox, J. (2016) *When Does ICT-Enabled Citizen Voice Lead to Government Responsiveness? Background Paper 2016 World Development Report Digital Dividends*. Disponible en:
<http://www.world-bank.org/wdr2016>
- PNUD (2016). Índice de Desarrollo Humano. Disponible en:
http://desarrollohumano.org.gt/wp-content/uploads/2016/04/HDR2016_SP_Overview_Web.pdf
- Portela, M; Errandonea L.P. (2017). *The role of Participatory Social Mapping in the struggle of the territory and the right to the city: A case study in Buenos Aires, C&T '17*, June 26-30, 2017, Troyes, France.
- Rowley, T. “Moving Beyond Dyadic Ties: A Network Theory of Stakeholder Influences”, *Academy of Management Review*, 1997, Vol. 22, N° 4, pp 897-910
- Sangokoya, D.; Clare, A.; Verhulst, S.; Young, A. (2016). *Uruguay’s a Tu Servicio. Empowering Citizens to make data-driven decisions on health-care*. GovLab.
- Scrollini, Fabrizio (2014). *Montevideo en Datos abiertos y ciudades inteligentes en América Latina. Estudio de casos*. CEPAL. Disponible en:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37089/S1420540_es.pdf
- Sjoberg, F; Mellon, F.; Peixoto, T. (2015) “*The Effect of Government Responsiveness On Future Political Participation*” *Digital Engagement Working Team, World Bank*. Disponible en:
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2570898
- Sloan, P.; Oliver, D. (2013). *Building Trust in Multi-stakeholder Partnerships: Critical Emotional Incidents and Practices of Engagement*, *Organization Studies* 34(12) 1835–1868.
- Vargas, M.; Artavia, L. (2017) *Informe Final de Investigación a Usuarios Internos de la Herramienta Por Mi Barrio*, ACCESA.

- Vargas, M.; Artavia, L. (2018) Informe Final de Investigación a Usuarios Externos de la Herramienta Por Mi Barrio. ACCESA, Costa Rica.
- Walravens, N. (2013) *Validating a Business Model Framework for Smart City Services: The Case of FixMyStreet*, IEEE, 27th International Conference on Advanced Information Networking and Applications Workshops.
- Zigla (2015). Estudio sobre la Iniciativa Desarrollando América Latina.



7. Agradecimientos

Las autoras agradecen a la Fundación Avina por el apoyo para realizar este estudio, y a Lucía Abelenda, Fabrizio Scrollini, María Fernanda Avendaño y el equipo de ACCESA, Fernando Uval, Daniel Carranza y Silvana Fumega por los comentarios para mejorar este documento. Agradecemos a todos los entrevistados, y en especial a los equipos de DATA y ACCESA, por compartir sus puntos de vista de manera sincera y abierta. Agradecemos también a todos los participantes del taller realizado en Noviembre de 2017 en la Universidad de San Andrés por sus valiosos comentarios para enriquecer este estudio. También agradecemos a Maxi Luft y Zigla Consultores por compartir datos de investigaciones previas, y a Victoria Verrastro por la asistencia de investigación en la primera parte del proyecto.



Sobre las autoras

Dra. Carolina Aguerre es co-directora e investigadora del Centro de Estudios de Tecnología y Sociedad (CETyS) de la Universidad de San Andrés en Buenos Aires y profesora de Cátedra del departamento de Cs Sociales en la misma institución. Investiga y participa de temas vinculados a las políticas, gobernanza y regulación de Internet desde 2005 en diversas instituciones académicas, de la sociedad civil, comunidad técnica e intergubernamentales (UNDESA, miembro del MAG del IGF 2012-2014), habiendo también desempeñado funciones en cooperación internacional para el *British Foreign Commonwealth Office* en la embajada en Montevideo. Es Dra en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, MA in *Communication Culture and Society* por *Goldsmiths College, U. of London* y Lic. En Cs. De la Comunicación Social por la Universidad Católica del Uruguay. Sus publicaciones se encuentran editadas por editoriales como *MIT Press*, *Wiley Blackwell*, *University of Texas*, entre otros.

Dra. Carla Bonina es Investigadora Principal en la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA), y Profesora Asistente en Innovación y emprendimiento en *Surrey Business School*, Reino Unido. Carla cuenta con 15 años de experiencia en investigación en innovación, políticas públicas y economía digital en Europa y América Latina. Es asesora regular de gobiernos, organismos internacionales y *start-ups* en temas de gobierno y datos abiertos, emprendimiento social y creación de valor en la economía digital. Es Doctora en *Management de la London School of Economics (LSE)* en Reino Unido, y cuenta con una Maestría en políticas públicas del CIDE en México. Es licenciada en economía de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

