
El tiempo de la ciudadanía

La respuesta de la Intendencia de Montevideo frente a los trámites, peticiones y solicitudes de acceso a la información pública de los ciudadanos





1ª Edición. Montevideo: Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública/Defensoría del Vecino de Montevideo.

© Derechos reservados: Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública/Defensoría del Vecino de Montevideo.

Los contenidos de esta investigación pueden ser reproducidos siempre que se respete el derecho de cita.

Impreso en Uruguay
Depósito legal:

Ilustración de tapa: Gabriel Bebelacqua
Diseño y maquetación: Alexandra Ubach y Gabriel Bebelacqua
Impresión: Impresora Polo
Uruguay
11200 Montevideo, Uruguay

Coordinación de los equipos de trabajo: Fernando Rodríguez y Edison Lanza
Co-autores: Analía Corti, Laura Guinovart, Silvana Fumega, Edison Lanza y Fernando Rodríguez, Fabrizio Scrollini.

Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública (CAInfo)
Presidente: Edison Lanza
Secretaría Beatriz Muiño
Comisión Directiva: Martín Prats, Roberto Gossi, Víctor Barranco
Colonia 981 Of. 205
11100 Montevideo, Uruguay
+598 29087980
www.cainfo.org.uy



E

xpediente.- Del latín expedire: “Dar curso para que uno se vaya. Resolver, apartar obstáculos”

“Al ser una institución tan compleja, estructurada para la división del trabajo, eso hace que muchas veces la toma de decisiones (en la Intendencia de Montevideo) requiera que pase por varios lugares, que varios lugares emitan opinión respecto de la parte que les toca en cada cosa y bueno, eso hace que los trámites algunas veces sean complejos”. (Ex funcionario del Departamento de Jurídica)

“A las instituciones de defensa de DDHH no las ven como instancias para mejorar, como de corrección de rumbo; las ven como fiscalizadoras, como un tribunal de cuentas, como un enemigo que viene a controlar, a decir que [lo que están haciendo está mal]. No como una instancia de corrección del procedimiento de la dinámica que está también motivado por la valoración del mismo sistema.” (Ex jerarca del Departamento de Jurídica)

Índice

Agradecimientos	1
1. Introducción	3
2. Resumen Ejecutivo	5
3. La actuación administrativa de la Intendencia de Montevideo	7
4. La actuación administrativa y la ciudadanía: principales hallazgos	13



5. El Defensor del Vecino y su rol en la promoción del acceso a la información pública	29
6. Transparencia y Acceso a la Información en el ámbito departamental- municipal: principales hallazgos	39
7. Gobierno Abierto a nivel Municipal: Una oportunidad para acercarse a la ciudadanía	51
8. Recomendaciones Finales	55



Agradecimientos

La presente investigación fue concebida y desarrollada en conjunto por la Defensoría del Vecino y el Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública (CAInfo), y apoyada desde un inicio por la embajada de Nueva Zelandia en Argentina y Uruguay y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

La idea de incorporar en un solo estudio los problemas que tienen los ciudadanos para tramitar sus inquietudes e intereses ante la administración municipal, con una investigación sobre cómo garantiza la Intendencia de Montevideo el derecho de las personas a acceder a información de interés público, surgió de la reflexión conjunta de la Defensoría y el staff de CAInfo. De hecho, la investigación fue desarrollada y realizada en campo por un equipo conformado por integrantes de ambas instituciones que, sin proponerlo como un objetivo específico, culminó siendo un interesante ejercicio de complementación de agendas entre un organismo público y una organización de la sociedad civil.

El equipo de trabajo fue coordinado por el Defensor del Vecino de Montevideo, Fernando Rodríguez, y el director de CAInfo, Edison Lanza. En el diseño técnico de las distintas herramientas metodológicas empleadas para este estudio participaron Laura Guinovart (Defensoría del Vecino) y Analía Corti (consultora de CAInfo). En la investigación de campo participaron todos los integrantes de ambos equipos ya mencionados, pero se contó con el

sustantivo aporte de María de los Ángeles García (pasante de la AECID) y Paula Irigoy (pasante de CAInfo).

La redacción del informe final también fue el producto de un trabajo multidisciplinario. El mismo fue estructurado y coordinado por Fabrizio Scrollini, que también redactó las recomendaciones; el capítulo sobre la política de acceso a la información en el gobierno departamental fue redactado por Edison Lanza; el capítulo sobre el rol de la Defensoría del Vecino en la transparencia de los gobiernos locales por Silvana Fumega; el referido a los aspectos jurídicos del expediente municipal por Laura Guinovart; la aplicación de indicadores al estudio del expediente municipal y el análisis de los resultados por Analía Corti, y los aspectos de gobierno abierto fueron referidos por Fabrizio Scrollini.

En gran medida, este trabajo es fruto de la colaboración que prestaron muchas de las autoridades de la Intendencia de Montevideo a las que se les requirió información, documentos o tiempo para una entrevista, aunque también de los obstáculos que se le presentaron a la investigación por parte de una minoría de jerarcas que piensan que el derecho a la información no es sustancial para la relación de un gobierno local con la gente a la que sirve.

Montevideo, 12 de octubre de 2010

1. Introducción

¿Por qué investigar sobre el lugar del expediente municipal?

Por **Fernando Rodríguez**
Defensor del Vecino de Montevideo

Para una institución como la Defensoría del Vecino, que tiene como misión la protección y promoción de los derechos ciudadanos, resulta imprescindible observar cómo la Administración Pública gestiona la información. El rol de colaborador crítico del Defensor del Vecino conlleva la obligación de hacer recomendaciones fundadas por un lado, en la investigación analítica, y por otro en el conocimiento empírico de cuatro años de trabajo con una parte representativa del universo de expedientes generados en la Administración.

Nos llamó la atención una reacción de rechazo que hemos visto en muchos ciudadanos a la hora de recomendarle formalizar una relación con la administración a través de un expediente, como que le recomendamos algo que le va a demandar una energía desproporcionada en relación al fin buscado. Esto nos llevó a darnos cuenta que existe una imagen negativa de lo que significa un expediente en la órbita de la Administración Pública. Lo que debiera ser una **garantía de derecho** se configura como **algo hostil** para el ciudadano.

Sentimos la necesidad de investigar esta reacción ciudadana, conocer porqué surge, cuales son las variables que hacen que esto suceda de esta manera, por esta razón para desarrollar una iniciativa de recomendación

debemos fundamentar nuestra intervención.

Con una vocación institucional - que la Defensoría del Vecino de Montevideo continúa fortaleciendo - emprendimos una investigación buscando en la sociedad civil quien podía aportarnos técnicas y experiencia en esta materia, y nos encontramos con CAINFO, una organización de la Sociedad Civil que ha aportado muchísimo en la defensa y la promoción del derecho de acceso a la información pública.

Esta publicación es el resultado de esa articulación público - privada al servicio de la protección de los derechos ciudadanos. La misma pretende ser un aporte a la administración departamental y fundamentalmente al escenario de la protección de los derechos humanos en Montevideo. También busca aportarle a los ciudadanos y a las ciudadanas, herramientas para fortalecer su relación frente a la Administración Pública a la vez beneficiar a otras administraciones, pues los nudos detectados en Montevideo, creemos que son propios de la Administración Pública y no privativos de la Intendencia de Montevideo.

El concepto de **Estado de derecho** no sólo implica cuidar que los ciudadanos cumplan con la ley, sino que también significa que el Estado sólo debe actuar en el marco del imperio de la ley, la Constitución de la República y el derecho internacional, evitando de esta manera actuar a merced de la voluntad

personal de los responsables de la Administración Pública.

Con este trabajo queremos hacer un aporte para colaborar con la necesaria reducción del escenario de lo arbitrario, de lo no fundamentado, de lo no transparente, de lo no publicitado suficientemente, y por consiguiente ensanchar el escenario de lo democrático, del derecho y de la actuación de la administración con foco en los derechos ciudadanos.

El resultado de esta investigación articuló tres elementos: el trabajo de campo, el estudio de documentos de la Administración y un análisis posterior del equipo de investigadores y responsables del trabajo. Se tomó como una orientación central la Ley de acceso a la Información Pública N° 18.381, del 7 de octubre de 2008.

Esta situación permitió visualizar que la Administración en los últimos meses dio algunos pasos, faltando aún un largo camino para avanzar, para que la ley sea visualizada por todas las áreas como una oportunidad para afianzar el **Estado de derecho y el control ciudadano**, y no como una amenaza, pues lo primero hace a la fortaleza democrática del sistema, y lo segundo se configura como una debilidad.

En la búsqueda de insumos de información que desarrolló la Investigación, estas dos conductas estuvieron presentes, dado que de tres Departamentos a los cuales se les hizo requerimientos, dos respondieron y uno nunca demostró voluntad de hacerlo y por lo tanto, como se analiza en el documento, no se pudo ver la lógica que aplica para la gestión de sus expedientes, aunque consideramos que esta actitud configuró una respuesta. Los requerimientos de información fueron hechos entre diciembre de 2009 y mayo de 2010, como se detalla en el documento, a los departamentos de Acondicionamiento Urbano, Desarrollo Ambiental y Recursos Financieros.

El resultado permite visualizar los nudos más críticos de la lógica utilizada en la gestión del expediente municipal (ahora departamental y municipal), encontrando elementos que



Los ciudadanos deben tener al Estado como la principal garantía para la protección de sus derechos, esto es lo que le da sentido al Estado.”

no están alineados con las garantías del acceso a la información pública.

El trabajo va mucho más allá de estudiar el acceso material al expediente dado que se focaliza fundamentalmente en el estudio del **acceso a los contenidos de la actuación de la Administración**. Consideramos que es garantía de derechos el acceso en tiempo y forma a estos contenidos, que son útiles al ciudadano para tomar decisiones, para los se requiere un tratamiento responsable de la información que aporta el ciudadano, y a una documentación de las fundamentaciones de los actos de la administración, **en definitiva las garantías del “derecho al debido proceso administrativo”**.

En síntesis, la investigación se sitúo en el análisis de los componentes del proceso administrativo que configura al expediente como una herramienta de garantía de derechos, para aportar a la necesaria transformación de la práctica concreta y por consiguiente superar la imagen de hostilidad que hoy genera, para configurarla en una relación amigable y de confianza con los ciudadanos y ciudadanas.

En este prólogo sólo me resta alentar a los lectores, administrados y administradores, a leer la investigación, con una actitud democrática de búsqueda permanente del esfuerzo por poner al **Estado al servicio de la felicidad pública**, objetivo máximo del Estado de derecho, al que los Uruguayos tanto defendemos y queremos, y por eso criticamos.

2. Resumen Ejecutivo

El presente trabajo toma como supuesto que los gobiernos locales juegan un rol trascendente en la protección de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas del país, y que buena parte de la eficacia y plena vigencia de estos derechos se juega en la gestión del propio gobierno. A su vez, este trabajo asume que a mayor información pública mejor serán los resultados en aspectos de participación ciudadana.

Por las características de Uruguay, Montevideo cobra una importancia central por la cantidad de población y significado estratégico para el país, y consecuentemente las prácticas que se registren justifican un análisis más detallado.

En segundo lugar, se realiza una exposición sobre la gestión y los desafíos que en la práctica se encuentran para salvaguardar los derechos de la ciudadanía. Aquí se realiza un enfoque desde la ciencia jurídica y desde la gestión.

En aspectos jurídicos se procura profundizar sobre el rol que el expediente administrativo debería cumplir dentro de la actividad administrativa. De esta manera se analizan sus principales características, pero particularmente las notas esenciales que debe contener y los principios para su constitución.

En lo que refiere a la gestión se analizaron expedientes que han seguido la IM y la Defensoría del Vecino, en tres áreas: Acondicionamiento urbano, Desarrollo ambiental y Recursos financieros. El estudio encontró algunas resistencias para avanzar, particularmente en la obtención de información por parte de la Intendencia. El 53% de los expe-

dientes estudiados de la muestra tienen una duración total de 6 meses o menos, el 19% entre 7 y 12 meses, el 11% de 13 meses a 1 año, el 14% más de 2 años y un 3% no se cuenta con los datos. Asimismo, el informe analiza aspectos vinculados a la celeridad, transparencia, accesibilidad y solicitudes de información extra a los administrados.

En líneas generales se han detectado pases innecesarios, entre las distintas oficinas del Municipio, así como limitada accesibilidad a la información, particularmente porque parte de los documentos es ilegible. Se constata a su vez, el pedido de información extra de forma desorganizada, lo que torna el proceso excesivamente complejo.

En cuanto al respeto de los derechos de los administrados se verificaron diferentes situaciones en las que se considera que son vulnerados los derechos de los administrados:

- Excesivas demoras, en las que se incumple con el principio de celeridad, economía y eficacia en el procedimiento administrativo, en algún caso con riesgo de salud de los reclamantes.
- No se proporciona información solicitada por el reclamante.
- Se responde con información que no es el asunto del reclamo por parte del ciudadano

En lo que refiere a la percepción de los vecinos sobre los procesos dentro de la administración se decidió realizar una encuesta en tres zonas de Montevideo. El 66,3% de los entrevis-

tados hace más de un año que comenzó su trámite. Solamente un 16,9% del total de entrevistados hace 3 a 6 meses que lo comenzó, y el 13,0% entre 7 meses y 1 año. Si bien el trato en los centros comunales fue identificado por los usuarios como positivo por parte de los funcionarios, algunos de los principales problemas encontrados son: la falta de información completa y la imposibilidad de realizar todos los trámites en el municipio. Esto último abre ciertas dudas sobre el proceso efectivo de descentralización, al menos en algunos servicios.

La percepción de que algunos procedimientos son engorrosos y es difícil obtener información de la comuna parece ser a su vez compartida por algunos integrantes del Poder Legislativo departamental.

En tercer lugar, se analiza el rol del Defensor del Vecino en aspectos de promoción del acceso a la información pública para alcanzar un gobierno más abierto. Se concluye que la institucionalidad del Defensor del Vecino es fundamental para la defensa de los derechos de vecinos y vecinas de Montevideo, así como tiene un especial rol en la promoción del derecho al acceso a la información debido al diseño institucional que Montevideo posee. Fortalecer esta institucionalidad, así como desarrollar vínculos de mayor colaboración entre la Intendencia de Montevideo (IM) y el Defensor del Vecino en aspectos de gestión, es central para un proceso de fortalecimiento y adecuada vigilancia de los derechos de los vecinos y vecinas de Montevideo, así como de un gobierno más abierto a sus demandas e inquietudes.

El informe incluye un análisis detallado, en base a fuentes documentales y testimonios, sobre la situación de partida en materia de acceso a la información pública en la Intendencia. La IM prestó atención a esta norma desde su aprobación, pero su enfoque fue restrictivo; no fue utilizada como una herramienta para mejorar la gestión, sino muy por el contrario entendido casi como una amenaza a la misma.



En líneas generales se han detectado pases innecesarios, entre las distintas oficinas del Municipio, así como limitada accesibilidad a la información, particularmente porque parte de los documentos es ilegible”

Asimismo, la normativa municipal (el protocolo) plantea desafíos en materia de clasificación de información. Hay decretos municipales que clasifican la información como reservada o secreta, cuando en realidad esto es de exclusiva reserva legal. Todos estos aspectos confirman la necesidad de rever la política de acceso a la información pública, a los efectos que pueda ser utilizada para mejorar la eficiencia de la gestión municipal y proteger los derechos de la ciudadanía.

El informe presenta algunas novedades en materia de “Gobierno Abierto” que pueden ser potencialmente utilizadas a nivel local. Se provee un concepto básico de “Gobierno Abierto” y releva experiencias de otros gobiernos locales a nivel comparado.

Finalmente se incluyen una serie de recomendaciones para la IM entre las que figuran:

- Desarrollar un nuevo paradigma de gestión basada en satisfacer derechos.
- Explicitar una política de transparencia, con foco en aspectos de transparencia activa.
- Reordenar parte de sus procedimientos internos a los efectos que sean más eficientes.
- Generar un proceso garantista para los reclamos y publicitarlo debidamente
- Establecer un marco de gobierno abierto, que privilegie el uso de las tics.

3. La actuación administrativa de la Intendencia de Montevideo

A. ASPECTOS JURÍDICOS

En los Informes Anuales de la Defensoría del Vecino de Montevideo se ha dado cuenta, a partir del análisis de la gestión departamental y la atención a la ciudadanía, de algunos obstáculos que tienen que sortear los ciudadanos y las ciudadanas para realizar y lograr cumplir gestiones en diversos servicios departamentales tanto a nivel central como local.

A partir de la experiencia en la defensa del derecho a ser escuchado y a ser informado desarrollada por el Defensoría del Vecino de Montevideo y CAINFO, en sus respectivos ámbitos de trabajo, surge un campo para la investigación orientado al estudio del proceso de actuación administrativa que tiene como soporte los expedientes de la Administración Departamental, concibiendo a éstos como una herramienta para la garantía del administrado.

En ese sentido, se ha procurado analizar el nivel de respeto de los derechos ciudadanos en el marco de los expedientes que recogen los procesos administrativos generados a partir de reclamos presentados por los administrados y administradas y el reconocimiento o satisfacción de las necesidades específicas de las demandas de ciudadanos y ciudadanas de Montevideo, desde un enfoque participativo en la toma de decisiones.

En definitiva, el proceso es un medio para

obtener el reconocimiento y la satisfacción de los derechos ciudadanos.

Entre los obstáculos que se registran más frecuentemente se ubican los siguientes:

- Negación, por parte de la Administración, a dar trámite a gestiones solicitadas.
- Insuficiencia o ausencia de información sobre procedimientos o estado de situación de expedientes iniciados
- Dificultad para acceder a una información, clara, completa y oportuna para entender las competencias municipales, las reglamentaciones y procedimientos en que se organiza su gestión.
- Tratamiento de los expedientes desde una lógica secretista interna de la Administración reflejada en: la falta de constancia de qué oficina o funcionario está actuando; la dificultad en el reconocimiento de otros actores como participantes interesados en los procesos administrativos; compleja accesibilidad a los contenidos de los expedientes; no explicitación o ausencia de motivación y fundamentación de decisiones; criterios disímiles en las formas, procedimientos y contenidos de publicidad, comunicación y notificaciones de las actuaciones, restricción de los destinatarios de las mismas; la no respuesta (silencio administrativo) como práctica usual de resolución de petitorios.
- Excesiva demora de los tiempos adminis-

trativos para la toma de decisiones definitivas respecto a los asuntos planteados.

