

Políticas Públicas de e-Gobierno y e-Democracia: el caso de Uruguay a la luz del Modelo de Múltiples Corrientes

Carlos Alberto Ramos Torres  | *Universidade Federal do Paraná*

Resumen | Uruguay viene presentando destaque internacional por su desempeño en e-gobierno y e-democracia. Este artículo analiza el desarrollo de la política pública de e-gobierno y e-democracia uruguaya, en el período de 2005 a 2020. El análisis está fundamentado en el Modelo de Múltiples Corrientes, que consiste en la identificación y “acoplamiento” de las corrientes de problemas, soluciones y políticas, con el propósito de describir el proceso de cambio e inserción de problemas en la agenda pública. Se adopta la hipótesis de que un e-gobierno con alto grado de madurez es condición necesaria para el desarrollo de la e-democracia. Los resultados de la investigación muestran que en el caso uruguayo se cumple tal hipótesis. El análisis de política revela la convergencia de: (i)- problemas técnicos y sociales reconocidos por el ejecutivo; (ii)- soluciones con viabilidad técnica y política; (iii)- un clima político nacional propicio para reformas. Finalmente, se destaca el papel de los empresarios políticos como acopladores de flujos y canalizadores de “ventanas de oportunidad” para la innovación y cambio político.

Palabras clave: E-gobierno, E-democracia, Modelo de Múltiples Corrientes.

Public Policies of e-Government and e-Democracy: the case of Uruguay in the light of the Multiple-Streams Framework

Abstract | Uruguay has been showing international recognition for its performance in e-government and digital democracy. This article analyzes the development of Uruguayan e-government and e-democracy public policy in the period of 2005-2020. The analysis is based on the Multiple Streams Framework, which consists of identifying and coupling the streams of problems, policies and politics, aiming to describe the process of change and problems additions into the public agenda. A highly mature e-government is considered a necessary condition for the development of e-democracy. The research results show that the case of Uruguay supports this hypothesis. The policy analysis reveals the convergence or coupling of: (i) technical and social problems recognized by the executive branch; (ii) solutions with technical and political feasibility; (iii) a national political mood propitious to reforms. Finally, it highlights the role of political entrepreneurs as couplers of streams and channelers of “windows of opportunity” for political change and innovation.

Keywords: E-government, E-democracy, Multiple Streams Framework.

1. Introducción

EL gobierno electrónico como tema y práctica ha ocupado un espacio importante en el contexto de las reformas de los Estados latinoamericanos, tanto en la modernización de la gestión pública, cuanto en la relación Estado-ciudadanía. El gobierno electrónico (e-gobierno, e-gob, e-government, gobierno digital), se refiere al uso intensivo por parte de las instituciones de gobierno hacen de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's), en las relaciones que el Estado mantiene con la ciudadanía y sector privado y en las diversas relaciones a nivel del sector público. En general, la literatura apunta a tres grandes dimensiones del e-gobierno: la prestación de servicios (e-administración), la ampliación de los procesos democráticos (e-democracia) y la dinamización de los procesos de elaboración de política públicas (e-gobernanza).

Este artículo aborda la relación entre el proceso de desarrollo del gobierno electrónico y la democracia digital en el contexto de las políticas públicas en Uruguay. La elección de este caso se justifica en la necesidad de limitar nuestro objeto de estudio, y también por los recientes notables resultados de mejoras en el desempeño del e-gobierno uruguayo en la última década y su impacto positivo en el desarrollo de la e-democracia. Además de eso, Uruguay cuenta con una institucionalidad funcional a la implementación de políticas públicas de gobierno y democracia digital: un sistema presidencialista y bicameral, estabilidad política y una expresiva clase media (en torno de 75% de la población).

En este orden de ideas, el objetivo general de este estudio es analizar el desarrollo de la política pública de gobierno digital uruguayo en el período de 2005 a inicios de 2020. Entre los objetivos específicos, se busca captar cómo y a partir de qué momento las pautas e-democracia fueron apareciendo en la estrategia de política nacional de gobierno electrónico. Se parte del presupuesto de que, para el desarrollo de la participación electrónica activa (motor de la democracia digital), es condición necesaria la presencia de un gobierno digital con un alto grado de madurez.

Para estos fines se optó por realizar un abordaje de análisis de políticas públicas, que según Araujo y Rodríguez (2017), tal análisis debe ser capaz de responder algunas preguntas, por ejemplo: ¿Cómo fue el surgimiento y el desarrollo de la política? ¿Cómo y cuando aparecieron los problemas públicos y cómo se dio la inclusión en la agenda? ¿Cuáles fueron las soluciones y su contexto? ¿Cuál es el escenario y actores envueltos en la toma de decisión? ¿De qué forma el ambiente político influencia las políticas públicas? Y, finalmente, ¿Cuáles son los resultados y desenlaces de las políticas públicas analizadas?

Para el desarrollo de este análisis se adoptó el Modelo de Múltiples Corrientes (MMC) o por su nombre en inglés *Multiple-Streams Framework* de Kingdon (2014). Se trata de una teoría de medio alcance que busca explicar el proceso por el cual problemas públicos son tratados en pautas de la agenda política. Tal abordaje es idóneo para estudios de casos nacionales y su estructura consigue capturar los elementos de aná-

lisis que responden las interrogantes anteriores. Además de esto, esta propuesta contribuye con la escasez de estudios que emplean el MMC en el ámbito teórico de políticas públicas en América Latina (Sanjurjo, 2018).

El artículo será estructurado de la siguiente forma: primero, se presenta una sección teórica que aborda los principales conceptos basilares que se usarán en el análisis. En esa misma sección se discute el Modelo de Múltiples Corrientes y algunas de sus aplicaciones e implicaciones. En la segunda sección, son discutidos los procedimientos metodológicos del estudio. En la tercera parte, es aplicado el MMC para el análisis de las políticas y el análisis de las agendas. Por último, son presentadas las consideraciones finales del artículo.

En última instancia, la propuesta aspira contribuir con respuestas a la cuestión levantada por Criado y Gil-García (2013) sobre cómo producir abordajes de investigación en gobierno electrónico, que sean actuales, renovables y reutilizables para la comparación de casos por países.

2. Revisión de la literatura

2.1. Conceptos basilares: abordando el gobierno electrónico

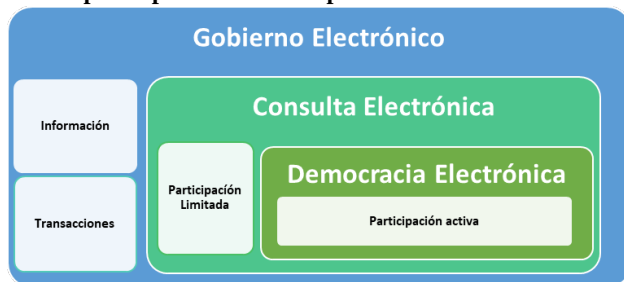
El avance de las reformas administrativas de los Estados latinoamericanos impulsó el e-gobierno como tema y práctica en la región. Esencialmente, este se resume a la búsqueda de fines públicos por medios digitales (Naser y Concha, 2011). La idea de e-gobierno abarca la modernización de la gestión pública y prestación de servicios y rendición de cuentas a los ciudadanos (Chahin, Cunha, Knight, y Pinto, 2004; Carter y Bélanger, 2005).

Aunque no exista una "única" definición, el e-gobierno puede entenderse como el uso intensivo que las instituciones del gobierno hacen de las TIC's en sus relaciones con los ciudadanos y el mercado, así como en las relaciones internas del sector público (Finquelievich, 2005; Seifert y Chung, 2009; Twizeyimana y Andersson, 2019). Entre los principales beneficios e impactos positivos del gobierno electrónico se destaca la eficiencia en los servicios públicos, la transparencia gubernamental y la existencia de procesos públicos más democráticos (Naser y Concha, 2011; Seifert y Chung, 2009; Snellen, 2007).

En general, la literatura apunta para tres dimensiones de e-gobierno: prestación de servicios al ciudadano (e-administración), ampliación de los procesos democráticos (e-democracia) y dinamización de los procesos de elaboración de políticas públicas (e-gobernanza) (Sanchez, 2003; Snellen, 2007; Bindu, Sankar, y Kumar, 2019). No obstante, el gobierno electrónico no es un proceso neutro, ni tampoco lineal, además envuelve relaciones de poder y sus impactos también pueden ser negativos (Soete y Weehuizen, 2003).

Por otro lado, se considera como madurez del gobierno electrónico al grado de complejidad que la pro-

Figura 1: Relación entre e-gobierno y e-democracia: formas de participación lideradas por el Estado.



Fuente: Elaboración del autor basado en el esquema de Freeman y Quirke (2013)

puesta va adquiriendo a lo largo de su desarrollo (Naser y Concha, 2011). Al respecto, uno de los indicadores más utilizados es el e-Government Development Index (EGDI), un índice creado por las Naciones Unidas (ONU) que mide el grado de avance de las iniciativas. Asimismo, existen otros parámetros y modelos de análisis como el de interacción con la industria de TIC's (Dunleavy, Margetts, Tinkler, y Bastow, 2006), el de asignación de recursos en relación a prioridades de la agenda pública (West, 2005), y el de modelos de etapas o grados de madurez (Andersen y Henriksen, 2006; Naser y Concha, 2011).

La evidencia internacional levantada por Krishnan, Teo y Lin (2013), sugiere que países con un alto grado de madurez de gobierno electrónico presentan los mejores indicadores de participación electrónica (e-participación). Por consecuencia, es plausible considerar que la democracia digital es un proceso derivado o como mínimo, dependiente, del desarrollo y madurez de las iniciativas de e-gobierno. Este argumento fundamenta, en parte, el presente artículo, partiendo del presupuesto de indivisibilidad entre e-gobierno y e-democracia.

A este respecto, Freeman y Quirke (2013) sostienen que la democracia digital está embutida en un ecosistema más amplio representado por el gobierno digital. Los autores aclaran que, aunque existan iniciativas de democracia digital que operan por separado del e-gobierno¹, su capacidad de influencia sobre la agenda y tomada de decisión pública es limitada en comparación con las iniciativas comandadas por el Estado. La Figura 1 ilustra este esquema, con los niveles de participación digital en iniciativas comandadas por el Estado.

Siguiendo este orden de ideas, en la medida que aumenta la madurez del gobierno electrónico, las iniciativas de participación aumentan su grado y forma de interacción. A pesar de que algunos gobiernos incorporen sistema de consulta electrónica, la participación puede ser limitada cuando la comunicación se mantiene unidireccional. En un nivel avanzado de madurez, se espera que surjan iniciativas de participación digital

¹ Se refiere, por ejemplo, a foros políticos online liderados por ciudadanos, debates políticos en redes sociales, etc. Cf Bruns (2008).

activa, capaces de impactar la toma de decisión política.

