

Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAeL)

El Estado uruguayo y la provisión de información pública a través de la web



UNA INICIATIVA DE:



CON EL APOYO DE:





1ª. Edición. Montevideo: Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública/Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay

© Derechos reservados: Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública/Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay

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

Impreso en Uruguay
D. L.: N° 353 827

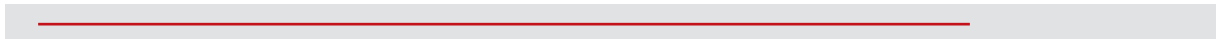
Diseño y maquetación: Alexandra Ubach y Gabriel Bebelacqua
Impresión: Impresora Polo
Uruguay
11200 Montevideo, Uruguay

Coordinación de esta investigación: Edison Lanza
Supervisor técnico: Fabrizio Scrollini
Co-autores: Analía Corti, Mariángeles Caneiro, Martín Prats y Edison Lanza
Agradecemos los valiosos aportes de la Unidad de Acceso a la Información Pública.

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

Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (Ielsur)
Presidente: Jorge Pan
Comisión Directiva: Diego Camaño, Luís Pedernera, Gabriela Ziliani
Director Ejecutivo: Martín Prats





Indice

Agradecimientos	1
1. Resumen Ejecutivo	3
2. Marco conceptual del Índice de Transparencia Activa en Línea	6
3. Indicadores del Índice de Transparencia Activa Online	11



4. Antecedentes y actualidad de la política pública de Transparencia Activa en el Estado uruguayo	13
5. Resultados y análisis	19
6. Marco de referencia para el desarrollo de buenas prácticas en transparencia activa	38
7. Recomendaciones	47



Agradecimientos

La presente investigación fue concebida y desarrollada en conjunto por el Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública (CAInfo) y el Instituto de Estudios Legales y Sociales de Uruguay (Ielsur) y la forma que se encontró para financiarla constituye de por sí un logro y el cumplimiento de una meta muy importante para dos organizaciones de la sociedad civil que se dedican a la promoción de los derechos humanos y la transparencia.

En efecto, los fondos para desarrollar un índice con el objetivo de monitorear, y en lo posible medir con precisión, cómo están cumpliendo los organismos estatales con sus obligaciones relativas a la provisión de información de utilidad e interés para los ciudadanos, se consiguió a través de un concurso público dirigido a la sociedad civil de toda la región.

El Índice de Transparencia Activa en Línea (ITaEL) fue uno de los proyectos seleccionados en el año 2009 en el marco de un concurso abierto convocado por el Fondo Regional para la Promoción de la Transparencia (FONTRA), una iniciativa del Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) y del Fondo Alianza para la Transparencia (Partnership for Transparency Fund, PTF), que cuenta con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y de distintas entidades del sector privado (empresas, fundaciones, etc.).

A través de este concurso, nuestras organizaciones accedieron a una contribución de U\$S 18.000 destinadas al desarrollo de la metodología de la investigación, la construcción de indicadores, la aplicación del índice, la realización de múltiples entrevistas, la edición de una publicación, la difusión y la presentación de los resultados en un seminario público. La ejecución de estos fondos ha estado sujeta a mecanismos de auditoría por parte del donante.

La investigación fue desarrollada y realizada en campo por un equipo conformado por integrantes de ambas instituciones con el objetivo de monitorear el cumplimiento por parte del Estado uruguayo de las nuevas obligaciones de transparencia establecidas por la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública (LDAIP).

Este equipo de trabajo fue coordinado por el director de CAInfo, Edison Lanza, y el director de Ielsur, Martín Prats. En el diseño técnico de los distintos indicadores empleados para este estudio participaron Analía Corti (CAInfo) y Mariángeles Caneiro (Ielsur) y fue asesorado por el experto Fabrizio Scrollini (London School of Economics and Political Science).

En la investigación de campo hay que destacar el preciso e incansable trabajo del periodista Leonardo Luzzi, que documentó con rigor en interminables jornadas la aplicación de 48 indicadores a cada una de las 66 páginas web del Estado auditadas para esta presentación.

La redacción del informe final también fue el producto de un trabajo multidisciplinario. El mismo fue estructurado y coordinado por Edison Lanza, que también redactó el capítulo sobre la política pública de transparencia activa; el análisis de los resultados sobre la aplicación de indicadores de transparencia activa, tanto en línea como el caso de las referidas al cumplimiento de la ley, corresponden a Analía Corti y Mariángeles Caneiro; el capítulo sobre marco de buenas prácticas fue redactado por Martín Prats; y finalmente las recomendaciones fueron redactadas por Edison Lanza y Martín Prats.

En especial queremos agradecer a José Clastornik, presidente de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (Agesic), y a las integrantes del Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), María del Carmen Ongay y Sonia Sena.

En gran medida, este trabajo es fruto de la colaboración que prestaron estas autoridades al proyecto. No solo dieron su concurso como contraparte para que el proyecto fuera posible, sino que en conjunto con los equipos técnicos de Agesic validaron la metodología utilizada y los indicadores construidos por los equipos de CAInfo y de Ielsur. Con claridad asumieron que este trabajo constituye una herramienta de estudio necesaria para fortalecer la implementación de la política pública de transparencia y gobierno abierto.

Edison Lanza y Martín Prats

1

Resumen Ejecutivo

La construcción del Índice de Transparencia Activa en Línea (ITaEL) parte de un supuesto institucional: la provisión de información desde el Estado, incluyendo aquí la obligatoria por ley y la no obligatoria, es una materia nueva para la institucionalidad de Uruguay. Se considera que contar con un panorama inicial en este sentido, permite advertir las fortalezas y debilidades del presente en materia de transparencia activa y publicidad, para realizar los eventuales ajustes, focalizaciones y profundizaciones.

La metodología empleada para construir este índice fue validada por la contraparte estatal de este estudio, la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP). En esa instancia se acordó con la unidad de aplicación de la Ley del Derecho de Acceso a la información Pública (LDAIP) elaborar, además del ITaEL un Índice de Cumplimiento de las Obligaciones Legales (ICL) de transparencia activa en línea, que mide estrictamente la presencia o no de la información que el artículo 5° de la ley 18.381 obliga a sistematizar y publicar en al web de cada organismo.

Se trata de la exploración de la situación actual de los sitios web a partir de las dimensiones básicas que suscitan acuerdo en materia de 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.

Estas cuatro dimensiones, con sus respecti-

vos indicadores, fueron delimitadas y definidas por el equipo a cargo de la construcción del índice. Ver capítulo 3.

Los resultados de la aplicación de los indicadores, agrupados por niveles y discriminados en tipos de organismo, muestra un mejor nivel de transparencia relativo para el grupo que denominamos “Poder Ejecutivo” (90%, si consideramos los organismos que se ubican en el nivel alto, medio alto y medio), si bien Poder Legislativo (72%) y Poder Judicial (70%), que obtienen un nivel medio-alto de cumplimiento, no forman parte de ningún grupo y se analizan en forma independiente

El grupo Entes autónomos y Servicios descentralizados también exhibe buenos niveles generales, concentrados en el rango medio-alto.

La dimensión **Información General** es la que tiene un mayor puntaje promedio entre los organismos. Y es también la que alcanza los mayores niveles de cumplimiento (97%). Evalúa aspectos como la publicación de la misión y visión del organismo y descripción de sus funciones y competencias, la estructura organizativa y facultades de cada unidad, calendario de actividades, noticias, autoridades y su curriculum vitae, la agenda de las autoridades y un plan estratégico.

Los organismos que están a la cabeza en el ranking son también quienes tienen mejores puntajes en esta dimensión y los peor puntuados son dos sociedades anónimas. la dimensión **Información general**, observamos un mejor posi-

cionamiento del MIDES y del Poder Judicial.

La dimensión **Información presupuestal, financiera y adquisiciones** tiene un promedio de cumplimiento de 36%, y junto con la dimensión Actualización y usabilidad (35%) son las que evidencian mayores dificultades para su cumplimiento por parte de los organismos. Contaduría General de la Nación, Dirección General de Casinos del Estado y Banco Central del Uruguay son los organismos que tienen mejores desempeños en esta dimensión, pero hay 19 organismos que obtienen 0%.

De un total de 66, hay 35 (53%) organismos que no publican ninguna información sobre el presupuesto asignado. De éstos 35, hay 30 que tampoco tienen información sobre auditorías, reporte anual financiero o balance anual, ni ejecución del presupuesto. Entre ellos se destacan Presidencia de la República, Ministerio del Interior, Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección Nacional de Aduanas, Dirección Nacional de Catastro, Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, Ministerio de Turismo y Deporte, Ministerio de Educación y Cultura, Corte Electoral, Intendencias de Colonia, Flores, Maldonado, Soriano y Montevideo

La dimensión **Interacción y participación** tiene un promedio de 63% puntos de cumplimiento. Existen organismos que muestran buenos puntajes en esta dimensión,

Si repasamos esta dimensión vemos un notorio mejor posicionamiento de algunas Intendencias y Juntas departamentales (así la Intendencia de Montevideo, posicionada en el lugar 17 en el ITAeL está en el 10° lugar en la dimensión Información general y 9° en interacción y participación) La Intendencia de Canelones, que alcanza el 64% en el ITAeL, tiene un nivel de 75% en la dimensión Interacción y Participación. Quince de los 19 organismos departamentales evaluados alcanzan o superan el promedio en esta dimensión.

Además del ITAeL se construyó un índice específico –denominado **Índice de Cumplimiento de las Obligaciones Legales (ICL)**- que da cuenta del nivel de cumplimiento de las obligaciones de proveer determinada clase de infor-



Existe una carencia sustancial en la política pública de transparencia activa que debería focalizarse en lograr que todos los organismos lleguen al mínimo legal de información disponible según la ley”

mación en forma permanente y actualizada a través de las páginas web de los respectivos organismos, contenidas en el Art. 5 de la Ley 18.381 (LDAIP).

El plazo para dar cumplimiento al 100% de éstas obligaciones de publicación expiró en el mes de noviembre de 2009. A un año de culminado el mismo, un solo organismo de los 66 relevados cumple efectivamente con las disposiciones legales (CGN) y sólo 11 de ellos están en un nivel de cumplimiento superior al 80% (con 7 y 7,5 de los 9 ítems obligados publicados, aproximadamente).

Según el ICL, en éstos indicadores los organismos siguen un patrón similar a las posiciones observadas según el ITAeL. No obstante lo más llamativo de estos resultados es el bajo nivel general de cumplimiento observado. El 61% de los organismos relevados se encuentra en los niveles medio y bajo; esto es, cumplen con menos del 60% de los rubros establecidos en la Ley.

Esto significa que seis de cada diez organismos publican hasta 5 de 9 ítems obligados por Ley.

En conclusión, existe una carencia sustancial en la política pública de transparencia ac-



Si bien hay una obligación de poner a disposición del público la categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistemas de compensación, ésto aún no se ha hecho en casi un 48% de los organismos”

tiva que debería focalizarse en lograr que todos los organismos lleguen al mínimo legal de información disponible según la ley.

Con una mirada proactiva de este fenómeno indica que hay 28 organismos de la administración estatal con una situación de cumplimiento de entre el 61% y 80%, es decir; entre 3 y 5 aspectos que deben incluirse para no incumplir una ley vigente.

Otra constatación del ICL es que **si bien hay una obligación de poner a disposición del público la categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistemas de compensación, ésto aún no se ha hecho en casi un 48% de los organismos.** Una información muy relevante en el marco de un proceso de reforma del Estado como el que se ha puesto en marcha a partir de la aprobación del actual presupuesto quinquenal.

Finalmente es interesante ver algunos casos particulares que fueron puestos al descubierto en este proceso.

En cuanto a la información electoral el máximo organismo (la Corte Electoral) recibió un llamado de atención de la UAIP tras ser denunciado por un periodista por las limitaciones que presentó para acceder al detalle de los resultados en línea de las elecciones nacionales y departamentales.

Capítulo aparte merecen las páginas web de las sociedades anónimas con capital accionario de propiedad del Estado. Como se vio en este apartado, en este caso se las incluyó en el ranking por varias razones: la propiedad estatal de su capital; las áreas estratégicas que manejan (producción y distribución de combustible, alcohol, Pórtland y otros productos semielaborados, la provisión de servicios financieros, de telecomunicaciones y de transporte, etcétera); y el hecho de que sus autoridades son designadas directamente por el poder político.

Existe una duda razonable que, de acuerdo a la redacción de la LDAIP, estas sociedades anónimas no tengan una obligación jurídica de cumplir con los estándares de transparencia y acceso a la información que establece la norma.

Esta situación alerta sobre la necesidad de implementar medidas, y si es del caso legislar, para lograr un real cumplimiento de las obligaciones vigentes en materia de información pública.

La presencia de redes sociales y foros de opinión en las páginas web de los organismos públicos uruguayos resulta prácticamente inexistente. Se constató su presencia en el 6% de los organismos evaluados. Estos recursos resultan los de más uso en internet para una participación ciudadana activa, permitiendo la expresión de opiniones, ideas, o experiencias con la Administración.

2

Marco conceptual del Índice de Transparencia Activa en Línea

Los indicadores que conforman 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), 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 (Ley Nro. 18.381 de 2008).

2.1) MARCO CONCEPTUAL

La transparencia en la administración pública ha sido objeto de extensos debates a nivel internacional en materia de administración. El consenso general a nivel académico y político actual es que a mayor nivel de transparencia en la gestión pública, existe mayor nivel de eficiencia administrativa y económica, lo cual a su vez deriva en el fortalecimiento de los derechos políticos, económicos y sociales de los ciudadanos.

El rol de la sociedad civil es clave para que desde una perspectiva de la “demanda” exista el reclamo por parte de los ciudadanos de mayor información. El fenómeno se encuentra claramente delimitado al ejercicio de la “voz” por parte de los ciudadanos, quienes empoderados, pueden comenzar a participar activamente en los procesos de toma de decisiones.

El **acceso a la información** es uno de los instrumentos más eficaces para fortalecer los marcos de “accountability” o rendición de cuentas y una administración pública más eficiente. El cambio de los flujos de información dentro del Estado y hacia fuera de él, permite que los ciudadanos tengan mayor noción sobre lo que el gobierno hace con sus impuestos, un rol típicamente de contralor, así como permite participar desde una perspectiva más propositiva y dialógica con el sector público. En el fondo, y desde una visión más macro, permite un debate público más informado y dentro de márgenes más racionales.

Más allá de la existencia del marco legal y de una sociedad civil ejerciendo su voz, el rol que asume el sector público es clave a la hora de asegurar el acceso a la información pública como derecho, así como de mejorar su propia eficiencia. Tradicionalmente el sector público mantiene sus “inercias” tras la aprobación de una ley de acceso a la información pública y genera resistencias a aplicar normas de transparencia debido a la cultura del secreto imperante.

La cultura del secreto dentro del sector público es un reflejo de las estructuras organizacionales que lo componen, y tienen como consecuencia desde la ineficiencia administrativa hasta fenómenos de corrupción.

En el caso uruguayo los niveles de corrupción se encuentran dentro de estándares relativamente

bajos para la región. Sin embargo, es justo decir que la ineficiencia administrativa fruto de su estructura organizacional (burocrática en el buen sentido del término), constituye un problema reconocido por diferentes actores gubernamentales, políticos y sociales. Las reformas de acceso pueden ayudar a los promotores de la reforma administrativa a exponer una serie de asuntos que necesitan urgente atención. Finalmente, no hay mejor antiséptico que la luz del sol.

Para que el sistema de “accountability” y en particular el de acceso a la información funcionen, el Estado debe desarrollar políticas públicas coherentes, consistentes y sostenidas en el tiempo que permitan a los ciudadanos acceder a la información, y que cambien la mentalidad de los servidores públicos. **Esto se encuentra en consonancia con el principio de máxima divulgación que se desprende del derecho de acceso a la información pública.**

De la presunción del secreto debe pasarse a la presunción de lo público. Desarrollar este fenómeno de manera agresiva (al estilo terapia del shock) es poco probable de aplicar en el contexto uruguayo, fruto del estilo “gradualista” que impera en el país para cualquier tipo de reforma. Consecuentemente las alianzas sociedad civil-Estado, promoviendo una visión orientada al usuario ciudadano parece ser la estrategia de abordaje más adecuada para el Estado uruguayo.

Todo cambio cultural requiere paciencia y tiempo, además del cambio normativo que lo dispare. Para obtener organizaciones públicas realmente transparentes es necesario lograr que las organizaciones conviertan la transparencia de una necesidad administrativa impuesta por el exterior a un valor institucional que forma parte de su cultura organizacional.¹

Con la aparición de las TICs en el contexto mundial, y el cambio en las relaciones sociales que ellas generan, la información adquiere un carácter esencial para la producción y coproducción de nuevos bienes públicos que agreguen capital social. Uno de los principales actores en este escenario es el Estado que posee información vital para áreas de la economía y la sociedad civil, que puede ser reutilizada y reelaborada para proveer nuevos servicios y bienes. La información

que provee el Estado, se torna así un soporte central para la economía de la información.

En la última década, el desarrollo del gobierno electrónico ha dado lugar a una serie importante de desafíos vinculados al uso de la tecnología. El gobierno electrónico se define, entre otras cosas, por la incorporación de las TICs a los servicios e informaciones que los organismos y agencias estatales ofrecen a los ciudadanos y organizaciones en general, mejorando y facilitando los procesos de soporte institucional y la creación de canales que aumenten la transparencia y la participación ciudadana.

La aplicación de TICs en el gobierno –o gobierno electrónico- ha sido considerada una estrategia importante de reforma gubernamental, destacándose la posibilidad de transformar las relaciones fundamentales entre el gobierno, los ciudadanos, las empresas y otros grupos de interés.

De esta forma, el concepto de transparencia activa adquiere un rol fundamental dentro de los sistemas de accountability. La información debe ser provista rápidamente por el Estado, en formatos que sean reutilizables.

En la sociedad de la información, la tecnología se convierte en un vehículo para potenciar el acceso a la información pública. Pero eso requiere que no existan barreras tecnológico-jurídicas a la posibilidad de conocer los datos públicos. Habrá una barrera cuando el ciudadano deba contar necesariamente –pero injustificadamente- con cierta plataforma de hardware o de software u otras condiciones técnicas. Un modo de erigir un impedimento de esa naturaleza es publicando los datos y documentos en el formato propietario de un software comercial, de modo que solo estén al alcance de quienes cuenten con ese programa, lo cual implica pagar la respectiva licencia”.²

2.2) PRINCIPALES DEFINICIONES

A continuación se desarrollan las principales definiciones que componen el marco conceptual del Índice de Transparencia Activa y su aplicación:

Derecho de acceso a la información pública

Se trata de un derecho fundamental reconocido y protegido por los sistemas internacionales de derechos humanos, en especial por la Declara-

ción Universal de los Derechos Humanos (artículo 19). Para la Convención Americana de Derechos Humanos es una manifestación directa de la libertad de expresión y como tal se encuentra protegido por su artículo 13. Textualmente lo define como el derecho de toda persona a “buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”.

*Toda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto solo a un régimen limitado de excepciones, acordes con una sociedad democrática y proporcionales al interés que los justifica. Los Estados deben asegurar el respeto al derecho de acceso a la información, adoptando la legislación apropiada y poniendo en práctica los medios necesarios para su implementación.*³

El derecho de acceso a la información pública tiene una función clave en una democracia porque permite que las personas cuenten con información para evaluar las acciones de sus autoridades, controlar por un mecanismo sencillo a sus gobernantes, y exigir el respeto de sus derechos.