La presencia de cualquiera de estos indicadores individualmente considerados, o combinados entre sí, configuran vulneración de los derechos ciudadanos. Es decir, a tener un trato considerado por parte de los funcionarios públicos, a que se reciban sus peticiones, a que sus peticiones sean resueltas (motivadas y fundamentadas además) en tiempo y forma, y al acceso a los servicios que presta la Administración en la órbita de sus competencias.

Desde esta perspectiva práctica, obviamente se dista mucho de poder visualizar al procedimiento administrativo como la base para el cumplimiento de los objetivos y funciones de la Administración Pública y al expediente administrativo como una herramienta hábil de protección de los ciudadanos frente a las prerrogativas de la misma.

La presente investigación permite identificar las fortalezas y debilidades de la tramitación de los expedientes departamentales, en relación con los derechos de los ciudadanos. De este modo, es posible enfocarse en su transformación efectiva, para que cumpla efectivamente con las diversas funciones como soporte de garantías, aspecto ineludible en los procesos de mejora de gestión. Esto reviste aún mayor importancia en la sociedad de la información, y en el proceso de implantación del gobierno electrónico.

En función de lo expuesto, resulta un aporte inicial, el acercamiento a través de esta investigación, a un mayor conocimiento acerca del acceso y apropiación por parte de la ciudadanía de la información generada por parte de la Administración, y específicamente a la oportunidad y calidad de la información brindada y criterios aplicados en la Intendencia de Montevideo para el acceso

de los ciudadanos a los expedientes como documento público. Todo con un enfoque centrado en la mejora de la atención ciudadana, en cuanto a la satisfacción de sus necesidades y al respeto y garantía de sus derechos, especialmente el principio de igualdad de todos y todas por parte del Gobierno Departamental.

Para ello se profundizará en el concepto de expediente administrativo y en las funciones necesarias para que efectivamente se constituya en un instrumento hábil para una gestión eficiente y transparente, a la vez que garante de los derechos ciudadanos.

B. ¿QUÉ ES UN EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO?

Debe diferenciarse el expediente administrativo del procedimiento administrativo, ya que es fácilmente confundible uno con el otro. La doctrina jurídica coincide en destacar que el expediente es la materialización física del procedimiento, el reflejo documental de la actuación administrativa. El procedimiento administrativo, por su parte, es el cauce formal de la serie de actos, coordinados entre sí, en que se concreta la actuación administrativa para la consecución de un fin.

Expediente viene del verbo latino *expedire* que significa: **resolver, apartar obstáculos**. Si nos atenemos a ello, entonces, el expediente debería ser el instrumento que la Administración utiliza para apartar obstáculos y llegar a la resolución de un asunto concreto. Paradójicamente, como hemos visto al comienzo, la visión que del mismo se tiene es exactamente la contraria.

Rivero Ortega (2008) lo define como: ***“el conjunto de documentos ordenados por la Administración sobre un asunto determinado”***.¹ En algunos ordenamientos jurídicos encontramos definiciones como la siguiente: ***“conjunto orde-***

¹ Rivero Ortega, R. (2008) El expediente administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos. 2da Edición. Año 2008.

nado de documentos y actuaciones que sirve de fundamento y antecedentes de una resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarlas.

Similar a la definición antes citada, es la de expediente electrónico que recoge en nuestro ordenamiento jurídico en la ley 17243 (art. 24 inc. 2°): ***“serie ordenada de documentos registrados por vía electrónica provenientes de la Administración o terceros, tendientes a la formación de voluntad administrativa en un asunto determinado, teniendo la misma validez jurídica y probatoria que el expediente tradicional”***.

Por lo tanto hay varios aspectos que aportan a la definición de un expediente: la existencia de un conjunto de documentos, cuya finalidad es resolver un asunto. Estos documentos responden a actuaciones administrativas concretas, que no tienen razón de ser en forma aislada y están unidos entre sí por una relación causa-efecto. En el propio contexto del expediente, su ordenación ha de seguir una construcción lógica de todo el procedimiento administrativo de que se trate: generalmente será un orden cronológico, a medida que se van produciendo los documentos, de acuerdo a lo que la norma regula². Su estructura debe ser tal que refleje como eslabones de una cadena los pasos seguidos en la tramitación, que conducen a ilustrar a la Administración en el camino de resolución de un asunto.

El Digesto Municipal en el Volumen II ³no contiene una definición de expediente, en los arts. R. 49 y sigs. se establece que se formará expediente con aquellos asuntos que se documentan por escrito siempre que sea necesario mantener reunidas todas las actuaciones para resolver. Se iniciarán a instancia de persona interesada o por resolución administrativa, las que formarán cabeza del mismo.

Los expedientes se formarán siguiendo el ordenamiento regular de los documentos que lo integran en forma sucesiva y por orden de fechas (a estos efectos deben ser rubricados y foliados debidamente). Estos documentos pueden ser internos, es decir elaborados por la Administración o externos elaborados por otros organismos o por particulares: pruebas, informes, dictámenes, decretos, acuerdos, resoluciones, actas, comunicaciones, notificaciones, solicitudes, peticiones, recursos administrativos.

En los expedientes administrativos analizados hay numerosas providencias de trámite que disponen el paso de una oficina a otra, a través de decisiones impulsadas de oficio, pero sin una justificación clara.

El expediente como materialización del procedimiento administrativo debe reflejar el cumplimiento de los distintos principios que informan a dicho procedimiento:

- Imparcialidad
- Legalidad objetiva
- Impulsión de oficio
- Verdad material
- Economía, celeridad y eficacia, Informalidad a favor del administrado
- Flexibilidad, materialidad y ausencia de ritualismo
- Delegación material
- Debido procedimiento
- Contradicción
- Buena fe, lealtad y presunción de verdad, salvo prueba en contrario
- Motivación de la decisión
- Gratuidad

A su vez, debemos tener en cuenta que el ya mencionado art. 24 de la Ley 17243 en su inc. 1 determina que el Estado, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados de-

² Ver “aEl expediente administrativo. Escritos y documentos que lo integran: solicitudes o instancias; providencias y diligencias; dictámenes e informes; propuestas y mociones; certificaciones; notificación de acuerdos; resoluciones, decretos, oficios, etc” Extraído de www.lavirtu.com

³ El Decreto 500/991 del Poder Ejecutivo establece las normas que rigen en este tema a nivel nacional.

berán implantar el expediente electrónico para la sustanciación de todas las actuaciones administrativas. A tal efecto dispondrán los actos jurídicos y operaciones materiales tendientes al cumplimiento de esta norma en el menor tiempo posible, dando cuenta a la Asamblea General.

El artículo 25 establece que se autoriza en todo caso la firma electrónica y la firma digital, las que tendrán idéntica validez y eficacia a la firma autógrafa, siempre que estén debidamente autenticadas por claves u otros procedimientos seguros, de acuerdo a la tecnología informática.

La prestación de servicios de certificación no estará sujeta a autorización previa y se realizará en régimen de libre competencia, sin que ello implique sustituir o modificar las normas que regulan las funciones que corresponde realizar a las personas facultadas para dar fe pública o intervenir en documentos públicos.

Así también el artículo 26 preceptúa que los Gobiernos Departamentales podrán aplicar lo dispuesto en los dos artículos anteriores dando cuenta a sus respectivas Juntas Departamentales.

A las puertas de un cambio tecnológico profundo, es del caso destacar algunos aspectos ventajosos del expediente electrónico mencionados por Ricardo Madrigal Jiménez 2005 (invocando a Ferrére y a Hess)⁴ :

- Presenta menor efecto de deterioro por el transcurso del tiempo.
- Su transferencia electrónica evita el extravío, así como la pérdida de tiempo y de dinero.
- Requieren menos espacio físico, lo que disminuye el costo y los riesgos por este concepto.



Tanto desde la práctica burocrática de las Administraciones Públicas como desde la ciudadanía el expediente administrativo constituye, en la mayoría de los casos, una acumulación de papeles, donde priman los criterios personales de los funcionarios actuantes (o la falta de criterios), o la acumulación de obstáculos”

- Se reduce o elimina el tiempo de recuperación de un determinado documento o expediente almacenado.
- La duplicación del expediente se torna más cómoda y menos costosa.
- Se elimina el costo social y económico que tiene la utilización del papel, debido a su impacto sobre la conservación de los recursos naturales.

C. LA INVESTIGACIÓN DE DVM Y CAINFO

Tanto desde la práctica burocrática de las Administraciones Públicas como desde la ciudadanía el “expediente administrativo” constituye, en la mayoría de los casos, una “acumulación de papeles”, donde priman los criterios personales de los funcionarios actuantes (o la falta de criterios), o la “acumulación de obstáculos” tal como señaláramos anteriormente. Esto ha ayudado al “desprestigio” de un instrumento fundamental

⁴ Madrigal Jiménez, Ricardo (2005), “El proceso judicial electrónico”. Rev. De Derecho y Tecnologías de la Información N° 3 Costa Rica

para la consecución de los objetivos de la Administración Pública y para velar por el respeto y cumplimiento de las normas.

El interés en estudiar el expediente administrativo radica en la necesidad de “revalorizar” el expediente como herramienta imprescindible para la garantía de los derechos ciudadanos.

Entendemos que los argumentos surgen claramente de la comprensión de la importancia de las diversas funciones del expediente y que su cabal cumplimiento constituye en una garantía no sólo para los administrados, sino también para la propia Administración.

En este sentido, la nueva lógica que impone la ley de acceso a la información pública, resultará un gran aporte para transformar expedientes “propiedad” de la Administración Pública, en documentos públicos con información accesible y comprensible por todos y todas, que garanticen la transparencia en el proceso de toma de decisiones y un correcto cumplimiento de las funciones, ajustado a derecho.

“Si bien la síntesis de todas las funciones del expediente radica en la formación y expresión de la voluntad administrativa objetiva” (Rivero Ortega, 2008)⁵, el expediente cumple las siguientes funciones:

Función informativa. Informan a la administración “en tanto tiene una posición privilegiada en el manejo de datos para velar por el cumplimiento de las normas y garantizar el interés público” (Granja Salvador, E, p. 60-62)⁶ Informan a los ciudadanos: “facilitar la información que le pueda ser necesaria, comunicarla al común de los ciudadanos por razones de interés público y para utilizarla para hacer cumplir la ley”⁷

Función preparatoria de decisiones es necesaria la información para los órganos decisores para formar criterio. La preparación de la voluntad administrativa al dictado del acto administrativo que es la declaración de voluntad de la administración que crea efectos jurídicos subjetivos (Sayagués Laso E, 1991)⁸. Es justamente para llegar a la formación de dicha voluntad que se lleva a cabo el procedimiento administrativo que se documenta en un expediente.

Función probatoria. Para ello nos remitimos al art. 1574 del Código Civil: instrumentos públicos son todos aquellos que, revestidos de un carácter oficial, han sido redactados o extendidos por funcionarios competentes, según las formas requeridas y dentro del límite de sus atribuciones. Todo instrumento público es un título auténtico y como tal hace plena fe. De acuerdo al art. 1575 hace plena fe en cuanto al hecho de haberse otorgado y su fecha.

Función controladora: control objetivo e interno y control externo y defensivo. (Rivero Ortega 2008)⁹ En este último caso, la importancia del expediente para la defensa de los ciudadanos en los tribunales frente a abusos o desviación de poder. Habilitar el control social para la exigencia del cumplimiento de las responsabilidades públicas.

Función racionalizadora y garantizadora de calidad: Tal como expresa Sayagues Laso “Necesariamente constituye un elemento utilísimo para la apreciación del acto en sus elementos de fondo por cuanto ellos constarán los motivos reales o aparentes de la decisión a adoptar.”¹⁰ (Sayagués Laso, 1991, 2008 p. 465).

Compartimos con Rivero Ortega¹¹ que “en

⁵ Ibidem

⁶ Granja Salvador, Eduardo. Trámites expedientes administrativos en www.aulaabierta.ilusionarte.net

⁷ Granja Salvador, Eduardo. Ibidem.

⁸ Sayagues Laso, Enrique Ibidem.

⁹ Rivero Ortega. Ibidem

¹⁰ Sayagués Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. 1991. P. 465

¹¹ Rivero Ortega, Ibidem.

aquellos países donde se ha desarrollado al máximo las posibilidades de acceso a los expedientes administrativos por parte de los ciudadanos, se han reducido las posibilidades de abuso de poder y de mala administración, reduciendo la arbitrariedad al situar a las autoridades y a funcionarios públicos ante los ojos vigilantes de los ciudadanos”.

La presente investigación señala los aspectos que la administración debe revisar en relación con el procedimiento para sustanciar las distintas interacciones con los ciudadanos y ciudadanas. La carencia de informa-

ción que tiene el administrado respecto a las ritualidades o pasos procesales –que para el funcionario puede que estén claros pero no ocurre lo mismo con el usuario-, la cantidad de “tiempos muertos” o pasaje del expediente en vista entre oficinas que no aportan nada a la resolución del tema en cuestión, y la necesidad de acelerar los procesos de notificación y acceso a la información para que el administrado se entere de lo que sucede en su propio expediente, constituyen algunos hallazgos de esta investigación y son pistas para que la administración mejore sus procesos internos.

D. BIBLIOGRAFÍA

El expediente administrativo. Escritos y documentos que lo integran: solicitudes o instancias; providencias y diligencias; dictámenes e informes; propuestas y mociones; certificaciones; notificación de acuerdos; resoluciones, decretos, oficios, etc”
Extraído de www.lavirtu.com

Granja Salvador, Eduardo. Trámites expedientes administrativos en www.aulaabierta.ilusionarte.net

Madrigal Jiménez, Ricardo (2005), “El proceso judicial electrónico”. Rev. De Derecho y Tecnologías de la Información N° 3 Costa Rica.

Rivero Ortega, R. (2008) “El expediente administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos”. 2da. Edición Año 2008

Sayagués Laso, Enrique (1991) Tratado de Derecho Administrativo.

4. La actuación administrativa y la ciudadanía: principales hallazgos

A. ESTUDIO DE EXPEDIENTES.

El expediente es la herramienta mediante la cual se sustancia la labor de la administración. Consagra en general las garantías del administrado y el desarrollo del principio de buena administración. (Decreto 500/991)

Para este estudio se analizaron expedientes de la Defensoría del Vecino y de la Intendencia Municipal de Montevideo (IM) con el objetivo de estudiar los criterios aplicados en la Intendencia Municipal de Montevideo para el acceso de los ciudadanos a los expedientes municipales como documento público y como herramienta de **garantía de derechos ciudadanos** y para estudiar la claridad y calidad de la información que se brinda al ciudadano sobre:

- Las distintas etapas de la tramitación del expediente y su contenido.
- Normativa vigente sobre la temática tratada.
- Criterios de registro e incorporación de las diferentes actuaciones realizadas por la Administración y o demás intervinientes (personas físicas, jurídicas, públicas o privadas, involucrados, interesados, terceros).

- Formas, procedimientos y contenidos de publicidad, comunicación y notificaciones de las actuaciones a los actores involucrados.

Se estudiaron expedientes de tres departamentos de la Intendencia Municipal de Montevideo: Acondicionamiento urbano, Desarrollo ambiental y Recursos financieros. Se solicitó a cada uno de ellos, mediante nota enviada por la Defensoría del Vecino de Montevideo al Intendente con fecha 29/12/2009, 20 copias de expedientes finalizados en el mes de octubre de 2009. La nota fue enviada además por fax y se hizo un seguimiento telefónico y mediante correo electrónico a la solicitud durante los meses de febrero, marzo, abril, mayo y junio de 2010. Los Departamentos planteaban que al no haberle dado entrada desde Secretaría General con número de expediente, no sabían decir en qué momento se encontraba el trámite ni dónde estaba la nota enviada desde la Defensoría.

El Departamento de Recursos Financieros no envió los expedientes¹². Los otros dos departamentos enviaron la información solicitada, en marzo de 2010 Acondicionamiento urbano y en junio de 2010 Desarrollo Ambien-

¹² En el departamento de Recursos Financieros se informó que no había llegado la nota enviada. Se retiró de Secretaría de la IM el documento en el que constaba la recepción en el departamento con fecha 5 de febrero de 2010, se llevó al mismo departamento, y se habló con la Secretaria, donde sacaron una copia de la solicitud y manifestó que lo consultaría con el Director y que se llamará a la semana siguiente. Al hacerlo dijeron que tras hablarlo con el Director informaban que en ese momento estaban con mucho trabajo y que no podían atender la solicitud. No se tuvo más contacto con la referida sección.

tal, ajustándose en grados diferentes a las condiciones requeridas.

Si bien no se trata de una muestra representativa, se puede asumir que se cuenta con casos “desviados” para ambos extremos: aquellos expedientes que la Administración envió, previa selección y aquellos que llegaron al Defensor del Vecino porque no tuvieron la respuesta esperada por parte de la Administración. En este sentido, los datos no son generalizables al total de expedientes de la IM pero revelan algunas de las trabas que se evidencian en los procedimientos administrativos del Ejecutivo del Gobierno Municipal de Montevideo para garantizar los derechos de los ciudadanos.

La estructura de la muestra resultó como lo indica la Tabla 1.

Esta fuente primaria fue estudiada en forma minuciosa, efectuándose su lectura y categorización de acuerdo a diferentes variables de interés.

Con respecto a la cantidad de expedientes que se deben iniciar por el mismo trámite, se observó que cada uno de los expedientes contenía un promedio de 1,5 expedientes iniciados por el mismo tema, con un máximo de 5.

Otro de los aspectos que se midió, fue la cantidad de oficinas por las que pasa un expediente, obteniéndose que el promedio de despachos municipales por las que un expediente pasa es de 5,9, siendo 2 el mínimo y 20 el máximo.