A la luz de lo antes expuesto, se considera como presupuesto que además de la indivisibilidad de e-gobierno y e-democracia, existen diferentes formas de integración y objetivos entre ambas esferas y actores involucrados en esos procesos. Por consecuencia, un análisis de política pública de gobierno y democracia digital necesita distinguir claramente el papel y uso de las TIC's en relación a la finalidad específica de cada forma de participación digital (Freeman y Quirke, 2013).

2.2. Conceptos basillares: abordando la democracia electrónica o digital

La democracia electrónica (e-democracia) o democracia digital, se refiere al uso e incorporación de TIC's en debates políticos y procesos de tomada de decisión, complementando o contrastando los medios tradicionales de comunicación, como lo son la interacción cara a cara o los medios de comunicación de masa unilateral (Coleman y Norris, 2005; Henderson y Hogarth, 2007; Lindner y Aichholzer, 2020). Específicamente, la democracia digital busca conseguir mayores niveles de participación de los ciudadanos y diversidad de actores de la arena pública mediante la interacción en un amplio ecosistema digital (Nchise, 2012). Asimismo, se trata de un paradigma relativamente nuevo en el ámbito de la investigación en el campo de políticas pública, así como en la propia esfera de la praxis política.

En el ámbito de las democracias representativas, principalmente occidentales, se observa una crisis de legitimidad política que se manifiesta en la desconianza pública en el gobierno, en los relativamente bajos niveles de participación pública en la vida cívica y en el "cinismo" público en relación a las instituciones políticas y de gobernanza (Chen, Huang, y Hsiao, 2006; Offe, 2011). Al respecto, Oni *et al.* (2016) identifican que la e-democracia tiene el potencial para reducir la brecha entre ciudadanos y representantes mediante procesos democráticos más incluyentes y transparentes.

La dimensión de la e-participación es considerada como una de las principales formas de instrumentalización de la democracia digital (Lindner, Aichholzer, Beckert, Goos, Hennen, y Strauß, 2016). De acuerdo con Kim y Lee (2012), la satisfacción y confianza de los e-participantes hacia la capacidad de respuesta del gobierno está fuertemente relacionada con la percepción de influencia del ciudadano sobre la toma de decisión política, y a su vez, tal percepción depende de la evaluación de los ciudadanos sobre los niveles de transparencia gubernamental. De esta forma, cuando hay diversidad de opciones de participación electrónica combinadas con mecanismos digitales de accountability, los niveles de confianza ciudadana en la capacidad de respuesta del gobierno pueden ser positivamente influenciados.

Por otro lado, según Clift (2003) la e-democracia puede ser mapeada mediante "sectores democráticos" incorporados en los procesos políticos que ocurren en el ámbito de comunidades locales, estados, regio-

nes, naciones o en el escenario global. Un modelo robusto de democracia digital tiende a incorporar, por lo menos, seis componentes en el quehacer público (Shirazi, 2009). Estos componentes son: (i) TIC's; (ii) e-ciudadanos; (iii) gobierno; iv. medios de comunicación; v. grupos sociales; (vi) sector privado. En el cerne de este modelo se encuentran los e-ciudadanos, o sea, los individuos que utilizan TIC's para participar activamente de los procesos democráticos.

Desde el punto de vista teórico y conceptual, diversos autores han desarrollado modelos para clasificar las iniciativas de democracia digital (Bellamy, 2000; Päivärinta y Sæbø, 2006; Dahlberg, 2011). Usualmente, los modelos de e-democracia son definidos en base al grado de protagonismo de los actores políticos en la agenda, el papel y lugar del ciudadano en la toma de decisiones públicas y en el rol que ocupan las TIC's en el proceso democrático. Constantes cambios en la agenda, en los valores y en las creencias de los actores del sistema político pueden dificultar la conceptualización y clasificación tipológica de un proceso de democracia digital. A continuación, en el Cuadro 1 se ofrece una síntesis del modelo propuesto por Van Dijk (2012) con los seis tipos de e-democracia ideal, su principal característica política y el papel que las TIC's ocupan en el proceso.

Además, la participación electrónica puede asumir varias formas diferentes. Por ejemplo, los e-ciudadanos pueden utilizar las TIC's para interactuar con diversos grupos sociales, órganos de gobierno, medios de comunicación y empresas privadas. Las iniciativas de participación digital tienden a fomentar el uso, la creación y diseminación de informaciones, pues en general el fin deseado es construir una sociedad más abierta y democrática (Shirazi, 2009; Flew, Martin, y Suzor, 2019).

Por último, merece destaque levantar algunos aspectos que envuelven el debate reciente sobre e-democracia. El primer punto es sobre la internet y su regulación, una vez que el Estado y sus dominios parecen haber perdido la capacidad de regular todos los espacios y las comunicaciones frente a elementos "controversiales" como las fake news o el contenido extremista (Flew et al., 2019). Esta situación sugiere un desafío para el planteamiento de intervención y regulación bajo las democracias occidentales, pues el límite entre el bienestar público y la restricción de la libertad individual de los ciudadanos es bastante tenue.

Muchos países han implementado normativas regulatorias de internet y acceso a información pública, inaugurando una onda de "derecho digital" (Da Costa y Pendiuk, 2018; Novruzova, Pronina, Shergunova, y Gorevoy, 2019). Entretanto, como muestra Hueso (2017), el derecho a la privacidad de los datos precede el derecho a la "transparencia" o acceso a información pública, y existe controversia en la idea de que este último sea un derecho fundamental. A ese respecto, Rumbold y Wilson (2019) discuten sobre las tensiones entre el derecho individual de privacidad y el dominio público, argumentando que el derecho a la privacidad debería únicamente ser alienado cuando los individuos renuncian a este de forma explícita y consciente. Así, el establecimiento de un derecho público

puede representar la transgresión de un derecho individual, y viceversa.

Estas cuestiones deben ser consideradas al momento de formular políticas y estrategias de implementación de e-democracia. No existe una receta positiva para este tipo de controversias, eminentemente normativas, y tampoco un arreglo institucional ideal que se encaje en todos los casos e iniciativas. Como bien queda ilustrado en la Tabla 1, es posible la combinación de fines y valores políticos para el establecimiento de la democracia digital, siempre y cuando esté bien direccionado el papel de las TIC's.

2.3. Interacción entre e-democracia y políticas públicas

En el ciclo de las políticas públicas, la agenda es el conjunto de problemas o temas que en determinado momento son entendidos como relevantes para el gobierno (Dunn, 2018; Secchi, 2014). El estudio de Coleho, Cunha y Pozzebon (2017) buscó describir las implicaciones de la democracia digital sobre el ciclo de políticas públicas mediante el proceso de e-participación. El resultado del estudio mostró un importante vacío en la literatura, puesto que normalmente la e-democracia no es entendida como un fin de política pública en sí misma, sino como un medio.

Respecto a esto, Oni *et al.* (2014) apuntan que en la mayoría de los países no existe una agenda bien definida para la implementación de la democracia digital. En la práctica, la e-democracia aparece en la agenda de gobierno como objetivos específicos a ser alcanzados, y son raros los casos de agendas "explícitas" de un proyecto de democracia digital. Siendo así, las iniciativas de e-participación pueden ser detectadas como "innovaciones democráticas" incorporadas progresivamente con el avance de la agenda y el aumento en la madurez del gobierno digital.

Basado en Smith (2009), se consideran innovaciones democráticas a aquellas instituciones políticas construidas con el objetivo de ampliar y mejorar la participación ciudadana en los procesos de decisión pública. Sin embargo, el surgimiento de innovaciones en la esfera pública no resulta de un proceso mecánico, sino de la interacción de actores y fuerzas políticas. Como bien apunta Kon (2019), muchas veces el objetivo de los cambios en la esfera pública no es alcanzar mejores resultados de desempeño institucional sino mejoras en la legitimidad política del gobierno.

En el ámbito de la democracia digital, encontramos innovaciones que representan la ampliación del proceso democrático. Una de estas son las consultas públicas electrónicas, mecanismos capaces de dinamizar y expandir la participación democrática de ciudadanos en asuntos que van desde la elaboración de nuevas leyes hasta la toma de decisiones importantes en materia de presupuestos nacionales (Deligiaouri y Suijter, 2021). No obstante, la literatura muestra en diversos contextos que estos mecanismos tienen sus límites, que van desde la reducida participación del público en asuntos "no controversiales" (Mendonça y Amaral, 2014) hasta elementos como el analfabetismo digital (Baskakova y Soboleva, 2019).

Tabla 1: Tipos de e-democracia y el rol de las TIC's

	Tipo de e-democracia	Característica	Papel de las TIC's
Eficiencia	Legalista	Una visión procesal clásica del tipo occidental de democracia, tal como la definen la constitución y otras leyes básicas.	Mejorar el suministro de información mediante medidas adecuadas y la recuperación de información por parte de los ciudadanos.
	Competitiva	Partidos y líderes que compiten por el electorado, con un enfoque en la representación y la toma de decisiones eficiente.	Difusión de información y campañas electorales.
	Liberal	Comparte algunos puntos de vista con las visiones pluralista y plebiscitaria y se centra en la política autónoma de los ciudadanos en sus propias asociaciones.	Relevante en sus funciones de red para particulares, especialmente para compartir contenidos generados por ellos mismos. También sirve como puente entre la política institucional y la experiencia individual de los actores.
Inclusividad	Pluralista	La diversidad de actores en los procesos políticos y su discusión es visto como la más importante, combinando prácticas de democracia directa y representativa.	Ampliar la oferta digital de discusiones y debates, principalmente a través de medios online. Las TIC son vistas como mecanismo de intercambio abierto y libre sobre temas políticos.
	Participativa	El foco está en la promoción de la ciudadanía activa, la formación de una opinión política a gran escala, basada en el principio de unificación de la democracia directa y representativa.	Son importantes para una variedad de funciones, desde debates públicos y educación hasta todo tipo de participación. El acceso para que todos es un valor predominante.
	Plebiscitaria	Coloca formas de toma de decisiones democrática directa, como referéndums, en el centro del escenario.	Son esenciales para realizar investigaciones, referendos y debates en línea.

Fuente: Elaboración propia (2020) a partir de Van Dijk (2012).

La rendición de cuentas y transparencia gubernamental también forma parte de estas innovaciones democráticas, siendo una tendencia cada vez más fuerte en el ámbito de las administraciones públicas (Barria-Traverso, González-Bustamante, y Cisternas Guasch, 2019). Este proceso no se trata más que de la apertura de la *black box* del gobierno y, aunque recientemente se observa un fuerte esfuerzo internacional para su adopción y establecimiento en los ordenamientos jurídicos nacionales, sigue dependiendo en buena medida de voluntad política y el interés de los actores claves (Ramírez-Alujas, 2020).

Para Lindner *et al.* (2016) el estilo de política de e-democracia que es implementada en la forma *top-down* incorpora políticas públicas que son iniciadas, organizadas y financiadas por los mismos gobiernos. Mientras que las políticas formuladas *bottom-up* son actividades iniciadas o realizadas por ciudadanos y actores de la sociedad civil. Por su vez, cuando se trata de la operacionalización política de la democracia digital es común observar tres niveles de interacción: información, comunicación (participación limitada) y colaboración (participación activa) (Lindner *et al.*, 2016).