Información pública

De acuerdo a “Los Principios” del Comité Jurídico Interamericano, El derecho de acceso a la información refiere a toda información significativa, cuya definición debe ser amplia, incluyendo toda la que es controlada y archivada en cualquier formato o medio por los Estados.⁴

Transparencia Activa

La mayoría de las convenciones o declaraciones sobre el derecho a la información también establecen la obligación de las entidades públicas de publicar información de manera proactiva o rutinaria, aunque no existan solicitudes de por medio.

Esta información puede ser publicada de propia iniciativa, o en mérito a una obligación legal,



El Estado debe desarrollar políticas públicas coherentes, consistentes y sostenidas en el tiempo que permitan a los ciudadanos acceder a la información, y que cambien la mentalidad de los servidores públicos”

y sin necesidad de requerimiento alguno. Permite acercar la información a las personas, reduciendo así la asimetría en el acceso a información existente entre los ciudadanos y el Estado.

*Usualmente se extiende a la información clave de los organismos sobre como operan, sus políticas, las oportunidades para la participación pública en su trabajo, y como solicitar información. Publicar la información de esta manera se reconoce cada vez más como una de las maneras más eficaces de mejorar el acceso a la información que está en manos de entidades públicas.*⁵

Esquema de publicación en régimen de Transparencia Activa

El capítulo II del Proyecto de Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública refiere a “Medidas para promover la aper-

¹ Rodolfo Vergara. “La Transparencia como problema”. Cuadernos de Transparencia. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). (2005)

² Paul Rueda, citando al profesor Christian Hess, en “Transparencia...”

³ Comité Jurídico Interamericano (2008). “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”. CJI/RES.147 (LXXIII). Río de Janeiro, Brasil.

⁴ Comité Jurídico Interamericano. Resolución 147, 14 de agosto de 2008.

⁵ Mendel, Toby (2003) “Freedom of information. A comparative Legal Survey”. Unesco.

tura”, entre las que sugiere un contenido mínimo para los esquemas de publicación⁶:

Toda Autoridad Pública deberá adoptar y diseminar de manera amplia, incluyendo mediante su página de Internet, un esquema de publicación.

A los efectos de la ésta investigación, el esquema de Publicación deberá contener, como mínimo, las clases de información establecidas por el artículo 5° de la ley 18.381:

- a) estructura orgánica; b) facultades de cada unidad; c) estructura de remuneraciones por categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistemas de compensación; d) información sobre presupuesto asignado, ejecución; auditorías; e) concesiones, licitaciones, permisos o autorizaciones (especificando titulares o beneficiarios); f) estadísticas asociadas a los fines de cada organismo; g) mecanismos de participación ciudadana, en especial para facilitar la presentación de solicitudes de información.

Otra información que es aconsejable poner a disposición en forma proactiva:

Accountability

La transparencia es necesaria para el ejercicio del buen gobierno. Las organizaciones públicas deben garantizar un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos y rendir cuentas sobre el accionar de los funcionarios de acuerdo a las reglas establecidas.

Gobierno Electrónico

El gobierno electrónico se define, entre otras cosas, por la incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) a los servicios e informaciones que los organismos y agencias estatales ofrecen a los ciudadanos y organizaciones en general, mejorando y facilitando los procesos de soporte institucional y facilitando la creación de canales que aumenten la transparencia y la participación ciudadana.

La aplicación de TICs en el gobierno –o gobierno electrónico- ha sido considerada una estrategia importante de reforma gubernamen-



Además de mejorar la eficiencia, las TICs, aplicadas en forma continua, pueden proveer a las acciones del gobierno de un marco mucho más transparente que el actual”

tal, destacándose la posibilidad de transformar las relaciones fundamentales entre el gobierno, los ciudadanos, las empresas y otros grupos de interés.⁷

En lo que importa a esta investigación, la tecnología juega un papel fundamental para facilitar la transparencia y el acceso a la información pública. Además de mejorar la eficiencia, las TICs, aplicadas en forma continua, pueden proveer a las acciones del gobierno de un marco mucho más transparente que el actual.⁸

Usabilidad

El acceso a información pública a través de Internet debe ser concebido como algo integral. A los efectos de este trabajo, la página web de los organismos seleccionados será el “canal” que se auditará a los efectos de monitorear los indicadores de Transparencia Activa.

La información referida a Transparencia Activa debe estar localizada en un espacio concreto de la página web, claramente identificable. La página del organismo debe permitir un acceso ágil a la información buscada.

Para este trabajo se tomará especialmente en cuenta la capacidad del software en el que se presentan los datos de ser utilizado y comprendido por los ciudadanos.

La transparencia y el acceso a la información son verdaderamente posibles en la medida que se respete el principio de “neutralidad tecnológica”.⁹

“En la sociedad de la información, la tecnología se convierte en un vehículo para potenciar el acceso a la información pública. Pero eso requiere que no existan barreras tecnológico-jurídicas a la posibilidad de conocer los datos públicos. Habrá tal barrera cuando, el ciudadano deba contar necesariamente –pero injustificadamente- con cierta plataforma de hardware o de software u otras condiciones técnicas. Un modo de erigir un impedimento de esa naturaleza es publicando los datos y documentos en el formato propietario de un software comercial, de modo que solo estén al alcance de quienes cuenten con ese programa, lo cual implica pagar la respectiva licencia”.¹⁰

Accesibilidad

La información debe estar disponible de manera sencilla. Los organismos deben divulgar los datos facilitando el entendimiento de aspectos técnicos o jurídicos, de modo que el ciudadano no encuentre limitaciones materiales cuando no es profesional en esas áreas. Por ejemplo, los presupuestos deben estar presentados de modo sencillo, identificando los principales rubros del gasto y su distribución entre los principales componentes o partidas.

La accesibilidad debe contemplar las necesidades especiales de algunas personas. De acuerdo al artículo 22 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, los Estados partes deben adoptar todas las medidas pertinentes para que las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información.

Relación con otros factores (penetración de internet, alfabetización digital, costo, capital humano, infraestructura, demanda de la población, servicios prestados).¹⁰

⁶ Comité Jurídico Interamericano (2009). Grupo de Expertos en Materia de Acceso a la Información. Proyecto de Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información.

⁷ Deloitte (2008). “Modelos de madurez para el gobierno electrónico”.

⁸ CASTOLDI, Pablo (2002). “El Gobierno Electrónico como un nuevo paradigma de Administración”. Prudentia Iuris. No. 55. Buenos Aires-Argentina. Universidad Católica Argentina.

⁹ Paul Rueda, “Transparencia en el Poder Judicial de Costa Rica” - Transparencia y Acceso a la Información en el Poder Judicial, Cainfo (2009).

¹⁰ Paul Rueda, citando al profesor Christian Hess, en “Transparencia en el Poder Judicial” (2008). CAInfo.

3

Indicadores del Índice de Transparencia Activa en Línea

A los efectos de este índice, se tendrán en cuenta cuatro dimensiones de análisis 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

Información General: La información general indica al ciudadano las funciones que cumple el organismo y las autoridades a cargo. Esta dimensión se refiere a información del organismo sobre estructura, funciones, personal, contexto y actividades.

Los indicadores definidos para medir esta dimensión son¹¹:

- Misión y visión del organismo o descripción de funciones, competencias, etc.
- Plan Estratégico
- Estructura (organigrama)*
- Facultades de cada unidad*
- Calendario de actividades
- Servicio de Noticias
- Memoria Anual
- Autoridades*
- CV de Autoridades
- Agenda de las Autoridades
- Gastos y viáticos de las autoridades
- Estructura de remuneraciones por categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistemas de compensación*

- Personal discriminando por tipo, grado, descripción de tareas y remuneraciones
- Oportunidades laborales presentadas en la página
- Links a otras páginas web del Estado
- Publicaciones y/o estadísticas asociadas a los fines de cada organismo
- Estructuración de la página web (existencia de banner transparencia)

Información Presupuestaria, Financiera y Adquisiciones: La provisión de información presupuestaria y financiera indica como se lleva la gestión de la institución en cuanto a la asignación y gastos de recursos de dinero público. Ésta dimensión permite analizar cuestiones relacionadas a el costo de los servicios, la transparencia en el manejo del dinero público, el seguimiento de estándares de contabilidad, etc.

Algunos indicadores para poder medir esta dimensión son:

- Presupuesto asignado*
- Ejecución del Presupuesto*
- Gastos clasificados por Objeto, Programa, Actividad, Producto
- Información Presupuestal anterior
- Auditorías*
- Reporte Anual financiero
- Reglas contables utilizadas
- Provisión de Información sobre concesiones, licitaciones, permisos o autorizaciones

¹¹ Los indicadores marcados con un asterisco corresponden a aquellos ítems de información que la LDAIP (18.381) obliga a publicar de modo permanente y actualizado en las páginas web.

(especificando titulares o beneficiarios)*

- Posibilidad de presentarse a licitación en línea

Interacción y participación: Esta dimensión refiere a la posibilidad de los ciudadanos de participar -en diversos grados y formas- de la gestión de la organización pública. En este sentido, el estándar es tomar al ciudadano como “centro” en materia de participación y provisión de servicios.

- Contacto (nombre de alguna o algunas personas)
- Dirección postal del organismo
- Teléfono
- Correo electrónico de oficina u organismo
- Correo electrónico de jerarca/s
- Formulario para presentar solicitud de información*
- Web 2.0
- Redes sociales (Post, Facebook o Twitter)

Actualización y Usabilidad: Esta dimensión hace referencia a la información de actualidad que provee la página, así como a las herramientas para facilitar su uso y el acceso a la información para el usuario.

- Avisos
- Newsletter
- Notificación de actualización de la página.
- Feedburner (u otros)
- Foros de opinión
- Servicios de búsqueda en la página
- Uso de gráficos explicativos
- Mapa del Sitio
- Ayuda en la página
- Preguntas Frecuentes.
- Glosario
- Otros idiomas
- Formato de Impresión
- Accesibilidad
- Materiales (formularios) en línea
- Servicios en línea (transacciones, trámites)
- Disponibilidad de aplicaciones para personas con capacidades diferentes

Cada uno de estos indicadores será evaluado de acuerdo a la siguiente escala y puntajes:

- No existe: (0)
- Existe pero está incompleto y/o desactualizado: (0,5)

Muestra

El proyecto planteó la realización de una muestra del 60% de los organismos públicos, para establecer comparaciones por tipo de organización (Administración Central, Municipios, Empresas públicas, Sociedades anónimas propiedad del Estado).

Con este fin se confeccionó un listado completo de los organismos correspondientes a cada uno de los grupos y se hizo un sorteo estratificado por grupo de organismos: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Organismos de contralor, Empresas Públicas, Entes autónomos y servicios descentralizados, Gobiernos departamentales y Sociedades anónimas.

En el caso de los organismos estatales que tienen un número de inciso en el presupuesto nacional, se utilizó esa numeración para la realización del sorteo; en el caso de las sociedades anónimas, se ordenaron alfabéticamente para luego numerarlas. En todos los casos se realizó un sorteo simple sin reposición para cada uno de los grupos de organismos definidos, que contempló el 60% de cada uno de ellos.

En el Poder Ejecutivo, luego de realizado el sorteo, se consideró que algunos incisos, por su estructura organizativa, y la relevancia de sus competencias para la transparencia, debían analizarse por unidad ejecutora, por lo que se seleccionaron las unidades más relevantes para los fines del estudio y se analizaron individualmente.

- Existe, completo y actualizado (1)

Conjuntamente con el ITAeL se construyó un índice específico –denominado Índice de Cumplimiento de las Obligaciones Legales (ICL)- que da cuenta del nivel de cumplimiento de las obligaciones de proveer determinada clase de información en forma permanente y actualizada a través de las páginas web de los respectivos organismos, contenidas en el Art. 5° de la Ley 18.381 (LDAIP).

4

Antecedentes y actualidad de la política pública de Transparencia Activa en el Estado uruguayo

4.1) ANTECEDENTES

La idea de que los servidores públicos y los sistemas orgánicos públicos, estatales y no estatales, están obligados a poner a disposición de los ciudadanos, de la forma más amplia posible, determinada información que se considera relevante para el control social, la participación de la vida democrática y la rendición de cuentas, ha ganado un gran impulso a nivel internacional.

En un sentido amplio la publicación de información de interés público puede retrotraerse a la obligación de publicitar leyes y otros actos de gobierno o a transparentar información del padrón electoral y de los actos electorales, todas formas de transparencia que siguieron a comienzo de siglo XX, tanto en Uruguay como en la región, en el marco del afianzamiento del sistema democrático de gobierno.

La generación de leyes y políticas para la publicación proactiva de información para satisfacer la demanda de una mayor transparencia y rendición de cuentas es algo reciente. La idea central es garantizar que toda persona física o jurídica tenga derecho de acceso a determinada información, sin tener que solicitarla, acerca de la gestión y administración de los recursos de los organismos públicos, para favorecer un mayor control social.

“La provisión de información al público para

*satisfacer la necesidad de acceder a servicios públicos, se expandió significativamente en la última década, junto con el crecimiento de las herramientas del e-government. Ha tenido lugar también un importante crecimiento de las leyes y prácticas de publicación proactiva de información (...) en el marco del potencial que tiene Internet”.*¹

De hecho las primeras leyes de acceso a la información, aprobadas entre 1960 y 1990 no incluían capítulos de “transparencia activa”, como hoy se denomina a las obligaciones de proveer al público determinadas clases de información sin requerimiento previo y en forma permanente.²

En Uruguay la LDAIP (N° 18.381) fue la primera norma en incluir un programa completo de obligaciones de reunir y publicar determinados rubros de información en la administración, indicando que se debe hacer a través de los sitios web.

No obstante, con anterioridad, algunas normas aisladas bien pueden considerarse antecedentes fragmentados del establecimiento de este instituto en el Derecho Público uruguayo.

La ley 17.060 de 23 de diciembre de 1998, sobre “Uso Indebido del Poder Público (Corrupción), incluyó un escueto capítulo denominado “Control social”, en el que por primera vez se

obliga a los organismos públicos a “dar amplia publicidad a sus adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios, de acuerdo a las pautas que fije el Poder Ejecutivo -o el órgano jerarca, en su caso- al reglamentar la presente ley”.

También estableció a título declarativo que “los actos, documentos y demás elementos relativos a la función pública pueden ser divulgados libremente, salvo que por su naturaleza deban permanecer reservados o secretos o hayan sido declarados tales por ley o resolución fundada. En todo caso, bajo la responsabilidad a que hubiese lugar por derecho”.³

La Junta de Transparencia y Ética Pública (Jutep) también tiene la obligación de abrir los sobres conteniendo las declaraciones juradas de bienes e ingresos del Presidente y Vicepresidente de la República y disponer su publicación en el Diario Oficial.⁴

La Ley General de Medio Ambiente, N° 17.283 de 12 de diciembre de 2000, incluyó una disposición aislada que obliga a la Dirección Nacional de Medio Ambiente a publicar el “informe ambiental anual”, inaugurando de ese modo una política de protección del derecho al medio ambiente a través del derecho a la información y en particular a través de la publicación de información de modo proactivo.

Entre los antecedentes de las políticas de transparencia activa en Uruguay hay que incluir la orden dictada por el presidente de la República, Jorge Batlle, en abril de 2000, relativa a la publicación de salarios y beneficios percibidos por todos los funcionarios públicos del Poder Ejecutivo, lo que en aquel momento constituyó toda una novedad para las prácticas de rendición de cuentas y provisión de información sobre el uso de los dineros públicos. La exhortación del en-

tonces mandatarios luego se extendió a los otros poderes y a los entes autónomos, aunque esa política luego no se extendió en el tiempo.

Recientemente, con la Ley 18.845 sobre “Partidos Políticos”, del 11 de mayo de 2009, se avanzó en otro campo donde el país se encontraba claramente rezagado: el control sobre el financiamiento público y privado de los partidos políticos.

Este marco jurídico disperso de fines de la década de 1990 y comienzos de siglo abreva en la idea de que acceso a la información pública —entre múltiples utilidades— permite a los ciudadanos observar lo que sucede dentro del gobierno, y expone los errores de la gestión, al tiempo que permite una visualización más clara de una acción irregular.

4.2) NUEVA ERA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA ACTIVA

No fue hasta la entrada en vigencia de la Ley 18.381 sobre “Derecho de Acceso a la Información Pública”, del 17 de octubre de 2008, que se produce un avance importante y sistemático en materia de transparencia activa. En esta materia Uruguay también estaba rezagado frente a la comunidad internacional. Con esta norma el país se sumó a otras 80 naciones que, a lo largo del mundo, habían adoptado legislaciones de acceso a la información.

El rezago, no le impidió a Uruguay posicionarse ahora entre la avanzada de América del Sur, donde ni Brasil ni Argentina todavía han adoptado esta herramienta.

De este modo, por primera vez se le impuso al Estado obligaciones de poner a disposición de las personas un cúmulo de información, de modo permanente y actualizado, accesible a tra-

¹ Darbshire, Helen. “Proactive Transparency: the future of the right of information” (2010). World BankIntitute.

² El caso más notorio es la Freedom of Information Act (Foia) de Estados Unidos (1967) que, siendo una norma revolucionaria en materia de desclasificación y acceso a documentos en poder el Estado, no incluye un capítulo de obligaciones de publicar. Un trabajo sobre “Transparencia preactiva: el futuro del derecho a la información?”, escrito por Helen Darbshire, da cuenta que en 1989 tras la caída del Muro de Berlín solo 12 países en el mundo poseían una ley de acceso a la información y estas no tenían un capítulo de “transparencia activa”. La ley de acceso a la información de México (2002) inauguró en la región la idea de que era positivo establecer obligaciones concretas de publicar e informar por parte del Estado.

³ Ley 17.060, artículos 5 a 7.

⁴ Ley 17.060, artículo 12.

vés de la web, lo que constituye un avance sustancial frente a la tímida legislación de transparencia, rendición de cuenta y participación social adoptada hasta entonces.

El artículo 5 de la LDAIP establece que los organismos tienen la obligación de “difundir en forma permanente”, a través de sus sitios web u otros medios, un set de información mínima. La lista incluye información sobre: estructura orgánica, sueldos y compensaciones de los funcionarios públicos, información sobre el presupuesto y su ejecución, resultado de auditorías, y mecanismos para facilitar la participación ciudadana (correo de contacto y unidad receptora de los pedidos de información).

El capítulo constituye un paso positivo porque incluye la obligación de publicar una cantidad de información de modo proactivo, en línea con los estándares del derecho a la información a nivel comparado. No obstante, uno de los pocos estudios comparados que existe en materia de derecho a la información apunta que se trata de “provisiones más limitadas que las establecidas en muchas leyes modernas de acceso a la información, y en particular, que otras leyes de América Latina”.⁵

Pero implementación de esta revolucionaria disposición legal trae implícita una serie de complejidades. La propia LDAIP en su artículo 32 previó un plazo de un año a fin de que los organismos adaptaran sus sitios web a las exigencias publicar determinada información en forma permanente.

Para controlar la aplicación de éstas disposiciones de transparencia activa, así como otras obligaciones legales en materia de transparencia, la ley de Acceso a la Información Pública contiene normas fundacionales de una incipiente institucionalidad en materia de transparencia y acceso a la información pública. En efecto, crea una Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) como órgano desconcentrado –aunque con independencia técnica- de la Agencia para la Sociedad

de la Información y el Conocimiento (AGESIC) con la misión de implementar las políticas públicas de transparencia y acceso a la información en el sector público.