Tabla 1 - Estructura de la muestra

Área	Enviados por IM	Defensor del Vecino	Total
Acondicionamiento urbano	21	6	27
Desarrollo ambiental	20	4	24
Recursos financieros	0	6	6
Total general	41	16	57

Además, cada expediente pasa en promedio 3,2 veces por la misma oficina. Es así que cada expediente tiene un promedio total de 18,8 pases, siendo 2 el mínimo y 119 el máximo. Ver tabla 2.

El 53% de los expedientes estudiados de la muestra tienen una **duración total** de 6 meses o menos, el 19% entre 7 y 12 meses, el 11% de 13 meses a 1 año, el 14% más de 2 años y de un 3% no se cuenta con los datos.

Tabla 2 - Cantidad de oficinas por las que pasa un expediente y cantidad de informes y pases promedio

	Promedio	Mínimo	Máximo	Mediana
Cantidad Oficinas	5.9	2	20	5
Cantidad Informes y pases	18.8	2	119	11

Los expedientes del Defensor del Vecino tienen una duración notoriamente mayor que los expedientes provistos por la IM, como es comprensible, debido a que aquellos que llegan a la Defensoría son procesos administrativos que no se han resuelto de la forma que los administrados consideran apropiada. Ver tabla 3.

En 6 de cada 9 expedientes no se observa **reiteración de información entre las mismas o diferentes oficinas**. Si se dan reiteraciones en un 34% de los expedientes, tanto de informes profesionales como de documentación que se adjunta, de notificaciones e intimaciones. También se detectan pases que se podrían evitar, por ejemplo, porque una oficina solicita a otra informes debido a que se han detectado irregularidades, y la oficina de destino lo devuelve para que se expliciten cuáles son las irregularidades que se encontraron.

Tabla 3. Tiempo total de duración del expediente

Tiempo Total	Defensor vecino	IM	% Total	Total
Menos de 1 mes	0%	15%	11%	6
1-6 meses	24%	50%	42%	24
7-12 meses	12%	23%	19%	11
13-24 meses	24%	5%	11%	6
2-4 años	12%	3%	5%	3
5-9 años	12%	5%	7%	4
10-15 años	6%	0%	2%	1
Sin dato	12%	0%	3%	2
Total general	100%	100%	100%	57

No se registraron dificultades serias en los expedientes de la muestra con respecto a la **referencia de expedientes a unidades administrativas que no son competentes** en la materia. En casi la totalidad de los expedientes (93%) las unidades administrativas por las que pasa son competentes en el asunto de que se trata.

En cuanto a la **solicitud a los administrados de documentación extra**, se da en 1 de cada 4 expedientes y en todos ellos resulta pertinente. En el 42% de los expedientes no se pide documentación extra, y en 16% el administrado provee la documentación sin que le sea solicitada expresamente.

Las **notificaciones a los interesados**, que proceden en 7 de cada 9 expedientes estudiados, no constan en cerca de 3 de cada 7 casos. No quiere decir que no se hayan realizado, pero no quedó constancia de la actuación en el expediente. En los casos en que se realizaron las notificaciones, en su mayoría se realizaron personalmente, registrándose muy pocos casos (5) de notificaciones por correo electrónico y llamadas telefónicas.

La **claridad** de los contenidos de los expedientes, entendiendo a la misma como la facilidad para la comprensión de los documentos presenta diferentes niveles, ya que algunos formularios que utiliza la IM para distintos trá-

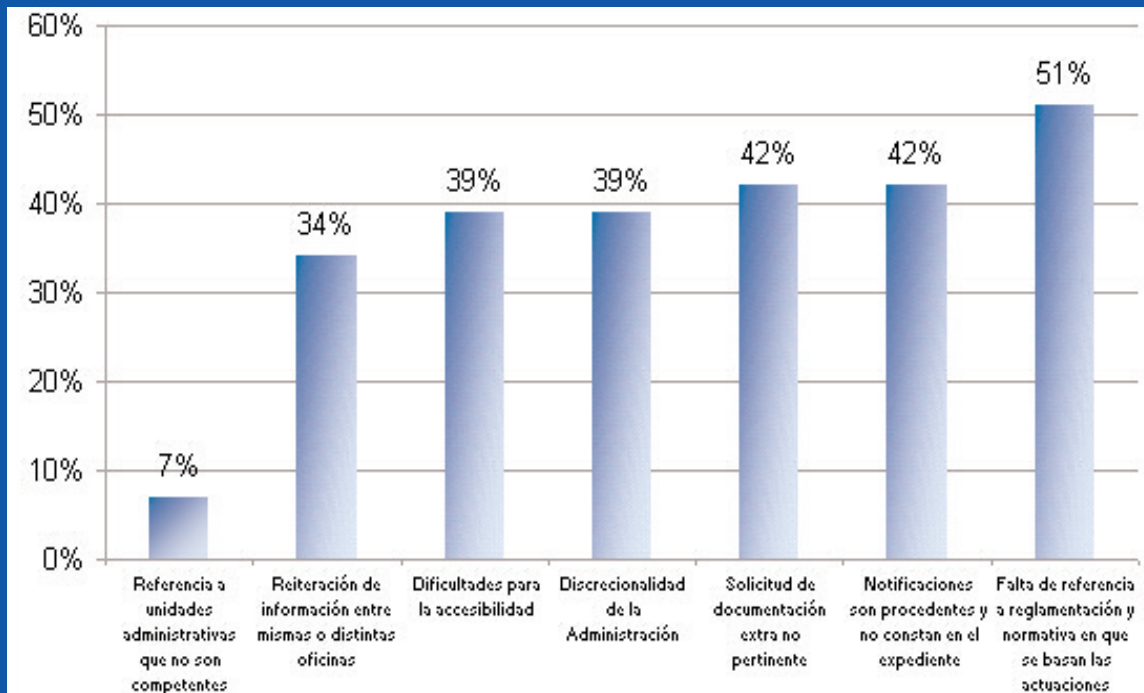
mites, por ejemplo, resultan de difícil comprensión en una primera lectura, o algún caso de un informe poco comprensible o con documentación que no se entiende ni es explicado para qué se adjunta. Sin embargo en la mayoría de los expedientes la claridad de los informes no aparece como un punto demasiado problemático, la falta de claridad se da más en el proceso.

La **accesibilidad** es el grado en el que todas las personas pueden utilizar un objeto o acceder a un servicio, independientemente de sus capacidades técnicas, cognitivas o físicas. En este sentido se constata que: numerosos pases e informes se realizan en forma manuscrita con escasa o nula claridad, y hay fotocopias de documentación de mala calidad que no permiten su correcta lectura. Otro problema es la falta de orden en los expedientes, numeración incorrecta, expedientes sin foliar, etc. Estas situaciones se dan en el 39% de los expedientes analizados.

Con respecto a la **transparencia** en la divulgación o publicidad de la información pertinente se observa que no se conocen muchas de las oficinas desde donde se realizan los informes ya que no consta membrete ni sello que las identifique y resulta imposible contactar con cada una de ellas y de los funcionarios que informaron. Algunos informes o pases están firmados solamente con el nombre del funcionario, o nombre y apellido del profesional sin el cargo, ni forma alguna de ubicar a qué oficina corresponde. No parece una práctica transparente que se desconozcan o no se expliciten claramente los procesos a seguir por los expedientes, y los más comunes deberían estar en la página web. Solo algunas resoluciones se pueden encontrar en la página web, pero no se explicita el criterio de selección.

En cuanto al **respeto de los derechos del los administrados** se constatan diferentes situaciones en las que se considera que son vulnerados los derechos de los administrados, destacándose los siguientes ejemplos:

Gráfico 1. Dificultades evidenciadas en la tramitación de los expedientes



- Excesivas demoras, en las que se incumple con el principio de celeridad, economía y eficacia en el procedimiento administrativo, en algún caso con riesgo de salud de los reclamantes.

- Se intima a comercios a efectuar obras para cumplir con la reglamentación, y estas son realizadas. Finalmente, se resuelve el cierre de comercio, por otros motivos o infracciones.

- No se proporciona toda la información necesaria en la primera inspección.

- No se proporciona información solicitada por el reclamante.

- Se responde con información que no es el asunto del reclamo por parte del ciudadano

- Se trata al administrado de tener “codicia desnaturalizada”

La **discrecionalidad de la Administración** se evidencia en el 39% de los expedientes es-

tudiados, en la mayoría de los casos por la falta de referencia a la reglamentación o normativa a la que se ajustan las actuaciones administrativas, pero también se constatan casos de informes contradictorios, otorgamiento de plazos, prórrogas y montos de multas que no se justifica en qué se basan, falta de comprobación de la información por la cual se está aplicando una multa y ésta se sigue aplicando, se exonera de pago de patente por secuestro judicial en determinado periodo pero no de las multas y recargos generados en el mismo periodo, zonas de cuida coches que se dividen a criterio del funcionario sin estar preestablecidas. Algunas resoluciones se toman sin constatar efectivamente los hechos denunciados o sin justificar cabalmente las medidas resueltas.

Una de las carencias más grandes que se constata es la falta de **referencia a la reglamentación** y normativa en que se basan las actuaciones administrativas. En el 51% de los expedientes no hay ninguna mención ni refe-

rencia a resoluciones, Digesto Municipal ni ninguna otra normativa o reglamentación. En algún caso es el reclamante quien trae la normativa pertinente. Si bien el Digesto Municipal se encuentra en la página web de la Intendencia, resulta engorroso el camino para llegar a encontrar algo específico, y se requieren algunos conocimientos técnicos para comprenderlo. En este sentido se considera que hay saberes de los funcionarios municipales que éstos dan por descontado pero el ciudadano desconoce y deben ser explicitados. Asimismo que se haga referencia a la reglamentación posibilita al ciudadano el saber si efectivamente se está aplicando o no.

B) ENCUESTAS A RECLAMANTES EN LA DEFENSORÍA DEL VECINO

Se realizaron un total de 8 encuestas cara a cara a reclamantes en la Defensoría del Vecino de Montevideo, mediante un cuestionario estructurado, aplicado en la Defensoría.

Se indagó fundamentalmente sobre aspectos formales del trámite como información recibida, trato de los funcionarios, tiempo empleado; aspectos de procedimiento (notificaciones, información respecto al expediente, consultas) y aspectos de la resolución y la conformidad con la misma.

No se verifica disconformidad fuerte con

respecto a la información brindada por los funcionarios ni con respecto a su trato, solamente en un caso se menciona que la información recibida fue “ambigua”.

Cuatro de los ocho entrevistados dicen que les insumió mucho tiempo encontrar el lugar y la forma de iniciar el trámite.

Tres de los ocho mencionan que el funcionario que los atendió no les informó cuál sería el curso que seguiría su expediente y la totalidad de ellos afirman que no les dieron toda la información que requerían sobre el asunto de su trámite en cada momento que lo solicitó.

A la pregunta *¿En algún momento perdió todo contacto con el expediente y usted debió hacer gestiones para saber en qué estaba el mismo?* Todos los encuestados responden que sí. Solamente uno de los entrevistados realizó una consulta telefónica, los demás concurren directamente a la Intendencia.

En la mitad de los casos los administrados no fueron notificados, en el caso de denunciados las notificaciones solo se hicieron al denunciado.

En todo los casos se trata de expedientes que tienen entre 1 y 6 años y no tienen aún resolución de la Intendencia de Montevideo.

La percepción de los vecinos en la trami-

¹³ El [Centro Comunal Zonal](#), es un **Servicio Municipal** (administrativo y ejecutor de los servicios descentralizados), es la Oficina Comunal en la Zona, **dependiente de la Junta Local**, a la que le compete la gestión administrativa, trámites, gestiones, denuncias, solicitudes, servicios, etc.

¹⁴ En este paso también se encontraron dificultades. Una vez que se supo los Comunes donde se iban a realizar las encuestas (4,8 y 12) se envió nota desde la Defensoría al Departamento de Descentralización comunicando que se informase a los Comunes correspondientes sobre la realización de las encuestas y explicando que forman parte del estudio que se está llevando a cabo conjuntamente por CAInfo y la Defensoría del Vecino de Montevideo. Se le dio entrada con un número de expediente para poder consultar, en qué momento se encontraba el trámite, más fácilmente. Tras repetidas llamadas decían siempre que el expediente no había salido del Despacho de la Directora aún. Más tarde se envió un mail al que nunca se tuvo respuesta. Después de todo esto se concretó hacer las encuestas en las puertas de los Comunes y comunicarlo al Departamento de Descentralización. Se comunicó por correo electrónico expresando que al no haber sido atendida la petición se procedía a realizar las encuestas en las puertas de los comunes, señalando días y horas. En el mismo día hubo respuesta telefónica de la Directora y transmitiendo que los comunes habían sido informados el 7 de junio pero no había respondido al correo.

tación ante la IM. Resumen de los hallazgos de la encuesta en centros comunales¹³.

Se realizó una muestra aleatoria, estratificada por regiones (Oeste, Centro y Este), sorteando un centro comunal por cada una de ellas y se entrevistó a personas que iban a realizar algún trámite en estos centros utilizando¹⁴ un cuestionario estructurado, diseñado especialmente para este fin.

Las encuestas fueron realizadas entre el 21 de junio y el 27 de agosto de 2010. Se realizó un total de 77 encuestas que se distribuyeron por centro comunal de acuerdo a lo que indica la Tabla 4.

Se entrevistó un total de 31 hombres y 46 mujeres de 21 a 79 años. El promedio de edad de los hombres es de 49,9 años y el de las mujeres de 52,9. (Tabla 5)

Los trámites que los vecinos concurren a realizar en los centros comunales son muy diversos, fundamentalmente solicitudes de podas de árboles, habilitaciones comerciales, arreglo de calles y veredas, denuncias por humedades de predios linderos a sus viviendas, estudios de proyectos de saneamiento, pedidos de barométrica, convenios de pago, y otros que se indican en el Gráfico 2.

El 48,1% de los vecinos entrevistados sostiene que hace más de dos años que inició su trámite. Si a éstos se suman quienes dicen que lo han comenzado hace 1 a 2 años (18,2%), se tiene que el 66,3% de los entrevistados hace más de un año que comenzó su trámite. Solamente un 16,9% del total de entrevistados hace 3 a 6 meses que lo comenzó, y el 13,0% entre 7 meses y 1 año. (Gráfico 3)

Si se cruzan los cinco trámites más mencionados que los vecinos dicen estar realizando por el tiempo que hace que lo comenzaron, se obtiene que en el caso de las podas, 6 de los 11 casos hace más de dos años comenzó el trámite; por arreglo de calles y veredas 4 de 7 dicen que hace más de dos años que lo comenzó y por estudios y proyec-

Tabla 5. Estructura de la muestra por Sexo y Grupo de Edad

	Hombre	Mujer	Total
Menor a 30	1	4	5
31 a 50	16	17	33
51 a 70	12	21	33
Mayor a 70	2	4	6
Total	31	46	77

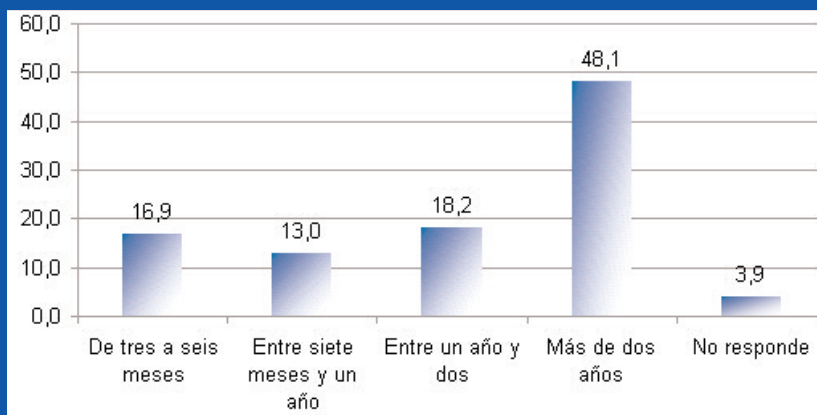
Tabla 4. Distribución de casos por Centro Comunal Zonal

CCZ	Total	Región	Ubicación	Barrios que comprende (IM)
CCZ 4	26	Centro	Av. Centenario 2886	La Blanqueada Sur, Congreso de Tres Cruces, Parque Batlle Este, Libertad, Larrañaga y Buceo Norte
CCZ 8	20	Este	Av. Bolivia 2551	Carrasco Norte y Sur, La Cruz, Parque Rivera, Jardines de Carrasco, Canteras, Fortuna y Malvín Norte.
CCZ 12	31	Oeste	Plaza Vidiella 5628	Colón, Lezica, Melilla, Abayubá, Cuchilla Pereyra y San Bartolo
Total	77			

Gráfico 2. ¿Cuál es/era el asunto de su trámite?



Gráfico 3. ¿Cuánto tiempo hace que inició su trámite?



tos de saneamiento, 4 de 5 dice que hace más de dos años que lo comenzó. (Tabla 6)

No se evidencian dificultades importantes entre los vecinos a la hora de averiguar cómo iniciar sus trámites y a dónde dirigirse. El 63,6% de los entrevistados dice que le resultó “bastante sencillo” hacerlo y un 15,6% que fue “muy sencillo”. Un 10,4% (3,9% “bastante poco sencillo” y 6,5% “nada sencillo”) menciona algún grado de dificultad. (Gráfico 4)

El 66,2% dice haber averiguado como iniciar su trámite “personalmente en el Centro Comunal Zonal” y 32,5% “personalmente en la IM”. Apenas un 6,2% de los entrevistados recurrieron a internet o al teléfono para averiguar cómo realizar su trámite. (Gráfico 5)

Encontrar el lugar y forma de iniciar el trámite insumió menos de 15 minutos al 77,9% de los entrevistados y más de 15 minutos al 10,4%. (Gráfico 6)

Pero el 51% de los entrevistados dice haber tenido que pasar por otra oficina municipal aparte del centro comunal para el trámite que está realizando, lo cual permite hacer un cuestionamiento sobre la efectividad de la descentralización municipal. Si bien hay parte de los trámites que se puede realizar o comenzar en el centro comunal, para la mitad de los encuestados, en algún

punto no fue suficiente recurrir al servicio descentralizado. (Gráfico 7)

El trato de los funcionarios del CCZ fue muy bueno para el 25% de los vecinos entrevistados y “bueno” para el 64%. Hay un 10% que califica al trato recibido como “regular” y un 1% como “muy malo”. (Gráfico 8)

El 83,1% de los entrevistados responde que el funcionario que le atendió le explicó bien cómo seguiría su trámite, pero un 16,9% considera que lo hizo de forma incorrecta o incompleta o no le explicó. (Tabla 7)

En el 53,2% de los casos no hubo notificaciones a los entrevistados por parte de la IM. En el 46,8% sí se realizaron notificaciones: 31,2% en forma personal y 15,6% telefónicamente. (Tabla 8)

Tabla 7. ¿El funcionario que le atendió le indicó qué curso seguiría su expediente/trámite?