Desde el punto de vista de Baumgartner y Jones (2010) el proceso de políticas públicas envuelve períodos de estabilidad y cambios. La estabilidad muestra un sistema de políticas funcional al status quo, donde hay dificultades para la inserción de innovaciones en la agenda. Esto, a su vez, retrata un equilibrio en el sistema que persiste hasta que un suceso en el ambiente consiga atraer la atención de los actores "excluidos", desencadenando nuevos intereses e interpretaciones con potencial de cambio. En este sentido, las iniciativas nacionales de gobierno electrónico son la plataforma para la emergencia de pautas relacionadas al acceso a tecnología, y, en su estadio más alto, estas son propicias para que nuevas demandas sean levantadas,

como es el caso de las necesidades democráticas de la población.

En la medida que estos nuevos intereses ganan espacio y atención en las diversas esferas institucionales también crece su posibilidad de ser incluidos en la agenda. No obstante, esto no representa una subversión definitiva del monopolio de la política, por la sencilla razón de que el acceso a la agenda no garantiza, a priori, grandes cambios (Dumas, LaManna, Harrison, Ravi, Kotfila, Gervais, y Chen, 2015). En este estudio, se considera que la política pública de e-democracia es el resultado de la incorporación de pautas de participación electrónica y gobierno abierto en la agenda de gobierno, es decir, un proceso gradualista o incremental.

En esta lógica, esta investigación abarca la comprensión del contexto y las razones por las que las iniciativas específicas relacionadas al gobierno electrónico y la democracia digital fueron priorizadas en la agenda política de Uruguay. Así, el análisis condice a la observación de actores, procesos, problemas y todos los elementos necesarios para entender el momentum del cambio en el sistema de políticas públicas. A continuación, se describirá, teóricamente, el modelo de análisis que será utilizado para tal fin.

2.4. Abordando el Modelo de Múltiples Corrientes

El estudio y análisis de políticas públicas envuelve la necesidad de elecciones metodológicas consistentes con la naturaleza del fenómeno a ser estudiado (Sabatier, 2007). Considerando que la acción pública es desarrollada en ambientes de incertidumbre política y de información incompleta, resulta necesario el uso de abordajes con presupuestos realistas capaces de explicar, de forma sistemática, los diversos

niveles de complejidad del proceso de decisión en el contexto de las políticas públicas (Kraft y Furlong, 2019; Tsoukias, Belton, Lucertini, y Montibeller, 2014). En el presente análisis de política pública se adoptó el *Multiple Streams Framework* o Modelo de Múltiples Corrientes (MMC), por considerar que atiende, desde el punto de vista teórico-metodológico, las condiciones mencionadas anteriormente.

El MMC es una metodología para el análisis de políticas que focaliza el proceso de formación de la agenda pública, con el propósito principal de explicar cómo y por qué algunos problemas reciben atención en la arena política y acaban siendo priorizados en la agenda pública (Kingdon, 2014; Zahariadis, 2007). Según Cairney y Zahariadis (2016), el MMC asume presupuestos como: la racionalidad limitada de los agentes; la incertidumbre como resultado de información incompleta o ausente; y la ambigüedad en la toma de decisiones de los *policymakers*.

En líneas generales, el MMC captura el proceso de toma de decisión en la política pública como siendo el resultado de la interacción y convergencia de tres corrientes o flujos dinámicos: (i) problemas, que pueden ser detectados mediante indicadores, crisis o feedback de acciones políticas en curso o ya concluidas; (ii) soluciones (*policies*)², que envuelve las soluciones a problemas, usualmente generadas a partir de comunidades de expertos; y, (iii) político (*politics*), que retrata el ambiente político nacional (nacional modo) observando las facciones políticas organizadas y los cambios en el gobierno (Kingdon, 2014; Sabatier, 2007; Cairney y Zahariadis, 2016).

En ese orden de ideas, los flujos o corrientes normalmente operan de forma independiente uno del otro, excepto cuando una “ventana de oportunidad” permite que los “emprendedores de políticas” hagan una especie de “acoplamiento” (Kingdon, 2014; Cairney y Zahariadis, 2016). Como señala Sabatier (2007) la ocurrencia de un gran cambio político dependerá de este proceso de acoplamiento. En síntesis, en el MMC la conformación de la agenda sigue un proceso no lineal, más o menos caracterizado por el surgimiento y reconocimiento de problemas, la creación de soluciones o alternativas por expertos y un contexto macro-político favorable para los emprendimientos políticos.

2.5. Implicaciones y aplicaciones del MMC

Parte de la literatura especializada recomienda adaptaciones al MMC, o dicho en términos lakatonianos, sugiere “heurística positiva”. Entre las recomendaciones, se indica el uso del MMC para análisis de la fase de implementación de las políticas (o sea, ir más allá del agenda-setting), introduciendo nuevas corrientes o flujos y complementando con otras teorías (Zohlnhöfer, 2016; Howlett, 2019; Fowler, 2020), así como también se recomienda la incorporación de nuevas variables como “el corrector de problemas” (Knaggård, 2015). En la perspectiva de Saetren (2016), para que

²Kingdon (2014) hace referencia al *policy primeval soup*, donde ideas de soluciones fluctúan, siendo algunas aceptadas y otras rechazadas por los tomadores de decisión. Normalmente los actores desarrollan las soluciones de forma anticipada a los problemas del futuro y esperan el momento idóneo para introducirlas en la agenda.

cualquier adaptación al MMC sea viable resulta necesario adoptar un framework de carácter “integrativo”.

Por otro lado, Rawat y Morris (2016) detectaron que el MMC continua siendo ampliamente utilizado para análisis de políticas públicas en diversos lugares del mundo (a pesar de su declive en la literatura política de los Estados Unidos). Esto se debe, fundamentalmente, a la flexibilidad del modelo para encuadrarse en casos con diversas especificidades políticas, histórica e institucionales. En cuanto a las críticas al MMC se destaca su reducida viabilidad de aplicación en investigaciones de naturaleza cuantitativa y en sistemas políticos no democráticos (Travis y Zahariadis, 2002; Neilson, 2001; Zohlnhöfer, 2016).

Ahora bien, según Ruvalcaba-Gómez (2019) en el ámbito del e-gobierno y la e-democracia se observa una escasez de estudios que utilicen el MMC. Entre estos estudios se encuentran los que dieron mayor foco al proceso de desarrollo del gobierno electrónico (Mele, 2008; 2013; Jæger y Löfgren, 2010; Löfgren, 2013; Aquino y Ávila, 2014). En relación a los estudios de e-democracia que utilizan el MMC el foco es orientado hacia el gobierno abierto (Flemström, 2010; Mejabi, Azeez, Adedoyin, y Oloyede, 2015; Ruvalcaba-Gómez, 2019; Ruvalcaba-Gomez, Criado, y Gil-García, 2020). En síntesis, la mayoría de estas aplicaciones del modelo son desarrolladas mediante investigaciones de naturaleza cualitativa, orientadas mediante estudios de casos de iniciativas nacionales o locales, y, normalmente, el MMC es complementados con otros conceptos de otras teorías de política pública.

El continente latinoamericano es, particularmente, el que menos desarrollo teórico y aplicaciones del MMC presenta en su producción científica (Sanjurjo, 2018). Es claro que, cualquier análisis realizado en el continente debe llevar en cuenta las particularidades latinoamericanas: Estados débiles y dependientes; desigualdad social; corrupción y desigualdad generalizada; entre otros. Por último, sobre el caso uruguayo se han desarrollado algunos análisis a la luz del MMC, abordando temáticas como política armamentista, política de inteligencia y seguridad, legalización de drogas, entre otras (Álvarez, 2017; Sanjurjo, 2018; Repetto, 2014).

2.6. Conceptos complementares: el emprendedor político y las comunidades epistémicas

En el MMC el concepto de *policy entrepreneur* se refiere a los individuos situados en esferas influencia en el gobierno, cuya principal característica consiste en la defensa de ideas y en la capacidad de detectar las llamadas “ventanas de oportunidad” para conectar problemas y soluciones en el proceso de cambio de la política pública (Kingdon, 2014; Capella, 2016; Mintrom y Norman, 2009). Normalmente, estos individuos son expertos que gozan de buena reputación, habilidades técnicas y de negociación, además de contar con popularidad política.

Los emprendedores políticos también son caracterizados por tener acceso a los recursos públicos y a la esfera de toma de decisiones, siendo capaces de influen-

ciarla (Jones, Peterson, Pierce, Herweg, Bernal, Lamberta Raney, y Zahariadis, 2016). A pesar de la centralidad de estos actores en el MMC y de su capacidad de actuar en el proceso de “acoplamiento” de las corrientes, los emprendedores y sus voluntades individuales no controlan los procesos de cambio de las políticas públicas.

El modelo de múltiples corrientes también hace referencia a grupos de especialistas que discuten sobre soluciones para los problemas públicos detectados. Tales actores pueden ser considerados como “comunidades epistémicas” (Haas, 1992). Se trata de un concepto de las relaciones internacionales que se refiere a grupo de experts involucrados en la definición de la agenda, formulación e implementación de políticas públicas (Howlett, 2019). Normalmente este grupo es plural y compuesto por científicos, activistas políticos y otros, a depender de la naturaleza del caso/problema público. Por último, las comunidades epistémicas ayudan a reducir la incertidumbre y normalmente cuentan con el prestigio, formación y reputación que define el tipo de expertise valorado por las élites políticas.

Ya definidos los conceptos y el modelo teórico a ser utilizado, sigue a continuación la discusión sobre los procedimientos metodológicos y la presentación de los resultados empíricos mediante el MMC y el análisis de agenda.

3. Aspectos metodológicos

La estrategia metodológica adoptada es de naturaleza mixta (*mixed methods research*), pues combina diferentes tipos de métodos (cualitativos y cuantitativos) para ofrecer una comprensión más detallada del fenómeno analizado y su contexto (Johnson, Onwuegbuzie, y Turner, 2007). Al mismo tiempo, la investigación puede ser considerada como un estudio de caso al tratarse de una investigación empírica que analiza un fenómeno específico y su contexto manteniendo el carácter unitario (Yin, 2005; Gil, 1994).

Como técnica de pesquisa adoptada se tiene, por un lado, la revisión bibliográfica de literatura con el propósito de contextualizar el objeto de investigación frente a otros estudios relacionados (Gil, 1994). Las principales categorías de análisis fueron levantadas a partir del Modelo de Múltiples Corrientes de Kingdon (2014). Otra técnica de pesquisa empleada en esta investigación fue el análisis de contenido (Bardin, 1991).

En relación a los datos utilizados, fueron levantados indicadores cuantitativos de fuentes secundarias como organizaciones internacionales y entes del gobierno uruguayo. Por último, para analizar la inserción de la e-democracia en las agendas de política de gobierno electrónico en Uruguay se utilizaron categorías analíticas obtenidas de la literatura especializada (Clift, 2003; Shirazi, 2009; Smith, 2009; Oni et al., 2016; Lindner et al., 2016), las cuales son detalladas y definidas en el proceso de acoplamiento de las corrientes.