El 19 de diciembre de 2009 la política pública de transparencia recibió un espaldarazo desde el máximo nivel del gobierno a través de la aprobación por parte del Consejo de Ministros del decreto 484/2009 sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa.

Este decreto firmado por el presidente de la República y todos los ministros “exhortó” a los organismos públicos estatales y no estatales a “dar cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa establecidas en el artículo 5° de la ley 18.381”. En el artículo 2° el decreto sugiere a los sujetos obligados realizar una “autoevaluación” de sus páginas web, de acuerdo a un formulario y criterios anexados al decreto. Ese formulario de autoevaluación fue desarrollado y distribuido por la UAIP.

*“El decreto del Poder Ejecutivo fue el primer control estricto que se desarrolló de las obligaciones de transparencia activa. Se está caminando hacia una mayor excelencia en el cumplimiento de la transparencia activa”, manifestó un integrante de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) entrevistado para este trabajo.*⁶

En los considerandos el Consejo de Ministros fundamentó por primera vez la medida en la importancia que reviste la transparencia activa para la democracia: “la transparencia activa implica una acción preactiva del Estado de presentar información determinada como mínima sin que las personas deban solicitarlo”. Y añade: “Que esta es fundamental para el fortalecimiento democrático en la medida que coadyuva en la generación de participación y confianza entre gobernantes y gobernados”.

De acuerdo al testimonio brindado por María del Carmen Ongay, una de las directoras de la UAIP, la exhortación del Ejecutivo y el instructivo provisto por la unidad, “movilizó” –en

⁵ Mendel, Toby. “El Derecho a la Información en América Latina. Comparación Jurídica”. (Quito, 2009)

⁶ Entrevista realizada por Mariana Mas., en la UAIP (agosto, 2010).

setiembre de 2009- a la administración pública que, a escala masiva, se enfrentó al reto archivístico y tecnológico de poner la información de gestión en línea.⁷

La UAIP confeccionó un formulario para que los organismos desarrollaran la autoevaluación de sus páginas web, lo que constituye una buena práctica a los efectos de generar una política pública de transparencia activa. Aunque la exhortación fue difundida masivamente, solo 30 de cerca de 200 organismos cumplieron con el decreto presidencial. La Unidad realizó luego un control de esa autoevaluación y otorgó un puntaje total a cada organismo, que se presentan en el gráfico 1.

El informe de autoevaluación al que se accedió para este trabajo también permite observar una consonancia entre los puntajes otorgados por la UAIP y el equipo investigador de CAInfo y Ielsur en la evaluación de los mismos organismos, excepto para el caso de la Contaduría General de la Nación que para estos últimos resultó la mejor rankeada y para la UAIP se encuentra levemente por debajo del mejor nivel. **Ver cuadro.**

4.3) HACIA UN GOBIERNO ABIERTO

En setiembre de 2010 el Poder Ejecutivo aprobó el decreto 232/10, que reglamentó la LDAIP. Algunas de sus disposiciones inician un camino hacia la ampliación del concepto de transparencia activa.

Entre las disposiciones se incorpora el principio de disponibilidad, en virtud del cual los organismos deben tener disponible la información de obligatoria publicación en forma actualizada, tanto en formato electrónico como físico.

El reglamento precisa y amplía las clases de información abarcadas por la obligación de publicar, tendiendo a una mejor y más precisa rendición de cuentas, incluyendo una mayor cantidad de beneficios asociados a los sueldos de los servidores públicos.⁸

La misma disposición aumenta las obligaciones de transparencia respecto a las relaciones del Estado con el sector privado, al establecer la obligación de proveer información on line sobre toda clase de concesiones y tercerizaciones.

Asimismo promueve la provisión progresiva de información obligando a incorporar datos necesarios para mejorar la participación e interacción ciudadana, cuando formen parte de las funciones naturales del organismo, por ejemplo información electoral, mayor cantidad de información de rendición de cuentas en el sector educativo y una rendición de cuentas más completa en el Poder Legislativo.

De alguna manera estas normas inspiradas en una concepción progresiva y extensiva de la transparencia activa, incorporan el impacto producido por distintas solicitudes de acceso a la in-

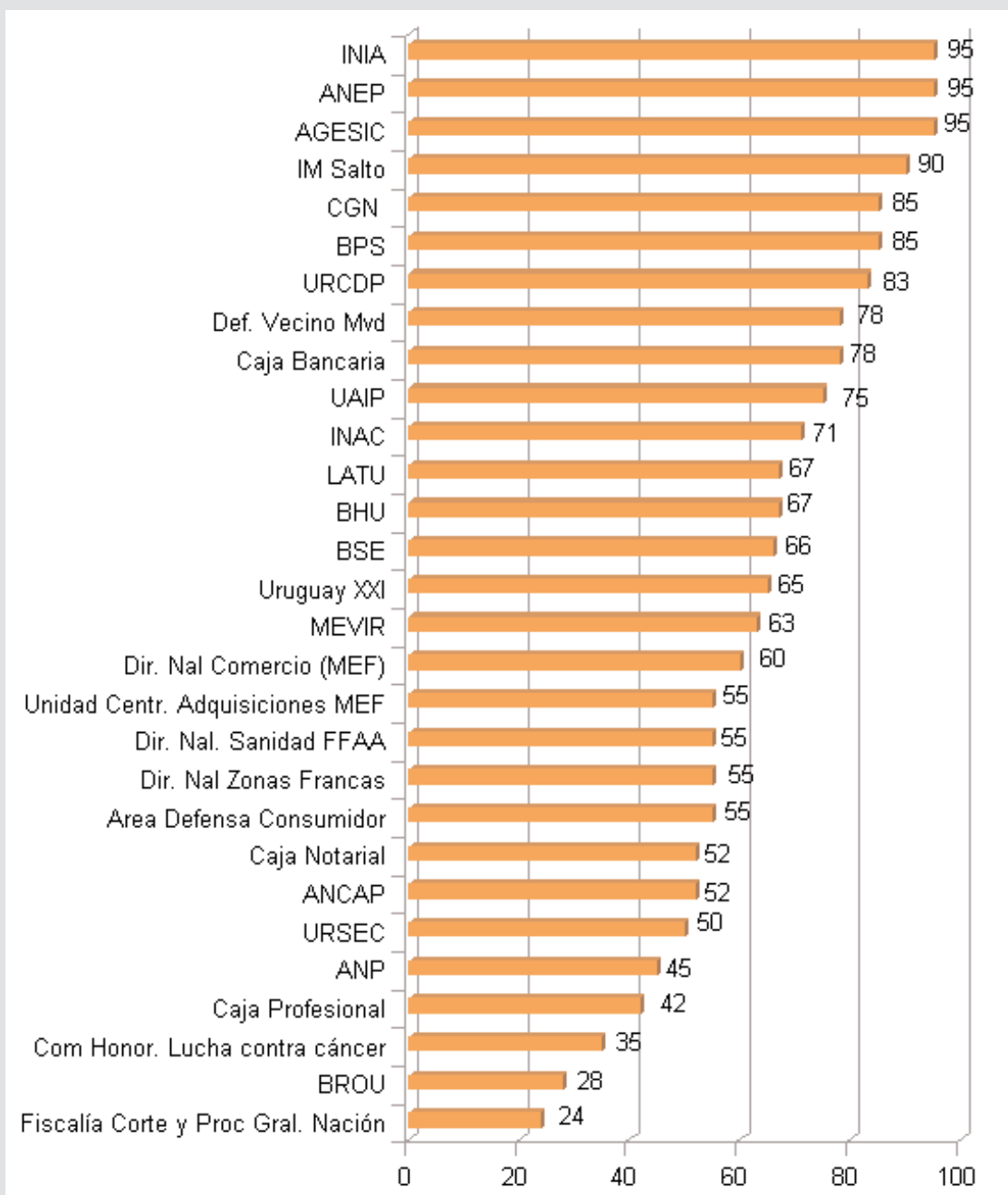
Comparación de evaluaciones UAIP, ITAel, ICL				
	Autoevaluación	UAIP	ICL	ITAel
AGESIC	98	95	89	69
IM Salto	95	90	83	70
CGN	82	85	100	81
BSE	75	66	72	47
ANCAP	68	52	47	83
BROU	-	28	56	56

Evaluación a cargo de la UAIP, mayo 2010

⁷ Ongay, María del Carmen. Conferencia “El derecho a saber: libertad de información...”, 17 de setiembre de 2010, Montevideo.

⁸ Artículo 39, decreto 232/10.

Gráfico 1. Evaluación realizada por la UAIP, mayo 2010



formación que ciudadanos y organizaciones han realizado a diversos organismos desde la aprobación de la ley. Se genera de esta forma un círculo complementario, por el cual el Estado asume que determinada información que logró ser desclasificada por una organización de la sociedad civil o una persona, debe luego quedar a disposición del público en general ya en forma permanente.

La transparencia activa y los procesos de acceso a la información se han convertido a nivel comparado en una valiosa herramienta para el control social y la participación ciudadana. La mayor cantidad de información relevante, disponible y las posibilidades de interacción están dando paso al e-government, y éste al gobierno abierto, instrumentos que para muchos expertos resignifican la democracia.

La incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) al gobierno electrónico está produciendo una creciente revolución a partir del derecho a la información y la participación ciudadana. La aplicación de las tecnologías de la información, que primero buscaban mejorar la eficiencia del sector público y proveer servicios al público a través de la web, se ha ido ampliando hasta pasar a la provisión de información relevante y la interacción con los ciudadanos. La información así se convierte en un bien público que cada cual aprovecha en sus respectivos ámbitos de actuación y en función de sus áreas de interés.

Son varios los ejemplos a nivel comparado de la creciente tendencia de transparencia y el e-government.

Durante el primer día en la Casa Blanca el gobierno de Barack Obama dictó un Memorando Ejecutivo dirigido a todo el gobierno federal para crear “Un nivel sin precedentes de apertura en el gobierno”.⁹

En el contexto regional, recientemente la Auditoría General de la Nación en Argentina comenzó a publicar las auditorías que practica en un formato accesible al público en general con el cometido de que “los restantes organismos espe-



La aplicación de las tecnologías de la información, que primero buscaban mejorar la eficiencia del sector público y proveer servicios al público a través de la web, se ha ido ampliando hasta pasar a la provisión de información relevante y la interacción con los ciudadanos”

cializados de control, (Defensoría del Pueblo, Oficina Anticorrupción, Fiscalía de Investigaciones Administrativas, etc), los medios de comunicación y periodistas de investigación -que juegan un papel importante en la difusión de los actos de gobierno-, las organizaciones de la sociedad civil -que incluirán en el diseño de sus estrategias la información producida-, grupos de vecinos nucleados alrededor de alguna problemática, y la ciudadanía en general.¹⁰

Sin duda el acceso a la información pública en general y la transparencia activa en particular conforman instituciones nuevas en el Estado uruguayo, pero aún con sus problemas de implementación comienzan a dar pasos firmes. Para la doctrina comparada la transparencia proactiva y la progresiva publicación de informaciones relevantes para la rendición de cuentas, el cumplimiento de derechos y la transparencia conforman el futuro del derecho a la información y, de algún modo, uno de las precondiciones para lograr una democracia de calidad.

⁹ Ver texto completo de la orden ejecutiva del 21 de enero de 2009 en:

http://www.gwu.edu/~nsarchiv/news/20090121/2009_FOIA_memo.pdf

¹⁰ Guía sobre el Proceso de Planificación Participativa de la Auditoría General de la Nación de la República Argentina.

5

Resultados y análisis

Aplicación del Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAeL) y el Índice de Cumplimiento de Obligaciones Legales (ICL) en el Estado uruguayo.

En este capítulo se presentan los resultados de la aplicación del Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAeL) a una muestra del 60% de las páginas web de los organismos públicos estatales y no estatales y la aplicación a esos mismos organismos del Índice de Cumplimiento de Obligaciones Legales (ICL) de transparencia activa establecidas en la Ley N° 18.381 de 17 de octubre de 2008.

Fueron evaluados sesenta y seis sitios web de organismos estatales y no estatales entre el 1 de junio y el 31 de julio de 2010, de acuerdo a una serie de indicadores divididos en cuatro dimensiones, especialmente diseñados para este estudio.

Se trata de la exploración de la situación actual de los sitios web a partir de las dimensiones básicas que suscitan acuerdo en materia de 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.

Con este norte, se relevó información existente en las páginas web en torno a cuatro dimensiones:

- Información general
- Información presupuestaria y financiera.
- Información relativa a la Interacción y participación ciudadana
- Información sobre actualización y usabilidad específicamente.
- Estas cuatro dimensiones, con sus respectivos indicadores (unos 48 en total), fueron delimitadas y definidas por el equipo a cargo de la construcción del índice.

La construcción de estos indicadores parte de un supuesto institucional: la provisión de información desde el Estado, incluyendo aquí la obligatoria por ley y la no obligatoria, es una materia nueva para la institucionalidad de Uruguay. Por tanto, se considera que contar con un panorama inicial en este sentido, permite advertir las fortalezas y debilidades del presente en materia de transparencia activa y publicidad, para realizar los eventuales ajustes, focalizaciones y profundizaciones.

En conclusión, además de una serie de indicadores definidos por el equipo investigador, se monitorearon las obligaciones que tienen los sujetos obligados de proveer información explícitamente referidas en el Artículo 5° de la Ley 18.381: estructura orgánica; facultades de cada unidad administrativa; estructura de remuneraciones; información sobre presupuesto asignado, su ejecución y auditorías realizadas; concesiones, licitaciones, permisos o autorizaciones; información estadística de interés general; y mecanismos de participación ciudadana.

La metodología empleada para construir este índice fue validada por la contraparte estatal de este estudio, la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de gestión electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (Agesic). En esa instancia se acordó con la unidad de aplicación de la LDAIP elaborar, además del ITAeL un Índice específico de las obligaciones de transparencia activa en línea (ICL) que mide estrictamente la presencia o no de la información que la ley 18.381 obliga a sistematizar y publicar en el web de cada organismo.

Con el ICL, la mencionada unidad contará

con una herramienta precisa para focalizar y desarrollar una política de cumplimiento de la LDAIP respecto a las obligaciones de transparencia activa.

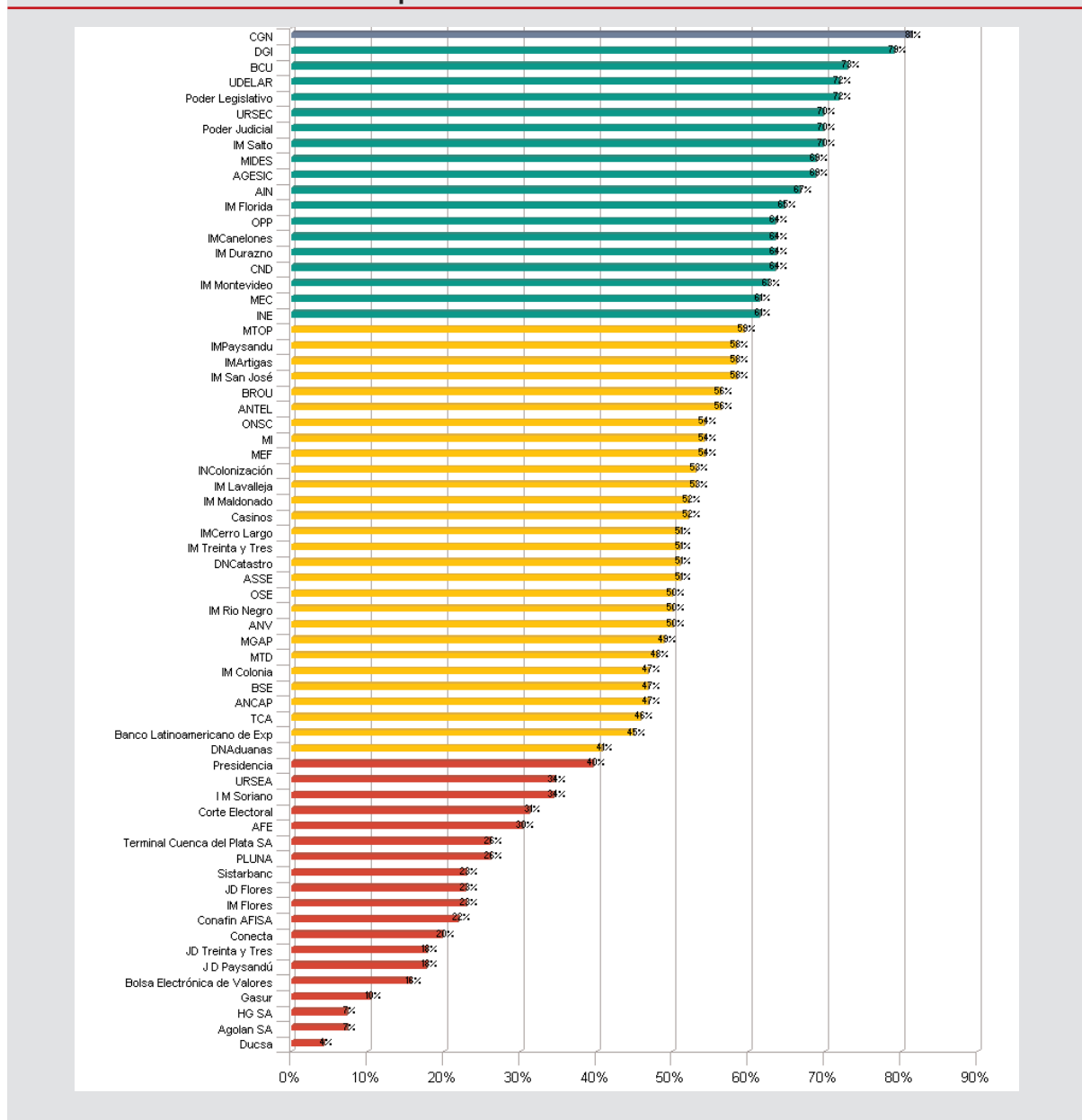
1-DESCRIPCIÓN GENERAL

Una primera mirada a los resultados del ITAeL, nos permite observar la situación global de cumplimiento con los principios de transparencia ac-

tiva, así como comparar los organismos entre sí.

La Contaduría General de la Nación (CGN) obtuvo la mejor posición con un 81% de cumplimiento de los indicadores monitoreados. En este nivel –cercano al 80% de cumplimiento- encontramos organismos tales como la CGN, la Dirección General Impositiva (DGI), el Banco Central del Uruguay (BCU) o la Universidad de la República (UdelaR).

Gráfico 1. Índice de Transparencia Activa en línea



En general, las sociedades anónimas cuyo capital accionario pertenece mayoritariamente al Estado se ubican en las últimas posiciones exhibiendo apenas el 4% de cumplimiento, tal es el caso de la Distribuidora Uruguaya de Combustibles Sociedad Anónima (Ducsa); vale decir, esa sociedad no presenta en su página web -en forma completa y accesible- más que 2 de los 48 ítems que se observaron en el relevamiento y en general 10 de las 12 sociedades anónimas propiedad del Estado que conforman la muestra, presentan un nivel bajo de transparencia activa.