	Frecuencia	Porcentaje
Lo hizo correctamente	64	83.1
Lo hizo pero de forma incompleta o incorrecta	12	15.6
No le explicó	1	1.3
Total	77	100

Tabla 6. Trámite por el que concurre al CCZ según tiempo que lo ha iniciado

	De tres a seis meses	Entre siete meses y un año	Entre un año y dos	Más de dos años	No responde	Total
Poda	0	3	2	6	0	11
Habilitación comercial	1	3	1	2	2	9
Arreglo de calle o vereda, Hacer una calle	2	0	1	4	0	7
Denuncia humedad casa lindera	2	1	2	1	0	6
Estudios y proyectos de saneamiento	1	0	0	4	0	5

Gráfico 4. Cuando lo hizo, ¿le resultó sencillo averiguar cómo iniciarlo y adónde dirigirse?

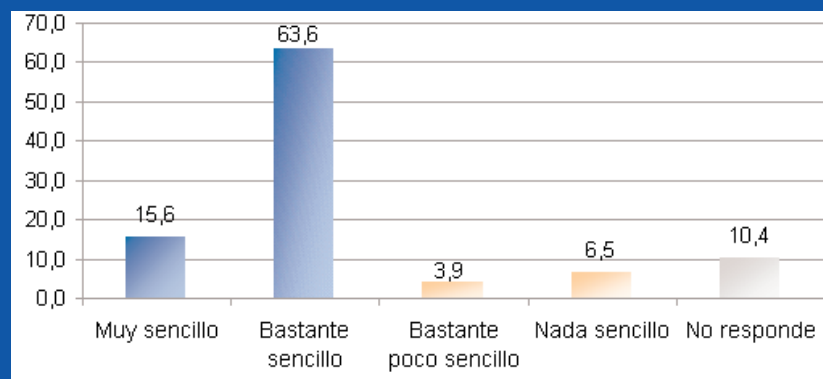


Gráfico 5. ¿Cómo lo averiguó? Respuesta múltiple

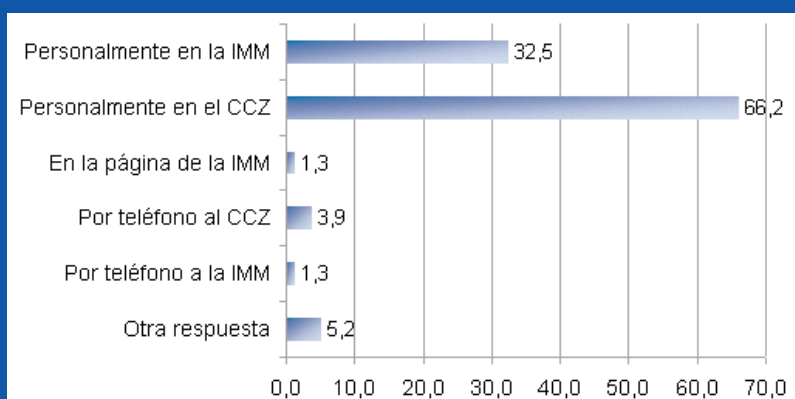
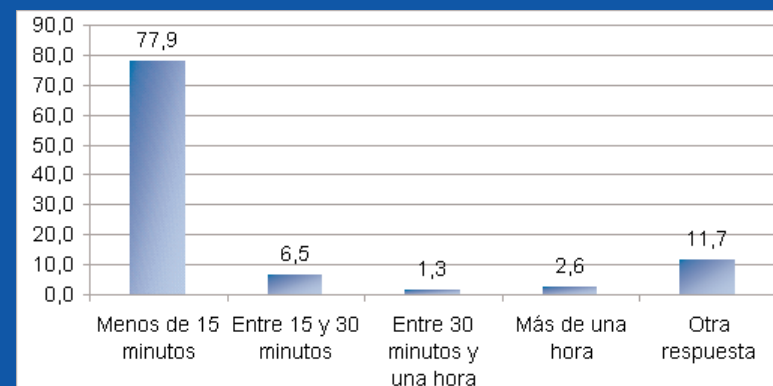


Gráfico 6. ¿Cuánto tiempo le insumió encontrar el lugar y la forma de iniciar el trámite



Hay un 19% de los entrevistados que dice haber perdido contacto con su expediente/trámite en algún momento y debió hacer gestiones para saber dónde se encontraba el mismo. Un 81% no tuvo este tipo de dificultad. (Gráfico 9)

El 32,5% de los entrevistados considera que no le dieron toda la información que requería sobre el asunto de su trámite en cada momento que lo solicitó, solamente la mitad (53.2%) de los entrevistados se encuentran conformes con este punto. (Tabla 9)

Solamente el 27,3% de los entrevistados realizó alguna consulta por teléfono y el 9,1% alguna consulta por internet. Entre quienes lo hicieron (36,4%), solo a un 13% le resultó útil. La mayoría menciona que no lo atendían, no le dieron solución, le piden que se presente personalmente, no le resolvieron, no fueron, etc. Indudablemente la disponibilidad y facilidad de otras formas de realizar los trámites que no sea la concurrencia personal resulta un desafío para la descentralización y gestión departamental. (Tabla 10)

Tabla 8. ¿Cómo se realizaron las notificaciones por parte de la Intendencia, si es que las hubo?

	Frecuencia	Porcentaje
Telefónicamente	12	15.6
En forma personal	24	31.2
No hubo	41	53.2
Total	77	100

Tabla 9. ¿Considera que le dieron toda la información que requería sobre el asunto de su trámite en cada momento que la solicitó?

	Frecuencia	Porcentaje
Si	41	53.2
No	25	32.5
No responde	11	14.3
Total	77	100

De los 77 entrevistados, 22 (28,6%) considera que su asunto se resolvió, el 57,1% aún está en trámite y un 14% considera que no se le resolvió el asunto por el que comenzó su trámite frente a la administración departamental. (Tabla 11)

De los 22 que han resuelto su asunto, hay 2 que no están de acuerdo con la solución que se le dio. Pero si sumamos aquellos a los que no se les resolvió (11) con quienes no están de acuerdo con la solución (2) tenemos que un 39,4% de quienes concluyeron su trámite no ha tenido una resolución que ellos consideren favorable de su trámite. (Tabla 12)

El tiempo que insumió todo el trámite hasta su resolución resultó excesivo para el 59% de los entrevistados que han resuelto su trámite y razonable para el 32%. Un 9% considera que fue breve. (Gráfico 10)

Tabla 10. ¿Realizó usted alguna consulta por Internet o por teléfono?

	Frecuencia	Porcentaje	Le resultó útil
Internet	7	9.1	5.2
Teléfono	21	27.3	7.8

Tabla 11. ¿Considera usted que se resolvió el asunto?

	Frecuencia	Porcentaje
Si	22	28.6
No	11	14.3
Aún está en trámite	44	57.1
Total	77	100

Tabla 12. ¿Está de acuerdo con la Resolución que se le dio?

Base: Se resolvió el asunto de su trámite

	Frecuencia	Porcentaje
Si	20	90.9
No	2	9.1
Total	22	100.0

CONCLUSIONES

En suma, con respecto a las distintas etapas de la tramitación del expediente y su contenido, no se evidencia que existan procedimientos claros para la mayoría de los trámites, ya que -si se cuenta con éstos-, no aparecen explicitados en los expedientes ni son dados a conocer a la ciu-

dadanía, por ejemplo en la página web de la IM.

Sobre los criterios de registro e incorporación de las diferentes actuaciones realizadas por la Administración se encontró que en muchos casos las notificaciones no constan en los expedientes, hay pases e informes que se realizan en forma manuscrita, dificultando su lectura. En muchos casos no se sabe a qué oficina pertenecen

Gráfico 7. ¿Pasó por otras oficinas municipales además del Centro Comunal para el trámite que está realizando?

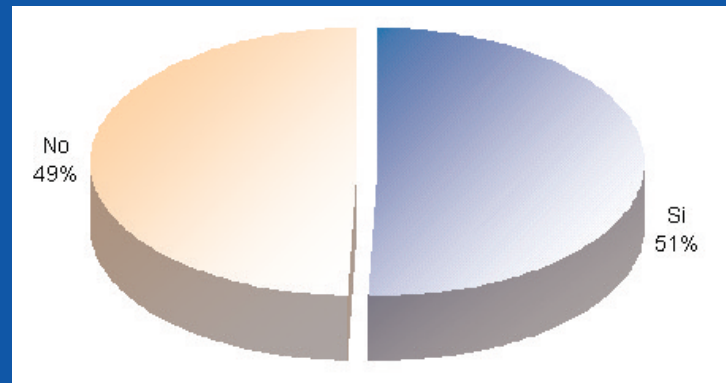
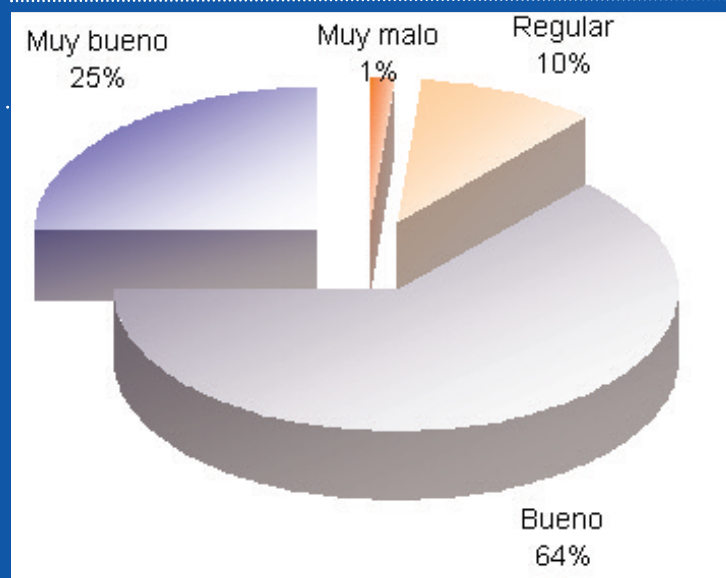


Gráfico 8. ¿Cómo fue el trato que recibió por parte de los/las funcionarios/as?



dichos informes, ni quién los realizó o cómo contactar con la oficina en cuestión.

Con respecto al trato recibido por los funcionarios municipales, se destaca que no se encontraron dificultades. Los funcionarios en general proveen información al usuario con amabilidad, el problema radica

en que la información brindada resulta en muchos casos incompleta.

Se encontró además que la referencia a la normativa vigente sobre la temática tratada en el expediente no es citada ni referida en las actuaciones, salvo excepciones.

Gráfico 9. ¿En algún momento perdió todo contacto con el expediente/trámite y usted debió hacer gestiones para saber en qué estaba el mismo?

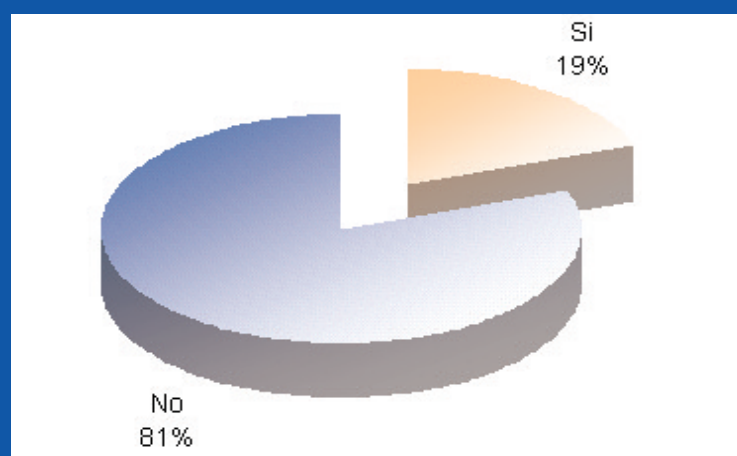
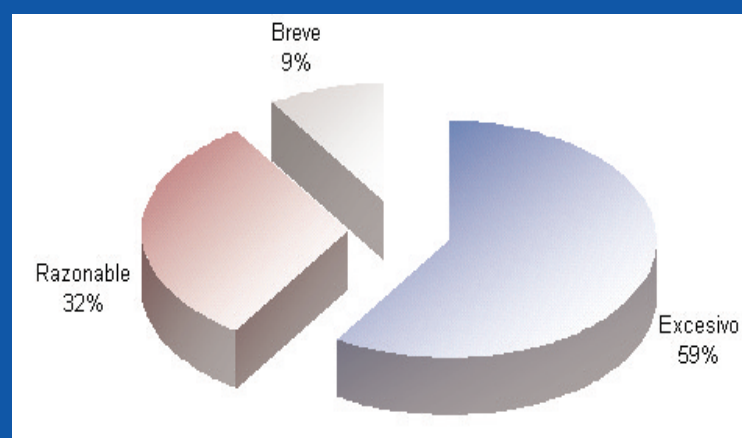


Gráfico 10. ¿El tiempo que insumió todo el trámite hasta su resolución le pareció...?
Base: Se resolvió el asunto de su trámite



E

ntrevistas a informantes calificados: legislativo departamental

Con el objetivo de recoger la visión de la Junta Departamental, no en términos institucionales como cuerpo, sino de sus ediles, que forman parte de la competencia de contralor del Legislativo Departamental hacia el Ejecutivo, se concertaron entrevistas con tres ediles de la Junta Departamental, uno del Partido Nacional, uno del Frente Amplio y uno del Partido Colorado. Sólo se pudo mantener entrevistas con los ediles del Frente Amplio y del Partido Nacional, el edil del Partido Colorado no respondió.

Se consultó a los ediles básicamente sobre dos temas: 1) cómo es la respuesta que tienen cuando solicitan información a la Intendencia Municipal de Montevideo y cuáles son las dificultades que detectan y 2) si se reciben reclamos de ciudadanos por tener dificultad de acceso a la información que solicitan en la Intendencia Municipal de Montevideo.

Con respecto a **la respuesta que tienen los ediles cuando solicitan información a la IM** se dan diferencias en las respuestas del edil oficialista con respecto al edil de la oposición. El primero menciona que *“no existe en la casuística, en la realidad, de que ningún edil del Frente Amplio pida informes a la Intendencia Municipal de Montevideo. ... tenés una cantidad de instrumentos, que por la Constitución de la República lo puede iniciar un edil departamental, pero de hecho los edi-*

les del Frente Amplio no lo aplican, buscan otros mecanismos. A través de la conversación directa, a través de incluir lo que tenga una visión más global, pero también por otros lados, en paralelo, no institucional. Eso es lo que se da en los hechos, en la realidad.”

El edil del Partido Nacional menciona *“Nosotros en la facultad de contralor lo que hacemos mucho son solicitudes directas al Sr. Intendente Municipal a través del Presidente de la Junta Departamental, dirigidas a uno u otro departamento de la Intendencia, en la que solicitamos, sobre todo por expedientes que se encuentran atrasados, ver el expediente tal de fecha tal, que se encuentra en el departamento de descentralización, en la junta local tal, que refiere a tal o cual cosa.”*

Ambos caminos han encontrado algún tipo de trabas. Por parte del edil nacionalista: *“Esos pedidos de informes que nosotros hemos realizado, que son alrededor de entre 55 y 60 pedidos de informe, lo que hemos tenido 25 -sí me acuerdo clarito- respuestas de la Intendencia, o sea, está cercano al 50% y del 50% no tuvimos ninguna contestación.”*

El edil del Frente Amplio también plantea: *“Por supuesto que te encontrás con frenos y con respuestas que no son las que vos esperás, ya sea del oficialismo y/o de la oposición. Yo creo que a todos los ediles nos pasa de alguna forma, definitivamente no tenemos*



Por supuesto que tenés acceso a la información, que te amerita posicionarte a la hora de tener un debate, con la oposición o frente a la opinión pública, con la sociedad, los medios de prensa, etc.” (Edil del Frente Amplio)

la respuesta en tiempo y forma y con una solución mucho más abarcativa de la situación problemática que pueda existir. ... que tiene que ver con una visión general del sistema”

¿Y cuáles son las trabas que se encuentran? Fundamentalmente que el expediente tiene que hacer un recorrido por tantas oficinas que resulta imposible que se cumplan los plazos establecidos. *“¿Cuáles son los pasos que va siguiendo ese pedido de informes? Si es un pedido de informes porque falta un refugio peatonal en 8 de octubre y Propios, el paso es que pasa... el edil lo dirige primero al Presidente de la Junta Departamental, la Junta Departamental lo pasa al Intendente, el Intendente lo dirige primero le da entrada en el despacho de Secretaría General, Secretaría General lo pasa a Acondicionamiento Urbano, Acondicionamiento Urbano le da entrada, lo pasa al Departamento de Tránsito y Transporte, Tránsito y Transporte le da ingreso y ahí lo pasa a la División Tránsito y la División Tránsito manda algún inspector a ver y a corroborar eso. Lamentablemente cuando pasaron todos esos puntos que yo le mencioné, ahí pasaron dos meses y medio, tres meses. Y ya dejó de cumplirse el plazo establecido por la Constitución para el periodo de informe, que tienen 45 días para contestarlo.” (Edil PN)*

Para el edil del Frente Amplio *“Depende primero mucho del procedimiento, del edil en particular y de la bancada del Frente Amplio y del director que está del otro lado o de la persona que está del otro lado...”* Pero considera que la información que tiene que ver con asuntos más generales de gestión y de política, en la mayoría de los casos, le llega: *“Sí. En la mayoría de los casos que tienen que ver con una decisión más profunda o trascendente para la gestión del gobierno departamental, que tiene una mirada más política, política partidaria además, no? Por supuesto que tenés acceso a la información, que te amerita posicionarte a la hora de tener un debate, con la oposición o frente a la opinión pública, con la sociedad, los medios de prensa, etc.”* Cuando es por casos particulares considera que *“ahí sí uno ve mucho más directa la dificultad que tiene la Intendencia en gestionar determinadas áreas, no? Sobre todo la intendencia actual de Montevideo. Es mucho más violento porque uno siente la situación en particular de ese ciudadano, en muchos casos de desesperación, por así decirlo y cómo tratás de ser ejecutivo, o cómo tratás de buscar un mecanismo de solución que sea realmente viable, o pueda generarse una bola de nieve, y te encontrás con dificultades reales, no en todos los casos. Pasa por un relacionamiento con el ejecutivo que no te*

da respuesta, la respuesta que esperarás.”