4. Resultados

4.1. Aplicación del Modelo de Múltiples Corrientes

En esta sección interesa analizar la trayectoria de Uruguay en la construcción de una robusta política de e-gobierno que incorpora, progresivamente, pautas de democracia digital en la agenda política. El espacio temporal del análisis abarca el intervalo de la primera mitad de la década de 2000 hasta comienzos del año 2020. Así, valiéndose del MMC, este estudio analiza los flujos o corrientes que convergieron en las ventanas de oportunidad que, posteriormente, posibilitaron la incorporación de nuevos productos políticos en el ámbito del gobierno digital.

4.1.1. Corriente de los problemas

En general, el análisis de esta corriente tiene génesis en el transcurso de una probable *critical juncture*³, en la primera mitad de la década de 2000. Particularmente, en el año de 2002, Uruguay atravesó una fuerte crisis económica con varios desdoblamientos en su dinámica política y social (De La Plaza y Sirtaine, 2005; Buquet y Chasqueti, 2005). Como problemas se detectaron: (i) una brecha digital en acceso a tecnología y conectividad como desafío nacional; (ii) algunas fisuras en la institucionalidad democrática y en la credibilidad del gobierno; y (iii) un limitado desempeño del gobierno digital, y consecuentemente, limitaciones en el desarrollo de la e-democracia.

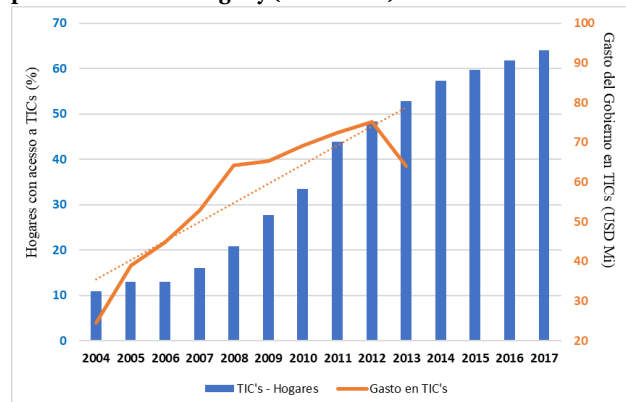
Los indicadores de la Figura 2 ilustran el status quo de acceso a las TIC's de la población uruguayana en el contexto del llamado “giro a la izquierda” (Paramio, 2006). Se puede observar que la brecha digital es nítida, reflejada en el 89% de los hogares sin conectividad en 2004. A la vez se observa que el gasto del gobierno en TIC's es bajo. Esto puede ser explicado, en parte, por la falta de una política de modernización estratégica coordinada y bien estructurada (Landinelli y Rivoir, 2018); y por factores “sistemáticos” surgidos a partir de la crisis económica que inviabilizó la inversión pública y difusión de las TIC's (Rivoir, 2009).

En la secuencia, se presentan indicadores relacionados a la institucionalidad democrática del país. Antes de la elección de 2004, la incertidumbre fruto de la crisis afectó la confianza de los ciudadanos en el gobierno e instituciones. En la Figura 3, se pueden observar indicios de una crisis de legitimidad en el sistema político uruguayo tradicional. Sin embargo, esa incertidumbre y crisis política fue mitigada con la “transición”, principalmente, por la notable cohesión social de la población y su confianza en la democracia, lo que difiere en buena medida de otros países de la región (Gutiérrez, 2012).

En el contexto de las reformas y modernización de los Estados latinoamericanos (a finales de la década de 1990 y comienzos del siglo XXI), fueron diseñadas

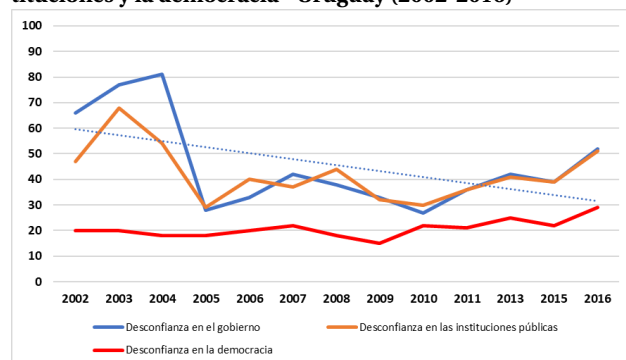
³El concepto de coyuntura crítica se refiere a situaciones de incertidumbre en las que las decisiones de actores importantes son causalmente decisivas en la elección de una vía de desarrollo institucional en detrimento de otras posibles vías (Capoccia, 2016). En el caso uruguayo, el país atravesaba una fuerte crisis económica y política, exacerbada en 2002.

Figura 2: Porcentaje de hogares con acceso a las TIC y gasto público en TIC - Uruguay (2004-2015)



Fuente: Elaboración propia (2020) con datos de CEPAL y WITSA.

Figura 3: Indicadores de confianza en el gobierno, las instituciones y la democracia - Uruguay (2002-2016)

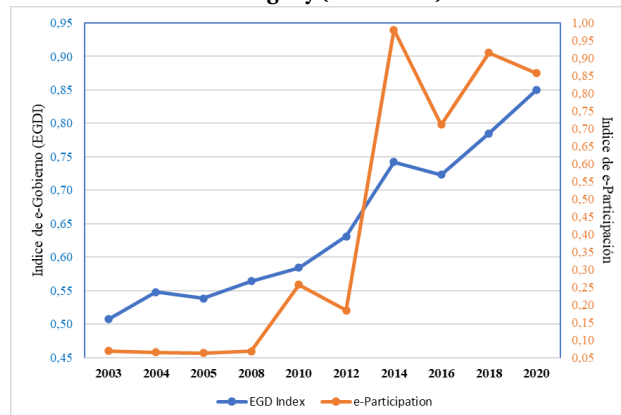


Fuente: Elaboración propia (2020) con datos de CEPAL y Latinobarómetro.

las primeras estrategias de gobierno digital. En el caso de Uruguay, la e-institucionalidad desarrollada hasta el año de 2002, mediante reformas burocráticas y planes o agendas de conectividad, no presentó resultados satisfactorios (Rivoir, 2009; Possamai, 2010). Un indicador que puede reflejar esa situación es el tiempo necesario para abrir una empresa que, en promedio, fue de 46 días entre 2002 y 2009, según datos del Banco Mundial.

En esta secuencia, el atraso y limitado desempeño es más acentuado en el caso de la democracia digital, lo que puede verificarse mediante el índice de participación electrónica. En síntesis, la Figura 4 muestra el limitado performance del e-gobierno hasta la mitad de la década de 2000, y por otro lado, la incipiente democracia digital hasta el comienzo de la segunda década. La razón de estos problemas puede estar asociada a la baja madurez del gobierno digital y al estilo de implementación de las primeras agendas que fueron orien-

Figura 4: Desempeño del gobierno electrónico y la democracia electrónica en Uruguay (2003-2020)



Fuente: Elaboración propia (2020) con datos de la Base de Datos de Desarrollo de Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas (UNeGovD).

tadas a mejoras de infraestructura (en algunos casos a la creación desde cero) y al acceso a las TIC's.

No todo problema público es priorizado por los actores políticos y de hecho, algunos tienden a ser ignorados en el tiempo (Rochefort y Cobb, 1993). Determinar la razón por la cual algunos asuntos políticos y problemas son priorizados mientras que otros son dejados de lado es una tarea analítica, como mínimo, compleja. Esto se debe principalmente porque las elecciones y decisiones de los policymakers y tomadores de decisión son influenciadas por las más diversas variables (Zahariadis, 2007; Baumgartner y Jones, 2010; Kon, 2019).

Es probable que la forma conceptual y el recorte de los problemas empleados en este análisis diverjan, en alguna medida, de la percepción real de los players políticos. Al mismo tiempo, es probable que ciertas particularidades de los procesos políticos e institucionales no hayan sido aprendidas. No obstante, es evidente que esta primera corriente de problemas abre espacio para explicar de forma analítica la trayectoria de la corriente o flujo de las políticas.

4.1.2. La corriente de las soluciones (políticas)

En el caso uruguayo, la Presidencia de la República en el primer mandato del Frente Amplio (2005-2010) estableció el llamado "Grupo Asesor en Tecnologías de la Información" (GATI) (Rivoir, 2013). Se trató de un grupo heterogéneo de expertos con la misión de elaborar propuestas de política en el área de TIC's, y que puede ser identificado como una comunidad epistémica. Este grupo tuvo fuerte vinculación con las principales élites locales del sector de high-tech en el ámbito académico, estatal y empresarial, además de tener el prestigio y formación necesaria para influenciar las decisiones del poder ejecutivo.

Según Haas (1992), la influencia de las comunidades epistémicas en el proceso de innovación política está relacionada con la promoción de soluciones. Así, a partir de un informe especializado del GATI para la Presidencia de Uruguay, se crea, mediante el artículo 72 de la Ley N° 17.930 de diciembre de 2005 la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC). La creación de este órgano puede ser identificada como un primer producto de políticas, en la corriente de soluciones.

Se trata de un órgano con autonomía técnica y financiera, dependiente directo de la Presidencia de la República (Rivoir, 2013). La estructura de la AGESIC es conducida por un Consejo Directivo Honorario, compuesto por miembros nombrados directamente por el presidente de la República y por cinco Consejos Asesores Honorarios. Además de esto, la AGESIC cuenta con representantes de todos los poderes públicos, del ámbito académico y del sector privado.

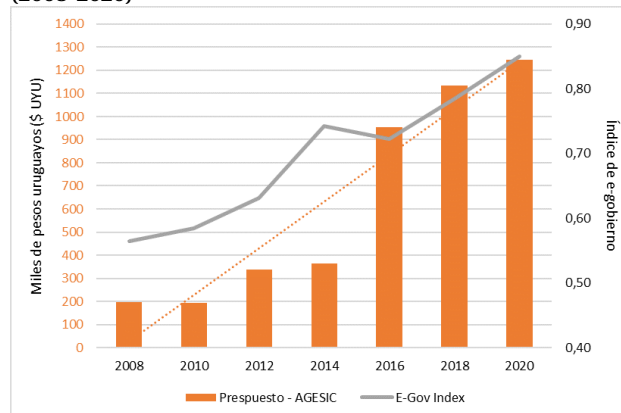
Los objetivos generales de la AGESIC están relacionados a la institucionalidad y funcionamiento de los servicios ciudadanos relacionados con las TIC's, y el desarrollo de la Sociedad de la Información, enfatizando la inclusión digital de la población. De igual forma, es el órgano que coordina todas las políticas asociadas al e-gobierno. Las funciones de la AGESIC fueron diversificadas a partir de 2015, incorporando elementos como innovación digital y gobierno abierto. Por su vez, el director de la AGESIC ejerce como Government Chief Information Officer (GCIO) del país (Possamai, 2010).