La ausencia de niveles óptimos de cumplimiento (100% o cercanos) y los máximos puntajes obtenidos en el entorno del 80% de información publicada, informan sobre la inexistencia o existencia parcial de entre 9 y 19 ítems definidos como mejores escenarios. En otras palabras, ningún organismo cumple con publicar toda la información necesaria para obtener una completa rendición de cuentas e interacción con los ciudadanos. **Gráfico 1.**

Para obtener una lectura global se agruparon los resultados obtenidos por los diferentes organismos en cuatro niveles: **alto, medio-alto, medio y bajo**; correspondientes a rangos de cumplimiento, identificados con diferentes colores en el gráfico.

Como vemos en la **Tabla 1**, la distribución de los organismos en estos niveles indica que el grueso de los organismos se ubica en el nivel medio.

Esta distribución por niveles discriminada en tipos de organismo, muestra un mejor nivel de transparencia relativo para el grupo que denominamos "Poder Ejecutivo" (90%, si consideramos los organismos que se ubican en el nivel alto, medio alto y medio, si bien Poder Legislativo (72%) y Poder Judicial (70%), que obtienen un nivel medio-alto de cumplimiento, no forman parte de ningún grupo y se analizan en forma independiente.

No obstante, la heterogeneidad del grupo como tal y la información disponible no permiten realizar afirmaciones contundentes; por lo menos para esta primera lectura. **Tabla 2.**

Tabla 1. Resultados ITA por niveles

Nivel		% por nivel
Alto (81 a 100%)	●	1,5
Medio-alto (61 a 80%)	●	27,3
Medio (41 a 60%)	●	42,4
Bajo (hasta 40%)	●	28,8

Los organismos presentan además de diferencias entre sí en el nivel de cumplimiento, disparidades visibles por grupo. No obstante, los sectores mejor y peor posicionados, a saber; Poder Ejecutivo y Sociedades Anónimas respectivamente, exhiben mayor homogeneidad en el ordenamiento intergrupacional.

Los puntajes máximos y mínimos son el 81% (CGN) y 34% (URSEA), dentro del primer grupo (Poder Ejecutivo) y 64% (Corporación Nacional para el Desarrollo) y 4% (DUCSA) para el segundo (Sociedades Anónimas); lo que contrasta con las distancias entre máximos y mínimos de los restantes.

Este es un dato sugerente para orientar exploraciones futuras a propósito de las posibles relaciones entre tipo de organismo y niveles de transparencia. **Gráfico 2.**

En el grupo Poder Ejecutivo encontramos, además de los organismos mejor puntuados (CGN - DGI), una concentración en el nivel medio (45%) y medio -alto (45%) de cumplimiento, exceptuando los dos casos de mínima puntuación (Presidencia con 40% y URSEA con 34%).

El grupo Entes autónomos y Servicios descentralizados también exhibe buenos niveles generales, concentrados en el rango medio-alto. **Gráfico 4.**

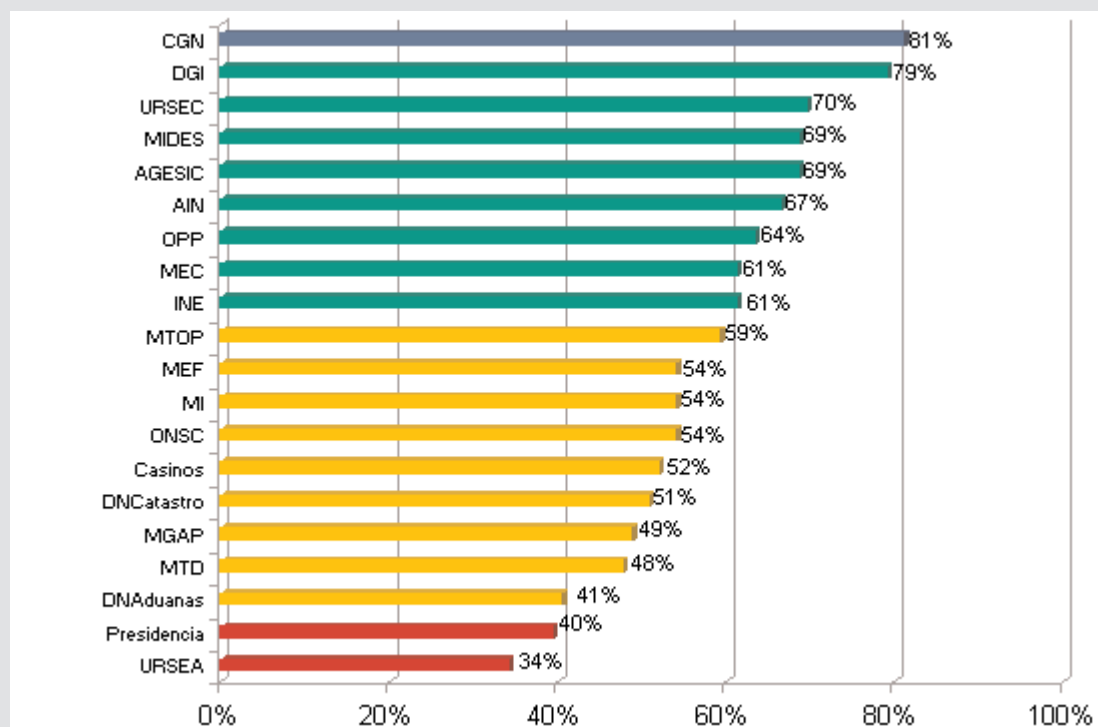
Sin duda la situación más alarmante en términos de acceso a la información activa, esto es provisión de información por iniciativa del organismo, es la de las Sociedades Anónimas de propiedad estatal. Las mismas concentran en el nivel bajo (83,4%), y tres de ellas obtienen menos

Tabla 2. Resultados ITA por niveles según grupo de organismos

		Poder Ejecutivo	Organismos de contralor	Gobiernos departamentales	Entes aut. y servicios descentralizados (incluye Empresas Públicas)	Sociedades anónimas
Nivel	% Total					
Alto (81 a 100%) ●	1,5	5	0	0	0	0
Medio-alto (61 a 80%) ●	27,3	40,0	0	26,3	18,2	8,3
Medio (41 a 60%) ●	42,4	45,0	50,0	47,4	72,7	8,3
Bajo (hasta 40%) ●	28,8	10,0	50,0	26,3	9,1	83,4
N	66	20	2	19	11	12

Nota: Poder Legislativo (72%) y Poder Judicial (70%) están considerados en el Total pero no en la apertura por grupos de esta tabla

Gráfico 2. Índice de Transparencia Activa en Línea. Poder Ejecutivo





La situación más alarmante en términos de acceso a la información activa, esto es provisión de información por iniciativa del organismo, es la de las Sociedades Anónimas de propiedad estatal. Las mismas concentran en el nivel bajo (83,4%)”

del 10%, lo que indica que no alcanzan 4 indicadores con puntaje óptimo.

Esta situación tiene una explicación de carácter estructural. La LDAIP en su artículo 2° define a los sujetos obligados como “cualquier organismo público, sea o no estatal”. Al tenor de esta definición las sociedades anónimas de propiedad estatal han sostenido en general la posición de que no se encuentran alcanzadas por esta definición y, en consecuencia, no están obligadas a cumplir con la LDAIP.

En opinión de los servicios jurídicos de estas empresas, su actividad se inscribe en el régimen de derecho privado y por ende no son organismos públicos, sin importar que la totalidad del capital haya sido aportado por el Estado y que la mayoría del paquete accionario sea de propiedad estatal.

En una consulta para este trabajo, el Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) sostiene que interpretando jurídicamente y estrictamente la disposición del artículo 1° de la ley 18.381 las sociedades anónimas de propiedad estatal no pueden ser obligadas a cumplir las obligaciones de transparencia.

En la doctrina administrativista se critica esta visión como una “huída del derecho administrativo”, dado que la prestación y explotación de servicios e industrias por parte del Estado a través de esta forma jurídica es simplemente una ficción, para agilizar algunos mecanismos engorrosos del derecho administrativo. No obstante, estamos ante una situación de lege ferenda, y mientras no se legisle al respecto este dominio del Estado opera bajo las reglas del derecho privado, como lo señala el propio Horacio Cassinelli Muñoz.¹

Para la aplicación de este índice se incluyeron igualmente estas sociedades anónimas de propiedad estatal por varias razones: i) ante la duda que presenta el texto legal se debe optar por la opción que favorezca una mayor rendición de cuentas en el uso de los dineros públicos (principio de máxima divulgación); ii) crecientemente el Estado viene utilizando este formato para prestar más y más cometidos estatales; iii) la publicidad y transparencia en la gestión de estas empresas es clave para no perforar la política de *accountability* inaugurada por la LDAIP; iv) estas empresas manejan dineros públicos, asumen actividades en nombre del Estado en el campo de los servicios y la industria, determinan y pagan salarios importantes con dineros públicos mientras el Estado trata de reorganizar su estructura salarial; v) y finalmente, pero no menos importante, realizan importantes inversiones con capital público, en muchos casos de alto riesgo.

¹ Según Cassinelli Muñoz: “La ley puede prever, por ejemplo, un procedimiento de formación de una empresa privada para recibir luego un aporte estatal, de modo que ya esté otorgada en la ley la autorización constitucionalmente necesaria para que el Estado participe en el capital de la compañía privada. La sociedad que reciba capital estatal seguirá siendo una empresa, como les decía, privada; aunque tenga participación estatal, podrá por ejemplo seguir despidiendo empleados en la misma forma en que despide un empleado una empresa privada, no tendrá que hacer los trámites de la destitución de los funcionarios públicos porque no será un Ente Autónomo ni un Servicio Descentralizado; sus resoluciones no serán actos administrativos sino que serán decisiones privadas, actos de sujetos particulares”. Ver. Horacio Cassinelli Muñoz: Derecho público, N1 102.-



Gráfico 3. Índice de Transparencia Activa en línea.
Poder Legislativo, Poder Judicial y organismos de contralor

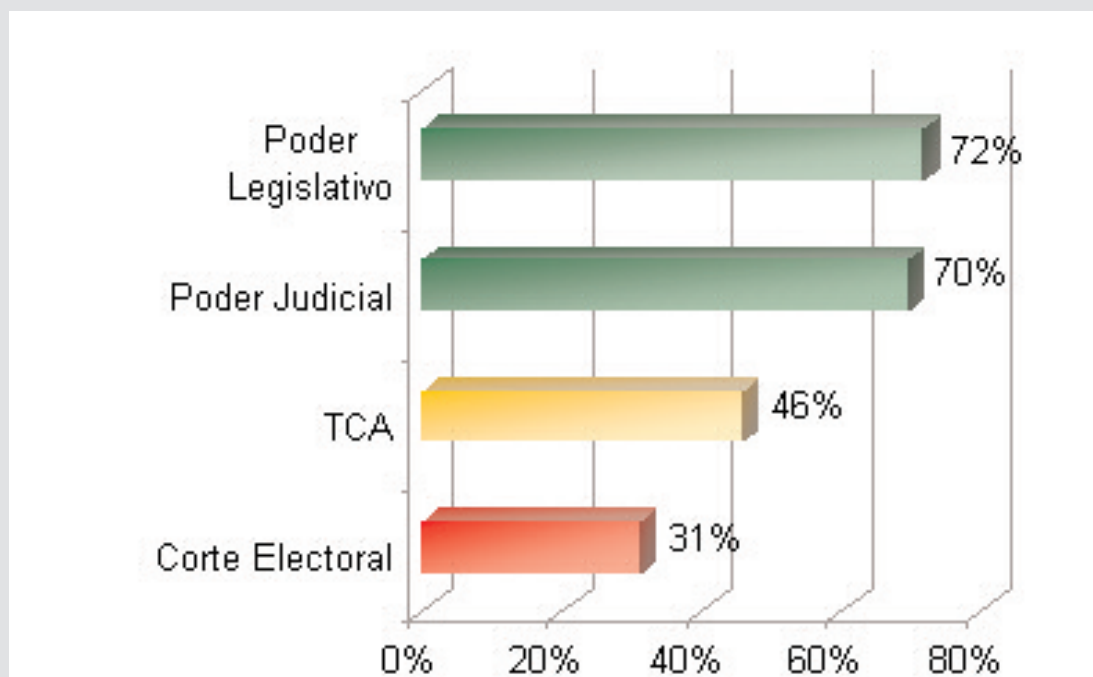
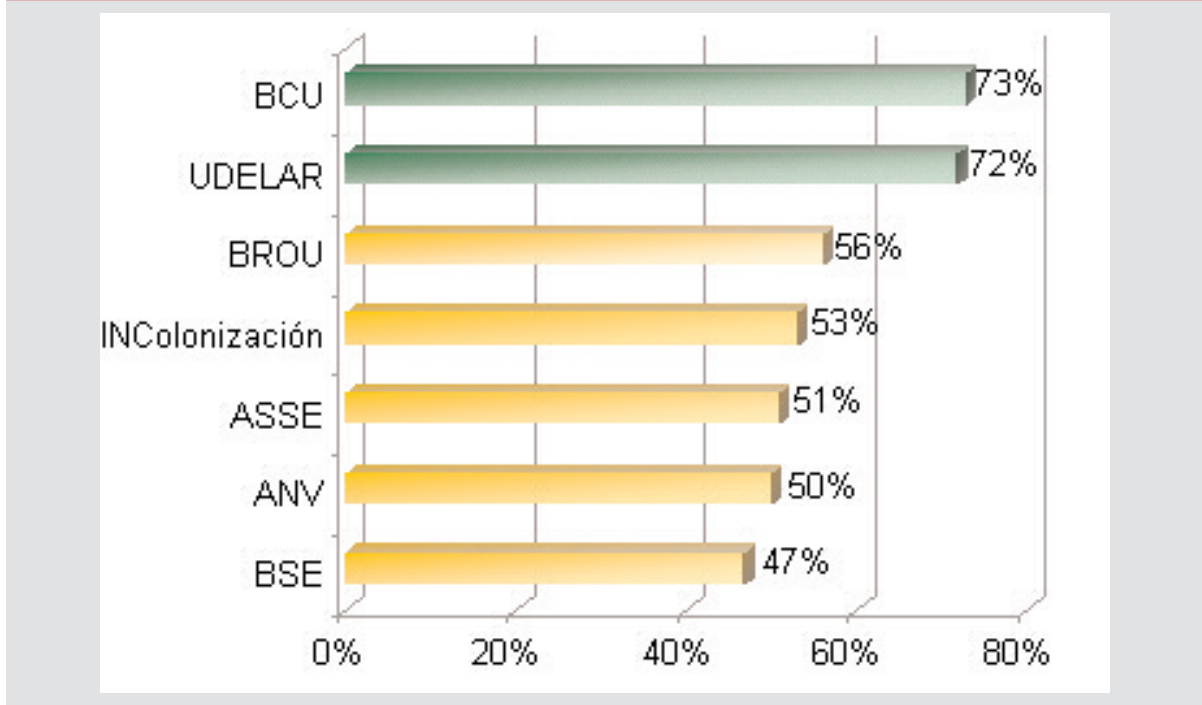


Gráfico 4. Índice de Transparencia Activa en línea.
Entes autónomos y servicios descentralizados



2. ANÁLISIS DEL ITA EN LÍNEA POR DIMENSIONES

En este apartado se focaliza el análisis en cada dimensión, lo que permite evidenciar el mejor posicionamiento relativo de los organismos y permitiría detectar disparidades, fortalezas y debilidades en distintas áreas de la provisión de información.

Por ejemplo, si se atiende específicamente la dimensión **Información general**, observamos un mejor posicionamiento del MIDES y del Poder Judicial que tomando todas las dimensiones del ITAeL., tal como se aprecia en la gráfica 6.

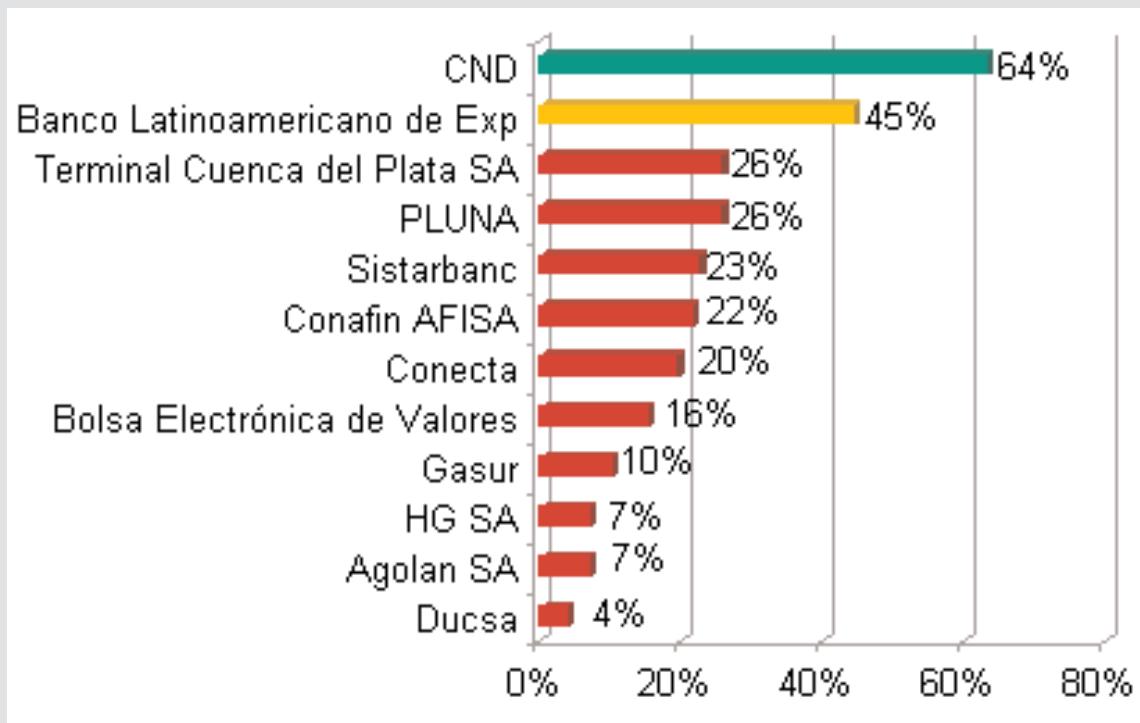
El resultado por dimensiones también abona la hipótesis del tipo de organismo como factor de relevancia no sólo para el volumen global de información a publicar, sino en qué tipo de información se prioriza.

La dimensión **Información General** evalúa

aspectos como la publicación de la misión y visión del organismo y descripción de sus funciones y competencias, la estructura organizativa y facultades de cada unidad, calendario de actividades, noticias, autoridades y su curriculum vitae, la agenda de las autoridades y un plan estratégico. Esta dimensión es la que tiene un mayor puntaje promedio entre los organismos. Y es también la que alcanza los mayores niveles de cumplimiento (97%). Los organismos que están a la cabeza en el ranking son también quienes tienen mejores puntajes en esta dimensión y los peor puntuados son dos sociedades anónimas.

La dimensión **Información presupuestal, financiera y adquisiciones** tiene un promedio de cumplimiento de 36%, y junto con la dimensión Actualización y usabilidad (35%) son las que evidencian mayores dificultades para su cumplimiento por parte de los organismos. Contaduría

Gráfico 5. Índice de Transparencia Activa en Línea. Sociedades Anónimas con capital del Estado



General de la Nación, Dirección General de Casinos del Estado y Banco Central del Uruguay son los organismos que tienen mejores desempeños en esta dimensión, pero hay 19 organismos que obtienen 0%.