Este aspecto es reforzado por el edil del Partido Nacional: *“Sobre podas no realizadas, sobre árboles que están en la puerta de un garaje, o que están las raíces complicando los cimientos de una casa, de contenedores que están..., ferias, firmas de vecinos que no la quieren en su casa, pro-*

blemas de transporte de líneas que no están pasando..., de iluminación... bueno, de mil cosas puntuales de los diferentes departamentos, cien solicitudes, y de esas cien solicitudes que yo había hecho... tengo el 35%, no llega al 40% en su momento de respuesta; o sea que tengo un 55% o un 60% de expedientes que no me fueron contestados nunca y no sé qué pasó con ellos.



Estoy hablando de todo el periodo.”

Agrega: “A mi no me gusta acusar de burocracia sin tener pruebas. Yo estoy dando elementos para que se tome conciencia de que son demasiados los pasos, aparte no puede demorar dentro de Acondicionamiento Urbano que es un departamento general y pasar efectivamente al tipo que va a hacer la inspección dos meses, están al lado....Para hacer la resolución, visto, de acuerdo, conforme, pase a tal departamento, es un drama. Y uno tiene que andar arriba de los expedientes, hablando con fulano, con mengano para que te saquen un expediente... lamentablemente se ha perdido en la intendencia la vocación de un servicio rápido y de una respuesta rápida a la gente”

Propone: “pongamos una terminal en cada uno de los CCA, pongamos una terminal central en la IM y mantengamos informados a todos de los trámites. Si un expediente, que mi hija se casó en Colon, vive allá, yo vivo en Malvín, yo quiero saber si voy a preguntar, porque pasa con personas mayores que no pueden hacer trámites, entonces averiguo en el CCZ de mi barrio cómo está el expediente de tal lado. Tendía que ser así, bueno, no es así hoy... La gente valora, porque nosotros lo hemos comprobado, hasta que lo llames para decirle que no tenés avance en la gestión. Increíble, pero no... están trabajando, yo pensé que se habían olvidado. “

El edil del Frente Amplio menciona que “Todo lo que tiene que ver con el Departamento de Recursos Financieros ... es donde veo más dificultades... hay que tratar de cambiar, de reformular toda la política tributaria de la Intendencia. La tasa de interés que se paga es una usura. Cuando se hace un convenio con la Intendencia Municipal de Montevideo terminás pagando una tasa o un

“

(Hice) Cien solicitudes, y de esas cien solicitudes que yo había hecho... tengo el 35%, no llega al 40% en su momento de respuesta; o sea que tengo un 55% o un 60% de expedientes que no me fueron contestados nunca y no sé qué pasó con ellos” (Edil del Partido Nacional)

porcentaje de la deuda original, en algunos casos, que supera el 200%”.

Consultados acerca de la recepción de reclamos de ciudadanos por tener dificultad de acceso a la información que solicitan en la Intendencia de Montevideo, el edil del Frente Amplio responde: “Donde tengo más dificultades tiene que ver con los casos de tratamiento de deuda tributaria, yo por lo menos... en la comisión de Hacienda. Después lo que tiene que ver con el tema de inversión, por el lado de licitaciones, pero no son temas que atañen a todas las personas. Después he asistido a algún reclamo importante que tiene que ver con el SIME, por medio de la Comisión de Medio ambiente de la Junta”.

El edil del Partido Nacional plantea que “El ciudadano está muy bien informado porque la intendencia trabaja muy bien con la web. Hay resoluciones colgadas en la web. Todo eso está bien. Ahora, información de tu trámite no hay, tu pones el número de expediente y no te sale nada.”

5. El Defensor del Vecino y su rol en la promoción del acceso a la información pública

A. LA PARTICIPACIÓN EN LOS GOBIERNOS LOCALES Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Un gobierno abierto¹ debe ser primariamente transparente, es decir estar expuesto al escrutinio público, accesible a todos, en todo momento y en todo lugar, y debe responder a las nuevas ideas y demandas por parte de la sociedad. Esta noción revaloriza la apertura de los mecanismos de toma de decisiones y la colaboración como estrategia para la creación de políticas públicas (OECD, 2001). Asimismo, hace hincapié en la interacción bidireccional entre el gobierno y la ciudadanía para mejorar la calidad y la eficiencia del régimen democrático (Putnam, 1993). Es decir, debe haber un diálogo entre ambos actores- dado que el conocimiento necesario para la resolución de los problemas sociales se encuentra disperso y, por lo tanto, la ciudadanía puede aportar sus valores, opiniones y capacitación al proceso de

formulación de políticas públicas-. La participación ciudadana y el acceso a la información pública son dos de los pilares fundamentales de un gobierno abierto.

La participación puede ser entendida como la capacidad y la posibilidad de las personas y los grupos de influir en las condiciones que afectan sus vidas (The World Bank, 1998). En este sentido, es la oportunidad que tienen los ciudadanos de proponer cambios y de involucrarse en los procesos de toma de decisiones que afectan sus intereses particulares y los de su comunidad (Escuder, 2008).

Muchos especialistas sugieren que los gobiernos locales son la forma de gobierno más cercana a la gente y como tales tienen un mayor potencial para promover la participación (Kambuya Kabemba, 2004). Desde la perspectiva de la democracia participativa, al menos en

¹ La noción de gobierno abierto entiende el proceso de gobierno como un equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la respuesta gubernamental. La sociedad civil exige y propone soluciones, participa en asuntos públicos e impone controles para que el estado rinda cuentas. El gobierno, a su vez, procesa las exigencias y propuestas de la sociedad civil, rinde cuentas y busca legitimarse articulando consenso (Reilly, 2002).

teoría, un sistema de gobierno local es habitualmente considerado como un actor privilegiado para fomentar la participación en el proceso de políticas públicas (Brynard, 2009).

La participación ciudadana puede mostrar distintos niveles de compromiso por parte de la ciudadanía en relación a la cuestión pública. En algunas oportunidades, el ciudadano se limita a conocer el estado de situación. En otro nivel, el ciudadano tiene la posibilidad de ser consultado acerca de una decisión a tomar. En una instancia superadora, los ciudadanos están plenamente involucrados con el proceso y son protagonistas de la propuesta desde un comienzo (Escuder, 2008). De todos modos, la capacidad de los ciudadanos de acceder a la información en manos del gobierno se erige como un común denominador para los diferentes niveles de compromiso. Es decir, para que los ciudadanos puedan participar y contribuir a la solución de los problemas que los afectan es necesario que los gobiernos pongan a su disposición la información que producen.

Con el objetivo último de mejorar la calidad del gobierno y de la relación entre el gobierno y la ciudadanía, este documento busca presentar una primera aproximación al análisis de la importancia de promocionar y controlar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, a nivel local y su influencia en la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. En particular, este documento remite al caso del Departamento de Montevideo y el rol del Defensor del Vecino en la promoción del acceso a la información y, por consiguiente, de una mayor transparencia y participación en la toma de decisiones.

B. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN URUGUAY

El acceso a la información pública es considerado un derecho humano por el cual toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto sólo a un régimen limitado de excepciones, acordes con



Para que los ciudadanos puedan participar y contribuir a la solución de los problemas que los afectan es necesario que los gobiernos pongan a su disposición la información que producen”

una sociedad democrática, y proporcionales al interés que los justifica.

Es decir, la información que los gobiernos producen y poseen pertenece a los ciudadanos, y son ellos mismos lo que deben utilizar esa información para controlar y evaluar las decisiones que los funcionarios adoptan. Si las personas cuentan con información, se encontrarán en mejores condiciones para juzgar y exigir razones acerca de las decisiones tomadas, y el respeto por sus derechos, por parte del gobierno (Fumega, Lanza y Scrollini, 2009).

Si las personas no logran conocer lo que está sucediendo en su sociedad, si las acciones de aquellos que gobiernan se encuentran ocultas, entonces los ciudadanos no pueden tomar decisiones informadas sobre los asuntos públicos. La información permite a las personas criticar las acciones de un gobierno y es la base para el debate informado de esos actos (Fumega, Lanza y Scrollini, 2009).

Al ser de suma importancia que los miem-

bros de una sociedad puedan contar con herramientas que los acerquen a la información pública, el Estado deberá asegurar la adopción de la legislación apropiada y la puesta en práctica de los instrumentos necesarios para su implementación.

Durante la última década, un gran número de países han adoptado leyes que regulan el acceso a la información pública, con el objetivo de brindar una herramienta a los ciudadanos para que ejerzan ese derecho.

Hoy en día, más de 80 países en todo el mundo², cuentan con algún tipo de regulación que establece mecanismos para que los individuos puedan acceder a la información en manos de los gobiernos. Desde el mes de noviembre de 2008, Uruguay forma parte del este grupo de países que cuentan con una ley que regula el derecho de acceso a la información.

En el caso de Uruguay, luego de varios años de discusión y negociación por parte de organizaciones de la sociedad civil y de periodistas³ - quienes veían debilitado su trabajo por la falta de legislación que protegiera y ase-

gurara el derecho de los miembros de la sociedad uruguaya de acceder a la información en manos del Estado- el Poder Legislativo aprobó, en 2008, la primera Ley de Acceso a la Información Pública.

La sanción de la ley 18.381 (Derecho de Acceso a la Información Pública) constituyó un paso fundamental a la hora de reconocer, por vía normativa, el principio de transparencia en los actos del Estado y el derecho de los miembros de la sociedad uruguaya a acceder a esa información.

Esta ley contiene elementos positivos tales como la gratuidad del acceso a la información e incluye un amplio listado de categorías de información que deben ser publicadas de manera proactiva por los sujetos obligados. De todos modos, cabe notar que uno de los puntos más débiles de la ley es la falta de un órgano de apelaciones administrativas (Mendel, 2009)⁴. Si bien se establece un mecanismo de apelaciones ante el Poder Judicial (amparo informativo), no se han establecido mecanismo que permitan una apelación interna para que los sujetos obligados tengan la oportunidad de

³ Ver: Fumega, Silvana; Lanza, Edison y Scrollini, Fabrizio (2009) "Ley de Acceso a la Información Pública- Guía para Periodistas". Publicado por el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAInfo) y el Banco Mundial. Uruguay. http://www.periodismo-aip.org/images/noticias/ley18381_guia.pdf

⁴ Cabe aclarar que si bien las resoluciones de la Unidad de Acceso a la Información Pública no tienen carácter vinculante, en la práctica, suelen, en líneas generales, ser acatada por los sujetos obligados.

⁵ La experiencia en otros países ha demostrado que el derecho de apelar ante una entidad administrativa independiente es crucial para el éxito en general de la implementación de una ley de derecho a la información. Estas entidades pueden proporcionar revisiones rápidas y baratas de las negaciones de divulgación por parte de las entidades públicas. Aunque los tribunales suelen estar disponibles para estas revisiones, tienen costos prohibitivos y llevan demasiado tiempo para la mayoría de quienes han solicitado información. Mendel, Toby. (2009) "El Derecho de Acceso a la Información en América Latina: Comparación Jurídica". Unesco. <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183273e.pdf>

⁶ <http://www.informacionpublica.gub.uy/sitio/facultades.html>

⁷ En 2009, la Intendencia de Montevideo creó un Grupo de Trabajo (res. 1325/09 de 13/4/09) con el fin de formular propuestas de ajuste de procedimientos y eventualmente de la normativa departamental si correspondiere, con relación a la ley de acceso a la información pública. El informe de este grupo fue elevado el 12 de junio de 2009, tomando conocimiento el Sr. Intendente por res. 3655/09 de 31/8/09 y se resolvió que toda solicitud presentada al amparo de la ley deberá ser girada de inmediato a la Secretaría General. (Rodríguez Hernández, 2009)

⁸ Ver: Maiorano, Jorge Luis (2001) "El defensor del pueblo en América Latina: La necesidad de fortalecerlo" Revista In-

reconsiderar su decisión.⁵ En ese sentido, para el establecimiento de un regime exitoso de acceso a la información deben tenerse en cuenta sus cuatro fases: sanción de la ley, implementación, uso y aplicación (*enforcement*). Muchos especialistas coinciden en que la fase de “*enforcement*” es una de las más críticas para el éxito de dichos regimenes. De esa manera, una débil o ineficaz implementación de los mecanismos de control puede conducir a negar el acceso a la información en forma arbitraria o a alentar el silencio de los sujetos obligados (Neuman, 2004).

A su vez, otro de los temas a tener en cuenta en relación a la Ley 18381 – que será analizado en mayor profundidad en el resto de la publicación – es que al ser una ley nacional, la posición institucional de la UAIP (Unidad de Acceso a la Información Pública), órgano encargado de la implementación de la ley, le impide una coordinación efectiva con los gobiernos departamentales y locales⁶- en el caso que atañe a este documento es el Departamento de Montevideo- acerca de la implementación de políticas que promuevan el derecho de acceder a la información pública.

En relación a los dos últimos puntos mencionados- y que necesitan una mayor atención en a la ley 18381- en el Departamento de Montevideo⁷, el rol del Defensor del Vecino es fundamental a la hora de controlar y resguardar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública en esa jurisdicción.



De esa manera, el Defensor del Pueblo en los países latinoamericanos se ha ocupado fundamentalmente de la promoción, protección y defensa de los derechos humanos en general”

C. LA DEFENSA DEL DERECHO DE ACCEDER A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MONTEVIDEO

Desde su nacimiento, la institución del Defensor del Pueblo en América Latina se encontró íntimamente vinculada al compromiso con la protección de los derechos fundamentales⁸- esto marca una diferencia entre el Defensor del Pueblo y la institución del Ombudsman, de origen sueco⁹, que fue diseñado principalmente para supervisar la administración pública más que para defender los derechos y libertades fundamentales-. De esa manera, el Defensor del Pueblo¹⁰ en los países latinoamericanos se ha ocupado fundamentalmente de la promoción, protección y defensa de los derechos humanos en general, además de ocuparse de la atención de las reclamos provenientes de los ciudadanos que se encuentran con deficiencias en la gestión pública por parte de las autoridades (Roccatti, 2001).

terforum. Disponible en: <http://www.revistainterforum.com/espanol/articulos/101501artprin.html>

⁹ El usualmente denominado Defensor del Pueblo (Ombudsman) es una institución del Estado cuyo origen se remonta a la Constitución del Reino de Suecia de 1809 que tenía como finalidad convertirse en un límite al poder monárquico de las elites tradicionales del Antiguo Régimen sueco.

Al ser principalmente un órgano de control, el Defensor del Pueblo tiene entre sus funciones el proteger a los administrados frente a cualquier violación de derechos, abuso de poder, error, negligencia, indefensión o malas practicas administrativas. Asimismo, a esas funciones defensivas del Defensor del Pueblo se le han sumado la función de promover la implantación de buenas prácticas administrativas y la de realizar recomendaciones que mejoren la calidad de los servicios públicos y la transparencia de la acción administrativa.



“El diálogo permanente entre el gobierno y la ciudadanía permite mejorar la calidad y la eficiencia del régimen democrático”

A mediados de la década del 80', se podían encontrar alrededor de 21 países con instituciones de Defensor del Pueblo a nivel nacional y 6 países con oficinas a nivel local. Hacia el 2003, año en el que se elaboró el Decreto 30.592 de creación del Defensor del Vecino de Montevideo¹¹, el número de oficinas de Defensor del Pueblo, alrededor del mundo, se había cuadruplicado (International Ombudsman Institute, 2003).

- La principal tarea del Defensor del Vecino de Montevideo es la de escuchar, investigar y buscar soluciones a reclamos relacionados a servicios que cumple la Intendencia Municipal de Montevideo, siendo sus principales objetivos:

- Contribuir a promover el respeto de los derechos humanos dentro del Departamento; colaborar con el mejor cumplimiento de los servicios municipales;
- Lograr una mayor transparencia y eficacia en la gestión departamental;
- Que la Defensoría del Vecino se desarrolle como herramienta útil para el vecino frente a sus reclamos, generando información que sea utilizada luego para “aprender como hacerlo”; y
- Que la administración municipal, a través de esta interacción, incorpore nuevas herramientas para relacionarse con los vecinos, aportando a su accionar como promotor de derechos ciudadanos¹².

A la luz de estos objetivos y teniendo en cuenta, como se ha mencionado anteriormente, que la experiencia de la institución en América Latina¹³ estuvo, desde sus inicios, relacionada con la protección de los derechos fundamentales en los distritos correspondiente, se puede asegurar que el Defensor del Vecino de Montevideo se erige como un actor privilegiado a la hora de diseñar e implementar tareas tendientes a la promoción y defensa del derecho de acceso a la información pública – que se ha visto obstaculizada en algunos casos como lo demuestran las resoluciones de la Unidad de

¹⁰ Aún más, el Ombudsman como autoridad del control -por su independencia y autonomía del poder político- de la efectiva implementación de las leyes de acceso a la información pública es uno de los 3 modelos más diseminados en el mundo. Ejemplos de los Ombudsmen como autoridad de control aunque solo con poderes de recomendación son Nueva Zelanda, Canadá, Hungría y Suecia.