Las decisiones de la AGESIC en materia de e-gobierno y TIC's son unilaterales, limitando la participación e influencia de otros actores/órganos fuera del Poder Ejecutivo. Según Possamai (2010) se trata de un órgano de carácter político con alta autonomía técnica. Este arreglo institucional es funcional al emprendimiento político. A continuación, la Figura 5 muestra la evolución del presupuesto destinado a la AGESIC, que claramente es creciente y con aumentos expresivos a partir del ciclo 2014-2016, lo que puede estar relacionado con la diversificación de las funciones del órgano, su consolidación institucional y la nítida confianza del jefe de Estado.

La AGESIC conquistó buena reputación nacional e internacional, llegando a ser reconocida como "modelo exitoso" de gobernanza en gobierno digital (BID, 2015). Desde sus inicios tuvo fuerte interacción con agencias internacionales de cooperación técnica y financiera como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Red de Gobierno Electrónico en América Latina (GEALC). Además de esto, la institución contó con estabilidad burocrática y directiva durante la formulación e implementación de las agendas de gobierno electrónico.

Otro elemento importante que merece destaque como resultado de la corriente de las políticas es el Plan de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje Online (CEIBAL), lanzado en Uruguay en 2007. Junto a la creación de AGESIC, el plano conforma el grupo de soluciones presentadas por los expertos para la nueva institucionalidad digital de Uruguay. El CEIBAL es una iniciativa sin precedentes internacio-

Figura 5: Evolución del presupuesto AGEISC - Uruguay (2008-2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de AGESIC (2020)

nales por su carácter universalista⁴, que objetiva dotar de una laptop a cada estudiante y profesor de toda la red pública de enseñanza básica (Rivoir, 2009).

Como aclara Rivoir (2009), el plan CEIBAL es un programa que no estaba originalmente contemplado en el Plan de Gobierno presentado en las elecciones de 2004 por el partido Frente Amplio. Consecuentemente, esta solución tuvo una génesis política, colocada por iniciativa de la Presidencia de la República. Algunos discursos⁵ del expresidente Tabaré Vázquez muestran su visión sobre la sociedad de la información y su compromiso con la inclusión digital del pueblo uruguayo.

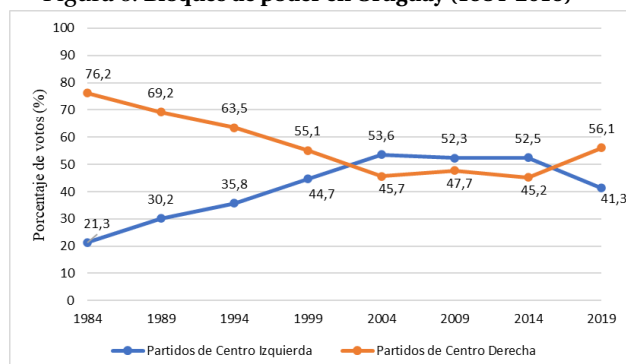
A partir del binomio AGESIC-CEIBAL se derivaron otros productos e innovaciones políticas en el ámbito del e-gobierno y el uso de TIC's para fines públicos. Sin embargo, para el propósito de esta investigación, el interés es captar esos dos elementos como esenciales para describir la corriente de las políticas porque al representar soluciones a los principales problemas detectados, acabaron ocupando un papel determinante en el proceso de *take-off* del e-gobierno uruguayo y el surgimiento de su democracia digital.

El último elemento relevante, en el ámbito de la corriente de soluciones, es el establecimiento de un Plan de Acción de Gobierno Abierto, y la adhesión de Uruguay al *Open Government Partnership* (OGP). Estas soluciones representan el principal impulso de la e-democracia en Uruguay, y fueron materializadas por

⁴La política se basa en el proyecto One Laptop per Child (OLPC) del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), escrito por Nicholas Negroponte a finales de 2005. Cabe señalar que el Plan CEIBAL ya ha recibido varios reconocimientos internacionales, entre ellos el "Primer Lugar" en la "Feria del Conocimiento" de 2010 en Marruecos, organizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

⁵La política se basa en el proyecto One Laptop per Child (OLPC) del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), escrito por Nicholas Negroponte a finales de 2005. Cabe señalar que el Plan CEIBAL ya ha recibido varios reconocimientos internacionales, entre ellos el "Primer Lugar" en la "Feria del Conocimiento" de 2010 en Marruecos, organizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Figura 6: Bloques de poder en Uruguay (1984-2019)



Fuente: Elaboración propia en base a Queirolo (2020)

el poder ejecutivo, a recomendación de los expertos de AGESIC, mediante el decreto N° 259/012, publicado en 2012. Adicionalmente, las pautas de trabajo asumidas por el gobierno uruguayo junto a la OGP tuvieron peso en la inclusión de nuevos productos de e-democracia presentes en la última Agenda Digital (2016-2020).

4.1.3. La corriente de la política (Politics)

Uruguay puede caracterizarse como una república representativa presidencialista. A grandes rasgos, el sistema democrático uruguayo⁶ ha demostrado ser uno de los más estables de América Latina. Sin embargo, en la primera elección presidencial del siglo XXI, hubo un cambio político considerado de “gran magnitud” (Buquet y Chasqueti, 2005). El ascenso del partido político Frente Amplio (en adelante FA), representó una ruptura con la hegemonía política que por décadas mantuvieron dos partidos tradicionales, el Colorado y el Nacional.

En este caso, el FA representó el primer partido de centro-izquierda que asumió el poder en la historia democrática del Uruguay. En la Figura 6, puede apreciarse el movimiento histórico del ciclo político uruguayo, claramente dominado por los partidos de centro-derecha. Específicamente, en la elección presidencial de finales de 2004, Tabaré Vázquez obtuvo el 50,6% del total de los votos, resultando en mayoría absoluta en el primer turno. Asimismo, el FA obtuvo 16 de 30 representantes electos en el Senado y 52 de 99 diputados en la Cámara de Representantes.

Cabe destacar que, conforme a lo observado en la Figura 3, la confianza de los ciudadanos en el gobierno tuvo mejoras a partir de este momento político. La siguiente elección de 2009 también fue vencida por el FA, con la candidatura de José “Pepe” Mujica como presidente, con un total de 52,3% de los votos válidos en el segundo turno. Una de las principales pautas en la campaña de la oposición, comandada por el Partido

⁶El índice de democracia de *The Economist*, en 2018, clasificó a Uruguay como el único país “plenamente” democrático de América del Sur, además colocado entre los 15 primeros países democráticos del mundo.

Nacional, fue la de “pasar la motosierra” en el gasto público (Garcé, 2010), haciendo alusión a las políticas fiscales expansionistas y el gasto social del gobierno Vázquez.

También en esa elección el FA consiguió mayoría en el Senado, con 16 de 30 representantes y 50 de 99 diputados en la cámara de Representantes. A pesar del “giro a la izquierda” prometida por Mujica, su gobierno fue moderado y de continuidad en el ámbito de las políticas públicas. En la siguiente elección de 2014 el FA también venció la disputa por la presidencia. Electo con 53,48% de los votos válidos en segundo turno, Vázquez asumió su segundo mandato, luego de reivindicar en campaña su experiencia⁷ política como diferencial frente al candidato opositor Luis Lacalle Pou (LLP), 33 años más joven.

La siguiente elección, de 2019, interrumpió la trayectoria del FA en el gobierno de Uruguay. El vencedor, LLP del Partido Nacional, obtuvo la victoria con un 48,88% de los votos válidos en el segundo turno, contra 47,4% del FA. La novedad en esa elección fue una coalición de partidos de centro derecha (Coalición Multicolor) que consiguió una nueva mayoría en el Senado con 17 de 30 representantes, frente a 13 del FA, además de 55 diputados en la Cámara contra 42 del FA. Este resultado muestra una nueva correlación de fuerzas y, evidentemente, un impacto sobre el humor político nacional.

En la perspectiva de Queirolo (2020), todavía es temprano para reconocer un giro radical a la derecha, porque el país está dividido y la coalición recién formulada apenas está disfrutando de la “luna de miel” del primer trecho del mandato. Hasta cierto punto no está totalmente claro cuáles son las creencias del presidente electo en relación a la política de e-gobierno⁸, pero en declaraciones de 2015, el entonces candidato reconoció la “expertise” e “idoneidad” del entonces director de la AGESIC, José Clastornik, quien renunció a su cargo en marzo del 2020⁹, después de 13 años en el comando de la agencia.

En síntesis, durante tres ciclos políticos el Frente Amplio consiguió mantener la mayoría absoluta en el Senado y la Cámara. Esto implica una buena gobernabilidad y menor propensión a tener que ceder y criar acuerdos con partidos de oposición para llevar adelante reformas. Cabe aclarar que el FA no fue un bloque homogéneo en términos políticos, pero mostró bastante cohesión y fue capaz de articular un equilibrio interno. En el escenario nacional, como se evidenció en la Figura 3, entre 2010 y 2016, hubo una tendencia más o menos creciente de desconfianza de los ciudadanos en el gobierno e instituciones públicas, pero esta vez como novedad aumentó la desconfianza en la democracia.

⁷Contexto del debate político: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/anos-elecciones-nuevo-triunfo-frente-amplio-tabare-vazquez.html>

⁸En marzo de 2015, Lacalle expresó en una entrevista para el canal 180UY, su interés por el gobierno electrónico y estaba más o menos en desacuerdo con la gestión de la FA en materia de TIC's.

⁹Contexto da la renuncia de Clastornik: <https://www.montevideo.com.uy/Ciencia-y-Tecnologia/Jose-Clastornik-se-despide-de-Agesic-tras-mas-de-13-anos-como-su-director-ejecutivo-uc745838>

4.1.4. *Emprendedor político y acoplamiento de las corrientes*

Para Kingdon (2014) la figura del presidente es la más fuerte en el proceso de agenda-setting. Su habilidad para influenciar las instituciones mediante el nombramiento de actores y cargos de confianza, además de sus poderes ejecutivos, configuran su capacidad de acción en el proceso de las políticas públicas. En el caso uruguayo, se puede identificar en Tabaré Vázquez una especie de proxy de emprendedor político, principalmente, por su apuesta visionaria en relación a la política de transición a la sociedad de la información y del gobierno electrónico.

Desde el inicio de su gobierno en 2005, Vázquez promulgó una auténtica modernización tecnológica del Uruguay con valores democráticos y de equidad social (Vázquez y Missana, 2009). Es importante señalar que su discurso también fue acompañado de praxis, como evidencian los indicadores presentados a lo largo del análisis. Entre las principales decisiones de Vázquez en el ámbito de la política de e-gobierno, se destaca el nombramiento del “tipo ideal” de emprendedor político: el ingeniero José Clastornik como director de la AGESIC.