Los indicadores correspondientes a esta dimensión que tienen un menor nivel de cumplimiento son: la explicitación de las reglas de contabilidad utilizadas, que solo es cumplido en forma completa por el Banco Central; y la publicación de informes de auditorías, que solo es cumplido por 7 organismos (CGN, Dirección Nacional de Casinos, ANCAP, ANTEL, AFE, y por dos organismos del grupo sociedades anónimas: Corporación Nacional para el Desarrollo y Banco Latinoamericano de Exportaciones). Hay 13 organismos que publican información incompleta o desactualizada sobre el presupuesto asignado, y 35 (53% de la muestra) que no publican ninguna información sobre el presupuesto asignado. De éstos 35, hay 30 que tampoco tienen información sobre auditorías, reporte anual financiero o balance anual, ni ejecución del presupuesto. Entre ellos se destacan Presidencia de la República, Ministerio del Interior, Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección Nacional de Aduanas, Dirección Nacional de Catastro, Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, Ministerio de Turismo y Deporte, Ministerio de Educación y Cultura, Corte Electoral, Intendencias de Colonia, Flores, Maldonado, Soriano y Montevideo, ASSE, OSE y 10 de las 12 sociedades anónimas evaluadas.

Este resultado obtenido en la aplicación del ITAeL sugiere una fuerte debilidad en el campo de la rendición de cuentas de dineros públicos, seguramente atribuibles a las propias debilidades institucionales del Estado más que a una intención de ocultar esta información relevante.

Interacción y participación tiene un promedio de 63% de cumplimiento. Existen organismos que muestran buenos puntajes en esta dimensión, -Mides, OPP, Ministerio del Interior, Ministerio de Economía y Finanzas, Poder Legislativo, Intendencia de Durazno, Intendencia de Río Negro y ASSE-, pero en el caso de las sociedades anónimas el puntaje apenas alcanza el 6%.

Si repasamos esta dimensión vemos un notorio mejor posicionamiento de algunas Inten-



Hay 13 organismos que publican información incompleta o desactualizada sobre el presupuesto asignado, y 35 (53% de la muestra) que no publican ninguna información sobre el presupuesto asignado"

dencias y Juntas departamentales (así la Intendencia de Montevideo, posicionada en el lugar 17 en el ITAeL está en el 10° lugar en la dimensión Información general y 9° en interacción y participación) La Intendencia de Canelones, que alcanza el 64% en el ITAeL, tiene un nivel de 75% en la dimensión Interacción y Participación. Quince de los 19 organismos departamentales evaluados alcanzan o superan el promedio en esta dimensión.

¿Por qué razón ocurre esta selectividad? Este tipo de organismos, teóricamente se encuentran en una posición más cercana a los ciudadanos en cuanto a servicios, demandas, trámites, etcétera, lo que podría sugerir cierta selectividad que sustenta fortalezas diferenciales en la información publicada. Si bien se trata de una primera aproximación a la situación de transparencia activa y acceso a la información pública, estos indicios resultan por demás interesantes a la hora de visualizar las fortalezas y debilidades de los organismos según sectores y tipos de información.

Conviene retener también esto para profundizar en aquellos aspectos que pudieran resultar en la conciliación de intereses entre los organismos y los caminos de mejora de la información públicamente accesible.

La dimensión **Actualización y Usabilidad** engloba varios aspectos directamente relaciona-

Gráfico 6. Resultados por Dimensión Información General

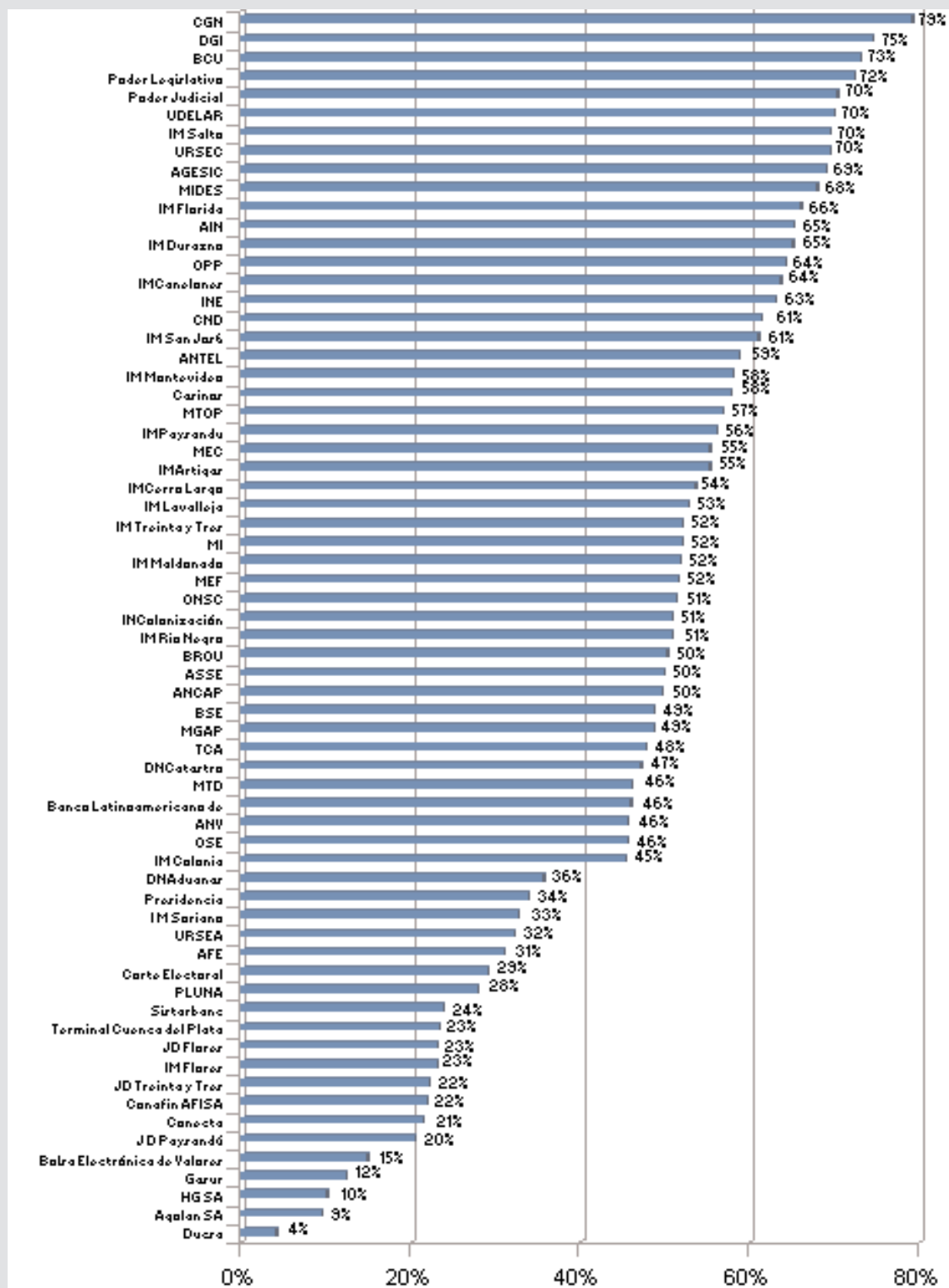


Tabla 3. Indicadores de la Dimensión Actualización y usabilidad

Indicador	Sumatoria	% de puntuación
Materiales (formularios) en línea	51,5	78,0
Avisos	50,5	76,5
Formato de impresión	46,0	69,7
Servicios de búsqueda en la página	44,0	66,7
Reenvío de información	43,0	65,2
Servicios en línea (transacciones, trámites)	42,0	63,6
Mapa del sitio	20,0	30,3
Preguntas frecuentes	18,0	27,3
Newsletter	7,5	11,4
Noificación de actualización, Feedburner	7,5	11,4
Glosario	7,0	10,6
Otros idiomas	6,5	9,9
Foros de opinión	4,5	6,8
Ayuda en la página	2,5	3,8

dos con las posibilidades reales de acceso a la información publicada. Más allá de que la propia definición operacional incluye la usabilidad como criterio, el acercamiento a posibles acciones para favorecer el contacto de los y las potenciales usuarios/as con la información resulta relevante a la hora de evaluar uno de los principios de la transparencia activa como lo es la usabilidad. Conviene recordar que se incluyen en esta dimensión aspectos tales como preguntas, servicio de búsqueda, notificación de actualizaciones o mapa del sitio.

Como se mencionara, es la dimensión que obtiene menores puntajes promedio, además del máximo más bajo.

En el nivel medio – alto se encuentra a la Dirección General Impositiva, Contaduría General de la Nación, y Corporación Nacional para el Desarrollo. Los restantes puntajes se concentran en los niveles medio (53%) y bajo (43%). Por otra parte, si se observan los indicadores con mejores resultados en la dimensión, se aprecia un relativo mejor desarrollo de los ítems vinculados a actividades de exposición de información en relación a ítems que requieren de mayor interacción con el usuario, sofisticación a nivel técnico como ser foros, otros idiomas o notificaciones de actualización.

3- CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE PUBLICAR ESTABLECIDAS POR LA LEY 18.381 (LDAIP)

Como se mencionara en la introducción a este apartado, se relevó conjuntamente con el ITAeL un índice específico –denominado Índice de Cumplimiento de las Obligaciones Legales (ICL)- que da cuenta del nivel de cumplimiento de las obligaciones de proveer determinada clase de información en forma permanente y actualizada a través de las páginas web de los respectivos organismos, contenidas en el Art. 5 de la Ley 18.381 (LDAIP). Las mismas son:

- Autoridades
- Estructura organizativa (organigrama)
- Facultades de cada unidad
- Estructura de remuneraciones por categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistemas de compensación
- Presupuesto asignado
- Ejecución del Presupuesto
- Reporte anual financiero (Balance)
- Auditorías
- Formulario para presentar solicitud de información