¹¹ Según el decreto 30592, el Defensor del Vecino debe ser electo por el plenario de la Junta Departamental de Montevideo por, al menos 2/3 de sus votos. Siguiendo esa regulación, en diciembre de 2006, y luego de un largo análisis de los candidatos por parte de la una Comisión creada especialmente a tales fines, Fernando Rodríguez Herrera, actual Defensor del Vecino, fue electo para comenzar a desempeñar sus funciones.

¹² <http://www.defensordelvecino.gub.uy/quienessomos.htm>

¹³ Durante los últimos veinticinco años, cada vez más sistemas jurídicos latinoamericanos adoptaron esta institución como una medida constitucional de defensa de los derechos fundamentales (Ankersen, 2005)

¹⁴ En todas las resoluciones se resuelve que la IM no ha cumplido debidamente con lo establecido por la Ley 18281, pero no se dan mayores especificaciones acerca del tipo de información que se solicitaba o demás detalles del caso.

¹⁵ <http://www2.defensordelvecino.gub.uy/blog/wp-content/uploads/2010/05/informe-anual-2009.pdf>

Acceso a la Información Pública (UAIP) en sus resoluciones 020/2009, 005/2010 y 009/2010¹⁴- y, de esa manera, permite que los habitantes de Montevideo puedan acceder a la información necesaria para luego participar en la formulación de políticas públicas de la Intendencia.

Aun mas, el Defensor del Vecino, entendiendo este rol preponderante que le toca cumplir en relación al derecho de acceso a la información, ya ha comenzado a detectar irregularidades en el ejercicio de este derecho en Montevideo y por eso ha comenzado con las tareas referentes a mejorar su ejercicio en su tercer informe anual¹⁵.

Por último, es conveniente notar que el derecho de acceso a la información se caracteriza por ser un derecho que cumple frecuentemente una importante función de garante de otros derechos fundamentales. En ese respecto es clave la posibilidad que tengan los vecinos de Montevideo de acceder a los expedientes de los trámites/reclamos presentados ante la Intendencia de Montevideo, ya que de esa manera los ciudadanos podrán contar con la información necesaria para la resolución no sólo de los problemas comunes a toda la comunidad sino también aquellos que afectan sus vidas en forma particular. De esa manera, se podrá asegurar una mayor transparencia y escrutinio publico que conllevará a una mayor apertura del gobierno local.

D. EL DEFENSOR DEL VECINO Y LA TRANSPARENCIA

Para concluir es importante resaltar que el diálogo permanente entre el gobierno y la ciudadanía permite mejorar la calidad y la eficiencia del régimen democrático. Para que

esa interacción sea posible es necesario que la sociedad cuente con la información que los gobiernos producen y que afectan su vida diaria. De esa manera se podrá contar con un gobierno más abierto y por ende más transparente y efectivo.

En ese respecto, como ya se ha mencionado, en Uruguay se encuentra vigente la ley 13.831 que establece mecanismos, a nivel nacional, para que las personas puedan acceder a la información pública. Esta regulación también tiene vigencia en el departamento de Montevideo.

El Defensor del Vecino de Montevideo cumple, por su rol como contralor del efectivo ejercicio de los derechos humanos fundamentales de los habitantes de Montevideo, un papel clave a la hora de fiscalizar y defender el Derecho de Acceso a la Información Pública.

Si bien la Defensoría del Vecino es una institución que ha sido establecida hace solamente 3 años, ya ha comenzado a percibir algunas irregularidades, por parte de la Intendencia de Montevideo, en la implementación de la ley 18.381.

Los pasos que a partir de aquí tome el Defensor del Vecino para la mejora del ejercicio del derecho de acceso a la información conducirá a la reducción de la distancia entre el gobierno de Montevideo y las personas que allí residen – teniendo en cuenta que entre sus objetivos principales se encuentran la promoción de una mayor transparencia en la gestión pública y la incorporación de nuevas herramientas para que la administración pública y los vecinos tengan una mayor interrelación- para, de esa manera, mejorar entre todos la cultura democrática del departamento.

E. BIBLIOGRAFÍA

- Ankersen, Thomas (2005) “El Defensor del Pueblo en Latinoamérica: un análisis comparativo consultorio”. Ponencia presentada durante la Séptima Conferencia Anual sobre Derecho y Políticas Públicas en las Américas, 25 y 26 de mayo. Lima, Perú.
- Article 19 (1999) “The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation” Londres.
- Brynard, Dirk J. (2009) “Public participation in local government and administration:bridging the gap” University of South Africa. South Africa
- Escuder, Maria Laura (2008) “Auditoria Ciudadana: participación ciudadana en políticas públicas” en Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (comp.) Democracia Directa en América Latina. Editorial Prometeo. Buenos Aires.
- Fumega, Silvana; Lanza, Edison y Scrollini, Fabrizio (2009) “Ley de Acceso a la Información Pública- Guía para Periodistas”. Publicado por el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAInfo) y el Banco Mundial. Uruguay. http://www.periodismo-aip.org/images/noticias/ley18381_guia.pdf

- International Ombudsman Institute (2003) Ombudsman. Historia-y-desarrollo. University of Alberta. Canada. Disponible en: <http://prejury.law.ualberta.ca/centres/ioi/Espanol/Sobre-el-I.I.O./Historia-y-desarrollo.php>
- Kambuya Kabemba, Claude (2004) "Citizen's participation: power beyond parliament." Electoral Institute of Southern Africa Critical dialogue, volume 1 No. 1.
- Maiorano, Jorge Luis (2001) "El defensor del pueblo en América Latina: La necesidad de fortalecerlo" Revista Interforum. Disponible en: <http://www.revistainterforum.com/espanol/articulos/101501artprin.html>
- Mendel, Toby. (2009) "El Derecho de Acceso a la Información en América Latina: Comparación Jurídica". Unesco. <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183273e.pdf>
- Neuman, Laura (2004) "Access to Information Laws: Pieces of the Puzzle," in The Promotion of Democracy through Access to Information: Bolivia. Carter Center. Atlanta, GA.

- OECD (2001) "Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making", OECD Publications Service, Paris, Francia.
- Putnam, Robert D. (1993) "Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy" Princeton: Princeton University Press, Estados Unidos de América.
- Reilly, Katherine (2002) "Gobierno, TICs y Sociedad Civil en América Central". Available at: <http://www.katherine.reilly.net>
- Roccatti, Mireille (2001) "El Ombudsman. Su impacto en los países latinoamericanos" Revista Razón y Palabra. Numero 22. Mayo- Julio. México Disponible en: http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n22/22_mroccatti.html
- Rodríguez Hernández, Fernando (2009) Tercer Informe Anual. Defensoría del Vecino de Montevideo. Montevideo, Uruguay.
- The World Bank (1998) "The World Bank Participation Sourcebook". Washington, D.C.
- Vleugels, Roger (2008) "Overview of all 86 FOIA Countries". Disponible en: www.statewatch.org/news/2008/sep/foi-overview-86-countries-sep-2008.pdf



6. Transparencia y Acceso a la Información en el ámbito departamental-municipal: principales hallazgos

A dos años de entrar en vigencia la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública (LDAIP) la Intendencia Municipal de Montevideo (IM) no ha logrado consolidar aún una política pública de acceso a la información pública consistente y con proyección hacia el futuro. Exhibe, en cambio, lentitud para encarar el cambio de paradigma que implica adaptar su funcionamiento a una cultura organizacional de transparencia.

La LDAIP marcó un punto de inflexión en materia de rendición de cuentas (“accountability”) y transparencia en Uruguay. Constituye una nueva regla de juego para la democracia, que implica una mayor posibilidad de transparencia en los actos públicos, así como de control ciudadano.³⁰ Uruguay, junto a México y Chile, fue uno de los primeros países de la región en tener esta ley, consecuentemente se encuentra en algunos aspectos a la avanzada entre los países latinoamericanos.

Para lograr el objetivo de una administración más transparente la ley establece una serie de institutos administrativos específicos (procedimientos de acceso a la información reglados, silencio positivo, procedimientos de clasificación de información, etcétera) y jurisdiccionales (acción de acceso a la información pública), así como un

programa de obligaciones a cumplir (publicación de información proactiva y la posibilidad de desarrollar modelos de rendición de cuentas).

La experiencia de la aplicación de la ley 18.381 en la IM ha sido bastante compleja. Por una parte hay una expresa y formal intención de introducir la nueva normativa al organismo. Por otra, es percibido como un cambio muy complejo de instrumentar por sus propios jefes en el contexto de la maquinaria de gobierno de la IM (en particular de sus recursos humanos) y la primera reacción ante las imposiciones e institutos de la LDAIP han sido de rechazo e inflexibilidad.

En las entrevistas realizadas para esta investigación dos ex directores del Departamento Jurídico de la IM expusieron esta visión como imperante al interior de la administración departamental:

“Los cambios son difíciles de instrumentar porque está esa mentalidad terriblemente burocrática (...), porque hay cosas que no funcionan, hay gente que lleva toda su vida en la IM que está esperando que llegue los 65 para jubilarse y que ven a los directores políticos como nada... algo que pasa, más a mí que entré a mitad del

período". (Ex jerarca del Departamento de Jurídica de la Intendencia de Montevideo) ³¹

Esta particular situación de la institucionalidad genera un funcionamiento, percibido por lo general, como lento e ineficiente, donde los funcionarios suelen ser aliados entre sí y luchan por el *statu quo*, donde nuevos enfoques y los reclamos de los ciudadanos son interpretadas muchas veces como una molestia, un problema. ³²

"La IM es grande y compleja; tiene competencia en variedad de materias y reúne la lógica de diversas profesiones. Además que el gobierno departamental se inscribe en la lógica del Estado, que nunca es rápida" (Ex alto funcionario de carrera vinculado al área jurídica de la Intendencia de Montevideo). ³³

En el mismo sentido, las reformas encaminadas a empoderar a los ciudadanos y a dotar de mayor transparencia y rendición de cuentas a la gestión es vista, en el mejor de los casos, como una molestia.

"A las instituciones de defensa de DDHH no las ven como instancias para mejorar, como de corrección de rumbo; las ven como fiscalizadoras, como un tribunal de cuentas, como un enemigo que viene a controlar, a decir que [lo que están haciendo está mal]. No como una instancia de corrección del procedimiento de la dinámica que está también motivado por la valoración del mismo sistema" (Ex jerarca del Departamento de Jurídica de la Intendencia de Montevideo, entrevista citada).

A. PRIMERA REACCIÓN A LA LEY DE ACCESO: LA VISIÓN ANTAGÓNICA

La entrada en vigencia de la LDAIP produjo



La experiencia de la aplicación de la ley 18.381 en la IM ha sido bastante compleja. Por una parte hay una expresa y formal intención de introducir la nueva normativa al organismo. Por otra, es percibido como un cambio muy complejo de instrumentar por sus propios jerarcas en el contexto de la maquinaria de gobierno de la IM"

tensiones en el Ejecutivo municipal, en buena medida porque este tipo de norma obliga a producir cambios institucionales y culturales en las organizaciones públicas, algo que se torna más complejo con los servidores públicos departamentales que ven a su propia organización como algo lenta, burocrática, compartimentada y resistente a los cambios.

"Al ser una institución tan compleja, estructurada para la división del trabajo, eso hace que muchas veces la toma de decisiones requiera que un expediente pase por varios lugares, que varios lugares emitan opinión respecto de la parte que les toca en cada cosa, y bueno, eso hace que las trámites algunas veces sean complejos". (Ex alto funcionario de carrera vinculado al área jurídica de la Intendencia, entrevista citada)

La presentación de solicitudes de acceso

³⁰Scrollini, Fabrizio (2008) "Desafíos y riesgos de la nueva ley de Acceso a la Información Pública" disponible en <http://www.CAInfo.org.uy/articulos>

³¹ Entrevista realizada el 27 de abril de 2010 en Montevideo.

³² Mas, Mariana, "Venciendo la Cultura del Secreto". Informe nacional (Uruguay) coordinado por el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAInfo), sobre los procesos de implementación de las políticas de acceso a la información en la región. (IEn proceso de publicación)

³³ Entrevista realizada el 11 de Junio de 2010 en Montevideo.

a la información durante los primeros meses de vigencia de la ley, por parte de varios ciudadanos, dejó al descubierto la necesidad de revisar prácticas y ritualidades institucionales que violentaban los principios que informan el acceso a la información. Pero lejos de ser vista como una oportunidad para introducir prácticas de gestión eficientes y encaminadas a lograr un gobierno más abierto, se tomaron medidas contrarias a la apertura, destinadas a demorar o aplazar la implementación de la ley al ámbito del gobierno departamental.

Un ejemplo de ello es la obligación de abonar un impuesto (un timbre sellado equivalente a \$ 114)³⁴ para iniciar cualquier trámite administrativo, que se aplicó a las primeras solicitudes de acceso a la información presentadas en la IM, lo que colisionaba con el principio de que toda información debe ser de acceso gratuito, establecido en la LDAIP.³⁵

“Lo que sucedió fue que los funcionarios de mesa de entrada no alcanzaban a distinguir una petición por la ley de acceso, de un trámite común”. (Ex alto funcionario de carrera vinculado al área jurídica de la Intendencia, entrevista citada).

La tramitación de los pedidos de acceso fue otro asunto que generó en la burocracia municipal una reacción antagónica con la cultura de la transparencia.

Ante la evidencia de que la LDAIP obligaba a generar un trámite expeditivo y diferenciado para evacuar las solicitudes de información, en lugar de adecuar los procedimientos internos, el intendente de entonces dictó una resolución decretando la prórroga “automática” del plazo de 20 días hábiles con que cuentan las organizaciones públicas para contestar las solicitudes de acceso a la información.

La decisión significaba extender el plazo razonable para cumplir con los ciudadanos para todos los casos, sin consideración del principio de oportunidad. La resolución no sólo era ilegal, debido a que de acuerdo a la LDAIP la prórroga de los plazos para franquear el acceso a la información sólo es admitida cuando “*medi en circunstancias excepcionales*”³⁶, sino que ponía en evidencia la falta de comprensión del nuevo paradigma por parte de los servidores públicos y políticos en la IM y consecuentemente la dificultad para incorporar una dinámica de transparencia que facilite a los administrados un eficaz acceso a la información pública.

B. LAS AUTORIDADES DE ENTONCES EXPLICARON ESTA MEDIDA COMO PARTE DEL PROCESO DE ADAPTACIÓN:

“La resolución que estableció una prórroga automática, era para ver como se iba a organizar la administración frente a las nuevas normas –la de acceso a la información y la ley de protección de datos personales. Después se dejó sin efecto” (Ex alto funcionario de carrera vinculado al área jurídica de la Intendencia, entrevista citada).

La comuna demoró casi tres meses en remover estas resoluciones que violentaban los principios del derecho a la información, ahora elevados a rango legal, y recién derogó el requisito de pago previo del gravamen para tramitar las solicitudes de acceso y la prórroga automática de los plazos para contestar solicitudes de información, cuando una organización de la sociedad civil denunció públicamente esta situación.³⁷

La Intendencia de Municipal de Montevideo por Resolución N° 3400/09 de fecha 14 de agosto de 2009 –casi 10 meses después de haber entrado en vigencia la LDAIP-, or-

³⁴ Equivalente a U\$S 5.50 de la época

³⁵ Art. 17, ley 18.381.

denó a todas sus dependencias derogar el pago de un timbre (sellado) de \$ 114 para todas las peticiones de acceso a la información pública, en consonancia con lo establecido por la ley 18.381.

Asimismo, derogó una Resolución anterior que prorrogaba automáticamente por 20 días, los plazos para responder todos los pedidos de acceso a la información, lo cual violentaba la ley 18.381 que establece el derecho a prorrogar los plazos por causas excepcionales.

“Es uno de los problemas que surgen cuando no se mide el impacto que van a tener las leyes –y en la ley de acceso no se midió el impacto que iba a tener. La ley a veces juega y ahí el Estado por propia inercia no generó los mecanismos de readecuación burocrática entonces no se llegaba (a contestar en los plazos), ahora te diría que si peor antes no. El problema es que había una Resolución que prorrogaba los plazos automáticamente 20 días mas, es un disparate! es la negación de la celeridad de la ley” (Ex jerarca del Departamento de Jurídica de la Intendencia de Montevideo).

C. LOS PROCEDIMIENTOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA IM

Desde la entrada en vigencia de la LDAIP al 18 mayo de 2010, fecha en la que el Defensor del Vecino solicitó a la Secretaría General información sobre la tramitación de solicitudes de acceso a la información, la IM recibió 27 solicitudes de información.³⁶

De acuerdo a la información proporcionada por la Secretaría General, la tramitación de las primeras cinco solicitudes demoraron más de 60 días, violentando ampliamente los plazos legales. Paulatinamente la administración ha



La tramitación de las primeras cinco solicitudes (de información) demoraron más de 60 días, violentando ampliamente los plazos legales. Paulatinamente la administración ha venido mejorando los tiempos de tramitación de los pedidos de acceso”

venido mejorando los tiempos de tramitación de los pedidos de acceso y, consiguientemente, reduciendo los plazos de contestación. En 18 casos siguientes la resolución sobre el pedido presentado por el ciudadano demoró aproximadamente un mes.

Lamentablemente, no se proporcionó información para esta investigación sobre el resultado final para el solicitante, esto es, si se franqueó el acceso a la información o, en cambio, si se le denegó la información y en base a qué causales. Consecuentemente, conforme a esta primera evidencia, la Intendencia Municipal de Montevideo no cuenta con un sistema de Monitoreo y Evaluación de los pedidos de acceso.

En los primeros meses de vigencia de la ley, la IM también fue demandada por particulares que no consiguieron satisfacer su derecho a la información tras presentar sendos pedidos de acceso a la información. Estas personas recurrieron ante el Juzgado Letrado de lo Contencioso Administrativo, utilizando la Acción de Acceso a la Información prevista en la

³⁶ Art. 15, ley 18.381.

³⁷ Ver comunicado del CAInfo de 18/08/09. (www.CAInfo.org.uy)

³⁸ Secretaría General, informe remitido a la Defensoría del Vecino el 21 de julio de 2010.

propia norma, para exigir la entrega de información pública.

En uno de los casos, vecinos de Punta Carretas solicitaron acceder a los informes y permisos otorgados a una empresa inversora para construir dos nuevas torres en el predio de la ex cárcel de Punta Carretas (hoy Punta Carretas Shopping). En el otro un ciudadano solicitó información detallada sobre el funcionamiento de inspectores de tránsito en horas de la noche.

En ambos casos los particulares utilizaron la acción judicial de acceso a la información por la falta de respuesta en plazo y la comuna debió finalmente entregar la información solicitada, con lo que los servicios jurídicos constataron que la LDAIP contiene recursos judiciales eficientes para reducir la asimetría que existía hasta su aprobación entre administración y administrados en el manejo y acceso de al información pública.³⁹

D. EL GRUPO DE TRABAJO PARA LA ADECUACIÓN DE LOS TRÁMITES AL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Este choque cultural que sufrió la burocracia municipal con la aprobación de la primera LDAIP de Uruguay, comenzó finalmente a ser asimilado, a impulso del entonces director de Jurídica Javier Miranda que durante su gestión puso énfasis en generar garantías para el cumplimiento de los derechos de los administrados, y diseminó la idea que el acceso a la información es un derecho fundamental y una herramienta para mejorar la gestión.

A fin de implementar la normativa de acceso a la información se instaló un Grupo de

Trabajo (GT) con el objetivo de “*formular propuestas de ajuste de procedimientos y eventualmente de la normativa departamental, con relación a las leyes Nos. 18.331 de protección de datos personales y 18.381, de acceso a la información pública*”.⁴⁰

El producto presentado por este grupo de trabajo fue limitado ya que su contenido no fue mucho más allá de la mención y explicación de la ley en sí misma, la generación de un protocolo para atender las solicitudes y consideraciones sobre la aplicación de las causales de reserva, secreto y confidencialidad en el ámbito departamental.

El hecho de que el informe fuera inconsistente con el objetivo de generar las bases de una política de transparencia fue la explicación que algunos jefes dieron para no aplicar sus recomendaciones en una primera instancia.

“Esta falta de compromiso para con la normativa se debe también al compromiso que existe entre los funcionarios; el sentido de pertenencia municipal es casi de fuerzas armadas”.⁴¹

Un funcionario de carrera y ex director de Jurídica que participó en el GT cree que el producto de la reflexión generada está en la dirección correcta, en lo que respecta a “*generar un trámite especial*” para tramitar los procesos de acceso a la información”.

“Imagínate un pedido de información que ingresa y que requiere sistematizar información dispersa en el edificio central, en el zoológico y en el Departamento de Artes y Ciencia. ¿Cuánto te lleva recopilar esa información? Imagínate un pedido al amparo de la ley 18.381 que entra en necrópolis... ¿qué va a saber el funcionario que se trata de la ley de

³⁹ Ver Informe elaborado por el Grupo de Trabajo creado por Res. 1325/09 de 24/8/09 con el fin de establecer propuestas de ajuste de procedimientos con relación a las leyes Nos. 18.331 y 18.381.



Imaginate un pedido al amparo de la ley 18.381 que entra en necrópolis... ¿qué va a saber el funcionario que se trata de la ley de acceso a la información?

acceso a la información?, explicó el mismo funcionario.

De acuerdo al protocolo elaborado por el GT, será la Secretaría General la unidad encargada de recepcionar, diligenciar, supervisar y satisfacer la solicitud de información. Si perjuicio de que concentrar la política de acceso a la información en una unidad no especializada –actualmente con otras importantes atribuciones- es una decisión aceptable, el volumen de asuntos que maneja la IM y previsible crecimiento de la demanda de información, a medida que la ley sea conocida por mayores capas de la población, hacen recomendable dotar a la administración de una unidad especializada en la política de acceso y transparencia.

En otras jurisdicciones, importantes volúmenes de pedido de acceso a la información hace que los servidores públicos pierdan tiempo y esfuerzo, en lugar de concentrarse en su trabajo. Esto ha llevado a que algunas organizaciones hayan empezado a crear unidades de gestión para aspectos vinculados al

acceso a la información. Otras jurisdicciones han delegado en otras secciones tales como archivos o relaciones públicas, el manejo de sus pedidos.⁴²

La disyuntiva no es fácil pero claramente el sector público comienza a ingresar en Uruguay en una etapa distinta, propia de la sociedad del conocimiento y la información. Consecuentemente, muchas de sus funciones estratégicas comenzaran a estar vinculadas al uso de información pública, lo que requerirá un mejor manejo de la misma, así como nuevos perfiles laborales y una nueva cultura organizacional. De esta forma, mientras el “gobierno abierto” es una de las frases que se utilizan usualmente para definir una nueva forma de relacionamiento entre el estado y sus servidores públicos, la realidad indica que las unidades del gobierno deberán comenzar a pensar en la manera en que cambiaran su cultura organizacional, y consecuentemente sus perfiles para enfrentar la nueva realidad, particularmente en el ámbito digital.⁴³

El protocolo intenta despejar algunas de las barreras culturales que existen en la administración pública en general para facilitar el acceso a la información. De ese modo recuerda que quienes soliciten información “no deberán reponer timbrados”, en virtud de que el acceso es gratuito. Genera además una notificación por correo electrónico, para aquellos ciudadanos que advertidos de esa posibilidad la hayan aceptado.

E. PROTOCOLO PARA LOS PROCESOS DE ACCESO

El citado informe del GT incluye un protocolo de actuación para tramitar las solici-

⁴⁰ Resolución 1325/09 de 13 de abril de 2009.

⁴¹ Entrevista con los autores el.....

⁴² Scrollini Fabrizio (2009), “Desafíos y riesgos de la nueva Ley de Acceso a la Información Pública”. Paper publicado en <http://www.CAInfo.org.uy/articulos>

⁴³ CAInfo (2010), “Cumplimiento y funcionamiento de la Ley 18.381. Derecho de Acceso a la Información Pública en el Ministerio de de Desarrollo Social”

tudes de acceso a la información pública en el ámbito de la IM, al Amparo de la Ley 18.381.

El referido protocolo cumple en líneas generales con las garantías establecidas en la LDAIP para las personas que quieran ejercer su derecho a través del procedimiento indicado por la ley.

Básicamente sugiere la adopción de un formulario único para tramitar los pedidos de acceso a la información en el gobierno departamental, una mesa de entrada única y un procedimiento de tramitación interno a los efectos de que la administración evacue la solicitud dentro de los plazos legales sin incurrir en infracción.

No obstante, una política pública para atender adecuadamente a las solicitudes de acceso a la información también constituye una oportunidad para ir más allá y ganar espacio en la cultura del gobierno abierto. La IM tiene los sistemas informáticos y los recursos suficientes para generar un sistema de solicitudes de acceso a la información *on line*, que realmente facilite al demandante la tramitación del pedido y no lo vuelvan una “molestia”.

A vía de ejemplo se recomienda estudiar el sistema de solicitudes de información a través de un portal único, establecido por la administración central de la República de Chile (www.presidencia.cl/transparencia).

El trabajo del GT, en especial la aprobación de una resolución a través de la cuál se establezca un protocolo especial para el trámite de los pedidos de acceso a la información se postergó en el tiempo.

La actual administración de la intendenta Ana Olivera ha tomado algunas medidas en el sentido de comenzar a desarrollar una política consistente de acceso a la información, lo que incluyó reconsiderar el informe del GT.

F. INFORMACIÓN RESERVADA, SECRETA Y CONFIDENCIAL

El informe del Grupo de Trabajo al que tuvo acceso esta investigación también incluyó criterios para clasificar la información del gobierno departamental como secreta, reservada y confidencial.

Hay que prestar especial atención a este capítulo, puesto que las recomendaciones sugeridas por el GT, a nuestro juicio, se apartan de los principios y estándares aprobado por los organismos de derechos humanos en materia de derecho a la información.

La ley de DAIP permite esta clasificación como excepción al principio de máxima publicidad, siempre que sea mediante resolución fundada y bajo una interpretación de carácter estricto que pruebe que el daño producido al interés estatal que se pretende proteger sea mayor que el interés público de divulgar la información.

El GT parece no entender de este modo las excepciones al acceso a la información pública. En síntesis, propone un criterio amplio para clasificar la información como secreta, reservada y confidencial, tomando como guía para tal fin las causales de reserva y/o secreto vigentes según los decretos departamentales aprobados por la Junta Departamental.

De acuerdo al informe, los integrantes del GT *“(entienden) comprendidas en esta situación (se refiere a información potencialmente secreta) también aquella información calificada como secreta por Decreto Departamental, en tanto el mismo tiene fuerza de ley en su jurisdicción, y máxime determinadas materias que la Constitución expresamente le ha reservado a los municipios”*.

A vía de ejemplo añade que en esta hipótesis (información secreta) *“estarían comprendidos los sumarios e investigaciones administrativas tal como lo dispone el Art. D 43.5, reglamen-*

tado por el artículo R. 126 del Volumen II del *Digesto Municipal*". Además, el GT recomienda ajustar la norma sobre publicidad de sumarios a una redacción más restrictiva, que en resumen establecería, para sumarios e investigaciones administrativas, mantener "el carácter de secreto para los terceros hasta la culminación, luego de la cual se entenderá que las actuaciones tienen el carácter intrínsecamente reservados por su naturaleza".

Siguiendo este razonamiento de orden restrictivo, el GT "propone que las resoluciones que disponen o concluyen sumarios administrativos, si bien siendo públicas, no sean publicadas en la página web, no obstante lo cual (se entiende) que es un tema opinable".

G. CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN A REVISAR

Ante la eventualidad de que este criterio de clasificación de la información secreta, reservada y confidencial prospere y sea finalmente recogido por las autoridades departamentales, conviene precisar y recomendar un curso de acción a la administración en línea con los estándares internacionales de derechos humanos y la propia LDAIP.

No se comparte que el criterio rector para la referida clasificación surja de los decretos departamentales vigentes. A los efectos de clasificar información como reservada o secreta la LDAIP reexige una la habilitación legal expresa, tratándose el derecho a la información de un derecho fundamental.

Enrique Sayagues Laso en su Tratado de Derecho Administrativo recuerda que los Decretos Departamentales "constituyen actos legislativos municipales", ya que "la Junta Departamental ejerce función legislativa en el ámbito municipal".

"Los decretos solo pueden versar sobre materia municipal (...) y hay zonas reservadas exclusivamente a la ley", subraya el doctroino.



El GT "propone que las resoluciones que disponen o concluyen sumarios administrativos, si bien siendo públicas, no sean publicadas en la página web, no obstante lo cual (se entiende) que es un tema opinable"

El derecho información es un derecho fundamental y sólo puede ser limitado por una ley formalmente aprobada por el Poder Legislativo Nacional, único organismo con competencia para limitar derechos fundamentales por razones de interés general.

En el mismo sentido, Carlos Delpiazzo en su "Derecho Administrativo Especial" da cuenta de que "la materia departamental se perfila por un criterio negativo, dado que nuestro ordenamiento constitucional no precisó esta definición". Define la materia municipal "como aquellos asuntos que tengan un concreto y preciso interés para esa región".

En conclusión, no es procedente la limitación de las obligaciones de publicidad y transparencia establecidas a todos los organismos por la LDAIP, a través de decretos departamentales. En todo caso los decretos departamentales que establecen zonas de reserva o secreto para determinados asuntos departamentales o municipales deberían ser revisa-

dos a la luz de esta nueva legislación que vino a regular un derecho fundamental en línea con las obligaciones asumidas por el país al homologar declaraciones y convenciones internacionales en esta materia.

Traduciendo el análisis jurídico a una lectura de política pública, no es aceptable que la autonomía departamental sirva de escudo para declarar información de interés público reservada o secreta, sin atender a la protección especial que tiene este derecho en la Constitución y los instrumentos de derechos humanos.

De ser aplicado en el ámbito del gobierno departamental de Montevideo este criterio restrictivo, violentaría el derecho a la información de los ciudadanos en general y pondría al gobierno local en situación de infracción respecto a la ley 18.381, con las consiguiente consecuencias a la hora de resolver situaciones concretas en la Justicia de lo Contencioso Administrativo y ante la autoridad de aplicación de la ley (Unidad de Acceso a la Información Pública-Agesic)

E. TRANSPARENCIA ACTIVA ON LINE

La Transparencia activa on line supone la obligación que la LDAIP impone a los organismos públicos de proveer determinadas clases de información en forma preactiva, sin necesidad de que exista una solicitud de acceso de por medio.

Se trata de una materia de extraordinaria importancia para los gobiernos departamentales y los municipios, por tratarse de un nivel de gobierno en permanente contacto e interacción con los ciudadanos y ciudadanas. Además, estas instituciones prestan y regulan servicios indispensables para la vida ciudadana y recaudan una serie de impuestos, tasas y otros tributos.

En todas estas materias están involucrados derechos, por lo que las obligaciones de infor-

mar sobre los servicios municipales, la necesidad de rendir cuentas y de proveer datos para el ejercicio de derechos, a través de distintas plataformas tecnológicas se han convertido en el mundo en un nuevo campo de cambio en las instituciones locales.

En esta sección incluimos una evaluación de la información pública brindada en forma proactiva por la IM desde su página web.

Los indicadores que se utilizan fueron diseñados para construir el Índice de Transparencia Activa elaborado por el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAInfo) y el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (Ielsur), bajo un proyecto del Fondo Regional para la Promoción de la Transparencia (Fontra) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Tienen como objeto relevar y evaluar la situación en materia de provisión de información en las páginas web oficiales del sector público (estatal y no estatal) en Uruguay y específicamente busca determinar el grado de desarrollo, implementación y madurez de las obligaciones de Transparencia Activa establecidas por la ley de Acceso a la Información Pública.

A los efectos de este índice, se tienen en cuenta cuatro dimensiones para evaluar la transparencia activa “en línea” del sector público, vinculadas a los contenidos y formas en que se estructura la información y a la interacción de los usuarios con la misma: información general; información presupuestaria; interacción y participación; y actualización y usabilidad.

Se debe rescatar que en lo que respecta a transparencia activa, la IM cumple con el 50% de los ítems obligados por Ley.

En la aplicación de estos indicadores este sentido la IM se ubicó en una posición aceptable en comparación con otros organismos. El índice será divulgado próximamente, sin perjuicio de lo cual se puede adelantar que el gobierno departamental se ubicó en el 17°

lugar entre 66 organismos relevados y 5 % considerando únicamente a los gobiernos departamentales.

De todos modos no parece suficiente que un organismo tan estrechamente vinculado con los vecinos y vecinas se contente con cumplir correctamente con las obligaciones de transparencia que exige la ley. La propia norma obliga a los organismos a publicar toda otra información referente a sus competencias, en ese sentido la IM debe adoptar una política proactiva de proveer mayor cantidad de información útil a los ciudadanos, sobre todo aquella que afecta a su vida cotidiana y a sus propiedades inmobiliaria y mueble.

SITUACIÓN ACTUAL

En este apartado corresponde analizar las últimas medidas adoptadas por el gobierno departamental en materia de acceso a la información. La administración municipal saliente aprobó un “protocolo de actuación ante solicitudes de información, al amparo de la Ley 18.381 (de Acceso a la Información Pública)” el 5 de julio de 2010, dos días antes del traspaso demando.

El nuevo reglamento aprobado por Resolución 3028/10 debe valorarse como positivo en líneas generales porque adopta un trámite interno específico para el acceso a la información pública. Esto permite alinear la tramitación administrativa con los tiempos, necesariamente breves, de respuesta que establece la LDAIP. En ese sentido la reglamentación constituye un avance y aprovecha la regulación de esta nueva institución para imprimir una dinámica distinta a la lógica burocrática, incluyendo sistemas de alertas internos ante el vencimiento de los plazos de respuesta.

Asimismo crea una unidad especializada en la tramitación y registro de las solicitudes de acceso a la información, dependiente de la Secretaría General, solución que conforma



Se debe rescatar que en lo que respeta a transparencia activa, la IM es de los organismos mejor rankeados, cumpliendo con el 85% de los ítems obligados por Ley”

una práctica en línea con la experiencia nacional e internacional.

No obstante, la nueva reglamentación presenta algunas divergencias con los mejores estándares en materia de acceso en punto con la atención al usuario, la facilitación de los procesos de acceso a la información y la clasificación de la información como reservada, secreta o confidencial.

Al respecto, y tratándose de una política pública que involucra derechos fundamentales, la IM debería revisar los siguientes aspectos:

a.- La exigencia de bajar de la web un formulario específico para el acceso a la información, que luego debe ser presentado ante la unidad correspondiente “en persona o por apoderado”. Se trata de una exigencia que infringe el principio de informalidad en favor del usuario, que forma parte de los principios básicos del derecho de acceso a la información. Tendría sentido este mecanismo si el formulario se pudiese tramitar a través de la propia web, procedimiento vigente en varios países.

Cabe precisar que actualmente en varias jurisdicciones el ciudadano ni siquiera tiene que identificarse a la hora de tramitar un pe-



En todo caso, corresponde que la Junta Departamental adecue por decreto la política de clasificación de la información de acuerdo con la LDAIP y a los estándares de derechos humanos, que claramente establecen la prevalencia de la publicidad sobre una lista acotada de excepciones a este principio.

dido de acceso, por lo que el tema de la identificación personal carece de sentido. Por otra parte, si se pretende que la persona comparezca y se traslade al edificio central (única oficina de ingreso para este trámite, según la resolución), además de afectar el proceso de descentralización, carece de sentido que no se le acepte una solicitud si no es en un formulario determinado. Es la administración que debe facilitar el trámite al usuario y no le corresponde al ciudadano recorrer dependencias o clasificar su petición, porque muchas veces no entiende, ni tiene porque entender de aspectos técnicos.

Por otra parte, se afecta el derecho de las personas discapacitadas o con problemas de alfabetismo, al no establecer un proceso abierto, que otorgue garantías para interpretar al ciudadano que no puede expresarse correctamente por escrito.

b.- La exigencia de presentar “un formulario por cada pregunta o tema” también limita en forma innecesaria el derecho a la información de las personas. Se trata de un obstáculo que afecta el principio de celeridad y el principio de informalismo en favor del administrado. No existe una razón de interés general que determine el rechazo -como nos consta ha ocurrido- de una solicitud de acceso claramente redac-

tada, por el solo hecho de reunir varias preguntas o rubros de información que, por tratarse de la misma materia, el ciudadano tramita en conjunto.

c.- La resolución ordena revisar si la información solicitada es reservada, secreta o confidencial, al tiempo de tramitar la respectiva solicitud de acceso a la información. Esta práctica no respeta el principio de máxima divulgación y el principio de publicidad, que informa al derecho a la información. Efectivamente, los organismos deben clasificar la información con independencia de las solicitudes de información. Por ello la LDAIP estableció un plazo para que los organismos clasificaran la información ex ante de cualquier solicitud, que no podía exceder de los dos años.

Como se analiza en este capítulo, el criterio de clasificación de la información sugerido por el GT creado por la anterior administración no es aceptable, en el sentido de que las normas del Digesto Municipal preexistentes no pueden servir como guía para reservar u ocultar información.

En todo caso, corresponde que la Junta Departamental adecue por decreto la política de clasificación de la información de acuerdo con la LDAIP y a los estándares del sistema interamericano de derechos humanos, que claramente establecen la prevalencia de la publicidad sobre una lista acotada de excepciones a este principio. Toda declaración de reserva debe superar además la “prueba de daño”, por la cual el daño al interés que se quiere proteger con una reserva debe ser mayor al interés del público por conocer la información.

UNA CONCLUSIÓN PROVISORIA

En definitiva la IM debe dejar de reaccionar en forma restrictiva ante las obligaciones de acceso a la información. Es una forma de cerrar la brecha informativa que existe entre la administración municipal y las vecinas y vecinos, tendiendo a la democratización. Sin mencionar los efectos adicionales en mayor control ciudadano, rendición de cuentas y economías.

A modo de conclusión provisoria la política de acceso a la información en el ámbito departamental aún no ha ingresado en la etapa de implementación sistemática. La Intendencia de Montevideo, por ser la más grande del país y de las que cuenta con mayores recursos, debería liderar el proceso de transparencia y empoderamiento ciudadano a través de esta nueva institución.

La reacción cultural inicial de rechazo a una legislación que pretende habilitar de modo efectivo la rendición de cuentas, el acceso a información y documentos en poder del gobierno municipal le resto impulso a esa política.

El acceso a la información introduce reglas nuevas y exige un cambio en la idiosincrasia de las burocracias, ese es el primer paso. Una vez comprendido esto se transforma en una oportunidad para aquellos organismos que lograron incorporar con naturalidad la actuación transparente, lo que incluye que casi todo debe estar a

disposición del público. Quienes trabajan bajo este paradigma, obtienen como devolución el reconocimiento ciudadano y de sus pares.

La IM tiene todo para tener éxito en este camino. La reciente publicación en su página web de los recorridos y los horarios del transporte colectivo demuestra el impacto que tiene la puesta a disposición de información relevante para el público. En forma inmediata los usuarios reconocieron ese esfuerzo.

La IM debería empezar a explorar con la sociedad civil y otros actores forma de brindar mejores herramientas de participación y gestión online. Debe comenzar rápidamente un proceso de capacitación masivo de sus funcionarios en materia de transparencia y acceso a la información y adecuar la vieja normativa departamental en materia de información reservada o secreta, a los estándares de la LDAIP y de los sistemas de protección de derechos humanos.

F. BIBLIOGRAFÍA

- Intendencia Municipal de Montevideo (2009) Resolución 1325/09 del 13 de abril.
- Scrollini, Fabrizio (2008) "Desafíos y riesgos de la nueva ley de Acceso a la Información Pública" disponible en <http://www.CAInfo.org.uy/articulos>
- Ver Informe elaborado por el Grupo de Trabajo creado por Res. 1325/09 de 24/8/09 con el fin de establecer propuestas de ajuste de procedimientos con relación a las leyes Nos. 18.331 y 18.381
- Secretaría General, informe remitido a la Defensoría del Vecino el 21 de julio de 2010, en el marco del Proyecto "El expediente municipal como garantía y el Derecho al acceso a la información pública en la Intendencia de Montevideo"

7. Gobierno Abierto a nivel Municipal: Una oportunidad para acercarse a la ciudadanía

A. GOBIERNO ABIERTO, TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

Esta sección busca introducir dentro de la lógica de gestión municipal conceptos vinculados al gobierno abierto, tomando como supuesto que la IM tiene las capacidades institucionales necesarias para aprovechar mejor los recursos de información que hoy dispone, promoviendo más y mejor participación ciudadana.

En los últimos 10 años, con el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) el sector público se ha visto enfrentado a nuevas demandas y a mejorar sus tiempos de respuesta. En ese contexto, el concepto de “Gobierno electrónico” cobró particular importancia. En su sentido más amplio el gobierno electrónico es el uso de las TICs para transformar las relaciones con los ciudadanos, negocios y otras partes del gobierno (Curtin, 2007), aunque claramente las definiciones sobre el alcance del fenómeno del gobierno electrónico varían según el énfasis que distintas organizaciones a nivel nacional e internacional pongan. Lo cierto es que la tecnología comienza a jugar un rol clave para acercarse a la ciudadanía, y como este trabajo ha expresado en sus comienzos, los gobiernos locales son el primer nivel de contacto y los que potencialmente

pueden, por su escala, cambiar radicalmente la entrega de servicios.

A pesar de la promesa del gobierno electrónico como factor de cambio de las administraciones públicas, la realidad demuestra que no es la tecnología, sino las organizaciones las que deben cambiar. La tecnología opera como una excusa para promover los cambios necesarios. En contextos como el uruguayo, donde la capacidad institucional de los gobiernos departamentales es relativamente baja, y la creación de la experiencia municipal es incipiente, la sociedad civil puede tomar activa participación en la creación de valor público.

La idea de que la sociedad civil puede tomar mayor parte en la creación de valor público, no es nueva (Moore, 1995), lo que si es nuevo es posiblemente el uso de las nuevas tecnologías para hacerlo. En este contexto los países más avanzados en uso de TICs en administración han lanzado una ambiciosa agenda que han denominado “Open Government” o “Gobierno Abierto”. La idea del gobierno abierto no es en sí novedosa, aunque la escala de implementación que viene tomando es bastante importante.

Así gobierno abierto puede definirse provisionalmente como *“Un compromiso para asegurar todos los aspectos en que la forma de*

gobierno y los servicios públicos son administradas y operan de una forma abierta para el efectiva del escrutinio y la mirada pública. Dentro del gobierno permite que los empleados públicos trabajar de forma más informada e inteligente desde abajo hacia arriba, en lugar que desde un centro remoto hacia abajo” (CTPR, 2010).

La parte más tangible viene de la mano del movimiento para liberar los datos del Estado. Aquí es donde justamente se vincula la agenda de acceso a la información pública y el movimiento de gobierno abierto. En las modernas leyes de acceso el deber de publicar proactivamente la información y de poner a disposición la mayor cantidad de datos al público se establece claramente, y Uruguay afortunadamente no es la excepción. No obstante, esto es una precondition, necesaria pero no suficiente para el gobierno abierto.

Los principios de como el Estado pone a disposición los datos, son aún cuestión de debate pero la comunidad de práctica en torno al tema ha indicado que toda información debe ser:

- Completa
- Primaria
- Provista en tiempo y forma
- Accesible
- Posible de ser procesada por maquinas
- Otorgada sin discriminación
- En formato libre
- Sin límites de derecho de autor

(OpenGovData, 2007)

B. “GOBIERNO ABIERTO” A NIVEL LOCAL: ALGUNOS EJEMPLOS

Para tener una idea de las posibilidades que el gobierno abierto abre para Montevideo, pueden utilizarse algunos ejemplos compara-



“La parte más tangible viene de la mano del movimiento para liberar los datos del Estado. Aquí es donde justamente se vincula la agenda de acceso a la información pública y el movimiento de gobierno abierto”

dos que a nivel local constituyen “historias de éxito” en el uso de este nuevo enfoque.

El distrito de Windsor y MaidenHead⁴⁴ en el Reino Unido ha decidido publicar el consumo de luz que tienen todos sus edificios públicos, de esta forma le permite calcular cuanto consumen sus edificios y mostrar a la ciudadanía el costo que esto tiene. Esto ha permitido, además que los servidores públicos pongan en funcionamiento esquemas para ahorrar electricidad en los edificios públicos y hacer un uso de la energía más eficiente a través del uso de objetivos mensuales.

Por otra parte el gobierno de Missouri ha puesto todo su presupuesto en línea permitiendo a través de una interfase operativa, saber cuanto gasta el gobierno, en que lo gasta, como lo gasta y quienes son los proveedores. La página web del gobierno de

⁴⁴http://84.92.67.52/Public_Sites/RBWM/

Missouri, permite que los ciudadanos tengan información veraz sobre la actividad gubernamental, mientras que a su vez da una idea del valor de los servicios que ellos reciben. Los ciudadanos a su vez pueden aportar para mejorar esos servicios, o incluso buscar nuevas formas de resolver los problemas que el gobierno tiene.

También se han desarrollado aplicaciones a nivel comparado que permiten saber donde se encuentran los buses o trenes de la ciudad, de forma que los ciudadanos pueden acceder a mejores servicios.

Algunos gobiernos como el de Zaragoza, Asturias⁴⁵ han comenzado a crear catálogos de información en varios formatos, lo que permite a otros reutilizarla.

C. MONTEVIDEO: UNA APUESTA NUEVA

Siendo está una agenda nueva, y ciertamente innovadora existen aún aspectos clave a regular. Sin embargo, la IM puede avanzar como han hecho sus contrapartes españolas de mínima, para ir permitiendo el uso de datos por parte de la ciudadanía, y abriendo más la gestión.

Existen indicios que Montevideo tiene la capacidad institucional para llevar adelante una propuesta de este estilo. De hecho la página web de la IM se posiciona muy bien en el índice de Transparencia Activa que CAINFO junto al FONTRA ha elaborado (de próxima divulgación). Esto indica que, en principio, existe la capacidad técnica para llevar adelante iniciativas que conduzcan a una mayor apertura del gobierno, interactuando con la sociedad civil a su demanda, y a su vez



Se han desarrollado aplicaciones a nivel comparado que permiten saber donde se encuentran los buses o trenes de la ciudad, de forma que los ciudadanos pueden acceder a mejores servicios”

poniendo en línea toda la información que pueda ser de utilidad.

Montevideo debería aprovechar sus bases de datos para asistir a los ciudadanos a mejorar la movilidad de su ciudad, realizar reclamos y a su vez permitir que los ciudadanos creen su propia información, generando sus propias dinámicas.

Para esto la IM necesitaría dedicar un grupo de trabajo que de forma consistente y coherente aplicará una política de gobierno abierto a nivel departamental, así como promoviera la demanda de este tema en la sociedad civil.

⁴⁵<http://www.zaragoza.es/ciudad/servicios/conjuntodatos.htm>

D. BIBLIOGRAFÍA

Centre for Technology *Policy Research (CTPR)* (2010) Open Government some next steps for the UK disponible en: <http://ctpr.org/?p=391>

Curtin B. (2003) Manuscript for Submission to Enciclopedia of Political Communications disponible en: http://www.usc.edu/schools/sppd/bedrosian/private/docs/encyclopedia_of_political_communications.pdf

Moore. M (1995) *Creating Public Value*, Cambridge University Press.

OpenGovData (2007) “Open Government Data Principles”; Disponible en: <http://wiki.opengovdata.org/index.php?title=OpenDataPrinciples>

8. Recomendaciones Finales

En este documento, se ha sistematizado información que es de interés de la IM para mejorar su Gestión y, de esta forma, aportar al efectivo cumplimiento de las garantías y derechos de los ciudadanos y ciudadanas de Montevideo.

En primer lugar este trabajo reúne evidencia sobre la existencia de problemas en la tramitación de quejas o expedientes, lo que sugiere una seria necesidad de replantear los procedimientos administrativos y su soporte documental, y como ellos se hacen cercanos y conocidos al público.

Aquí existen severos desafíos para la gestión municipal y se requiere rever el paradigma existente: las demoras en los trámites, la información no facilitada en forma clara, los engorrosos procesos de toma de decisiones y la cultura de la “molestia”, más allá de ser un gasto de dinero público pueden configurar (y en algunos de nuestros casos de estudio,

configura) un violación a los derechos de las ciudadanas y ciudadanos de Montevideo.

La IM necesita encontrar un paradigma de gestión pública que incorpore una perspectiva de derechos ciudadanos y, consecuentemente, de certeza a quienes son en última instancia la razón misma de existencia de la administración.

Una de las carencias más grandes que se constata es la falta de **referencia a la reglamentación** y normativa en que se basan las actuaciones administrativas. En el 51% de los expedientes no hay ninguna mención ni referencia a resoluciones, Digesto Municipal ni ninguna otra normativa o reglamentación. Es recomendable que se haga referencia a la reglamentación posibilita al ciudadano el saber si efectivamente se está aplicando o no.

Si bien el Digesto Municipal se encuentra en la página web de la Intendencia, resulta

engorroso el camino para llegar a encontrar algo específico, y se requieren algunos conocimientos técnicos para comprenderlo. Sería del caso simplificar el digesto y llevarlo a la página web en formato infográfico, ilustrando con sencillez sobre los pasos que suponen los distintos procesos y peticiones ante la administración departamental.

En este sentido se considera los funcionarios municipales dan por descontado el conocimiento de determinadas normas pero el ciudadano las desconoce y deben ser explicitadas.

Por lo expuesto se requiere:

- Mayor claridad en los procedimientos administrativos, particularmente en aspectos de difusión a la ciudadanía. Incorporar indicadores de gestión en las distintas unidades, a los efectos de establecer claramente el rendimiento de las unidades.
- Reorganizar procesos intra-unidad administrativa e inter-unidades administrativas a los efectos de simplificar los procedimientos evitando “cuellos de botella” o “contradicciones” en los procedimientos.
- Fortalecer los procesos de auditoría interna y externa, preferentemente ciudadana a los efectos de apoyar los procesos de transformación ejercer “voz” dentro de los mismos.
- Permitir un mejor seguimiento de los expedientes por parte de los usuarios.

En referencia al último punto, varios de los casos constataron que las denuncias realizadas por los vecinos y vecinas, no encuentran necesariamente eco en la administración municipal, sino que además nunca se sabe cuál fue el último destino de las mismas. De estas formas, el vecino no puede saber como proceder en caso que la IM desestime su denuncia, o en caso que haya actuado sobre la misma. A su vez, deben reverse los criterios sobre como actúa la IM en las denuncias que



La interrelación entre el “centro” y la “periferia” parece ser un problema recurrente en varios procedimientos.

recibe, y como realiza sus procesos de verificación.

De igual manera parece ser necesario rever aspectos de la descentralización administrativa y política, en particular en la gestión de servicios que es donde los montevideanos parecen encontrar mayores dificultades. La interrelación entre el “centro” y la “periferia” parece ser un problema recurrente en varios procedimientos. Es posible observar un número de trámites importantes en los cuáles existe una dialéctica de intercambio con el centro, cuando en un contexto de descentralización política y administrativa, deberían ser resueltos en el propio municipio. El desafío no es fácil, pero ante la el desarrollo de una nueva estructura administrativa y política se corre con la ventaja de diseñar nuevas estructuras de gestión acorde a un nuevo paradigma. Esto implica la construcción de capacidad institucional en los municipios, pero a su vez una revolución de la gestión desde las bases.

En segundo lugar, la IM necesita rever su política de acceso, particularmente en aspectos referidos al cumplimiento de plazos y tiempos, y la promoción y creación de una cultura de la “transparencia” a nivel departamental. Se trata de un esfuerzo a dos bandas: generando las herramientas de capacitación y gestión

dentro del servicio y aprovechando las demandas que provengan de la sociedad civil. Aquí los desafíos son varios e incluyen:

- Reformar su actual protocolo;
- Explicitar una política de transparencia;
- Realizar una adecuación normativa del digesto municipal;
- Capacitar a los servidores públicos;
- Establecer claramente criterios sobre información confidencial, reservada y pública en el contexto de la ley;
- Generar canales de cooperación con la sociedad civil; y
- Dotar de recursos a la actual estructura a cargo de la implementación de la política de transparencia en la IM.
- Explorar la posibilidad de establecer por decreto una que regule el acceso a la información en el ámbito departamental.

Una precisión aparte merece el modo en que la IM calcula tasas y tributos, lo cuál debería ser explicitado. De igual forma, la existencia de Tribunales de quitas y esperas en deudas, los cuáles no estaban debidamente publicitados cuando este estudio fue realizado.

En tercer lugar, la IM necesita apostar más al uso de las TICs como forma de contactarse con las necesidades y demandas de la población. Avanzar en ese sentido, parece una camino ineludible para mejorar la gestión municipal, y el cómo se desarrolle

puede tener cambios radicales en la participación ciudadana. La página web municipal es un buen comienzo, aunque aún se debe avanzar en aspectos de accesibilidad y usabilidad. A modo de ejemplo, los servicios como el que se provee actualmente a los ciudadanos para ubicar su bus y el horario, podrían proveerse a costo cero para la IM a través de mensaje de texto con un gran número de variantes. La IM debería empezar a explorar con la sociedad civil y otros actores forma de brindar mejores herramientas de participación y gestión online.

Finalmente, el diseño institucional del gobierno municipal de Montevideo y la existencia del Defensor del Vecino deberían ser revalorizados como un instrumento idóneo para mejorar la gestión de la IM, así como una fuente de información calificada para el Poder Legislativo comunal. En efecto, la particular posición que tiene el Defensor del Vecino dentro del sistema de “gobernanza” departamental lo hace ser un nodo de información importante a consultar a la hora de tomar decisiones en aspectos de gestión.

El Defensor se encuentra en un lugar privilegiado y ha promovido una lógica política basada en el diálogo con la administración en lugar de la confrontación o la lisa denuncia. En este sentido, depende de que tan maduro se encuentre el sistema político local, para dar un salto de calidad y afianzar los mecanismos de gobernanza locales, entre ellos el rol del defensor y el uso del acceso a la información pública.