A lo largo de su gestión, Clastornik disfrutó de una fuerte confianza por parte del poder ejecutivo del país. Blindado con una amplia autonomía técnica, este emprendedor político consiguió llevar adelante, en poco más de una década, las principales políticas públicas de dinamización del gobierno digital que colocaron a Uruguay en la cima internacional. Además de eso, Clastornik construyó su reputación individual hasta llegar a ser reconocido a nivel internacional como una de las 100 personalidades más influyentes del mundo en gobierno digital¹⁰.

Ya identificados los emprendedores políticos, se presenta a continuación el acoplamiento de las corrientes (coupling). El background político del período 2005-2019 fue caracterizado por un humor político favorable para reformas e innovaciones políticas. A partir del reconocimiento de la brecha digital como un problema nacional, diversas acciones fueron emprendidas, destacando: el Plan CEIBAL y la creación de la AGESIC. Estas acciones también se reflejan en el aumento del gasto público en TIC's. Estos emprendimientos contaron con el apoyo máximo del ejecutivo nacional.

El primer momentum, denominado como “institucionalización e implantación” (2006-2010), consistió en la creación de un marco normativo, una infraestructura de base y la formación de capacidades digitales para la ciudadanía y el aparato burocrático. Puede decirse que efectivamente Uruguay comienza su proceso de despegue en el desempeño del e-gobierno y surge la primera Agenda Digital 2008-2010. En este punto, la democracia digital es incipiente, con limitadas opciones de comunicación unidireccional entre stakeholders y el Estado.

¹⁰Contextualización de este hecho: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/noticias/jose-clastornik-es-reconocido-100-personas-influyentes-del-mundo-gobierno>

El segundo momentum, denominado como “expansión”, es marcado por el surgimiento de la Agenda Digital 2011-2015, que representa el impulso definitivo para la universalización de las iniciativas de TIC's y la aplicación intensiva de tecnología en sectores estratégicos. Los indicadores de confianza política presentan un leve deterioro, pero la tendencia es generalizada para países latinoamericanos. En el contexto del e-gobierno, el acceso a las TIC's por parte de la población llega a ser un poco más de 60% en 2015. El tiempo promedio para la creación de una empresa es reducido en un aproximado de 86%, pasando de 45 días para 6 días. En materia de infraestructura y acceso a fibra óptica, en el año 2014 un estudio de la empresa Akamai¹¹ reportó que Uruguay fue el país con mayor velocidad de internet en la región. En ese mismo año, el país se coloca como el líder en la región latinoamericana, con un índice de desarrollo del gobierno electrónico de 0,72, muy cercano al nivel “muy alto” de desarrollo.

En este segundo estadio, la gestión de Clastornik ya cuenta con excelente reputación. Análogamente, la AGESIC pasa a tener una fuerte interacción internacional con instituciones como la e-Governance Academy (con sede en Estonia) para la cooperación técnica; con el BID¹², para cooperación financiera; además que los índices y resultados obtenidos fueron justificando nuevos aumentos en el presupuesto designado al órgano. Probablemente este sea el momento de catch-up que refleja la hipótesis sobre la relación entre madurez del gobierno electrónico y emergencia de la democracia digital plena.

La entrada del Uruguay a la OGP en 2012 parece haber sido el auténtico “empujón” al proceso de desarrollo de la e-democracia en el país. Con la institucionalización de la participación electrónica y del “gobierno abierto” (mediante un plan nacional), la AGESIC pasó a coordinar una serie de compromisos que el Estado uruguayo asumió con la sociedad mediante la OGP. En el índice de participación electrónica de 2014, el país alcanzó el tercer lugar en el mundo y recibió un reconocimiento de la ONU¹³. Además de esto, la agenda digital incorporó nuevos mecanismos digitales capaces de generar bienes democráticos.

En el tercer momentum de acoplamiento, caracterizado por la llamada “transformación con equidad”, se creó la Agenda y Plan de Gobierno Digital (2016-2020). En esta fase Uruguay consiguió un EGDI “muy alto”, convirtiéndose en el primer país latinoamericano en obtener tal resultado. Además de esto, consolidó en 2017 su ingreso al D7, el grupo de países más digitalizados del mundo. Puede afirmarse que, hasta este punto, el proceso de e-gobierno de Uruguay alcanzó un alto grado de madurez y eso se refleja en la diversificación

¹¹Contextualización: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/antel-fibra-optica-informe-akamai>

¹²Contextualización de este hecho: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/noticias/bid-apoya-gobierno-electronico-en-uruguay>

¹³Contextualización del hecho: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/noticias/naciones-unidas-premia-uruguay-por-participacion-electronica>

de sus componentes. Desde la óptica de las políticas públicas, los problemas relacionados a la brecha digital¹⁴ entraron en la fase de declive, según la tipología de Secchi (2014).

Los resultados de este análisis muestran que el país avanzó en la construcción de lo que Pedersen y Wilkinson (2018) denominaron *digital wellfarstate*. Las políticas diseñadas en la última agenda de e-gobierno presentan una forma diferente de encarar la brecha digital, focalizando las dimensiones sociales que existen más allá del simple acceso a la tecnología. Un ejemplo de estas políticas multidimensionales implementadas es el Plan Ibirapitá¹⁵, destinado a promover la inclusión digital mediante la entrega de dispositivos y capacitación técnica para jubilados y personas de la tercera edad en situación de vulnerabilidad económica.

Además de esto, la política de e-gobierno incorporó con mayor fuerza dimensiones más complejas¹⁶ como la e-salud, la ciberseguridad, la planificación de ciudades inteligentes, entre otros. La hipótesis levantada en la discusión teórica, que relaciona la madurez del e-gobierno con el surgimiento de una política de e-democracia con participación activa puede ser, efectivamente, constatada en el caso uruguayo. La participación electrónica pasó del nivel de información para el nivel de colaboración (participación activa) y en rasgos generales la tipología de e-democracia uruguayo tiende a ser participativa (por su énfasis en el acceso universal) con trazos pluralistas (por la diversificación de opciones) en la tipología de Van Dijk (2012).

La presencia de mecanismos de consultas públicas online, mayor apertura y disposición de datos abiertos, observatorios de demandas ciudadanas, y presupuestos participativos caracterizan la combinación de TIC's con gobierno abierto. Según Landinelli y Rivoir (2018) esta ecuación es la que mejor resultado ha ofrecido al Uruguay en términos de e-participación. Una de las grandes innovaciones democráticas es la creación de una agenda en Ciudadanía Digital 2020, una política de carácter nítidamente *bottom-up*, con amplia participación de la sociedad civil y cooperación internacional de la UNESCO. Entre las líneas de acción se destaca la inclusión digital, la cultura democrática y el capital cultural.

Las principales categorías utilizadas para el análisis de las agendas y la transición fueron: (i) componentes, que se refiere a los stakeholders involucrados en el proceso (Shirazi, 2009) destacando el papel potencial proyectado en la agenda; (ii) directrices políticas, que refleja la existencia de una directriz específica de e-democracia. Estas pueden ser operacionales (mecanismos técnicos o normativos), estratégicos (promoción de valores para estimular actores y redes), y otros ejes (cultura, lenguaje, definiciones, etc); (iii) visión,

¹⁴Según la "Encuesta de Uso de Tecnologías de la Información e Comunicación" (EUTIC) 2019, 88% de los hogares cuenta con conexión a internet desde finales de 2018.

¹⁵<https://ibirapita.org.uy/>

¹⁶En materia de e-salud se destaca la plataforma "A Tu Salud", lanzada en 2015, que potencializa la calidad democrática del acceso a la información sobre el sistema de salud por parte de los ciudadanos. Así como también se tiene el Marco de Ciberseguridad, lanzado en 2016 y actualizado en 2019, que orienta a ciudadanos y empresas sobre la gestión de riesgos en materia de seguridad de la información.

que establece el rumbo de la política y el motivo final de su implementación (Oni et al., 2016); iv. objetivo estratégico, indica claramente el "punto de llegada" y sirve para medir el éxito "ex-post" de la política (Oni et al., 2016); (vi) órgano de supervisión, que define cuáles son las entidades y esferas institucionales a cargo de ejecutar y monitorear la política; (vii) nivel de participación, que sirve para mapear el grado de participación (Lindner et al., 2016); (viii) estilo de implementación, que detecta si el proceso de e-democracia fue proyectado en el sentido *top-down* o *bottom-up*; ix. potenciales bienes democráticos, son el resultado de un valor democrático generado a partir de innovaciones políticas (Smith, 2009; Wright, 2012); x. reducción del déficit democrático, utilizado para detectar de qué forma las brechas (sean en infraestructura, acceso a canales de participación, etc) son reducidas (Cliff, 2003).

Por último, la convergencia de la corriente de problemas (brecha digital, anémico gasto público en TIC's y en política digital, limitada eficiencia burocrática del gobierno e incertidumbre político-democrática), con la corriente de soluciones (creación de la AGESIC, Plan CEIBAL y adhesión a la OGP más el Plan de Gobierno Abierto), y la corriente política (humor nacional propicio para reformas, evidenciado en la mayoría absoluta de la Cámara de Representantes y Senado y en los buenos índices de aprobación presidencial), en articulación con los emprendedores políticos y sus creencias, o como apuntaría el mismo Clastornik et al. (2016) "*a clear political will of the highest level*", propiciaron las condiciones idóneas para el desarrollo de una robusta política de e-gobierno que sostiene la estructura suficiente para el florecimiento de la e-democracia en Uruguay.

5. Consideraciones finales

El artículo analizó a la luz del MMC el desarrollo de la política de e-gobierno y e-democracia en Uruguay, durante el período de 2005 a inicios de 2020. En un primer momento fueron definidos los conceptos basilares, sustentando que un e-gobierno con alto nivel de madurez es una condición necesaria para el surgimiento y desarrollo de la democracia digital. En seguida, fue descrito teóricamente el MMC, observando su estructura lógica y analítica, algunas de sus críticas y la utilización en la literatura.

Se observó un déficit en las investigaciones del ámbito latinoamericano que utilicen tal modelo para el análisis de políticas públicas. Este vacío teórico es mayor cuando se trata específicamente de las políticas de e-gobierno y e-democracia. Por otro lado, la aplicación del modelo consistió en la identificación, análisis y acoplamiento de la corriente de problemas, soluciones y política. La pesquisa mostró evidencia suficiente para probar la hipótesis sustentada en la discusión teórica.

En general, los resultados muestran la convergencia de las corrientes: (i) problemas: limitado acceso a TIC's, bajo desempeño administrativo y burocrático del sector público (reflejado en los índices de e-gobierno), e incertidumbre político-democrática en

determinados momentos; (ii) soluciones con viabilidad técnica y política: AGESIC, Plan Ceibal, Plan de Gobierno Abierto, todas ampliamente apoyadas por los actores clave; (iii) el humor político nacional fue bastante propicio para el emprendimiento de las reformas (mayorías absolutas y buenos índices de aprobación).

El papel de los emprendedores políticos (identificados como Tabaré Vázquez y José Clastornik) fue esencial en el coupling de las corrientes y en el aprovechamiento de las ventas de oportunidad para el cambio. En poco más de una década de políticas, Uruguay se ha posicionado como un importante actor internacional en materia de e-gobierno y e-democracia. El análisis de las agendas muestra como se fue dando progresivamente la inserción de elementos de e-democracia, destacando el cambio en el estilo de implementación que pasó de *top-down* para *bottom-up*, evidenciado en los niveles de interacción colaborativos entre el Estado y los *stakeholders* y en la creación de nuevos bienes democráticos.

La coyuntura reciente marcó la salida de los emprendedores políticos del poder, y el ascenso de una nueva camada de líderes, con otros sistemas de creencias y valores. La inestabilidad causada en AGESIC con este movimiento se perfila como un elemento de tensión para la trayectoria de la política de e-gobierno. A mediados de 2020 se observaron despidos masivos en la AGESIC, comandadas desde la Presidencia de la República de Uruguay, pero el movimiento tuvo contestación sindical y política por parte de los trabajadores.

Uno de los límites de esta investigación fue la falta de detalle sobre políticas específicas, es decir, al nivel de la micropolítica. De la misma forma, se optó por omitir la cuestión coyuntural de la pandemia de COVID-19, su impacto e implicaciones para la política de e-gobierno. De esta manera, se recomienda que nuevas investigaciones y análisis de políticas públicas puedan ser emprendidas bajo esta metodología para el análisis de otros países, objetivando poder realizar estudios comparativos. Por último, se recomiendan futuros análisis de la trayectoria de Uruguay en materia de e-gobierno y e-democracia, que consideren la variable exógena del COVID-19 y la nueva coyuntura política, o en su defecto, análisis que repliquen el mismo espacio temporal de esta investigación, pero con recortes que aborden el ámbito departamental o municipal de gobierno.

Referencias

- AGESIC (2020). *Estrategia de Ciudadanía Digital para una Sociedad de la Información y el Conocimiento*. Montevideo: Presidencia de la República.
- Álvarez, N. (2017). Una ventana de oportunidad para reformar la inteligencia en Uruguay. *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 21: 121–139.
- Andersen, K. V. y Henriksen, H. Z. (2006). E-government maturity models: Extension of the Layne and Lee model. *Government information quarterly*, 32(2):236–248.
- Aquino, R. y Ávila, M. (2014). Redes, intereses e políticas públicas nos bastidores do governo eletrônico no Brasil. *RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, 14(3):94–115.
- Araújo, L. y Rodrigues, M. D. L. (2017). Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, problemas e práticas*, 83:11–35.
- Bardin, L. (1991). *Análisis de contenido*. Madrid: Ediciones Akal.
- Barria-Traverso, D., González-Bustamante, B., y Cisternas Guasch, C. (2019). La literatura sobre gobierno abierto en español. Análisis sobre las dinámicas de producción y citación. *Nósis. Revista de ciencias sociales y humanidades*, 28(56):22–42.
- Baskakova, M. y Soboleva, I. (2019). New dimensions of functional illiteracy in the digital economy. *Educational Studies Moscow*, 1.
- Baumgartner, F. y Jones, B. (2010). *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press.
- Bellamy, C. (2000). Modelling Electronic Democracy: Towards Democratic Discourses for an information Age. En *Democratic Governance and New Technology*. London: Routledge.
- BID (2015). *AGESIC, un modelo exitoso*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bindu, N., Sankar, C. P., y Kumar, K. S. (2019). From conventional governance to e-democracy: Tracing the evolution of e-governance research trends using network analysis tools. *Government Information Quarterly*, 36(3):385–399.
- Bruns, A. (2008). *Blogs, Wikipedia, Second Life, and beyond: From production to produsage*. Peter Lang.
- Buquet, D. y Chasqueti, D. (2005). Elecciones Uruguay 2004: descifrando el cambio. *Revista de ciencia política*, 25(2):143–152.
- Cairney, P. y Zahariadis, N. (2016). Multiple streams approach: a flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes. En *Handbook of public policy agenda setting*. Edward Elgar Publishing.
- Capella, A. C. N. (2016). Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. *Cadernos EBAPE*, 14:486–505.
- Capocchia, G. (2016). Critical junctures. En Fioretos, O., Falleti, T. G., y Sheingate, A. (eds.), *The Oxford handbook of historical institutionalism*, pp. 89–106. Oxford University Press Oxford.
- Carter, L. y Bélanger, F. (2005). The utilization of e-government services: citizen trust, innovation and acceptance factors. *Information systems journal*, 15(1):5–25.

- Chahin, A., Cunha, M. A., Knight, P., y Pinto, S. (2004). *e-gov.br: a próxima revolução brasileira: eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. Sao Paulo: Prentice Hall.
- Chen, D. Y., Huang, T. Y., y Hsiao, N. (2006). Reinventing government through on-line citizen involvement in the developing world: a case study of taipei city mayor's e-mail box in Taiwan. Public Administration and Development. *The International Journal of Management Research and Practice*, 26 (5):409–423.
- Clastornik, J., Dornel, S., y Parra, D. (2016). Uruguay's digital policy. En *International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, pp. 64–67.
- Clift, S. (2003). E-democracy, e-governance and public net-work. *Publicus*, pp. 1–13.
- Coelho, T. R., Cunha, M. A., y Pozzebon, M. (2017). eParticipation and the policy cycle: Designing a research agenda. En *International Conference on Digital Government Research*, pp. 368–376.
- Coleman, S. y Norris, F. (2005). A New Agenda for e-Democracy. *SSRN Electronic Journal*.
- Criado, J. I. y Gil-García, J. R. (2013). Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas: Estado actual y tendencias futuras en América Latina. *Gestión y política pública*, 22:03–48.
- Da Costa, R. R. S. y Pendiuk, F. (2018). Direito digital: o Marco Civil da Internet e as inovações jurídicas no ciberespaço. *FESPPR Publica*, 2(1):21.
- Dahlberg, L. (2011). Re-constructing digital democracy: An outline of four 'positions'. *New media & society*, 13(6):855–872.
- De La Plaza, L. y Sirtaine, S. (2005). An Analysis of the Uruguay Banking Crisis. *World Bank Policy Research Working Paper*, p. 3780.
- Deligiaouri, A. y Suiter, J. (2021). Evaluation of public consultations and citizens' participation in 2015 better regulation agenda of the EU and the need for a deliberative e-rulemaking initiative in the EU. *European politics and society*, 22(1):69–87.
- Dumas, C. L., LaManna, D., Harrison, T. M., Ravi, S. S., Kotfila, C., Gervais, N., y Chen, F. (2015). Examining political mobilization of online communities through e-petitioning behavior in We the People. *Big Data & Society*, 2(2).
- Dunleavy, P., Margetts, H., Tinkler, J., y Bastow, S. (2006). *Digital era governance: IT corporations, the state, and e-government*. Oxford University Press.
- Dunn, W. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach*. Routledge.
- Finquelievich, S. (2005). *E-gobierno y e-política: hacia la aclaración de conceptos borrosos*. Links AC.
- Flemström, p. U. (2010). *När informationsteknologin fann den lokala demokratin-en kartläggning av uppkomsten av Malmöinitiativet och Malmöpanelen*.
- Flew, T., Martin, F., y Suzor, N. (2019). Internet regulation as media policy: Rethinking the question of digital communication platform governance. *Journal of Digital Media & Policy*, 10(1):33–50.
- Fowler, L. (2020). Using the Multiple Streams Framework to Connect Policy Adoption to Implementation. *Policy Studies Journal*.
- Freeman, J. y Quirke, S. (2013). Understanding e-democracy: Government-led initiatives for democratic reform. *Journal of e-democracy and open government*, 5(2):141–154.
- Garcé, A. (2010). Uruguay 2009: de Tabaré Vázquez a José Mujica. *Revista de ciencia política*, 30(2):499–535.
- Gil, A. C. (1994). *Métodos e técnicas de pesquisa social: um tratamento conceitual*. Sao Paulo: Atlas.
- Gutiérrez, P. V. (2012). Estabilidad presidencial y democracia en Uruguay: una mirada a tres momentos. *Revista Divergencia*, 1(1):55–72.
- Haas, P. M. (1992). Epistemic communities. Introduction: and international policy coordination. *International organization*, pp. 1–35.
- Henderson, M. y Hogarth, F. (2007). Evaluation framework for assessing E-Democracy policy. En *Encyclopedia of Digital Government*, pp. 790–796. IGI Global.
- Howlett, M. (2019). Moving policy implementation theory forward: A multiple streams/critical juncture approach. *Public Policy and Administration*, 34(4):405–430.
- Hueso, L. C. (2017). El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental. *Teoría y Realidad Constitucional*, 40:279–316.
- Jæger, B. y Löfgren, K. (2010). The history of the future: changes in Danish e-government strategies 1994–2010. *Information Polity*, 15(4):253–269.
- Johnson, R. B., Onwuegbuzie, A. J., y Turner, L. A. (2007). Toward a definition of mixed methods research. *Journal of mixed methods research*, 1(2): 112–133.
- Jones, M. D., Peterson, H. L., Pierce, J. J., Herweg, N., Bernal, A., Lamberta Raney, H., y Zahariadis, N. (2016). A river runs through it: A multiple streams meta-review. *Policy Studies Journal*, 44(1):13–36.
- Kim, S. y Lee, J. (2012). E-participation, transparency, and trust in local government. *Public administration review*, 72(6):819–828.
- Kingdon, J. K. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Harlow: Pearson.