Sigue en página 34

Gráfico 7. Dimensión Información Presupuestaria, Financiera y Adquisiciones

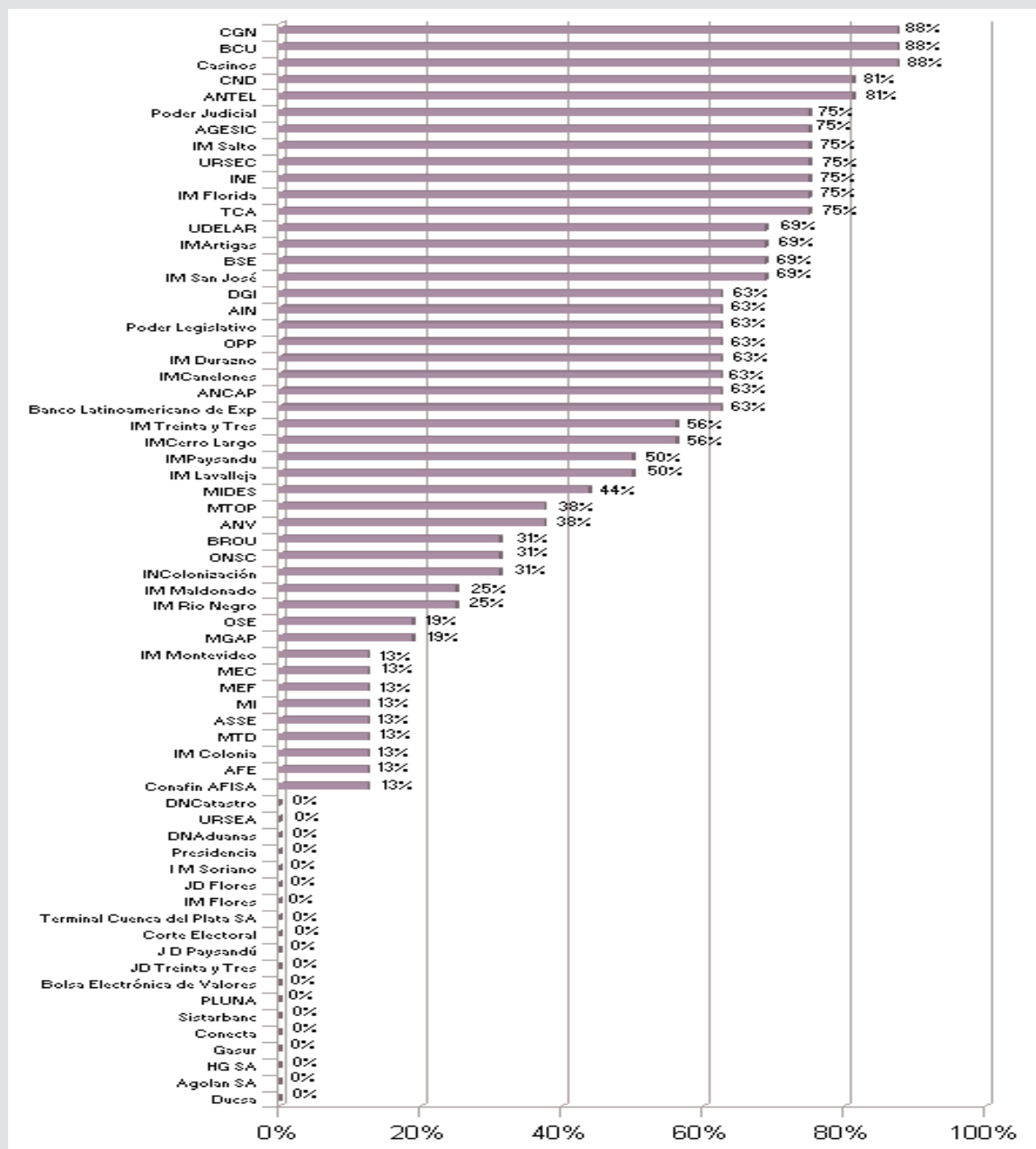


Gráfico 8. Resultados por Dimensión Interacción y participación

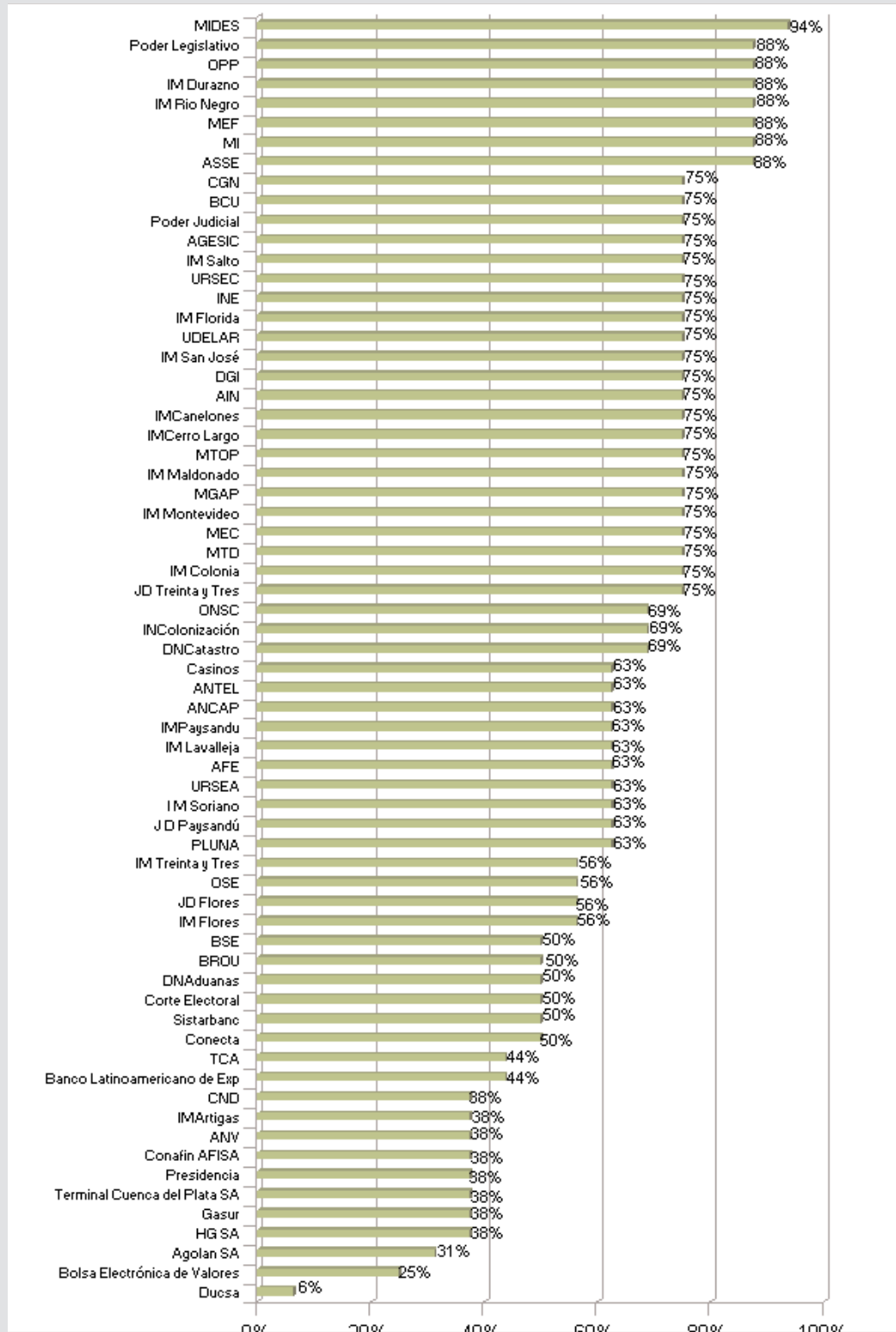


Gráfico 9. Resultados por Dimensión Actualización y Usabilidad

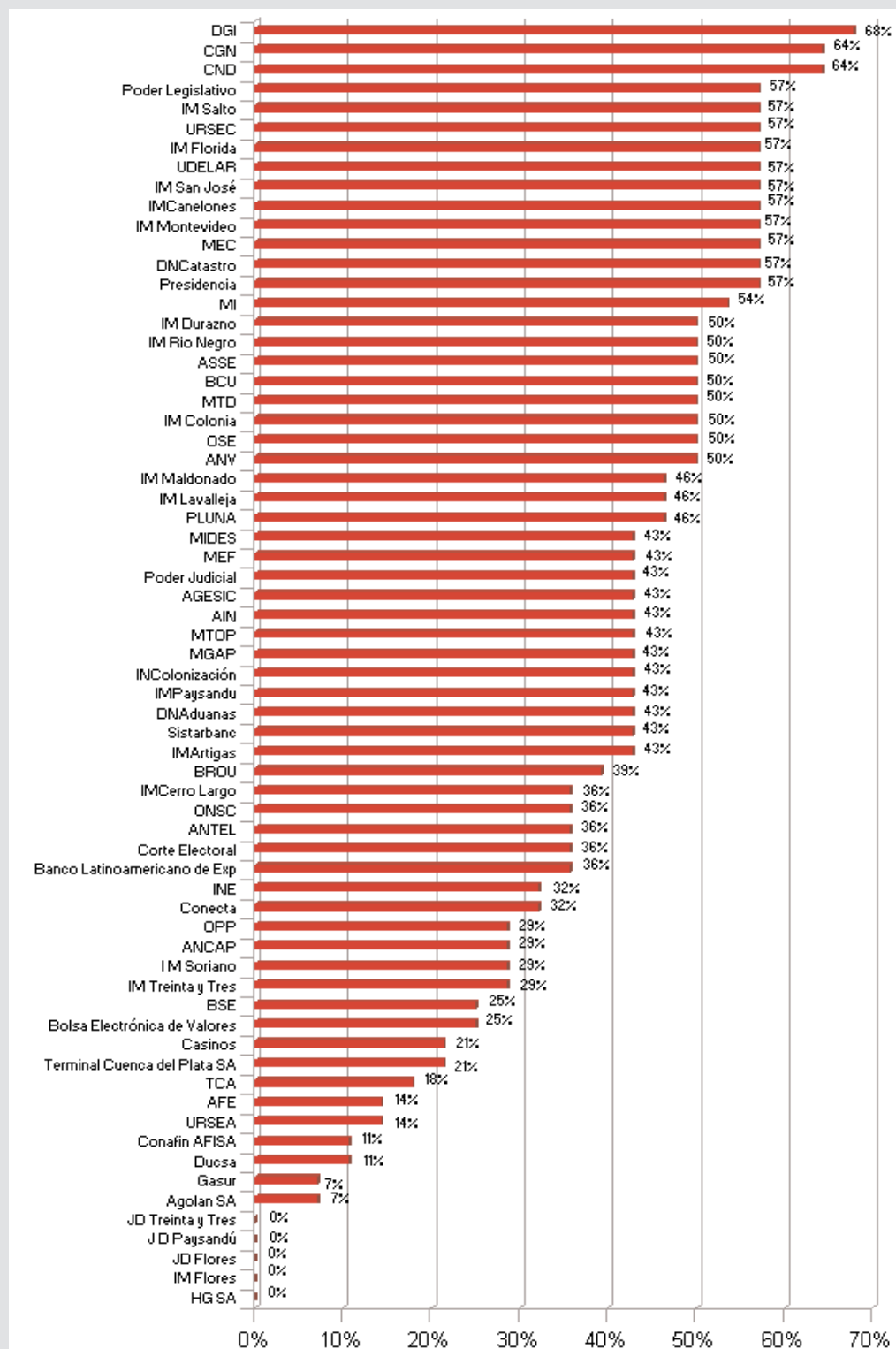
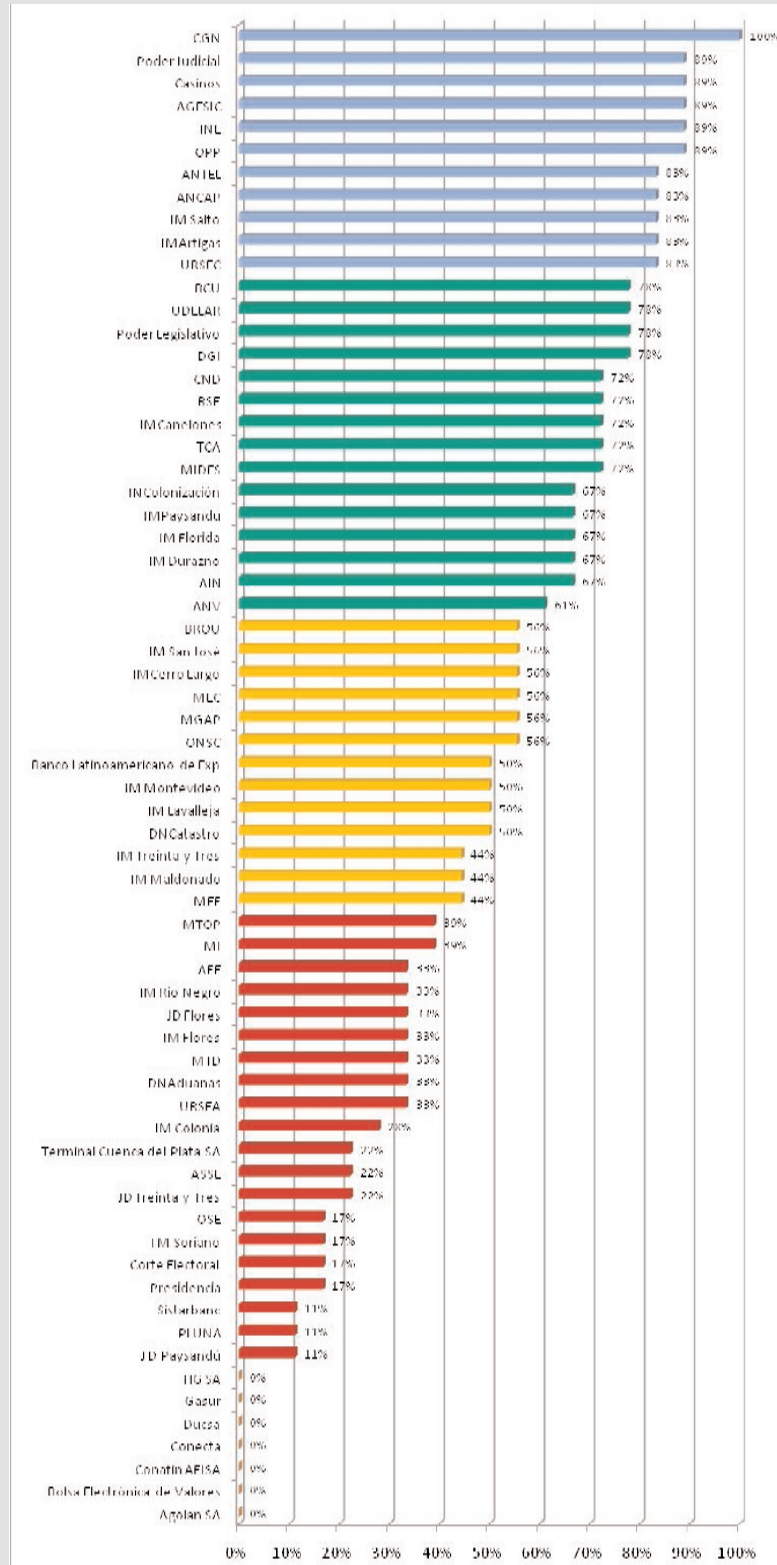


Tabla 4. Promedio, Mínimos y máximos por dimensión

Dimensión	Promedio	Mínimo	Máximo	Peor puntuados	Mejor puntuados
Información General	55%	0%	97%	Agolan Duca	DGI CGN
Información Presupuestal, Financiera y Adquisiciones	36%	0%	88%	Presidencia URSEA DNAduanas DNCatastro Corte Electoral IM Flores JD Flores J D Paysandú I M Soriano JD Treinta y Tres Agolan SA Bolsa Electrónica de Valores Conecta Duca Gasur HG SA PLUNA Sistarbank Terminal Cuenca del Plata SA	CGN Casinos Banco Central
Interacción y Participación	63%	6%	94%	Duca Bolsa Electrónica de Valores	Mides OPP MI MEF Poder Legislativo IM Durazno IM Rio Negro ASSE
Actualización y usabilidad	35%	0%	63%	IM Flores JD Flores J D Paysandú JD Treinta y Tres HG SA	CGN DGI CND
ITA	48%	4%	81%		
ICL	49%	0%	100%		

Gráfico 9. Índice de cumplimiento Ley 18.381



Viene de página 28

El nivel de cumplimiento del ICL por parte de los organismos sigue un patrón similar a las posiciones observadas según el ITAeL. No obstante lo más llamativo de estos resultados es el bajo nivel general de cumplimiento de obligaciones impuestas por una ley reciente y muy difundida. De hecho, **el 61% de los organismos relevados se encuentra en los niveles medio y bajo; esto es, cumplen con menos del 60% de lo establecido en la Ley.**

En términos de ítems de información que debería estar a disposición del público esto significa que seis de cada diez organismos publican hasta 5 de 9 ítems indicados en la LDAIP. A esto hay que agregar que el plazo para dar cumplimiento al 100% de las obligaciones de publicación expiró en el mes de noviembre de 2009. A un año de culminado el mismo, un solo organismo de los 66 relevados cumple efectivamente con las disposiciones legales (CGN) y sólo 11 de ellos están en un nivel de cumplimiento superior al 80% (con 7 y 7,5 de los 9 ítems obligados publicados, aproximadamente).

Este ordenamiento también permite observar cómo algunos de los organismos centrales para el fortalecimiento de la democracia se encuentran lejos del cumplimiento de las obligaciones legales mínimas en materia de transparencia, así como de la provisión de información sustancial respecto a sus competencias que deberían estar en línea en forma permanente y actualizada.

La Corte Electoral constituye un caso paradigmático al respecto, por la falta de cumplimiento de las obligaciones legales, apenas el 17% de los indicadores de transparencia fueron cumplidos por el organismo, vale decir; se contabilizaron 1,5 puntos en 9, lo que en términos de información representa un ítem completo y uno incompleto. En igual situación se encuentran Presidencia de la República, OSE y PLUNA. Aún por debajo encontramos a casi todas las sociedades anónimas.

Por otra parte –y siempre considerando los plazos perimidos- la situación de algunos organismos mejora si se compara su situación respecto del ITAeL. No obstante es de considerar

que entre los niveles de cumplimiento superiores al 80% encontramos sólo once organismos.

El Índice de Cumplimiento de las Obligaciones Legales (en referencia a la Ley de acceso a la información pública) permite ver una carencia sustancial en la política pública de transparencia activa que debería focalizarse en lograr que todos los organismos lleguen al mínimo legal de información disponible según la ley.

Otra constatación del ICL es que **si bien hay una obligación de poner a disposición del público la categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistemas de compensación, esto aún no se ha hecho en casi un 48% de los organismos.** Este dato, es revelador en momentos donde se discute en el Parlamento y en la opinión pública una propuesta de “Reforma del Estado”, que incluye la remuneración de los funcionarios públicos. Es poco probable tener un debate informado, si los datos básicos no se encuentran.

De igual forma, el hecho que las auditorías no sean publicadas (en casi un 90% de los casos) revela la escasa tradición del Estado uruguayo de exponer sus datos, particularmente en aspectos vinculados a gestión. Si a eso se suma que cerca de la mitad de los organismos no produce información online sobre su presupuesto o detalle, la evaluación de la gestión de los organismos por parte de la opinión pública y la comunidad académica se torna particularmente difícil.

Desde una perspectiva optimista -dentro de la situación irregular de incumplimiento- hay actualmente diez organismos que con apenas publicar dos ítems o mejorar los ya presentes, estarían en la situación de efectivo cumplimiento. Visto así, parece viable preguntarse ¿Cuántas acciones de publicación nos separan de un cumplimiento óptimo en términos de transparencia activa en línea? ¿Cuáles son a la interna de los organismos las fortalezas y debilidades para un cabal cumplimiento de lo que exige la ley?

La misma mirada proactiva indica que hay 28 organismos de la administración estatal con una situación de cumplimiento de entre el 61% y 80%, es decir; entre 3 y 5 aspectos que deben

Tabla 4. Resultados ICL por niveles

Nivel	% por nivel
Alto (81 a 100%)	10,6
Medio-alto (61 a 80%)	28,8
Medio (41 a 60%)	19,7
Bajo (hasta 40%)	40,9
Total	100

incluirse para no incumplir una ley vigente.

Si observamos el ICL por niveles y tipos de organismo, el panorama general es coincidente con el ITAeL en el sentido de la situación de emergencia que presentan las sociedades anónimas y la relativa buena posición de los organismos del Poder Ejecutivo.

Los gobiernos departamentales muestran en general menores niveles de cumplimiento de las obligaciones de transparencia que establece LDAIP,

Tabla 5. Comparativo ITAeL - ICL

Nivel	% ITAeL	%ICL
Alto (81 a 100%)	0	10,6
Medio-alto (61 a 80%)	28,8	28,8
Medio (41 a 60%)	42,4	19,7
Bajo (hasta 40%)	28,8	40,9
Total	100	100

que en el ITAeL, (36,8% con niveles bajos en el ICL, frente a 26,3% con niveles bajos en el ITAeL) esto podría deberse también a las características que se mencionaron más arriba, ya que el ICL considera menos aspectos que tienen que ver con la Interacción y participación y la Información General que el ITAeL.

Desde ese punto de vista, las intendencias departamentales se encuentran en un buen punto de partida para generar una política de transparencia activa completa. Con solo cumplir con la lista de información que les obliga a publicar la LDAIP estarán en condiciones de ponerse a la vanguardia de los procesos de los incipientes formatos de gobierno abierto en todo el Estado.

Los entes autónomos, servicios descentralizados y empresas públicas tienen mejores niveles de cumplimiento de la ley que del ITAeL. En el ICL hay algunos (18,2%) organismos de este grupo que alcanzan el nivel alto y 45,5% se posicionan en el nivel medio alto, mientras en el ITAeL solo un 18,2% alcanza este nivel.

4. ANÁLISIS DE RESULTADOS POR INDICADORES. FORTALEZAS Y DEBILIDADES

Un análisis de los resultados para cada uno de los indicadores medidos nos permite captar en qué

Tabla 6. ICL por niveles según grupo de organismos

Nivel	%	Poder Ejecutivo	Organismos de Contralor	Gobiernos departamentales	Entes aut. y servicios descentralizados (incluye Empresas Públicas)	Sociedades anónimas
Alto (81 a 100%)	● 10,6	30,0	0,0	10,5	18,2	0,0
Medio-alto (61 a 80%)	● 28,8	15,0	50,0	21,1	45,5	8,3
Medio (41 a 60%)	● 19,7	25,0	0,0	31,6	9,0	8,3
Bajo (hasta 40%)	● 40,9	30,0	50,0	36,8	27,3	83,4
N	66	20	2	19	11	12

Nota: Poder Legislativo (78%) y Poder Judicial (89%) están considerados en el Total pero no en la apertura por grupos de esta tabla

Tabla 7. Porcentaje de organismos con puntajes 1, 0.5 y 0 en cada indicador evaluado

Organismo	1	0.5	0
Dirección postal del organismo	98.5	0.0	1.5
Teléfono	98.5	0.0	1.5
Correo electrónico de oficina u organismo	87.9	6.1	6.1
Autoridades*	84.8	1.5	13.6
Servicio de Noticias	77.3	10.6	12.1
Publicaciones y/o estadísticas asociadas a los fines de cada organismo	74.2	9.1	16.7
Materiales (formularios) en línea	77.3	1.5	21.2
Avisos	69.7	13.6	16.7
Contacto (nombre de alguna o algunas personas)	66.7	10.6	22.7
Resoluciones	68.2	3.0	28.8
Formato de Impresión	69.7	0.0	30.3
Información sobre Licitaciones, Concesiones etc.	68.2	0.0	31.8
Servicios de búsqueda en la página	66.7	0.0	33.3
Reenvío de información	63.6	3.0	33.3
Estructura organizativa (organigrama)*	59.1	10.6	30.3
Calendario de actividades	59.1	10.6	30.3
Oportunidades laborales presentadas en la página	63.6	0.0	36.4
Correo electrónico de jerarca/s	59.1	9.1	31.8
Servicios en línea (transacciones, trámites)	60.6	6.1	33.3
Formulario para presentar solicitud de información*	54.5	6.1	39.4
Misión y visión del organismo o descripción de funciones, competencias, etc.	50.0	13.6	36.4
Links a otras páginas web del Estado	53.0	3.0	43.9
Agenda de las Autoridades	43.9	15.2	40.9
Facultades de cada unidad*			
Estructura de remuneraciones por categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistemas de compensación*	45.5	9.1	45.5
	45.5	7.6	47.0
Estructuración de la página web (existencia de banner transparencia)	15.2	57.6	27.3
Información presupuestal anterior	39.4	9.1	51.5
Memoria Anual	34.8	13.6	51.5
Curriculum Vitae de Autoridades	34.8	12.1	53.0
Ejecución del Presupuesto*	33.3	15.2	51.5
Reporte anual financiero (Balance)*	34.8	12.1	53.0
Objetos del Gasto identificados	31.8	16.7	51.5
Presupuesto Asignado*	27.3	19.7	53.0
Plan Estratégico	18.2	36.4	45.5
Mapa del Sitio	27.3	6.1	66.7
Preguntas Frecuentes.	27.3	0.0	72.7
Gastos y viáticos de las autoridades	16.7	7.6	75.8
Teléfono gratuito, solo información	16.7	0.0	83.3
Personal discriminado por tipo, grado, descripción de tareas y remuneraciones	6.1	19.7	74.2
Newsletter	10.6	1.5	87.9
Notificación de actualización de la página. Feedburner (u otros)	10.6	1.5	87.9
Auditorías*	10.6	0.0	89.4
Glosario	10.6	0.0	89.4
Otros idiomas	9.1	1.5	89.4
Redes sociales	6.1	1.5	92.4
Foros de opinión	6.1	1.5	92.4
Ayuda en la página	3.0	1.5	95.5
Reglas de contabilidad utilizadas	1.5	3.0	95.5
*Items que obliga la ley 18.381			

aspectos tienen más carencias los sitios web de los organismos estatales estudiados y en cuáles menos.

Datos como dirección postal, teléfono, correo electrónico no presentan problemas a nivel general, aunque se podría considerar que resulta excesivo un 13,6% de organismos que no publican sus autoridades, cuando ésta es una obligación que la Ley de acceso a la información establece, y que no ofrece complejidad a nivel técnico ni de sistematización de información.

Las reglas de contabilidad resultan el ítem de menor presencia en los organismos relevados, y **los resultados de auditorías el de menor presencia entre los que exige la Ley 18.381**. A pesar de las obligaciones establecidas por la ley con respecto a la publicación de información presupuestaria y financiera, no llega al 50% la proporción de organismos que cumple con estos indicadores en forma cabal.

La presencia de redes sociales y foros de opinión en las páginas web de los organismos públicos uruguayos resulta prácticamente inexistente. Se constató su presencia en el 6% de los organismos evaluados. Estos recursos resultan los de más uso en internet para una participación ciudadana activa, permitiendo la expresión de opiniones, ideas, o experiencias con la Administración.

ACCESIBILIDAD

La importancia de la publicación de información por medios electrónicos para el contacto y la participación ciudadana en diversos ámbitos -gobierno, empleo, recursos de información, ocio, comercio- hace de la accesibilidad web un punto de atención obligado.

La expresión “accesibilidad” refiere concretamente a las posibilidades de uso de las herramientas web por personas con algún tipo de discapacidad e involucra tanto aspectos técnicos, como políticos. El acceso equitativo a los recur-

sos web obliga a la implementación de medidas que lo aseguren desde lo normativo, regulando la implementación desde lo técnico de medidas en las etapas de diseño, desarrollo y evaluación de los sitios.

Sin desconocer la relevancia de estos aspectos para un acceso igualitario a la información y en la interacción de todos/as los/as ciudadanos/as; su revisión se ha excluido de este trabajo por exceder con creces las posibilidades y alcance del mismo.

La evaluación de estas medidas y su concreta efectivización en términos de niveles de accesibilidad, es una actividad hartamente compleja que requiere de una exhaustiva revisión de contenidos y medios.

Existen herramientas de evaluación estandarizadas que ofrecen resúmenes orientativos del examen necesariamente humano y manual de las objeciones específicas desde un criterio exclusivamente técnico. Se entienden como objeciones los resultados obtenidos por los paquetes de revisión disponibles actualmente (TAW3, XXXX) y los parámetros para las mismas resultan de una gran variabilidad ya que dependen de factores de diseño y desarrollo de cada página específica.

Esto es, parámetros aceptables para un tipo de desarrollo pueden no serlo en otro, ya que la lectura concreta de la accesibilidad web debe realizarse para cada sitio específico. Abordar este tema con responsabilidad requiere por tanto de un estudio de mayor alcance y especificidad del que aquí se ha propuesto por lo cual no será considerado en esta oportunidad.