- Knaggård, Å. (2015). The multiple streams framework and the problem broker. *European Journal of Political Research*, 54(3):450–465.
- Kon, A. (2019). Inovação nos serviços públicos: condições da implementação do governo eletrônico. *Planejamento e Políticas Públicas*, 52.
- Kraft, M. y Furlong, S. (2019). *Public policy: Politics, analysis, and alternatives*. Washington D.C.: CQ Press.
- Krishnan, S., Teo, T. S., y Lim, J. (2013). E-participation and E-government maturity: A global perspective. En *International Working Conference on Transfer and Diffusion of IT*, pp. 420–435. Berlin: Springer.
- Landinelli, J. y Rivoir, A. (2018). Gobierno abierto y participación en políticas públicas mediada por tecnologías digitales: análisis de un caso en Uruguay. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico Florianópolis*, 1(17):60–81.
- Lindner, R. y Aichholzer, G. (2020). E-democracy: conceptual foundations and recent trends. En *European E-Democracy in Practice*, pp. 11–45. Cham: Springer.
- Lindner, R., Aichholzer, G., Beckert, B., Goos, K., Hennen, L., y Strauß, S. (2016). Outlook: The way forward for European e-democracy. En *Electronic Democracy in Europe*, pp. 185–195. Cham: Springer.
- Löfgren, K. (2013). *Comparing National E-government Policy Domains*. European Group of Public Administration.
- Mejabi, O. V., Azeez, A. L., Adedoyin, A., y Oloyede, M. O. (2015). Challenges to Open Data institutionalisation: Insights from stakeholder groups in Nigeria. En *Open Data Research Symposium*.
- Mele, V. (2008). Explaining programmes for change: Electronic government policy in Italy (1993–2003). *Public Management Review*, 10(1):21–49.
- Mele, V. (2013). Analyzing policies for government innovation in practice: electronic government policy in Italy, 1993–2003. En *Handbook of Innovation in Public Services*. Edward Elgar Publishing.
- Mendonça, R. F. y Amaral, E. F. D. L. (2014). Deliberação online em consultas públicas? O caso da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. *Revista de Sociologia e Política*, 22(49):177–203.
- Mintrom, M. y Norman, P. (2009). Policy entrepreneurship and policy change. *Policy Studies Journal*, 37(4):649–667.
- Naser, A. y Concha, G. (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- Nchise, A. C. (2012). The trend of e-democracy research: summary evidence and implications. En *International Conference on Digital Government Research*, pp. 165–172.
- Neilson, S. (2001). Knowledge utilization and public policy processes: A literature review. En *IDRC, Evaluation Unit*.
- Novruzova, O. B., Pronina, Y. O., Shergunova, E. A., y Gorevoy, E. D. (2019). The contract of power supply during the era of the digital law: civil bases. En *Institute of Scientific Communications Conference*, pp. 553–560. Cham: Springer.
- Offe, C. (2011). Crisis and innovation of liberal democracy: Can deliberation be institutionalised? *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*, 47(3): 447–472.
- Oni, A., Ayo, C., Mbarika, V., Gberevbie, D., y Folarin, S. (2014). E-Democracy implementation: The imperative of agenda setting. En *European Conference on e-Government*, pp. 203–209.
- Oni, A. A., Ayo, C. K., Oni, S., y Mbarika, V. W. (2016). *Strategic framework for e-democracy development and sustainability. Transforming government: People, process and policy*.
- Päivärinta, T. y Sæbø, Ø. (2006). Models of e-democracy. *Communications of the Association for Information Systems*, 17(1):37.
- Pedersen, J. S. y Wilkinson, A. (2018). The digital society and provision of welfare services. *International Journal of Sociology and Social Policy*.
- Possamai, A. (2010). *Instituições e Desempenho do Governo Digital: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai em Perspectiva Comparada*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Queirolo, R. (2020). ¿Qué significa el «giro a la derecha» uruguayo? *Nueva sociedad*, 287:98–107.
- Ramírez-Alujas, Á. (2020). El estado del Estado abierto en América Latina: avances, alcances y perspectivas. Estado Abierto. *Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4(1):13–38.
- Rawat, P. y Morris, J. C. (2016). Kingdon's "Streams" Model at Thirty: Still Relevant in the 21st Century? *Politics & Policy*, 44(4):608–638.
- Repetto, L. (2014). Regulación del cannabis: ¿un asunto de seguridad? Entrada y mantenimiento en agenda de un problema de política pública. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23(1):119–141.
- Rivoir, A. (2009). Innovación para la inclusión digital. El Plan Ceibal en Uruguay. *Revista Mediaciones Sociales*, 4:299–328.
- Rivoir, A. L. (2013). *Estrategias Nacionales para la Sociedad de la Información y el Conocimiento en América Latina, 2000-2010. El caso de Uruguay*. Universitat Oberta de Catalunya.
- Rocheffort, D. A. y Cobb, R. W. (1993). Problem definition, agenda access, and policy choice. *Policy studies journal*, 21(1):56–71.

- Rumbold, B. y Wilson, J. (2019). Privacy rights and public information. *Journal of Political Philosophy*, 27(1):3–25.
- Ruvalcaba-Gómez, E. (2019). *Gobierno Abierto: un análisis de su adopción en los gobiernos locales desde las políticas públicas*. Madrid: INAP.
- Ruvalcaba-Gomez, E. A., Criado, J. I., y Gil-Garcia, J. R. (2020). Analyzing open government policy adoption through the multiple streams framework: The roles of policy entrepreneurs in the case of Madrid. *Public Policy and Administration*.
- Sabatier, P. A. (2007). The need for better theories. *Theories of the policy process*, 2:3–17.
- Sætren, H. (2016). Lost in translation: Reconceptualising the multiple-streams framework back to its source of inspiration. En *Decision-making under ambiguity and time constraints: Assessing the multiple-streams framework*, pp. 21–33.
- Sanchez, O. A. (2003). O poder burocrático e o controle da informação. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 58:89–119.
- Sanjurjo, D. (2018). Corrientes y acoplamientos múltiples en Uruguay: la formulación de la Ley de Tenencia Responsable de Armas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(2):33–56.
- Secchi, L. (2014). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. Sao Paulo: Cengage Learning.
- Seifert, J. W. y Chung, J. (2009). Using e-government to reinforce government—citizen relationships: comparing government reform in the United States and China. *Social Science Computer Review*, 27(1):3–23.
- Shirazi, F. (2009). *Measuring E-Democracy opportunities: a global perspective*. Springer.
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press.
- Snellen, I. (2007). E-Government: A challenge for Public Management. En Ferlie, E., Lynn, L., y Pollitt, C. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press.
- Soete, L. y Weehuizen, R. (2003). The Economics of e-Government: A bird's eye view. *International Journal of Communications Law and Policy*, 8:1–15.
- Travis, R. y Zahariadis, N. (2002). A multiple streams model of US foreign aid policy. *Policy Studies Journal*, 30(4):495–514.
- Tsoukias, A., Belton, V., Lucertini, G., y Montibeller, G. (2014). Policy analytics: an agenda for research and practice. En *The Operational Research Society Annual Conference*.
- Twizeyimana, J. D. y Andersson, A. (2019). The public value of E-Government—A literature review. *Government information quarterly*, 36(2):167–178.
- Van Dijk, J. A. G. M. (2012). Digital democracy: Vision and reality. *Public administration in the information age: Revisited*, 19:49.
- Vázquez, T. y Missana, S. (2009). Digital democracy. *Americas Quarterly*, 3(1):50–54.
- West, D. (2005). *Digital government: Technology and public sector performance*. Princeton: Princeton University Press.
- Wright, S. (2012). Assessing (e-) democratic innovations: “Democratic goods” and downing street petitions. *Journal of Information Technology & Politics*, 9(4):453–470.
- Yin, R. (2005). *Estudo de caso: Planejamento e métodos*. Porto Alegre: Ed. Artmed.
- Zahariadis, N. (2007). The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. *Theories of the policy process*, 2:65–92.
- Zohlnhöfer, R. (2016). Putting together the pieces of the puzzle: Explaining German labor market reforms with a modified multiple-streams approach. *Policy Studies Journal*, 44(1):83–107.

Anexo

Dimensiones	Agenda 2008-2010	Agenda 2011-2015	Plan de Gobierno digital 2020
1.- Componentes/Stakeholders			
TIC's	Colocado explícitamente como herramienta principal, medio.	Sigue siendo la herramienta por excelencia	Considerado el eje de transformación de las relaciones ciudadano-Estado
e-Ciudadanos	El foco está en el acceso y se colocan por segmentos: prioridad para la población escolar, los discapacitados y luego el público en general	Desarrollo de competencias que proyectan una ciudadanía digital; Alfabetización digital	La ciudadanía digital aparece en el horizonte
Gobierno	Papel organizador de las comunidades digitales, a nivel local. Centraliza la participación en un único portal.	Presente en casi todas las iniciativas	Presente en todos los ejes
Medios de comunicación	No hay ninguna mención.	Televisión digital	No hay ninguna mención.
Grupos Sociales	Sectores con dificultad para ingresar al mercado	Analfabetos digitales; Comunidades científicas	Los actores organizados de la sociedad civil se incorporan a los niveles locales
Sector Privado	Desarrollador de herramientas. Receptor de premios	Garantizar el acceso a la conectividad corporativa y la identidad digital. Receptor de premios	Fuerte promoción de la innovación y creación de nuevos canales por parte del sector privado / compromiso de las pymes en los presupuestos participativos
2.- Directrices Políticas	No se trata esencialmente la democracia electrónica.	No menciona explícitamente la democracia electrónica, pero incorpora nuevos elementos que sugieren preocupación. La participación aparece como un objetivo concreto: "nuevos canales con instrumentos adecuados"	Aparecen e-participación y Gobierno Abierto, signos del establecimiento de una democracia digital en sí. Se evidencian otros elementos como la colaboración electrónica y la decisión electrónica.
Operacionales	Ley de protección de datos propuesta; Portal del Estado con participación.	Identificación única; Marco legal que garantiza el derecho a la relación digital del ciudadano con la AP; Información abierta; Organismos con estándares y modelos de participación / interacción.	Implementación del sistema CRM ciudadano; Incorporación de nuevas tecnologías como "chatbots"; Sistema unificado de información pública; Observatorio de demandas ciudadanas; Catálogo online de productos de participación electrónica. Presupuestos participativos; elementos de ciberseguridad para la ciudadanía electrónica
Estratégicas	Conexión con dispositivos democráticos off-line; diversidad cultural, género y equidad social	Promover nuevos canales de participación ciudadana; inserción internacional, cooperación.	Universalización de la relación; Establecer un gobierno electrónico abierto, cercano y confiable; consolidar posición internacional;
Claves	Existe una falta de definición de democracia digital.	Los medios digitales y el patrimonio cultural como refuerzo de la democracia	Cultura de gobierno abierto en todos los niveles de la AP.
3.- Visión	"...construir una Sociedad de la Información centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de la calidad de vida"	"construir una Sociedad de la Información centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de la calidad de vida"	Crear valor público mediante servicios que satisfagan las necesidades, expectativas y preferencias de los ciudadanos de forma abierta, cercana, inteligente, eficiente, integrada y confiable.
4.- Objetivo Estratégico	Institucionalización general e implementación del ecosistema	Expansión y universalización	Transformación digital de las relaciones electrónicas ciudadano-Estado
5.- Órgano de supervisión	AGESIC	AGESIC	AGESIC - Alianza para el Gobierno Abierto
6.- Nivel de Participación	Información	Comunicación	Comunicación y colaboración
7.- Estilo de Implementación	Top-down	Top-down	Top-down, con algunas herramientas bottom-up
8.- Potenciales bienes democráticos	Inclusión social; transparencia.	Transparencia; Compromiso; Refuerzo de la vigilancia y el control cognitivo; Inclusión	Transparencia; Compromiso; Espacio para nuevas voces; Deliberación plural; Mejora de la calidad de los argumentos; Refuerzo de la vigilancia / control cognitivo; Control popular; inclusión.
9.- Reducción del déficit democrático	Infraestructura: se proponen fuertes inversiones en TIC, abogando por la igualdad social.	Nuevos canales de participación y "voz" para los e-ciudadanos.	Iniciativas de participación activa y deliberación electrónica.
Consultas públicas online	No	No menciona explícitamente	Sí, con adhesión a la Alianza para el Gobierno Abierto
Datos abiertos	No	Si	Si

Fuente: Elaboración propia con base en la literatura especializada y en las agendas de e-gobierno de Uruguay.