Por todo ello, el indicador que pretendía medir la “accesibilidad” de cada página fue excluido del ITAeL. Las complejidades reseñadas para su evaluación, hacen recomendable un estudio específico para este asunto.

6

Marco de referencia para el desarrollo de buenas prácticas en transparencia activa

En el presente capítulo el equipo que construyó y aplicó el Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAE L) desarrolla un marco de referencia de buenas prácticas en materia de transparencia activa, una de las instituciones más novedosas a nivel nacional y comparado en materia de acceso a la información pública.

Para ello se tomaron como referencia las conclusiones y observaciones realizadas en la aplicación del ITAE L a 66 páginas web del Estado, una serie de entrevistas semiestructuradas con responsables de las páginas web de organismos públicos que cumplen en mayor medida con las dimensiones del índice y la consulta con materiales de referencia a nivel comparado.¹

En noviembre de 2008 Uruguay se incorporó a los países que cuentan con mecanismos de transparencia activa en línea en su legislación; parece aún prematuro desarrollar un catálogo de buenas prácticas citando como ejemplo organismos públicos. De hecho, la aplicación del ITAE L muestra que ningún organismo tiene una performance óptima en esta materia y muy pocos se sitúan en un nivel

de cumplimiento “alto”. Por ello se describirán a continuación un conjunto de prácticas, actividades y procesos que se recomiendan como buenas prácticas en distintas jurisdicciones.

Definición.-

Definimos como buenas prácticas en Transparencia Activa aquellas acciones y prácticas organizacionales replicables para que una institución pública provea a los ciudadanos información de manera proactiva, aunque no existan solicitudes de por medio. La información ofrecida tiene por objeto transparentar la gestión pública, rendir cuentas, informar sobre políticas públicas y programas sociales, todo lo cual redundará en buenos resultados para el ciudadano. Por sobre todas las cosas satisface el derecho a la información de todas las personas.

La información proporcionada a través de este mecanismo debe ser de fácil y libre acceso, relevante, comprensible para el público en general y actualizada. Puede ser publicada de propia iniciativa, o en mérito a una obligación legal, y sin necesidad de requerimiento alguno. Permite acercar

¹ Para esta investigación se entrevistaron responsables de las páginas web y la política de comunicación de la Dirección General de Impositiva (DGI), la Contaduría General de la Nación (CGN) y la Intendencia de Montevideo (IM). También se consultó el informe de consultoría sobre el cumplimiento de la Ley 18.381 que el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) contrató con CAInfo. A los efectos de explorar por qué razón la Corte Electoral incumple la mayoría de sus obligaciones de transparencia activa también se entrevistó a un ministro de esa corporación pública.



El desafío es consolidar una cultura de gobierno abierto dentro de los cuadros funcionales y la práctica institucional cotidiana, propiciando que los valores de transparencia y acceso a la información sean parte de la cultura organizacional”

la información a las personas, reduciendo así la asimetría en el acceso a la información existente entre los ciudadanos y el Estado.

El acceso a la misma puede darse por diversos medios, siendo nuestra preocupación aquí determinar buenas prácticas para el mejor aprovechamiento del formato electrónico a partir de los sitios Web institucionales.

Brindar información completa en soporte electrónico con altos niveles de calidad, interés y oportunidad, requiere desde la institución pública esfuerzos de organización, sistematización, publicación, monitoreo y actualización como condiciones necesarias para la optimización del empleo de las nuevas tecnologías de la información.

Transparencia progresiva.-

Aunque indispensable desde lo normativo, la publicación de la información exigida legalmente ha de ser considerado un punto de partida de un proceso dinámico que incluye además la evaluación permanente a la luz de las demandas de la ciudadanía.

La transparencia activa requiere armonizar

este instituto con los procesos de solicitudes de acceso a la información que también contempla la LDAIP. De este modo, un beneficio añadido de estas políticas es que pueden reducir el número de solicitudes que el organismo debe procesar, ya que la información que se solicita puede estar ya disponible en la web.²

Por ello, evaluar permanentemente qué tipo de información solicitan las personas o las organizaciones (empresariales o de la sociedad civil) de modo individual, permite a los organismos aumentar su oferta de información en línea.

Necesidad de un cambio cultural.-

El desafío es consolidar una cultura de gobierno abierto dentro de los cuadros funcionales y la práctica institucional cotidiana, propiciando que los valores de transparencia y acceso a la información sean parte de la cultura organizacional.

Para cumplir con estos fines, las prácticas en Transparencia Activa deben partir de una estrategia organizacional que la contenga como una dimensión explícita para el diseño e instrumentación de las operaciones que lleva a cabo. Esto debido a que – descartado el plano de las buenas intenciones y los deseos- una política de transparencia activa requiere acciones concretas guiadas por el objetivo de lograr una mejor gestión evaluable por parte de los ciudadanos y ciudadanas.

Rendición de cuentas.-

El paradigma de la Transparencia Activa involucra a la institución obligada en un nivel superior a la mera concepción del ciudadano como un contribuyente, usuario o cliente que requiere un servicio. Implica además colocar a su disposición información adecuada, organizada y de inmediata disponibilidad como medio para una efectiva rendición de cuentas y control ciudadano.

Esto se logra a partir del acceso inmediato a la información organizada para que el interesado, además de recibir información sobre los servicios del organismo y los posibles trámites a realizar, pueda controlar su gestión y la de sus funciona-

² Guía de implementación de la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública aprobada por la Asamblea de la Organización de Estados Americanos. [//www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf)

rios, fiscalizando el empleo de los recursos públicos que administra.

Posibilidades de interacción y participación desde la web.-

Una estrategia institucional que prioriza la Transparencia Activa necesariamente ha de concebir a sus canales de información en general y a los sitios web en particular desde una visión superadora de la idea del portal como un medio para difundir información básica sobre el organismo. Por ello, los sitios web de los organismos públicos deben ser concebidos y estructurados como una herramienta permanentemente actualizada de información y participación, donde se exhiban todas sus actividades, se permita la gestión electrónica de sus servicios y también se promueva una cultura de participación, monitoreo y control.

Gobierno electrónico como punto de partida.-

La utilización de las tecnologías de la información permite de por sí a las instituciones brindar una mejor atención al ciudadano en cuanto a sus objetivos y competencias, ya sea a través de la consulta electrónica de expedientes, el acceso a planillas y formularios o la publicidad de sus servicios. Utilizaciones todas que permiten una mayor economía de trámite tanto en tiempos como en costos.

Mediante el uso de las herramientas disponibles, el organismo puede lograr que el proceso de gestión de información sea más efectivo y menos costoso, y liberar recursos humanos que pueden trabajar en otros proyectos. Los documentos impresos deberán incluirse en la estrategia general de gestión de información, pero dado su creciente volumen, la información electrónica requiere un enfoque diferente, lo que permite que por su naturaleza sea más fácil de indexar, categorizar y buscar.³

MEDIDAS MÍNIMAS PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA ACTIVA

En un nivel operativo, existen medidas mínimas que todo sujeto obligado debe disponer basadas en la conciliación de los principios rectores



La utilización de las tecnologías de la información permite de por sí a las instituciones brindar una mejor atención al ciudadano en cuanto a sus objetivos y competencias”

de una política de Transparencia Activa y su efectiva implementación. Las medidas que recomendamos a continuación constituyen una lista por definición abierta y perfectible para dar continuidad al ya iniciado camino de democratización de la información pública.

I. Adopción de una política clara y expresa en materia de Transparencia Activa.-

Es necesaria una definición política del organismo en la que se explicita la necesidad de brindar garantías en cuanto al Acceso a la Información y la Transparencia y el valor trascendente del Portal Web institucional como una herramienta privilegiada para ello. La renovación explícita del compromiso a partir de la construcción metas de cumplimiento de las obligaciones legales puede ser para ello un buen punto de partida.

Es deseable asimismo la más amplia difusión de esta agenda a través de distintos medios como ser un lanzamiento público, un importante destaque en la propia Web, divulgación en la prensa, información en las publicaciones y folletería institucional a fin de promover el conocimiento de esta política e invitar a hacer uso de la misma. Esto requiere de un fuerte im-

³ *Ibidem.* Ley Modelo de la OEA.



Es imprescindible partir del conocimiento pleno de las obligaciones establecidas por la LDAIP (N° 18.381) por parte de los funcionarios con cargos de dirección”

pulso y continuidad de apoyo desde el liderazgo político de la institución.

II. Conocimiento de las obligaciones legales.-

Es imprescindible partir del conocimiento pleno de las obligaciones establecidas por la LDAIP (N° 18.381) por parte de los funcionarios con cargos de dirección para poder desde allí disponer de una organización institucional que propicie cumplirlas y avanzar en una misma dinámica de transparencia. Las autoridades del organismo deben disponer acciones de difusión tendientes a lograr su conocimiento cabal por parte de los/as funcionarios/as en lo que respecta a las obligaciones establecidas por la LDAIP así como las responsabilidades que conllevan su inobservancia.

Para esto, se sugieren acciones que necesariamente involucran distintos niveles:

- 1.- Inclusión destacada en la propia página Web del organismo de la normativa legal y administrativa relativa a Transparencia y Acceso a la Información.
- 2.- Revisión y adecuación de la normativa administrativa interna a fin de superar las incongruencias o incompatibilidades con las obligaciones legales.
- 3.- Confección y difusión de un Instructivo o

Circular destinado a los/as funcionarios/as señalando las obligaciones y responsabilidades legales así como los procedimientos establecidos para satisfacer los requerimientos de transparencia y acceso a la información según corresponda.

- 4.- Realización de actividades de capacitación dirigidas a los funcionarios. a los efectos de:

Clarificar aspectos jurídicos y administrativos del derecho de acceso a la información pública y políticas de Transparencia y niveles de acceso a los sistemas de información y uso de esa información por parte de otros actores.

Adecuación y uso de tecnología de información y comunicación aplicada a la Transparencia Activa.

- 5.- Inclusión de la normativa sobre acceso a la información pública dentro de los temas a abordar en los distintos Concursos de Oposición para cargos y/o ascensos.
- 6.- Activar, cuando amerite, el sistema de responsabilidades establecidos por la Ley 18.381.

III.- Usabilidad y accesibilidad en la información requerida por la Transparencia Activa.-

En materia de usabilidad los sitios Web estos deben disponer los contenidos de modo accesible, lo que se traduce en la posibilidad de realizar búsquedas ágiles y presentar los contenidos de modo comprensibles y actualizados. Las unidades encargadas del diseño web deben proceder a la revisión de la organización, presentación y diagramación del contenido y la minimización de obstáculos al acceso en las etapas de desarrollo de los sitios.

Es importante que cada una de las expresas obligaciones establecidas por el art. 5 de la Ley 18.381 se encuentre claramente referenciada en el sitio Web institucional, cada una de ellas con su propio link de acceso.

Allí la información debe presentarse de manera fácil y accesible, no bastando por ejemplo la mera reproducción de resoluciones administrativas, cuadros contables o gráficas estadísticas. Todos estos deben estar presentes, pero acompañados por explicaciones que permitan su comprensión al ciudadano medio.

IV.- Disponer de una organización interna que expresamente asuma los compromisos de Transparencia Activa con sus respectivas responsabilidades.-

En la organización interna del organismo, se debe establecer clara y expresamente cómo se va a cumplir con la provisión de contenidos y actualización de la página Web en materia de Transparencia Activa. Esto no necesariamente implica rediseñar las estructuras actuales, sino más bien reutilizar y fortalecer aquellas unidades que tengan potencial para llevar adelante este trabajo contando con especialización y experticia en ciencias de la información, comunicación, derecho y ciencias sociales. Dado que las habilidades requeridas para llevar a cabo este proceso son varias, es recomendable la formación de equipos interdisciplinarios.

Si bien en los casos de instituciones pequeñas puede corresponder la designación de un responsable encargado de centralizar la información producida y su publicación en el sitio Web institucional, en los organismos medianos y grandes, se presenta como más conveniente, ágil y eficaz que cada Unidad, Dirección o Departamento publique directamente en la Web la información que produce y que en cada una de ellas se designe al personal encargado

Para esto se deben instrumentar los mecanismos correspondientes, capacitando a los funcionarios en cómo incorporar contenidos previendo todas las medidas y garantías de seguridad necesarias.

Procediendo de esta manera, si bien la responsabilidad global se distribuye en cuantas reparticiones tenga la institución, las obligaciones de publicación de cada una de ellas recaerán en su responsable, obligando a un mayor compromiso.

Por este medio, el control ciudadano y la rendición de cuentas no incumben solamente al organismo sino también a todos los funcionarios responsables de la ejecución de sus programas. Claro que para que este sistema sea eficiente las autoridades deben exigir y controlar a sus mandos medios. El cumplimiento de estas obligaciones debería ser valorado en los informes de



En la organización interna del organismo, se debe establecer clara y expresamente cómo se va a cumplir con la provisión de contenidos y actualización de la página Web en materia de Transparencia Activa”

actuación funcional y ser considerados como mérito o demérito para eventuales futuras designaciones o ascensos.

No obstante, es buena práctica que en el propio sitio Web institucional se señalen los responsables directos del cumplimiento de estas obligaciones o que oficien de contacto de la institución sobre esta temática (Responsable del portal, Jefe de Informática, Jefe de Información, Responsable de acceso a la información y transparencia, etc.)

V.- Sistema de Archivos accesible

Se deben destinar los recursos presupuestales necesarios y suficientes para la creación o desarrollo de sistemas de archivo (custodia y conservación) de la información generada o en poder del organismo, garantizando su confiabilidad, seguridad y la eficiencia de acceso para la pronta respuesta ante cualquier solicitud de la ciudadanía.

Las páginas Web deben contener la posibilidad de acceder fácilmente a los archivos como parte de una política pública específica en línea con el marco normativo vigente (Ley N°18.220 “Sistema Nacional de Archivos” y la 18381).

Para ello deben desarrollarse mecanismos de relevamiento de fuentes documentales, capacitar a los funcionarios para su sistematización y su incorporación a la página Web.

Idealmente, el organismo público deberá seleccionar una tecnología de archivo que preserve los documentos en un formato abierto que sea legible y accesible en el futuro. Cuando se adoptan soluciones tecnológicas para abordar el almacenamiento y conservación de información, los organismos públicos deberán considerar los requisitos del régimen de acceso a la información y pueden querer recurrir a las normas vigentes como orientación (por ejemplo, la Organización Internacional de Normalización).⁴

VI.- Lista de Información “reservada” y “confidencial”

El organismo público tiene la obligación de catalogar la información en su poder pasible de ser catalogada por como “reservada” y “confidencial” en función de lo estipulado por la Ley N° 18.381, previamente a cualquier solicitud que presenten las personas.

En el sitio Web debe fundamentarse y publicitarse la aplicación de los criterios legales que llevaron a confeccionar esta lista y las resoluciones que dispusieron las correspondientes reservas o confidencialidades.

VII.- Adopción de medidas de autoevaluación

Para concretar los fines de la política de Transparencia Activa se debe disponer de un sistema permanente y confiable de autoevaluación para que las autoridades del organismo puedan realizar las rectificaciones pertinentes. Autoevaluación que debe también ser publicada en el sitio Web institucional.

La Unidad de Acceso a la Información Pública, por Resolución 11/009 Acta 9/2009 del 10 de setiembre del 2009 aprobó una “Guía de Indicadores para la Evaluación de Transparencia Activa” con un Formulario de Autoevaluación, que puede ser utilizado a estos efectos.

VIII.- Interacción permanente con la Unidad de Acceso a la Información Pública

Es imprescindible concretar una interacción

permanente por medio de canales fluidos con la Unidad de Acceso a la Información Pública.

Esta unidad perteneciente a la AGESIC contribuye, a partir de su deber legal de controlar la implementación de la presente ley en los sujetos obligados, a promover las políticas institucionales tendientes a facilitar el acceso informativo y la transparencia.

Dentro de sus competencias también se encuentran capacitar a los funcionarios y coordinar con otras autoridades nacionales la implementación de políticas en la materia. Por ello es un recurso público que debe ser conocido y utilizado por todos los organismos obligados por la Ley 18381, no como un mecanismo de control sino como un referente institucional que facilite la acción y asesore en políticas de transparencia.

XIX.- El Estado en red

En las páginas Web se deben incluir enlaces de interconexión con otras instituciones públicas a fin de que el interesado pueda también acceder fácil y rápidamente a informaciones producidas o provenientes por ellas y que guardan conexión o relación con la propia.

Para ello, es deseable además desarrollar políticas de coordinación con la Agesic que ha puesto a prueba (fase beta), un buscador de información contenida en los sitios web estatales. Este tipo de herramientas facilita la búsqueda de información y optimiza el uso tiempo a las personas.

En este sentido las TICs se ponen al servicio de la mejora de la calidad democrática, al fortalecer la capacidad de prestar servicios por parte del Estado, además de cumplir con obligaciones estrictamente constitucionales y legales.

X.- Sistema de Medición de Visitas y Encuestas

Disponer en el portal de un seguimiento de la conducta y los logros en transparencia activa a partir de un sistema de medición de visitas permite evaluar también el comportamiento de los usuarios y detectar sus mayores focos de interés.

Para la mejora de la gestión, conviene también desarrollar un sistema de encuestas que permita a

quien le interese opinar sobre el nivel de transparencia activa ofrecido por el sitio Web institucional.

Si el organismo dispone de estos datos podrá conocer en mejor medida los focos de interés ciudadano y utilizarlos para orientar el proceso de información de por sí dinámico

XI.- Auditorias Externas para la evaluación de la gestión bajo estándares de transparencia y acceso a la información pública

Es conveniente y saludable que los organismos se sometan voluntariamente a Auditorías específicas sobre acceso a la Información Pública y Transparencia. Auditoria externa y contratada bajo un procedimiento público y competitivo.⁵

Aquí el objetivo general debe consistir en auditar el funcionamiento del organismo en relación a la Ley 18381 y el nivel de conocimiento y cumplimiento de la misma en los mandos medios.

⁴ Ibídem. Ley Modelo de la OEA - Guía de Implementación, pág 48.

⁵ Es ejemplo de esta medida la Licitación ATN/JF 11410-UR - SP.002 adjudicada al Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAInfo). La información y las conclusiones están publicados en el sitio web: www.mides.gub.uy

BIBLIOGRAFÍA

Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. Comentarios y Guía de Implementación de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información.(2010)

Boza Díbos, Beatriz, “Buenas Prácticas Gubernamentales. Manual 2008”. CAD. Ciudadanos al Día. Lima, 2008

CETA-IFAI (México), “La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información”. <http://www.ifai.org.mx> (julio 2020)

Darbishire Helen, “Proactive Transparency: The future of the right to information?”. Access to Information Program. World Bank CommGAP. <http://wbi.worldbank.org> (julio 2010)

ICEI-Universidad de Chile (Chile), “Espacios de participación ciudadana en el estado: Un análisis sistemático a normativas y mecanismos en ministerios y subsecretarías”. Programa Libertad de Expresión. Santiago, 2006.

WOLA, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos.2002, “Manual básico para la incidencia política”

7

Recomendaciones

A los efectos de promover una política pública sostenible en el tiempo de Transparencia Activa en Línea, se recomienda instrumentar las siguientes acciones y medidas:

I.- A LOS ORGANISMOS OBLIGADOS POR LA LDAIP N° 18.381:

- a) Promover una cultura organizacional promotora de la transparencia, garantizando el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública, para lo cual deberá:
- b) Desarrollar una política de transparencia activa donde las obligaciones establecidas por el artículo 5° de la Ley 18.381 sean tan solo el piso mínimo a partir del cual se provea mayor cantidad de información de modo proactivo y progresivo.
- c) Prever la adecuada organización, sistematización y disponibilidad de la información en su poder, asegurando un amplio y fácil acceso a los interesados.
- d) Crear y mantener registros de manera profesional, teniendo el sitio web institucional permanentemente actualizado
- e) Capacitar a todos los funcionarios en acceso a la información pública, en especial a aquellos que administren, manipulen, archiven o conserven información pública.
- f) Establecer responsabilidades expresas por toda acción u omisión, ocultación, alteración, pérdida o desmembración de la información pública.
- g) Cumplir con la obligación legal de realizar un informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública

disponiendo con la debida antelación las acciones necesarias y asignando las respectivas responsabilidades.

- h) Destinar los recursos humanos y materiales necesarios para el desarrollo de las acciones requeridas siendo fundamental que existan asignaciones presupuestales expresas.
- i) Coordinar acciones entre todos los organismos a fin de la optimización de recursos.

II.- A LA UNIDAD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (UAIP):

Como órgano de control y en su cometido legal de realizar todas las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la LDAIP N° 18381, es positivo que, además de las actividades mandatadas por su artículo 21, impulse:

- a) Crear un sistema de recopilación y estudio de buenas prácticas a nivel nacional en transparencia activa a fin de transmitir a todos los organismos obligados por la LDAIP las experiencias exitosas y de esa manera propiciar su replique.
- b) Publicar una guía de directivas para mejorar los estándares de acceso a la información en sus distintas dimensiones: i) clarificar qué tipo de información y cómo se debe publicar de acuerdo a cada uno de los rubros establecidos en las obligaciones del artículo 5° de la LDAIP; ii) para mejorar la accesibilidad y navegabilidad de los sitios web; iii) y difundir formatos electrónicos que faciliten la reusabilidad de los documentos que publiquen los organismos.
- c) Iniciar un camino de excelencia en los estándares de transparencia activa de su propio sitio web a los efectos de que se convierta en

un ejemplo de buena práctica.

- d) En su función de contralor de la implementación de la ley en los sujetos obligados, además del informe establecido en el inciso I) del artículo referido, elabore informes periódicos específicos sobre las fortalezas, debilidades, avances y retrocesos en las políticas de transparencia activa desarrolladas por todos los organismos obligados y a partir de ello recomiende las rectificaciones necesarias.
- e) Desarrollar cursos de capacitación sobre los posibles usos de las TICs para favorecer la transparencia activa, dirigidos a los funcionarios de cada organismo responsables de estas políticas.
- f) Generar mecanismos de consulta estables con organizaciones de la sociedad civil vinculadas al tema a fin de poder sistematizar las demandas y comunicarlas a los organismos obligados. Apoyar la creación de un observatorio de la sociedad civil en materia de transparencia activa.
- g) Integrar una red con instituciones similares de otros países a fin de intercambiar información, experiencias y buenas prácticas.

III) AL PODER EJECUTIVO Y A ORGANISMOS CON COMPETENCIA EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

Como Poder Administrador e impulsor de las políticas públicas se requiere que asuma también fuertes compromisos a favor de la Transparencia. Para ello es recomendable que:

- a) en los mensajes de leyes presupuestales se señale

especialmente la importancia de los principios de publicidad, transparencia y rendición de cuentas;

- b) en consecuencia se prevea y destine asignaciones presupuestales expresas para el impulso de políticas de transparencia activa;
- c) en especial se destinen recursos a la Unidad de Acceso a la Información Pública para que pueda cumplir realmente con sus cometidos legales.

IV) CIUDADANAS, CIUDADANOS Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Es deseable que cómo beneficiarios directos de las políticas de transparencia y acceso a la información pública, las ciudadanas y ciudadanos y en especial las organizaciones de la sociedad civil interesadas en estos temas y en la gestión del Estado impulsen:

- a) el trabajo en red para el intercambio y sistematización de experiencias;
- b) acciones coordinadas con la UAIP, en especial estrechando lazos con los integrantes del Consejo Consultivo;
- c) la promoción de campañas educativas y publicitarias, distintas a las oficiales, donde se reafirme el derecho al acceso a la información como un derecho fundamental.
- d) Actividades de seguimiento del grado de cumplimiento de las obligaciones legales, a través de observatorios y denunciando ante las autoridades competentes cualquier conducta contraria a la ley o las omisiones que lleven también a su incumplimiento.

Anexo

N°15		Fecha:junio/2010		Relevó:		
Organismo:			Dirección url:			
Dimensión Información General						
	Se verificará la existencia del ítem completo, combinando: a-Presencia explícita b-Complejidad c-Oportunidad d-Funcionalidad Valor = 1	El ítem se registrará incompleto cuando falte alguna de las cualidades b-c-d Valor = 0.5	El ítem se registrará como no existente cuando no se identifique el punto a. Valor = 0	VALOR DEL ÍTEM	Observaciones	
N°	INDICADOR	Definiciones operativas. Se verificará la existencia de cada uno de los indicadores utilizando una escala 0 - 1				
1	Misión y visión del organismo o descripción de funciones, competencias, etc.	Figuran claramente la misión y visión y la normativa actualizada de creación y competencias del organismo.	Existe un espacio para la misión y visión pero no están completos. Está desactualizada la normativa que establece las competencias del organismo.	No figura información sobre misión y visión del organismo. Tampoco la normativa vigente de creación y competencias. No hay información explícita sobre las funciones del organismo.		
2	Plan Estratégico	Está publicado el documento con los objetivos estratégicos que las autoridades del organismo fijan para la institución en un plazo determinado (no vencido).	No hay un Plan estratégico pero figuran algunos objetivos o metas que se han planteado las autoridades en un plazo determinado (no vencido) o hay un Plan Estratégico que no es actual	No estén publicados ni un plan estratégico ni objetivos o metas a realizar.		
3	Estructura organizativa (organigrama)*	Se publica un organigrama actualizado que contempla todas las unidades organizativas del organismo.	Existe organigrama o enumeración de algunas unidades organizativas, pero no están todas o están desactualizadas las relaciones jerárquicas entre éstas.	No se publica un organigrama o lo publicado no permite identificar unidades organizativas del organismo.		
4	Facultades de cada unidad*	Están explícitas las competencias de cada una de las principales unidades organizativas del organismo.	Están las competencias de algunas unidades organizativas pero no de todas o no están completas o no están actualizadas.	No figuran las competencias de las unidades organizativas		
5	Calendario de actividades	Hay un calendario de actividades del organismo y/o agenda con eventos relacionados a sus funciones que contempla actividades a realizarse o realizadas con un margen de por lo menos +/- una semana.	Existe un calendario de actividades pero los eventos que contempla tienen un margen mayor que +/- una semana.	No hay un calendario de actividades o agenda de eventos.		
6	Servicio de Noticias	Existe un espacio especial en el que se publican noticias, novedades y comunicaciones del organismo relativos a su propio funcionamiento o a hechos relacionados con sus funciones y competencias. Última actualización menor o igual a dos días	Existe un espacio en que se publican noticias, novedades y comunicaciones del organismo pero su última actualización es mayor a dos días	No existe un espacio para noticias o novedades en el sitio web.		
7	Memoria Anual	Está publicado un documento que contiene la Memoria Anual del organismo, conteniendo el trabajo realizado el año anterior al corriente. Puede haber de otros años anteriores.	Está publicado algún documento de Memoria Anual del organismo pero no del año anterior al corriente.	No está publicada ninguna Memoria Anual del organismo.		
8	Autoridades*	Está publicado un listado bajo el título Autoridades o similar con los nombres de los principales responsables del organismo y su cargo correspondiente.	Hay un espacio para Autoridades o similar pero no está completo o está desactualizado.	No hay espacio para Autoridades o está vacío.		
9	Curriculum Vitae de Autoridades	Están publicados los curriculum vitae de las principales autoridades actuales del organismo	Están publicados algunos curriculum vitae, pero no de todas las autoridades.	No se publican curriculum vitae de ninguna autoridad		
10	Agenda de las Autoridades	Se publica una agenda con las actividades más relevantes realizadas y/o a realizar por parte de las autoridades cuya última actualización es menor o igual a treinta días	Existe una agenda con las actividades más relevantes realizadas y/o a realizar por parte de las autoridades. Su última actualización es mayor a treinta días	No se publica una agenda con las actividades de las autoridades.		
11	Gastos y viáticos de las autoridades	Están publicados los gastos y viáticos efectuados por las autoridades en el cumplimiento de su gestión en el último año.	Están publicados los gastos y viáticos de las autoridades pero no están actualizados o solo hay parte.	No se publican los gastos y viáticos de las autoridades		
12	Resoluciones	Están publicadas las resoluciones de las autoridades con número, fecha y breve descripción del asunto. Actualizadas por lo menos hace un mes	Se publican las resoluciones pero solo con número y fecha, sin descripción del asunto o no están actualizadas hace por lo menos un mes.	No se publican las resoluciones de la autoridad.		
13	Estructura de remuneraciones por categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistemas de compensación*	Está publicada una tabla con las remuneraciones por categoría escalafonaria con las funciones de los cargos y los sistemas de compensación que se utilizan, con la información actual.	Está publicada una tabla con las remuneraciones por categoría escalafonaria, no se publican las funciones de los cargos ni los sistemas de compensación y la información no es la actual.	No se publica la tabla de remuneraciones por categoría escalafonaria.		
14	Personal discriminando por tipo, grado, descripción de tareas y remuneraciones	Nómina de funcionarios con correspondientes cargos (escalafón, grado), tareas que cumplen y su remuneración actual.	Cantidad de funcionarios por escalafón y grado con descripción de tareas y remuneraciones.	No se publica información sobre la cantidad de funcionarios por categoría de remuneración.		
15	Oportunidades laborales presentadas en la página	Existe un espacio en el sitio web para la publicación de llamados a concursos y aspiraciones del organismo, con llamados vigentes y vencidos y la información actualizada. Se publican resultados de los concursos.	Existe un espacio en el sitio web para la publicación de llamados a concursos y aspiraciones del organismo, pero la información no está actualizada.	No existe un espacio para concursos y oportunidades laborales en el sitio.		
16	Links a otras páginas web del Estado	Hay enlaces a otros sitios web del Estado, fundamentalmente las más afines por las funciones del organismo. Estos links son efectivos.	Hay enlaces pero faltan algunos que son relevantes o los enlaces no son efectivos.	No existen enlaces a otras páginas del Estado.		
17	Publicaciones y/o estadísticas asociadas a los fines de cada organismo	En el sitio hay un espacio para la publicación de Documentos, Estadísticas, e información relevante sobre la gestión y funciones del organismo, actualizada al menos hace tres meses	En el sitio hay documentos y/o estadísticas publicadas, pero son muy escasos y/o los más recientes están actualizados hace más de tres meses.	No se publican estadísticas ni documentos conteniendo información relativa a las funciones del organismo.		
18	Estructuración de la página web (existencia de banner transparencia)	Existe un espacio con un título Transparencia, Transparencia Activa o Información Pública en el que se publica por lo menos la información establecida por la Ley de Acceso a la Información y está actualizada.	Está publicada la información que exige la ley al menos en parte, pero no se encuentra reunida bajo un banner de Transparencia o transparencia activa.	No existe el banner de Transparencia.		

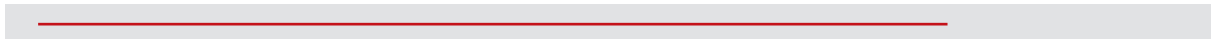


Dimensión Información Presupuestaria, Financiera y Adquisiciones:						
Nº	Indicador	Definiciones operativas. Se verificará la existencia de cada uno de los indicadores utilizando una escala 0 - 1			VALOR DEL ÍTEM	Observaciones
		Valor = 1	Valor = 0,5	Valor = 0		
19	Presupuesto Asignado	Los presupuestos del quinquenio son accesibles y se encuentran desagregados año por año. Existe un link a la página correspondiente de CGN con la información.	Existe información sobre montos globales del presupuesto.	No existe información		
20	Ejecución del Presupuesto	Se encuentran discriminados los créditos vigentes, ejecutados comprometidos y obligados.	Existen datos sobre los créditos vigentes o comprometidos.	No hay información		
21	Auditorías*	Se publican completos los resultados de las auditorías realizadas al organismo.		No hay información		
22	Objetos del Gasto identificados	Es posible identificar los objetos del gasto hasta nivel de actividad, con descripción específica de los bienes adquiridos.	Es posible identificar el gasto hasta nivel de programa y proyecto por rubros específicos.	Es posible identificar el gasto a nivel de programa o no es posible identificar el gasto.		
23	Información presupuestal anterior	Es posible acceder a esa información con grados de detalle a nivel de programa y proyecto	Es posible acceder a esa información con grados de detalles a nivel de programa.	No es posible acceder.		
24	Reporte anual financiero (Balance)	El reporte anual financiero existe mostrando activos y pasivos.	El reporte anual solo existe para algunos años.	No existe		
25	Reglas de contabilidad utilizadas	Se explicita que regla ha sido utilizada.	Se explicita las reglas en forma incompleta	No se explicita que reglas fueron utilizadas.		
26	Información sobre Licitaciones, Concesiones etc.	Existe información en un registro que identifica al tercero, el monto del contrato y los términos de referencia del mismo	Existe información incompleta sobre concesiones y licitaciones	No existe información		

Dimensión Interacción y participación:						
Nº	Indicador	Definiciones operativas. Se verificará la existencia de cada uno de los indicadores utilizando una escala 0 - 1			VALOR DEL ÍTEM	Observaciones
		Valor = 1	Valor = 0,5	Valor = 0		
27	Contacto (nombre de alguna o algunas personas)	Responsable es ubicable: nombre de la persona: correo electrónico, Unidad/Departamento, teléfono	Existe nombre y no es ubicable en la organización Existe contacto pero no funciona	No existe nombre ni contacto		
28	Dirección postal del organismo	Calle, nº, ciudad y código postal actualizado	Existe dirección: Desactualizada Errónea Faltan datos	No hay información sobre dirección postal		
29	Teléfono	Número de teléfono de mesa central y reparticiones.	Existe número de teléfono: Desactualizado No funciona Incompleto	No existe ningún teléfono publicado en la página.		
30	Teléfono gratuito, solo información	El número de acceso a información es 0800	Existe número no comunica con servicio de informes del organismo	No hay servicio de atención telefónica gratuita		
31	Correo electrónico de oficina u organismo	Dirección de correo autoridades Completa Accesible	Dirección errónea Incompleta	No existe correo electrónico de contacto		
32	Correo electrónico de jerarca/s	Lista de correos Completa Actualizada	Lista incompleta Desactualizada	No están publicados los correos institucionales de directores/as de división		
33	Formulario para presentar solicitud de información*	Formulario completo es reenviable Se obtiene un mensaje de respuesta por el reenvío de formulario de solicitud	Formulario: Incompleto No completado. No reenviable Envío sin respuesta	No existe mecanismo para solicitar información en la página web		
34	Redes sociales	Existe enlace a: Twitter Ee. Facebook, Skype, Tuenti, Flickr, MySpace.. Otro, mismo fin (blogs del organismo)	Enlaces rotos	No existen enlaces (link) a redes sociales.		



Dimensión Actualización y Usabilidad:							
Nº	Indicador	Valor =1	Valor = 0,5	Valor = 0	VALOR DEL ÍTEM	Observaciones	
		Definiciones operativas. Se verificará la existencia de cada uno de los indicadores utilizando una escala 0 - 1					
35	Avisos	Existe una sección de avisos semanales (máximo), localizada en la página web	La información sobre avisos tiene más de una semana de antigüedad La información sobre avisos no es visible	No existe sección (link) de avisos en la página web.			
36	Newsletter	Link permite acceder a suscripción en línea para boletín, noticias, avisos.	Link no funciona, no se puede acceder a formulario de suscripción.	No existe servicio (link) de envío de información periódica			
37	Notificación de actualización de la página. Feedburner (u otros)	La administración de la página web permite el registro para notificar actualizaciones periódicas	No es posible acceder al formulario de registro, o sólo es posible acceder para el caso de algunas unidades	No existe servicio de notificación de actualización de contenidos			
38	Foros de opinión	Es posible agregar un comentario u opinión escrita en una entrada para tal fin	La entrada no funciona. Se escribe el comentario y éste no se visualiza como	No existe ningún espacio para insertar comentarios u			
39	Servicios de búsqueda en la página	Enlace (palabra o símbolo) permite la búsqueda directa de contenidos en todo el mapa del sitio web	Enlace roto Enlace admite búsqueda pero ésta está restringida a pocos descriptores	No hay acceso a búsqueda directa por tema/contenido			
40	Mapa del Sitio	Enlace (palabra o símbolo) permite visualizar el mapa del sitio web	Existe mapa incompleto Enlace no dirige a mapa del sitio	No hay acceso (palabra, símbolo) a mapa del sitio			
41	Ayuda en la página	Enlace (palabra o símbolo) que permite acceder a la ayuda	Existe enlace y no funciona Enlace no dirige a página de ayuda	NO existe link/página de ayuda			
42	Preguntas Frecuentes.	Enlace (palabra o símbolo) que permite acceder a Preguntas frecuentes/FAQs	Existe enlace y no funciona Enlace no dirige a página de Preguntas Frecuentes/FAQs	NO existe página/listado de Preguntas Frecuentes/FAQs			
43	Glosario	Enlace o 'comentario flotante' con explicación legible del significado de los términos empleados en la web	Enlace existe y no funciona Enlace dirige a otro contenido Comentario flotante es ilegible	No existe una lista de definiciones de los términos utilizados			
44	Otros idiomas	Enlace a otro idioma Enlace a traducción Traducción automática	Enlace no funciona Enlace dirige a otro contenido Traducción automática es defectuosa, inteligible	Los contenidos están publicados en un único idioma (español) No existe posibilidad de traducción en la pág.			
45	Formato de Impresión	Enlace directo a Impresión Imprimir	Enlace no funciona Enlace dirige a otro contenido	No existe enlace directo (formato) a impresión			
46	Reenvío de información	Enlace directo: Reenviar Sugerir	Enlace no funciona Enlace dirige a otro contenido. Sólo existe para algunas unidades, no sistemático	No existe posibilidad de reenviar información			
47	Accesibilidad	La página pasa alguno de los test de validación de accesibilidad	La página no pasa el test, pero contiene por lo menos la prioridad 1 de por lo menos un principio de diseño accesible:	La página no contempla ninguno de los criterios anteriores.			
48	Materiales (formularios) en línea	Existe por lo menos un enlace a descarga de formulario en versión legible.	Enlace/s no funcionan Enlaces dirigen a otro sitio/material Formulario es ilegible	No existe ningún formulario disponible en línea			
49	Servicios en línea (transacciones, trámites)	Es posible completar por lo menos un trámite específico en línea.	No es posible completar el trámite pero sí iniciarlo o aclarar los requisitos para completarlo. Existen enlaces pero no funcionan	No existe el enlace de trámites/gestiones en línea			
Indice de cumplimiento Ley 18381:							
Indice de Transparencia Activa:							





FON  RA
Fondo Regional para la
Promoción de la Transparencia

UNA INICIATIVA DE:



CON EL APOYO DE:

