

# Índice de Transparencia Activa en Línea

## ITAel

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



Coordinación de esta investigación: Edison Lanza

Análisis y redacción: Mariana Mas (CAInfo)

Universidad Católica del Uruguay: Matías Ponce y Giorgina Santangelo

Metodología empleada: Analía Corti, Mariángeles Caneiro

Agradecemos los valiosos aportes de los estudiantes de Comunicación Social de la generación 2009 quienes colaboraron en la recolección de información para este informe.

### **Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAInfo)**

San José 1330

11100 Montevideo, Uruguay

+598 29013621

[www.cainfo.org.uy](http://www.cainfo.org.uy)

### **Universidad Católica del Uruguay**

Avenida 8 de octubre 2738

11600 Montevideo, Uruguay

+598 24872717

[www.ucu.edu.uy](http://www.ucu.edu.uy)

## 1. Resumen Ejecutivo

La aplicación de estos indicadores parte de un supuesto institucional: desde que entró en vigencia la Ley del Derecho de Acceso a la Información Pública, N° 18.381 (en adelante LDAIP) la provisión de información desde el Estado es obligatoria, al menos en una serie de categorías establecida en la propia norma mencionada y su decreto reglamentario. Si bien la transparencia activa es una materia reciente para la institucionalidad de Uruguay, ya tiene cuatro años de vigencia y todos los organismos públicos están al tanto de estas obligaciones normativas.

Un estudio basado en el Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAE L) permite advertir las fortalezas y debilidades del presente en materia de transparencia activa y publicidad, para realizar los eventuales ajustes, fortalecer la herramienta y profundizar en el cumplimiento de este derecho.

La metodología empleada para construir este índice fue elaborada por el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) en un primer informe publicado en el año 2010. Para la actual edición, el índice fue ajustado de acuerdo a los cambios introducidos por el decreto reglamentario de la LDAIP en la forma de cumplir las obligaciones de transparencia; en esta oportunidad fue aplicada por el Departamento de Comunicación de la Universidad Católica de la Universidad Católica del Uruguay.

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 obligatoria y participación e interacción. Estas dos dimensiones, con sus respectivos indicadores, fueron delimitadas y definidas por el equipo a cargo de la construcción del índice y pueden ser consultadas en el Capítulo 2 y 3 que explicitan el marco conceptual y metodológico, respectivamente, de esa construcción.

Los resultados de la aplicación de los indicadores, agrupados por niveles y discriminados en tipos de organismo, muestran un mejor nivel de transparencia relativo para el grupo que denominamos “Poder Ejecutivo”: 25% de los organismos se ubica en el nivel medio alto de cumplimiento de las obligaciones de transparencia e interacción; mientras 69% se encuentra en el nivel medio. El grupo Entes Autónomos y Servicios Descentralizados también exhibe buenos niveles relativos en general, concentrados en el rango medio.

Por su parte el grupo correspondiente a las Juntas Departamentales se ubica en niveles bajos de cumplimiento y tiene por delante el desafío de generar capacidades institucionales en materia de transparencia activa.

La dimensión “Información Obligatoria”, que resume las categorías de información de publicación obligatoria para todos los organismos del Estado, presenta un mayor puntaje promedio entre los organismos en comparación con la dimensión “Interacción y Participación”. Es también la que alcanza los mayores niveles de cumplimiento (87% correspondiente a la Contaduría General de la Nación). En esta dimensión se evalúan aspectos como la publicación de la misión y visión del organismo, descripción de sus funciones y competencias, la estructura organizativa y facultades de cada unidad, calendario de actividades, noticias, autoridades y su currículum vitae, la agenda de las autoridades y un plan estratégico, entre otros.

Los organismos que están a la cabeza en el ITAE L, están también entre los que tienen mejores puntajes en la dimensión Información Obligatoria; de este modo, observamos un mejor

posicionamiento de la Contaduría General de la Nación (CGN) y del Banco Central del Uruguay (BCU). Los peor puntuados son una Junta Departamental y la Corte Electoral.

La dimensión “Interacción y Participación” refiere a la posibilidad de los ciudadanos de participar -en diversos grados y formas- de la gestión de la organización pública. Si bien esta dimensión no reúne obligaciones que actualmente tengan los organismos del Estado, se basan en referencias internacionales como la Ley Modelo de la OEA. Los resultados de esta dimensión son sensiblemente más bajos que los que presenta “Información Obligatoria”. Si bien existen organismos con relativos buenos resultados (entre 75% y 66% de cumplimiento de los indicadores aplicados), aún prevalecen muchos con un promedio muy bajo (llegando a representar tan sólo un 3% de cumplimiento).

Si repasamos esta dimensión vemos que algunos de los organismos que mostraron un buen nivel de cumplimiento en la otra dimensión se repiten en ésta: CGN, AGESIC y MIDES. También aparecen organismos que en sus obligaciones mostraban resultados relativamente bajos, pero que mejoran en esta dimensión, tal es el caso del Poder Legislativo y la Junta Nacional de Drogas.

En conclusión, de acuerdo a la muestra analizada, persiste respecto a la anterior medición de 2010, una carencia en la política pública de transparencia activa respecto al cumplimiento de las obligaciones legales de informar sobre determinadas categorías. La política pública debería focalizarse en lograr que todos los organismos lleguen al mínimo legal de información disponible según la ley.

No obstante esta primera lectura, permite identificar una tendencia a las buenas prácticas dentro de la administración central que tal vez podría facilitar prácticas y pautas a organismos con niveles de cumplimiento más bajos.

En lo que respecta a la participación e interacción, siempre teniendo en cuenta que se trata de información que no es obligatoria tener en línea, aunque las mejores prácticas así lo recomiendan, cabe concluir que los organismos en general se ubican por debajo de las pautas establecidas por organismos internacionales que rigen en materia de AIP. Por ejemplo, la presencia de redes sociales y foros de opinión en las páginas web de los organismos públicos uruguayos resulta prácticamente inexistente. 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. Actualmente, el incluir este tipo de herramientas en los sitios web institucional depende de la política de comunicación de cada organismo, al no contar con una norma que lo imponga.

## **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 aplicados por el Departamento de Comunicación de la Universidad Católica del Uruguay, 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 del Derecho de Acceso a la Información Pública (Ley Nro. 18.381 de 2008/en adelante LDAIP) y su decreto reglamentario (232/10).

En el presente informe, se describen los resultados del relevamiento realizado para el año 2012, en el marco de un convenio realizado por CAInfo y el Departamento de Comunicación de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay. Este convenio pretende construir un seguimiento permanente de la evolución del cumplimiento con las obligaciones de transparencia y la adaptación de los sujetos obligados a las nuevas obligaciones que impone la ley y su decreto reglamentario.

### **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 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC-ONU) ha precisado que es una obligación estatal la de producir bases de información a partir de las cuales sea posible la validación de indicadores y, en general, el acceso a muchas de las garantías cubiertas por cada derecho social, esta obligación es fundamental para la exigibilidad de estos derechos” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2008).<sup>1</sup>

En esta perspectiva, la demanda por parte de los ciudadanos de mayor información es clave para fomentar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y en los procesos de toma de decisiones.

El acceso a la información también 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.

La disponibilidad de información pública también es clave para el desarrollo del periodismo independiente, la observancia de las acciones políticas y el debate público informado, todas estas instituciones centrales para el fortalecimiento democrático.

---

<sup>1</sup> CIDH (2011). “Lineamientos para la elaboración de indicadores en materia de DESC”.

En este contexto, el rol que asume el sector público es clave a la hora de asegurar el acceso a la información pública como derecho, así como un instrumento para mejorar la eficiencia del funcionamiento del Estado. Por un lado, los incentivos generados por la regulación pueden incentivar a un mayor acceso a la información pública, como por otro lado, activar resistencias en el marco de culturas organizacionales que no tienen la dimensión de transparencia involucrada en la gestión del día a día. He ahí la importancia de monitorear en forma permanente cuál es la lectura y el comportamiento que los actores regulados han generado en función de la nueva legislación.

En el caso uruguayo los niveles de corrupción se encuentran dentro de estándares relativamente bajos para la región, de acuerdo a las últimas ediciones del Índice de Percepción de Corrupción que elabora Transparencia Internacional. Existen consenso entre los actores que una de las áreas de mejora que existen en materia del sector público está vinculado a la eficiencia y eficacia del accionar del sector público. Las reformas de acceso a la información pública pueden ayudar a los promotores de la reforma administrativa a exponer una serie de asuntos que necesitan urgente atención.

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 sensibilice a los funcionarios públicos respecto a la importancia de la aplicación de los principios de transparencia activa en la gestión del día a día.

Esto se encuentra en consonancia con el principio de máxima publicidad que se desprende del derecho de acceso a la información pública y ha sido recogido por la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública, aprobada por la Asamblea de la OEA en 2010. De tal manera que cualquier información en manos de instituciones públicas sea completa, oportuna y accesible.

La LDAIP va rumbo a cumplir cuatro años de vigencia, sin embargo la implementación de sus principales obligaciones a nivel del sector público ha sido muy gradual y, como se podrá apreciar en este informe, la aplicación del ITAeL al año de aprobarse la ley y ahora tres años después, demuestra que el cambio hacia una cultura de transparencia no es sencillo, sin perjuicio del desarrollo de instituciones que bregan por ella, como la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), en el ámbito de la AGESIC.

Todo cambio cultural requiere paciencia y tiempo, además del cambio normativo que lo dispara. Para obtener organizaciones públicas realmente transparentes es necesario lograr que los organismos conviertan la transparencia de una necesidad administrativa impuesta por el exterior a un valor institucional que forma parte de su cultura organizacional.<sup>2</sup>

Con la aparición de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (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.

---

<sup>2</sup> Rodolfo Vergara. "La Transparencia como problema". Cuadernos de Transparencia. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). (2005)

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 en forma completa, oportuna y accesible por el Estado, en formatos que sean reutilizables.

En medio de este cambio cultural, varios países –entre ellos Uruguay- se han incorporado a la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA), que entre sus pilares incorpora el compromiso por “incrementar la información disponible sobre las actividades del gobierno”<sup>3</sup>

## **Principales definiciones**

A continuación se desarrollan las principales definiciones que componen el marco conceptual del ITAeL y su aplicación:

### **a. 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 Declaración 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.<sup>4</sup>

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

---

<sup>3</sup> Ver declaración completa en <http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>

<sup>4</sup> Comité Jurídico Interamericano (2008). "Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información". CJI/RES.147 (LXXIII). Río de Janeiro, Brasil.

autoridades, controlar por un mecanismo sencillo a sus gobernantes, y exigir el respeto de sus derechos.

## **b. 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.<sup>5</sup>

En el mismo sentido, la Ley Modelo Interamericana define “información pública” como “cualquier tipo de dato en custodia o control de una autoridad pública”.

La LDAIP en Uruguay define información pública como “toda información producida, obtenida, en poder o bajo control de los sujetos obligados por la presente ley, con independencia del soporte en el que estén contenidas”.

## **c. 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 sistemática, aunque no existan solicitudes de por medio.

Esta información puede ser publicada de propia iniciativa, o en mérito a una obligación legal, 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 cómo 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<sup>6</sup>.

El capítulo II del Proyecto de Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública refiere a “Medidas para promover la apertura”, entre las que sugiere un contenido mínimo para los esquemas de publicación:

Toda Autoridad Pública deberá adoptar y diseminar de manera amplia, incluyendo mediante su página de Internet, un esquema de publicación<sup>7</sup>.

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

A) Su estructura orgánica; B) Las facultades de cada unidad administrativa; C) La estructura de remuneraciones por categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistema de

---

<sup>5</sup> Comité Jurídico Interamericano. Resolución 147, 14 de agosto de 2008.

<sup>6</sup> Mendel, Toby (2003) “Freedom of information. A comparative Legal Survey”. Unesco.

<sup>7</sup> Comité Jurídico Interamericano (2009). Grupo de Expertos en Materia de Acceso a la Información. Proyecto de Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información.

compensación; D) Información sobre presupuesto asignado, su ejecución, con los resultados de las auditorías que en cada caso corresponda; E) Concesiones, licitaciones, permisos o autorizaciones otorgadas, especificando los titulares o beneficiarios de éstos; F) Toda información estadística de interés general, de acuerdo a los fines de cada organismo; G) Mecanismos de participación ciudadana, en especial domicilio y unidad a la que deben dirigirse las solicitudes para obtener información.

A su vez, el Decreto reglamentario de la LDAIP, No. 232/2010, precisó y amplió las obligaciones de publicar información de modo proactivo que tienen los organismos públicos en general. Este reglamento también precisó las obligaciones de publicidad de algunos organismos en particular, en relación con su especial competencia.

El artículo 38 del decreto individualiza 31 categorías de información de naturaleza presupuestal, funcional, salarial, normativa, de rendición de cuentas, informativa respecto de la actividad de las autoridades políticas, presupuestal y de seguimiento de políticas públicas, que deben estar disponibles para el público. El presente índice incorpora entre sus indicadores monitoreados todas y cada una de estas categorías.

#### **d. Rendición de cuentas**

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.

#### **e. Gobierno Electrónico**

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 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 gubernamental, destacándose la posibilidad de transformar las relaciones fundamentales entre el gobierno, los ciudadanos, las empresas y otros grupos de interés.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup>

#### **f. Usabilidad**

El acceso a información pública a través de Internet debe ser concebido como algo integral. La información referida a Transparencia Activa en Línea 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.

---

<sup>8</sup> Deloitte (2008). "Modelos de madurez para el gobierno electrónico".

<sup>9</sup> CASTOLDI, Pablo (2002). "El Gobierno Electrónico como un nuevo paradigma de Administración". Prudentia Iuris. No. 55. Buenos Aires-Argentina. Universidad Católica Argentina.

Para medir la usabilidad de debería tener 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”<sup>10</sup>.

“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”<sup>11</sup>.

En la medición del ITAEL 2012 esta dimensión no fue contemplada.

#### **g. 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.

En la medición del ITAEL 2012 esta dimensión no fue contemplada.

---

<sup>10</sup> Paul Rueda, “Transparencia en el Poder Judicial de Costa Rica”- Transparencia y Acceso a la Información en el Poder Judicial, Cainfo (2009).

<sup>11</sup> Paul Rueda, citando al profesor Christian Hess, en “Transparencia en el Poder Judicial” (2008). CAInfo.

## **2. Marco metodológico**

El Índice de Transparencia Activa en Línea fue construido por las sociólogas Analía Corti y Mariángeles Caneiro –con el asesoramiento del experto Fabrizio Scrollini (London School of Economics and Political Science) a pedido de CAinfo y el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (Ielsur) en el año 2010, 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 partir de la aprobación del decreto reglamentario de la LDAIP (232/10) en el año 2010 y la evolución de la implementación de la política de acceso a la información pública (AIP), se hizo una reinterpretación del mismo de manera que reflejara el nuevo escenario, en un trabajo de equipo que incluyó a las dos sociólogas mencionadas y a Mariana Mas y Edison Lanza de CAinfo. De esta manera se reconstruyeron las categorías e indicadores de manera de poder lograr el objetivo del ITAeL y monitorear el nivel de cumplimiento de los sujetos obligados con sus obligaciones en materia de transparencia activa.

Dado que esta versión del ITAeL, es una versión nueva, se decidió realizar un plan piloto para certificar que la metodología fuera certera, lograra reflejar la realidad de manera eficaz y permitiera un buen análisis de los sujetos observados.

Con este fin se firmó oportunamente un convenio entre CAinfo y el Departamento de Comunicación de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay. En ese marco, se desarrolló un trabajo conjunto con el Departamento de Comunicación de la Universidad Católica del Uruguay (UCU), cuyos alumnos del curso de Metodología de cuarto año de la Lic. en Comunicación Social, fueron primero capacitados y luego aplicaron los indicadores a la muestra seleccionada.

El grupo de alumnos hizo una evaluación piloto en 40 organismos del Estado y un chequeo de los resultados entre dos grupos que previamente habían aplicado el índice por separado. Esto ocurrió entre el 29 de setiembre y el 22 de octubre de 2012. Un equipo de CAinfo validó los datos y realizó un análisis de los mismos y estos a su vez se remitieron nuevamente al Departamento de Comunicación de la UCU.

Cabe aclarar que las conclusiones que se presentan en este informe representan tendencias, ya que se trabajó con una muestra por cuotas según tipo de organismos como versión piloto del nuevo diseño del ITAeL.

A continuación se presentan los detalles de los elementos que componen el Índice:

### **Dimensiones de Análisis e Indicadores**

A los efectos de este índice, se tendrán en cuenta dos dimensiones para evaluar la transparencia activa “en línea” del sector público, vinculadas a los contenidos y formas en que se estructura la información y a la interacción de los usuarios con la misma, que denominaremos: a) Información Obligatoria; b) Interacción y participación.

## Información obligatoria

La información obligatoria resume en una serie de indicadores la información que los organismos estatales y no estatales y sus autoridades deben de publicar según obliga la LDAIP (N°18.381) y su decreto reglamentario 232/10. Cabe precisar que existen una serie de obligaciones que solo obligan al Poder Ejecutivo, las cuales se incluyen, pero no se evalúan en los casos en los que no corresponde.

Los indicadores definidos para medir esta dimensión son<sup>12</sup>:

- Creación del organismo
- Evolución histórica
- Descripción de funciones, competencias, cometidos, del organismo
- Estructura organizativa (organigrama)
- Marco jurídico aplicable al organismo
- Perfil de los diferentes puestos de trabajo a partir de jefe de dpto, gerente, director o equivalente hasta el jerarca
- *Currículum Vitae* de Autoridades
- Contacto: nombre de quienes ocupan los cargos a partir de jefe de departamento con teléfono, correo electrónico, dirección postal
- Programas operativos (de largo y corto plazo: entre 5 años y 1 año)
- Listado con los servicios que ofrece el organismo (si corresponde)
- Listado de los programas que administra el organismo (si corresponde)
- Trámites para acceder a los servicios (si corresponde)
- Nómina de los funcionarios que cumplen funciones en el mismo estando en comisión, con indicación de compensaciones recibidas con cargo a las partidas asignadas al funcionamiento del organismo
- Nómina de los funcionarios contratados, con compensaciones percibidas con cargo a partidas asignadas al organismo
- Estructura de remuneraciones por categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistemas de compensación
- Remuneración de viáticos recibidos
- Listado de comisiones de servicio en el exterior de los funcionarios, viáticos percibidos, razón del viaje y resultados del mismo, incluyendo a todas las personas que integres la delegación sin excepción alguna

---

<sup>12</sup> Los indicadores marcados con un asterisco corresponden a aquellos ítems de información que solo obliga al Poder Ejecutivo.

- Listado de programas de capacitación, número de funcionarios capacitados así como sus evaluaciones
- Convocatorias a concursos de ingreso para ocupar cargos y resultados de los mismos
- Presupuesto Asignado (Ingresos asignados por el presupuesto nacional)
- Ejecución del Presupuesto
- Auditorías: Número y tipo. Número de observaciones realizadas por rubro de auditoría sujeto a revisión. Total de aclaraciones efectuadas por el organismo
- Ingresos recibidos por cualquier concepto, con indicación del responsable en la recepción, administración y ejecución
- Reporte anual financiero (Balance)
- Información sobre Licitaciones, Concesiones etc. (Vínculo electrónico con el sitio compras estatales)
- Publicaciones y/o estadísticas asociadas a los fines de cada organismo
- Información sobre la política de seguridad y protección de datos
- Responsable de la información que se publica en el sitio web
- Dirección postal del organismo, teléfono, email de contacto
- Mapa del Sitio
- Fecha de última actualización

## **Participación e Interacción**

La dimensión Participación e Interacción refiere a la posibilidad de los ciudadanos de participar -en diversos grados y formas- de la gestión de la organización pública, centrado en este caso, en servicios *online* y *offline* y plataformas digitales. En este sentido, el estándar es tomar al ciudadano como “centro” en materia de participación y provisión de servicios.

- Materiales (formularios) en línea
- Servicios en línea (transacciones, trámites)
- Teléfono gratuito, solo información
- Redes sociales
- Avisos
- *Newsletter*
- Notificación de actualización de la página. *Feedburner* (u otros)
- Foros de opinión
- Servicios de búsqueda en la página

- Ayuda en la página
- Preguntas Frecuentes
- Glosario
- Otros idiomas
- Formato de Impresión
- Reenvío de información
- Atención en línea

Cada uno de estos indicadores fue evaluado de acuerdo a la siguiente escala y puntajes<sup>13</sup>:

- No existe: (0)
- Existe pero está incompleto y/o desactualizado: (0,5)
- Existe, completo y actualizado (1)

---

<sup>13</sup> La evaluación de cada uno del valor de los Indicadores tiene una explicación descrita previamente para cada uno de ellos, disminuyendo al máximo posible la arbitrariedad del observador. Posteriormente en las dos auditorías y chequeos cruzados que se realizaron de esta información se siguieron los mismos protocolos de medición específicos para cada categoría.

### **3. Resultados y análisis**

Fueron evaluados 40 sitios web de organismos públicos estatales y no estatales entre el 29 de setiembre y el 22 de octubre de 2012, de acuerdo a la metodología reseñada en el capítulo anterior, en base a una muestra de carácter intencional por cuotas de sectores de organismos públicos. Esta metodología se expresó en una planilla de indicadores divididos en las dos dimensiones señaladas (“Información Obligatoria” e “Interacción y Participación”), especialmente diseñada para este estudio. (Ver planilla en anexo I).

Estas dos dimensiones, con sus respectivos indicadores (unos 47 en total), fueron delimitadas y definidas por el equipo a cargo de la construcción del índice y pueden ser consultadas en el Capítulo 3 que explicita el marco conceptual de esa construcción.

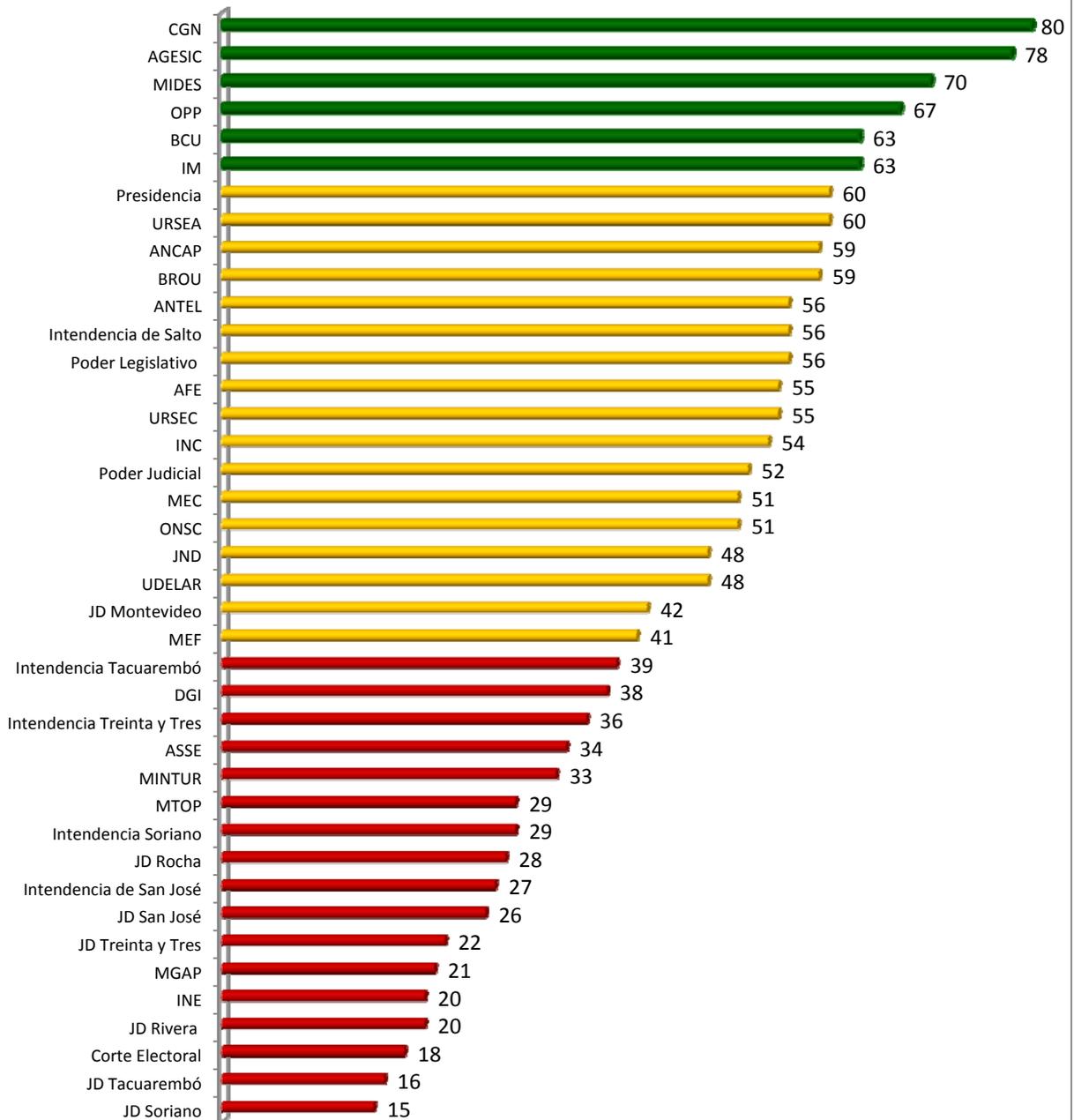
La ley fue aprobada en el año 2008 y su decreto reglamentario en el 2010. Un primer relevamiento, la primera línea basal en materia de transparencia activa en Uruguay, fue realizado en el año 2010. Este primer estudio tuvo como objetivo advertir las fortalezas y debilidades en materia de transparencia activa y publicidad, para realizar ajustes, focalizaciones y profundizaciones en el índice.

#### **1-Descripción general.**

Una mirada general a los resultados del ITAeL, nos permite observar la situación global de cumplimiento con los principios de transparencia activa, así como comparar los organismos entre sí.

El ITAeL es una indexación de los resultados globales de las dos dimensiones que lo comprenden, “Información Obligatoria” y “Participación e Interacción”. Es decir que nos da un promedio de los resultados de los indicadores que relevan tanto las obligaciones normativas con las que deben cumplir los sujetos obligados, como aquellos que se enfocan en la transparencia activa como una herramienta para la participación, los cuales se basan en criterios de la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública aprobada por la OEA.

## Gráfico 1. Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAel) año 2012



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados del ITAel 2012

El **Gráfico 1** muestra que la CGN y la Agencia de Gobierno Electrónico y de la Sociedad de la Información (AGESIC) obtuvieron las mejores posiciones 80% y 78% de cumplimiento de los

indicadores monitoreados, respectivamente<sup>14</sup>. A este nivel de cumplimiento (casi del 80%) lo sigue el Ministerio de Desarrollo (MIDES), en la línea del 70% del cumplimiento.

En el extremo opuesto del gráfico 1, encontramos que entre los organismos relevados que puntúan menos, se repiten las Juntas Departamentales, tres de las cuales cumplen con apenas un 20% o menos de los indicadores de transparencia en línea. Se trata de la Junta Departamental de Soriano con un 15%, la Junta Departamental de Tacuarembó con un 16% y la Junta Departamental de Rivera con un 20%.

El hecho de que el máximo puntaje obtenido sea entorno al 80% de cumplimiento, y que a su vez sea la realidad de uno solo de los organismos evaluados muestra que los sujetos obligados aún tienen desafíos pendientes en lo que respecta a la publicación de toda la información necesaria para brindar una rendición de cuentas integral y potenciar la interacción con la ciudadanía.

Todavía es muy extensa la lista de organismos que no cumplen ni con las obligaciones mínimas planteadas por la ley, ni llevan adelante otro tipo de herramientas online que incentiven la participación y la interacción. Luego de cinco años de promulgada la Ley de Acceso a la Información Pública, esto podría indicar la necesidad de fortalecer la institucionalidad en el control del cumplimiento de estas obligaciones, así como la importancia de desarrollar normas para estimular la participación ciudadana.

El hecho de que ningún organismo cumpla con altos niveles de transparencia activa en línea pone de manifiesto la necesidad de continuar trabajando en la sensibilización respecto a la importancia que tiene para los sujetos obligados, en términos de transparencia y de interacción con la ciudadanía.

Para obtener una lectura global se agruparon los resultados obtenidos por los diferentes organismos en cuatro niveles de cumplimiento: **alto, medio-alto, medio y bajo**; identificados en la Tabla con diferentes colores

**Tabla 1. Resultados ITAeL según nivel de cumplimiento (en porcentajes).**

Nivel de cumplimiento		% de organismos
Alto (81 a 100%)		0
Medio-alto (61 a 80%)		15
Medio (41 a 60%)		42,5
Bajo (hasta 40%)		42,5
<b>Total</b>		100

Fuente: Elaboración propia en base a los resultados del ITAeL 2012

<sup>14</sup> Como se puede observar se incluyen en la muestra algunas Direcciones Generales o Agencias que dependen de otras unidades ejecutoras, debido a la cantidad y calidad de información que manejan en vinculación con sus competencias. Así, por ejemplo, si bien la Contaduría General de la Nación es un organismo dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, la misma fue ingresada a la muestra. En este sentido, cuando se analiza al MEF no se considera a la CGN ni a otros organismos de especial relevancia como la DGI y la DNA. Lo mismo puede decirse para OPP en relación a Presidencia, etc.

Como vemos en la **Tabla 1**, la distribución indica que el grueso de los organismos se ubica en el nivel medio y bajo. A estos resultados se suma el hecho de que no existe ningún organismo que califique dentro del nivel alto, y tan solo un 15% (que representa a 6 de los 40 organismos relevados) entran dentro del nivel medio-alto.

En la **Tabla 2**, se puede observar los resultados por niveles, discriminados por grupos de organismos. Esta distribución por niveles, exhibe un mejor nivel de transparencia relativo para el grupo que denominamos “Poder Ejecutivo”. El segundo grupo que obtiene mejores resultados es el denominado “Servicios Descentralizados y Entes Autónomos”. Dentro de dicho grupo existe una clara concentración en el nivel medio, y en comparación con el anterior grupo, tiene un porcentaje menor en el nivel bajo.

Por otra parte tenemos al grupo “Juntas Departamentales”, grupo que obtiene los resultados más bajos en la distribución por niveles. No cuenta con ningún organismo que califique en los niveles alto o medio alto, y 6 de las 7 juntas relevadas (el 86%), entran en el nivel bajo.

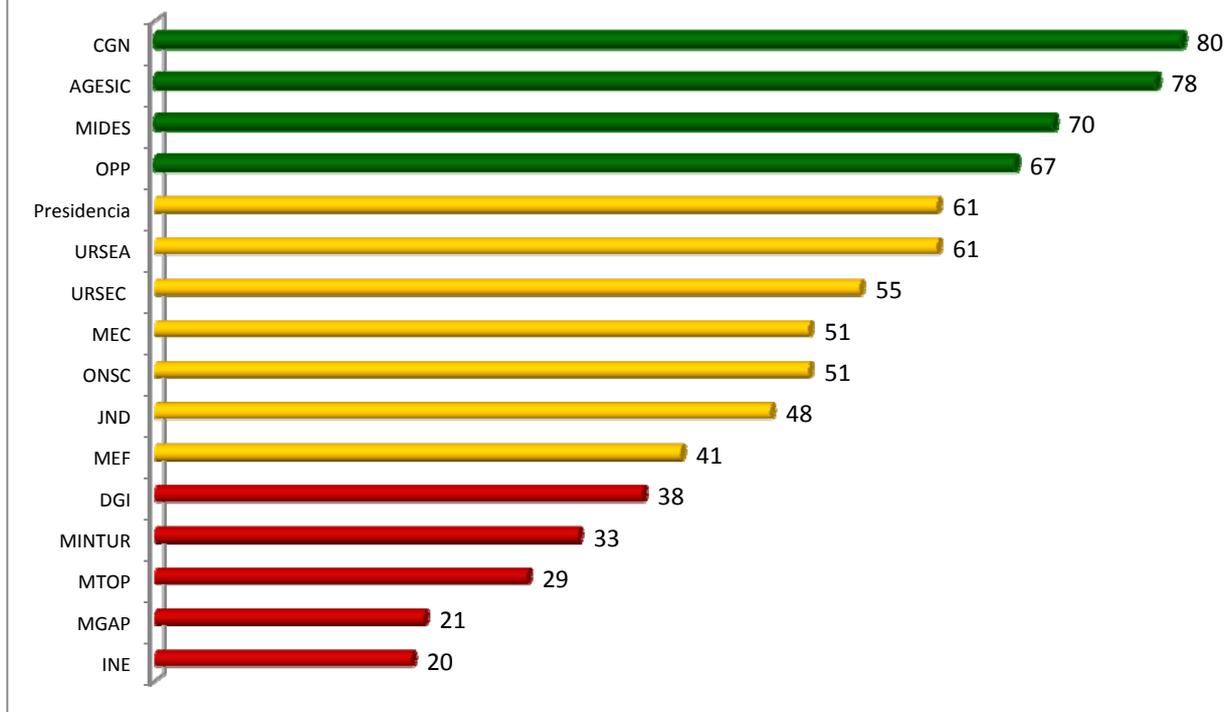
La heterogeneidad de los grupos como tales, y la información disponible, no permiten realizar afirmaciones contundentes (por lo menos para esta primera lectura) pero indica que los organismos presentan además de diferencias entre sí en el nivel de cumplimiento, disparidades entre los máximos y mínimos al interior de cada grupo.

**Tabla 2. Resultados ITAeL por tipo de organismo según nivel de cumplimiento (2012)**

		Poder Ejecutivo	Organismos de Contralor	Intendencias	Juntas Departamentales	Servicios Descentralizados y Entes Autónomos
<b>Nivel</b>	<b>% Total</b>					
Alto (81 a 100%)	0	0	0	0	0	0
Medio-alto (61 a 80%)	15	25	0	17	0	12,5
Medio (41 a 60%)	42,5	44	67	17	14	75
Bajo (hasta 40%)	42,5	31	33	67	86	12,5
<b>Total</b>	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a los resultados del ITAeL 2012

**Gráfico 2. Índice de Transparencia Activa en Línea en el grupo de organismos del Poder Ejecutivo (2012)**



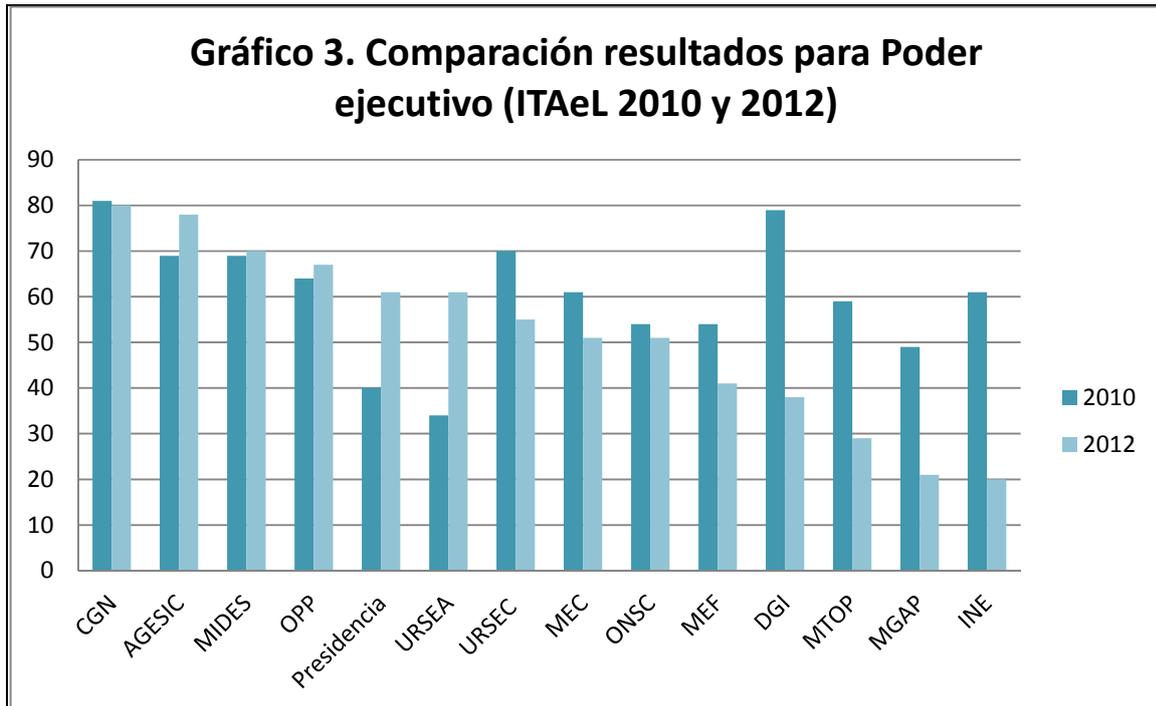
Fuente: Elaboración propia en base a los resultados del ITAeL 2012

Como se mencionaba anteriormente, existen diferencias notorias entre los máximos y mínimos dentro de los grupos de organismos, esto es muy claro para el caso del Poder Ejecutivo. En este grupo encontramos, según el **Gráfico 2**, además de los organismos mejor puntuados (CGN – AGESIC), una concentración en el nivel medio (44%) y medio -alto (25%) de cumplimiento, exceptuando los dos casos de mínima puntuación (Presidencia con 40% y URSEA con 34%).

La CGN se mantiene en el primer lugar, lo cual habla de una preocupación del organismo por mantener elevados estándares de transparencia.

De acuerdo al gráfico 2, puede afirmarse que la menor parte de los organismos evaluados tienden a mantenerse dentro de los mismos porcentajes de cumplimiento de las obligaciones de transparencia, tal es el caso del MIDES o la OPP. El resto de los organismos presentan un comportamiento diverso, con evolución o involución.

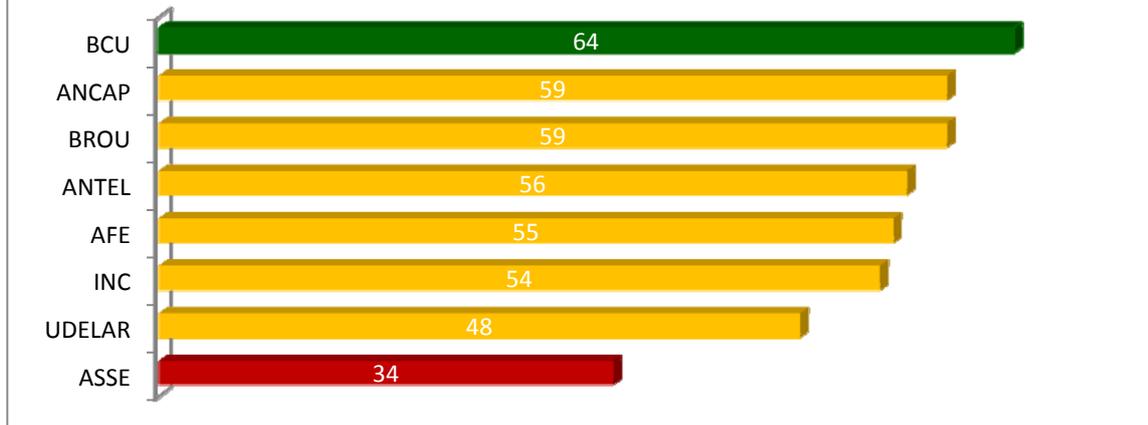
Se realizó una comparación de los resultados obtenidos por este grupo de organismos en la versión 2010 y 2012 del ITAeL. Hay que aclarar que los resultados de ambos años no son totalmente comparables, ya que los indicadores evaluados en la nueva versión agrega una serie de obligaciones comprendidas en el decreto reglamentario.



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados del ITAeL 2012

En el **Gráfico 3** se observa que poco menos de la mitad de los organismos muestra un mejor desempeño en la última evaluación y el resto muestran una involución. Vale aclarar que resultados mejores para la versión 2012 del ITAeL, significa un duro trabajo por parte de los organismos, ya que tras la aprobación de la reglamentación de la ley, todos ellos se vieron obligados por una cantidad muy considerable de nuevas pautas de publicación de información en línea. Es decir que dichos organismos, no solo mejoraron a nivel de las obligaciones de la ley, sino que adoptaron muchas de las nuevas obligaciones que agregó el decreto en materia de información obligatoria. La misma observación vale para aquellos organismos que involucionaron, no necesariamente significa un empeoramiento respecto al 2010, podría representar una dificultad en la adopción de las nuevas pautas de transparencia en línea.

**Gráfico 4. Índice de Transparencia Activa en Línea en el grupo de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (2012)**



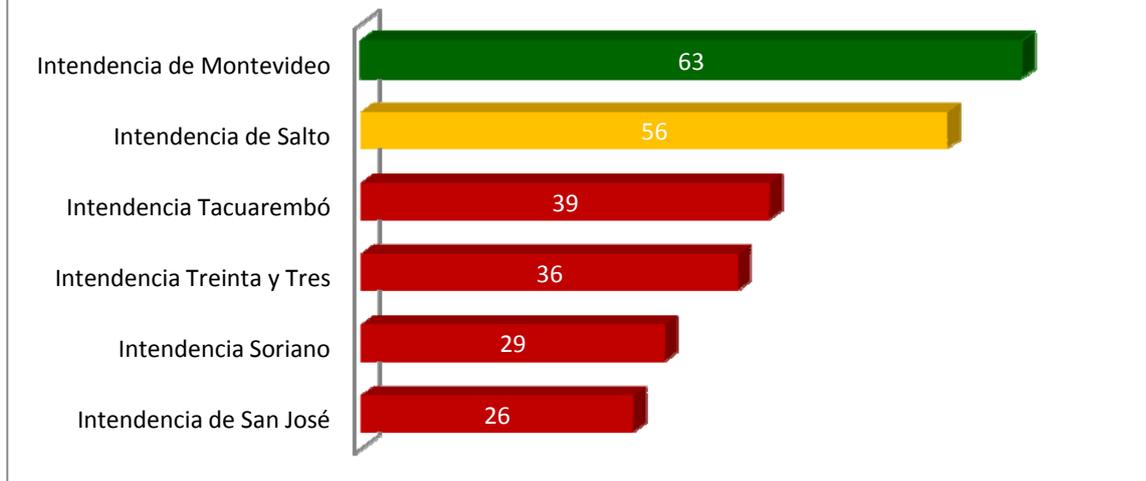
Fuente: Elaboración propia en base a los resultados del ITAeL 2012

Como se puede observar en el **Gráfico 4**, la gran mayoría de los organismos evaluados obtienen resultados por encima del 50%. Comparado con los otros grupos de organismos el desempeño es relativamente positivo.

Sin embargo, estos organismos que prestan una diversidad de servicios a la ciudadanía tienen aún mucho trabajo por delante en términos de transparencia proactiva, en el entendido que el desarrollo de mejores canales de comunicación e interacción son necesarios para explicar cuáles son los planes y políticas impulsadas, así como el destino del gran volumen de recursos que manejan.

No se toma en consideración aquí, el hecho de que muchos de estos organismos son propietarios de sociedades anónimas, que giran en el derecho privado y no cumplen con las obligaciones de transparencia, debido a que la ley de acceso a la información pública hasta la fecha no los incluye –al menos explícitamente– como sujetos obligados. Es importante analizar a estas organizaciones, debido a que estas sociedades anónimas manejan o administran una importante porción de los recursos públicos que disponen los organismos que las crearon (Antel, UTE y ANCAP por ejemplo tienen decenas de estas sociedades a su nombre).

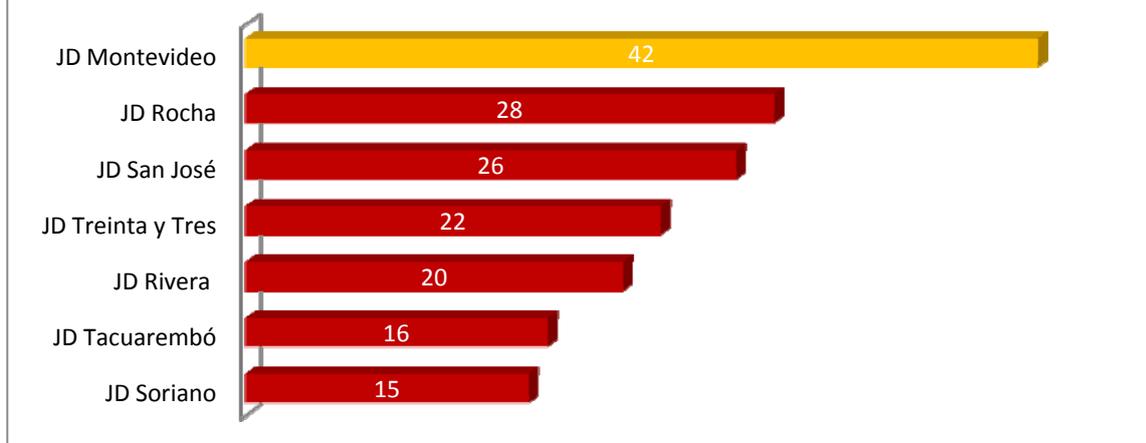
**Gráfico 5. Índice de Transparencia Activa en Línea en Intendencias Departamentales (2012)**



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados del ITAeL 2012

Como se puede observar en el **Gráfico 5**, el único organismo que se destaca dentro de este grupo es la Intendencia de Montevideo, con lo cual este resultado nos invita a reflexionar acerca de la prevalencia del centralismo que rige en la administración pública. Sería interesante contar con un estudio que indagara en profundidad respecto al cumplimiento con las pautas de transparencia por parte de todos los organismos de los niveles departamentales y municipales.

**Gráfico 6. Índice de Transparencia Activa en Línea en las Juntas Departamentales (2012)**



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados del ITAeL 2012

Por último, el **Gráfico 6** revela que el grupo de organismos que muestra un peor rendimiento respecto a las pautas de transparencia proactiva, son las juntas departamentales. Todos los organismos deliberativos de alcance departamental se encuentran por debajo de la línea del 50%, lo que pareciera ser un signo de alerta.

De los dos últimos gráficos se obtiene el resultado de que el funcionamiento de las Intendencias y Juntas Departamentales (las analizadas), ambos organismos que pertenecen al segundo nivel de gobierno y gozan de autonomía constitucional, son quienes menores niveles de cumplimiento en materia de transparencia activa, en comparación con los otros grupos. Esto es especialmente llamativo, dado que este tipo de organismos que funcionan a nivel local, son los que están más cercanos a ciudadanos y ciudadanas, motivo por el cual parecería que la transparencia es aún más preponderante. Estos resultados dejan una interrogante respecto al acceso a la información como herramienta fundamental para la participación ciudadana.

## 2. Análisis del ITAeL por dimensiones

En este apartado se focaliza el análisis en cada una de las dos dimensiones que componen el Índice de Transparencia Activa en Línea, lo que permite evidenciar el mejor posicionamiento relativo de los organismos y detectar disparidades, fortalezas y debilidades en distintas áreas de la provisión de información.

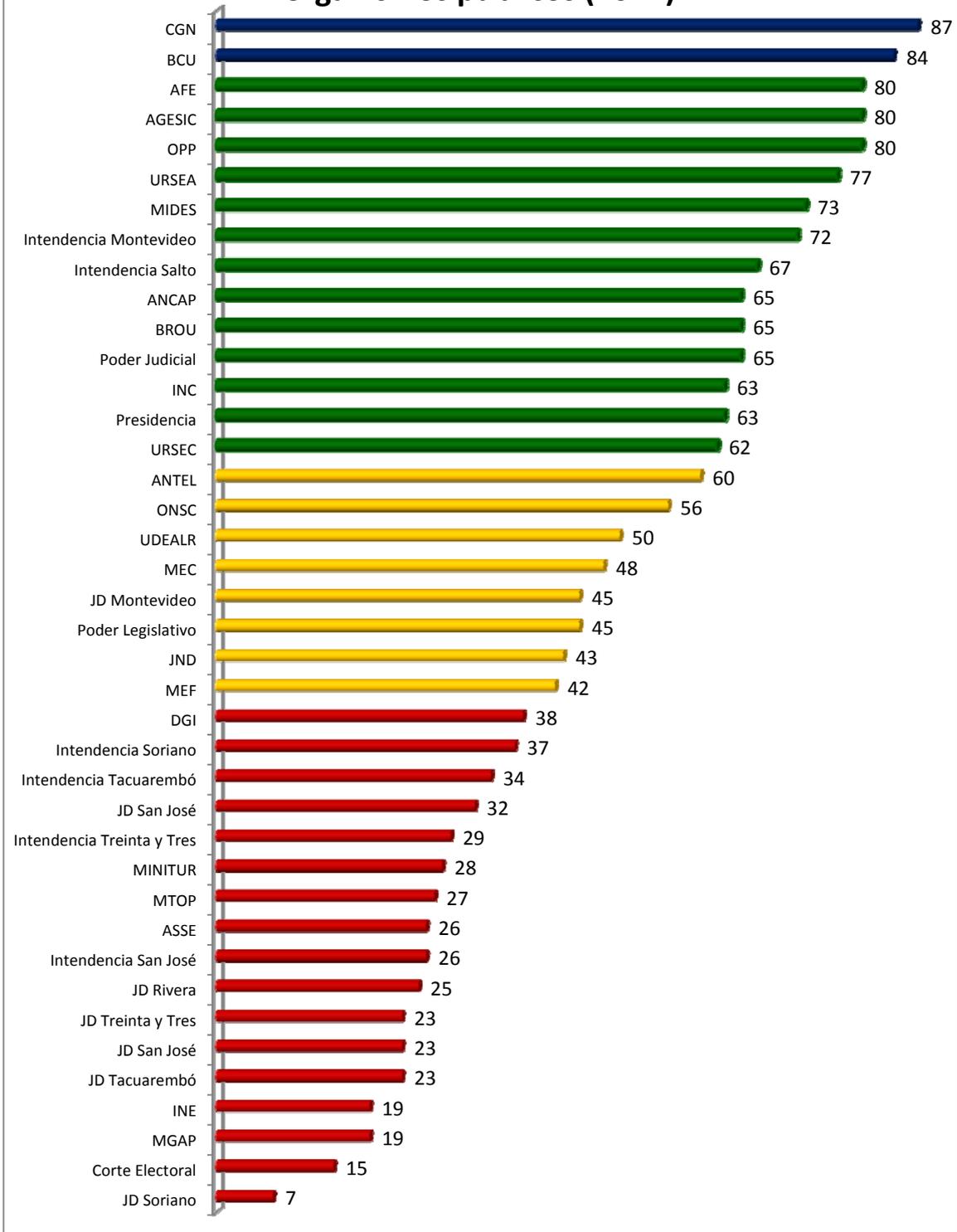
El resultado por dimensiones también abona la hipótesis del tipo de organismo como factor de relevancia, no sólo para el volumen global de información a publicar, sino del tipo de información que se prioriza.

La dimensión **Información Obligatoria**, estudia la publicación de información en los sitios web por parte de los sujetos obligados, según las obligaciones establecidas en la ley 18.381 y su decreto reglamentario 232/10. Hay que precisar que algunas obligaciones del decreto solo alcanzan a los organismos correspondientes al Poder Ejecutivo, por tanto se generaron algunos indicadores específicos para medirlas. En los casos que quedan por fuera de estas últimas obligaciones, los indicadores que las relevan se calificaron como “No corresponde”.

Esta dimensión evalúa una serie muy amplia de obligaciones las cuales se subdividen en sub-grupos de indicadores según la temática que rigen, de manera de poder facilitar el análisis de los resultados. Los sub-grupos temáticos son:

- Información general
- Información de autoridades
- Información de programas y servicios
- Información sobre funcionariado
- Información presupuestaria, financiera y adquisiciones
- Información estadística
- Información datos del sitio

**Gráfico 7. Índice de Información Obligatoria en organismos públicos (2012)**



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados del ITAeL 2012

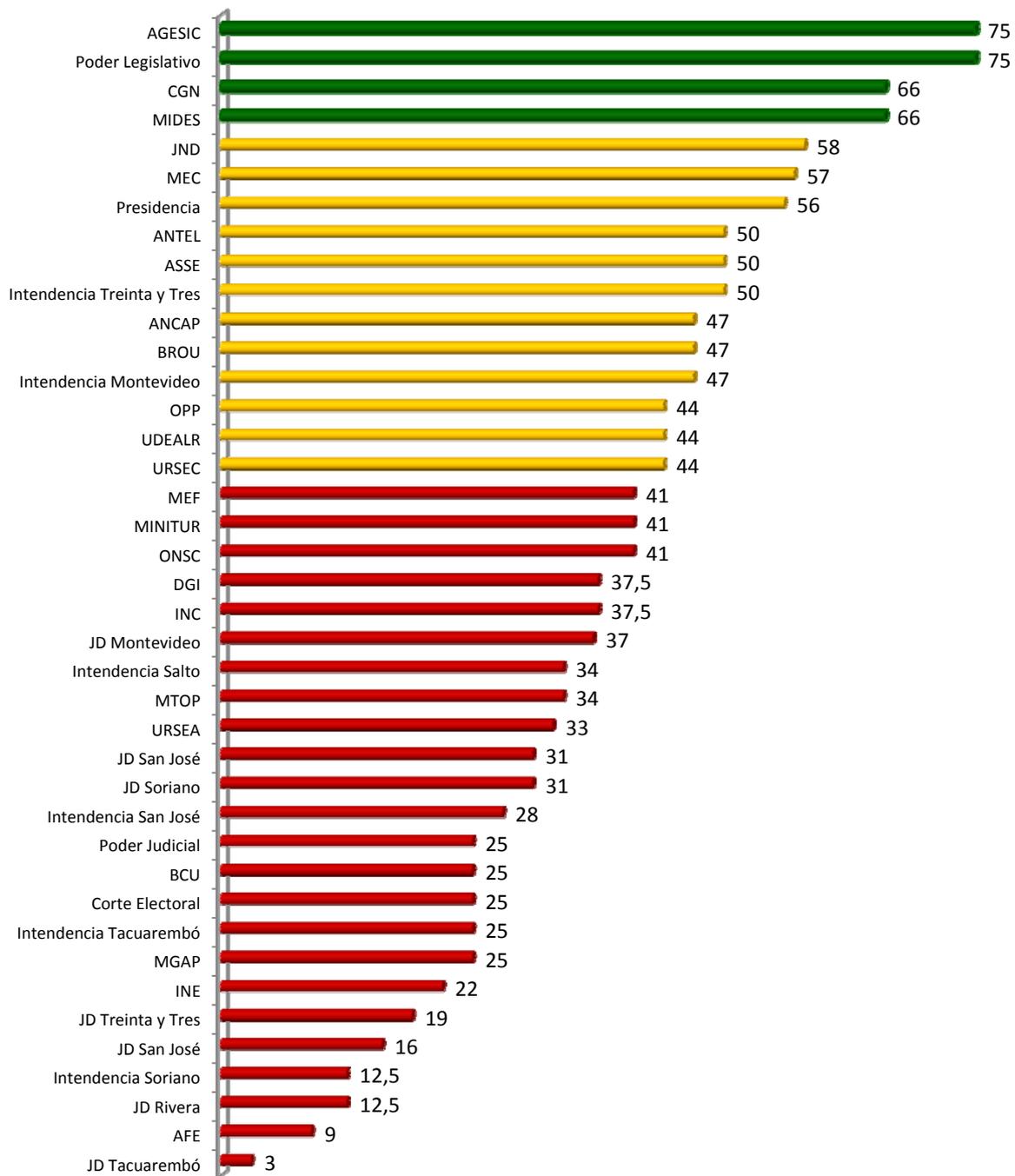
El **Gráfico 7** ilustra los resultados obtenidos en el Índice de Información Obligatoria (de la dimensión Información Obligatoria). Allí se observan resultados relativamente mejores que los obtenidos según el índice de transparencia activa que reúne ambas dimensiones. Se pueden encontrar dos organismos, CGN (87%) y BCU (84%), dentro del nivel alto y una buena cantidad de organismos que califican en el nivel medio-alto. De hecho, se puede observar que para esta dimensión, la distribución de los organismos por niveles se concentra en los niveles medio-alto y medio. De hecho, el 37,5% de los organismos evaluados dentro de esta dimensión se encuentran por encima de la línea del 50% en cuanto al cumplimiento.

Es interesante observar que entre los organismos que corresponderían al grupo de Poder Ejecutivo, a pesar de tener que cumplir con más obligaciones que el resto de los organismos, hay una tendencia a concentrarse en los niveles más altos, en comparación con los resultados al interior de los otros grupos de organismos.

En cuanto a los resultados más bajos, encontramos que todas las Juntas Departamentales relevadas, con excepción de la JD de Montevideo (45%), se encuentran en el nivel bajo de cumplimiento. Esto indica que hay un mayor incumplimiento con las pautas de transparencia en línea, dentro de este grupo. El incumplimiento se mantiene también dentro del grupo de las Intendencias, si bien no es tan marcada como para el grupo anterior.

La dimensión **Interacción y participación** fue creada a partir de una serie de indicadores que miden la transparencia en línea enfocada en la interacción con las personas y la posibilidad de crear espacios de participación. Si bien estos indicadores están por fuera de la normativa nacional que rige a los sujetos obligados, los mismos se basan en referencias que rigen internacionalmente, como la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública aprobada por la OEA.

**Gráfico 8. Índice de Participación e Interacción en portales web en organismos públicos (2012)**



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados del ITAeL 2012

El **Gráfico 8** evidencia que la mayor concentración de organismos se encuentra dentro del nivel bajo en cuanto a participación e interacción en portales web.

Entre los organismos que se encuentran mejor posicionados, se encuentran algunos que mantienen en esta dimensión resultados similares en la dimensión anterior y en el ITAeL en general. Estos organismos son: CGN, AGESIC y MIDES.

Por otra parte, se observan algunos organismos que obtenían buenos resultados en el ITAeL y en la dimensión Información Obligatoria, y sin embargo a nivel de Interacción y Participación bajan significativamente. Tales son los casos de: OPP, URSEA, BCU y URSEA, entre otros. Hay que recordar que la dimensión no reúne obligaciones que tengan los organismos, y tal vez algunos de los requerimientos pueden no ser primordiales para éstos.

También se hallan algunos ejemplos de organismos que se comportan de manera inversa que los anteriores, es decir que los resultados para la dimensión Interacción y Participación son mejores que los obtenidos para el ITAeL o la dimensión Información Obligatoria. Estos son los casos del Poder Legislativo y la Junta Nacional de Drogas (JND).

Por otra parte, los grupos Juntas Departamentales e Intendencias Municipales muestran resultados de bajo alcance en esta dimensión. Los bajos niveles en términos de Interacción y Participación son llamativos en el caso de estos dos grupos de organismos ya que su condición de Estado municipal supone otro grado de cercanía con la ciudadanía y, por lo tanto, el cumplimiento con dichos indicadores parecerían ser especialmente importantes.

Como observación general de los resultados para esta última dimensión, dados los resultados en comparación con la dimensión obligatoria por ley, parece importante *aggiornar* la normativa nacional de manera de instaurar nuevos elementos del derecho de AIP que alienten la transparencia activa para la interacción y participación. A su vez sería especialmente importante que tanto desde el Estado como desde la sociedad civil se siga trabajando sobre el AIP en el segundo nivel de gobierno, ya que por los resultados obtenidos en este relevamiento, son organismos que aún muestran altos niveles de incumplimiento.

### **3. Análisis del cumplimiento de las obligaciones de publicar (por la ley 18.381 y su decreto reglamentario 232/10)**

Como se mencionó más arriba, se relevó como una de las dimensiones del ITAeL la Información Obligatoria, 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 sujetos obligados, contenidas en el Art. 5 de la Ley 18.381 (LDAIP) y los artículos 38° al 41° del decreto 232/10.

En este apartado se realizará un análisis en mayor profundidad sobre esta dimensión, ya que se considera especialmente importante, por contener las obligaciones a las que actualmente se encuentran sujetos los organismos públicos.

Las obligaciones contenidas en dicha normativa se resumieron en una serie de 31 indicadores para los cuales se muestran en detalle en el capítulo 3.

Las primeras observaciones sobre el comportamiento de los sujetos obligados dentro de esta dimensión ya fueron realizadas en el apartado anterior. Ahora se ahondará más en los resultados de esta dimensión específicamente, tanto los comportamientos comparados con el ITAeL, como la diferencias al interior de la propia dimensión.

**Tabla 3. Resultados en Información Obligatoria según nivel de cumplimiento (en porcentajes)**

Nivel de cumplimiento		% de organismos
Alto (81 a 100%)		5
Medio-alto (61 a 80%)		32,5
Medio (41 a 60%)		20
Bajo (hasta 40%)		42,5
<b>Total</b>		100

Fuente: Elaboración propia en base a los resultados del ITAeL 2012

En primer lugar se observa en la **Tabla 3** que la concentración de los resultados en los tres primeros niveles se redistribuyen, al compararlo con los resultados del ITAeL. En esta dimensión se obtienen resultados dentro del nivel alto, lo que no había sucedido en la evaluación del ITAeL. A su vez, hay una clara concentración en el nivel medio-alto, cuando en el ITAeL, dicha concentración (tomando estos tres niveles) se encuentra claramente en el nivel medio.

Sin embargo, el porcentaje de los organismos que se encuentran en el nivel bajo es el mismo al compararlo con los resultados del ITAeL. Esto es especialmente llamativo, ya que cerca de la mitad de los sujetos obligados relevados aún no llegan a cumplir con el 40% de sus obligaciones, incluso luego de 4 años de entrada en vigencia la ley y casi tres años de su reglamento.

En la Tabla 3 se puede observar la polarización en el nivel de cumplimiento de las obligaciones. Los sujetos obligados se concentran en los grupos que cumplen relativamente muy bien con sus obligaciones y en aquellos que lo hacen de manera muy pobre. Estos resultados alientan a profundizar en un estudio en las líneas de acción tomadas por los organismos, los procesos decisionales al interior de los mismos y las curvas de aprendizaje respecto a la transparencia a partir de la aprobación de la normativa vigente.

**Tabla 4. Resultados en Información Obligatoria por niveles según grupo de organismos públicos (2012)**

		Poder Ejecutivo	Organismos de Contralor	Intendencias	Juntas Departamentales	Servicios Descentralizados y Entes Autónomos
<b>Nivel</b>	<b>% Total</b>					
Alto (81 a 100%)	5	6	0	0	0	12,5
Medio-alto (61 a 80%)	32,5	38	33	33	0	50
Medio (41 a 60%)	20	25	33	0	14	24
Bajo (hasta 40%)	42,5	31	33	67	86	12,5
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los resultados del ITAeL 2012

Del análisis de la **Tabla 4** se puede observar como el nivel de cumplimiento de los grupos de organismos difieren al comparar estos resultados con aquellos obtenidos para el ITAeL. Para esta dimensión que estamos analizando, el grupo Servicios Descentralizados y Entes Autónomos es el que presenta el mejor nivel de cumplimiento, ya que el 62,5% de los organismos relevados dentro de este grupo se concentran en los niveles Alto y Medio-alto.

Por su parte, las Juntas Departamentales muestran niveles muy bajos de cumplimiento, lo que coincide con observaciones anteriores de la necesidad de trabajar en torno a la transparencia en línea en organismos que trabajan con lo local dado su contacto directo con las personas.

Por su parte las Intendencias y el Poder Ejecutivo, aunque las primeras de manera mucho más clara, dan señal de la observación anterior de que existe una tendencia a la polarización en los niveles de cumplimiento, con una clara concentración para ambos grupos en los niveles Medio-alto y Bajo.

**Tabla 5. Comparativo ITAeL – Información Obligatoria (IO) año 2012**

Nivel		% ITAeL	% IO
Alto (81 a 100%)		0	5
Medio-alto (61 a 80%)		15	32,5
Medio (41 a 60%)		42,5	20
Bajo (hasta 40%)		42,5	42,5
<b>Total</b>		<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los resultados del ITAeL 2012

Del análisis de la **Tabla 5** podemos reafirmar algunas de las observaciones hechas más arriba, respecto a la comparación de los resultados de cumplimiento del ITAeL con la dimensión Información Obligatoria. Es especialmente llamativo que, si bien la dispersión dentro de los tres

niveles superiores varía en la comparación, los resultados para el nivel más bajo representa el mismo porcentaje, el cual concentra a cerca de la mitad de los organismos relevados. Este último resultado en un fuerte indicador de que los niveles de cumplimiento son aún muy bajos, incluso si solo se relevara lo exclusivamente obligatorio.

Estos datos revelan una situación preocupante cuando se observa el ordenamiento de los resultados como muestra el **Gráfico 7**. 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 15% de los indicadores de transparencia fueron cumplidos por el organismo. Esto representa que se contabilizaron 4,5 puntos en 31, lo que en términos de información representa tres ítems completos y uno incompleto

Para estudiar en mayor profundidad esta dimensión, se analizan algunos de los sub-grupos temáticos que conforman la dimensión Información Obligatoria, a saber: “Información sobre Funcionariado” e “Información presupuestaria, financiera y adquisiciones”. Se tomaron estos dos sub-grupos porque contienen una serie considerable de indicadores y porque a su vez se trata de temáticas de alto interés público.

Respecto al primer sub-grupo, “Información sobre Funcionariado”, está compuesto por los indicadores que se describieron al comienzo del capítulo 3, entre los números 13 y 19. La información contenida en este sub-grupo es esencial para la rendición de cuentas a nivel de funcionariado ya que se debe publicar la información sobre remuneraciones compensaciones y viáticos percibidos por funcionarios, personal contratado y pases en comisión, así como las capacitaciones recibidas y los llamados y convocatorias y sus respectivos resultados.

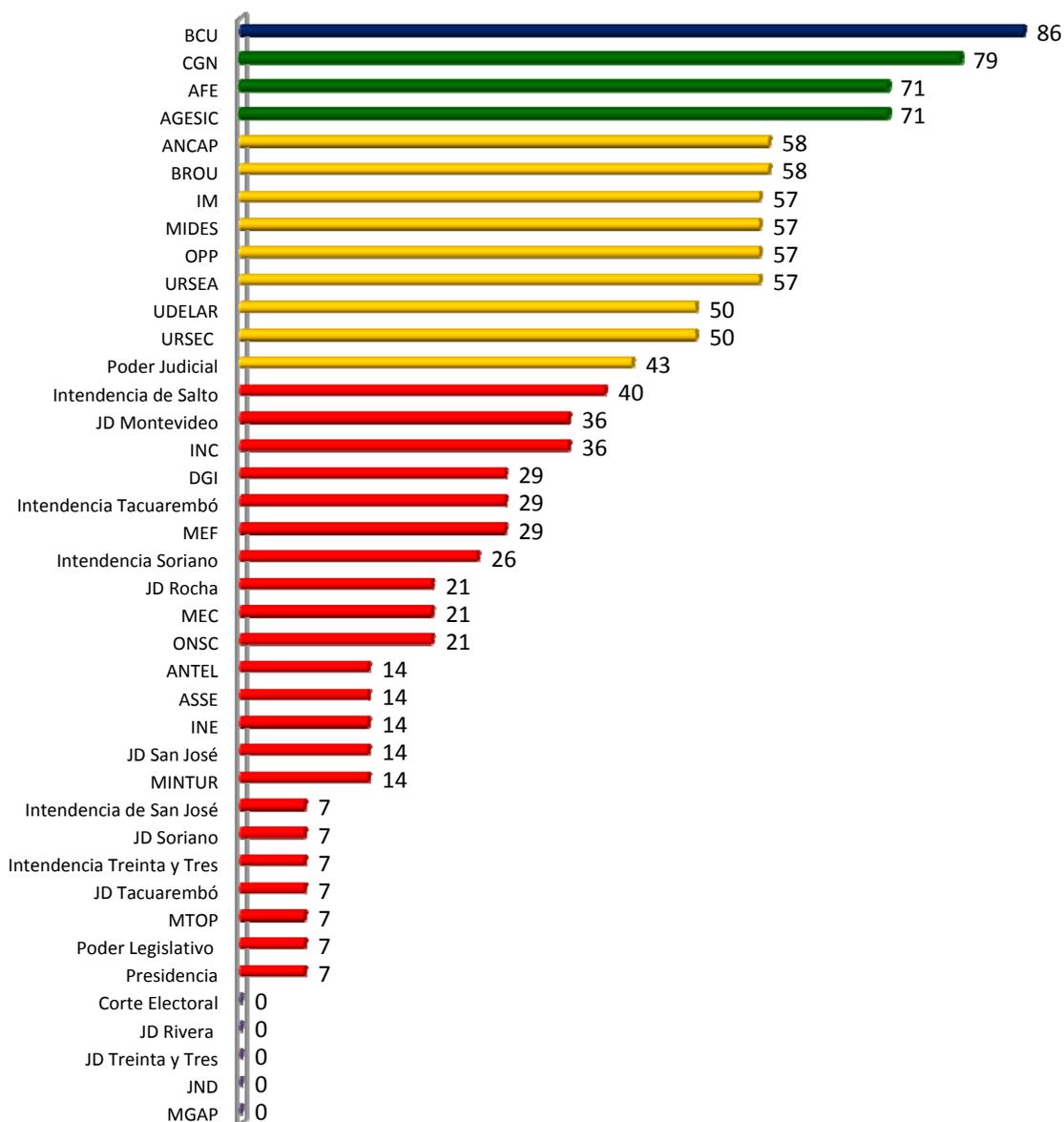
Los resultados, representados en el **Gráfico 9**, para este sub-grupo es bastante desalentador. El 75% de los organismos cumple con el 50% o menos de la información sobre el funcionariado. De hecho, el 12,5% de los organismos relevados no cumple con ninguna de las exigencias que se encuentran dentro de este sub-grupo.

La tendencia a obtener malos resultados se mantienen para el grupo de Intendencias y Juntas Departamentales. En este caso los resultados obtenidos por el grupo Organismos de Contralor son muy bajos: Poder Judicial (43%), Poder Legislativo (7%) y Corte Electoral (0%).

La falta de información en torno a esta temática constituye una señal de alerta, ya que la falta de rendición de cuentas respecto a contrataciones, pases en comisión, viáticos e inversión en la formación de funcionarios y personal contratado, puede resultar en reputación negativa.

Por otra parte la inexistencia de datos accesibles de cómo se manejan los recursos humanos en el Estado y cómo se gestiona la inversión en la capacitación de los mismos, deja un espacio para las suposiciones. Es probable que existan organismos que cuenten con planes estratégicos y una excelente gestión de sus recursos humanos y una evaluación de resultados, pero al no hacer accesible esa información, para los ojos del público, es como si la misma no existiera.

**Gráfico 9. Información sobre Funcionariado publicada en sitios web de organismos públicos (2012)**



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados del ITAeL 2012

La graficación de los resultados del sub-grupo “Información Económica, Financiera y Adquisiciones” representa una realidad notoriamente diferente a aquella del sub-grupo anterior, esto se puede observar en el **Gráfico 10**.

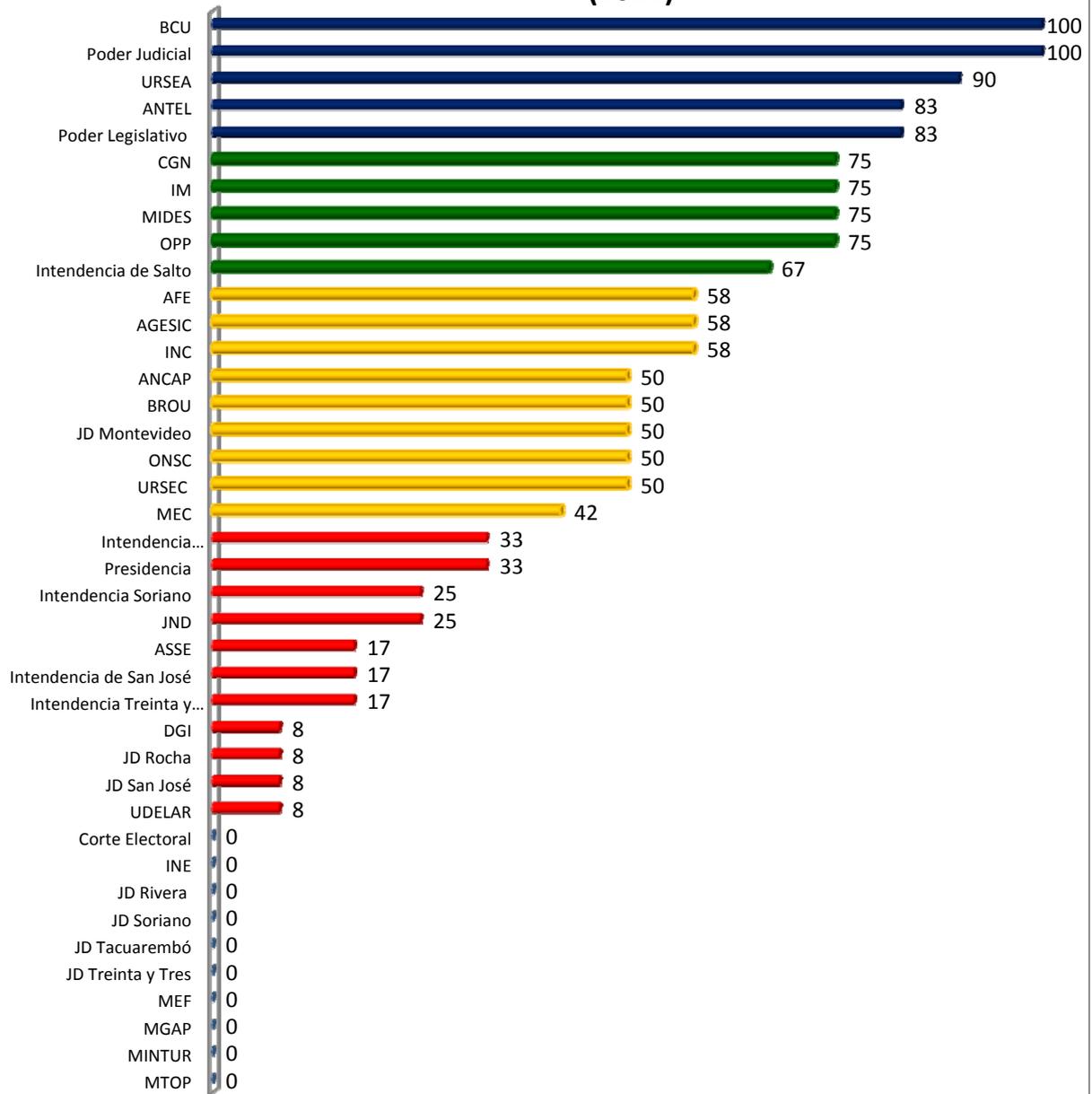
En primer lugar se observa la polarización en los resultados, con una alta concentración en el nivel más bajo y en los dos más altos.

En el nivel más alto por primera vez encontramos organismos que cumplen con el 100% de los requisitos. Es interesante notar que algunos de los organismos con mejores resultados (75% o más de cumplimiento) coinciden con los buenos resultados en el ITAeL o en la dimensión Información General, pero otros con este tipo resultados no tuvieron tan buenos resultados en los puntajes generales. Esto podría dar la pista que la información económica, financiera y de adquisiciones es vista por una diversidad de organismos como información especialmente relevante en lo que hace a la transparencia.

Este tipo de información es típicamente seguida de cerca por investigadores, periodistas, organizaciones de la sociedad civil de manera de poder relevar las rendiciones de cuentas y vigilar la calidad y fortaleza de la transparencia. Tal vez este es uno de los motivos por el cual algunos los organismos hacen especial hincapié en hacer accesible este tipo específico de información.

En lo que respecta a los peores resultados de cumplimiento se encuentra de nuevo al grupo de Juntas Departamentales, con excepción de la Junta Departamental de Montevideo (50%), las otras relevadas cumplen con un 7% o menos de los indicadores de este sub-grupo. Esto sigue dando la pauta de una consistente debilidad en este tipo de organismo en hacer accesible en línea su información.

**Gráfico 10. Información Presupuestaria, Financiera y Adquisiciones publicada en sitios web de organismos públicos (2012)**



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados del ITAeL 2012

#### 4. Líneas a futuro

La transparencia activa como dimensión de comunicación institucional para los organismos públicos ha llegado para quedarse. Luego de cinco años de promulgada la LDAIP comienzan a visualizarse avances en la temática, en la manera de cómo los organismos gestionan la información para ser divulgada a través de diversas vías, entre ellas, los sitios web institucionales fortaleciendo la transparencia como dimensión central de la gestión pública.

En este sentido, el panorama es diverso dentro del Estado Uruguayo, en la medida que hay organismos que han avanzado sustancialmente, tanto entre las dimensiones obligatorias como en la de interacción y participación y otros que no han estado a la altura de las circunstancias que crea la nueva legislación.

Lo interesante de este Índice es que no solamente recoge las disposiciones de información obligatoria, sino además aquellas vinculadas a las mejores prácticas en materia de participación e interacción del Estado con la ciudadanía. He ahí la diversidad de resultados que refleja este Índice, que por un lado visualiza organismos que puntúan en el cumplimiento de la Información Obligatoria mucho más arriba que las dimensiones de interacción y participación.

Esta realidad demuestra que una parte de los actores institucionales del Estado Uruguayo han respondido al estímulo que supone esta normativa jurídica respecto a la difusión y publicación de esta información, aunque aún queda mucho por avanzar incluso en el espacio que denominamos “Información obligatoria”.

En el mismo sentido, este trabajo deja una gran puerta abierta respecto a las potencialidades que brindan los Sitios Web Institucionales como herramienta para la generación de participación ciudadana a partir de la interacción con el Estado.

A su vez, los resultados del Informe dejan entrever a un conjunto de organismos que aún no revisten el fortalecimiento institucional suficiente como para echar a andar mecanismos internos que permitan cumplir con la normativa dispuesta en la Ley de Acceso a la Información Pública y con las buenas prácticas de interacción y participación planteadas por la OEA.

Visualizando a cada uno de estos actores públicos como organizaciones, es patente que en muchos de ellos aún faltan procesos de fortalecimiento institucional para generar los mecanismos internos permanentes que permitan una efectiva rendición de cuentas a la ciudadanía, aprovechando un canal de comunicación de fácil acceso como un sitio web.

Los escasos avances que presentan algunos organismos demuestran que aún es necesario un proceso de mayor sensibilización en la temática, no solo a nivel del personal a cargo del tema en cada una de las reparticiones públicas, sino especialmente a nivel de las jerarquías y por ende, del sistema político. La aprobación de esta Ley supuso un avance sustancial en la materia, pero aún quedan procesos de implementación pendientes, de modo de diseminar la temática de manera transversal en todo el Estado.

En este sentido, tanto AGESIC como la UAIP tienen la oportunidad de activar procesos de inducción que refuercen sobre los organismos que no han podido avanzar en sus posiciones en el ITAeL. En especial, para que la temática de transparencia se traslade al diseño y gestión de la información publicada en los Sitios Web Institucionales, se hace necesario avanzar hacia una conceptualización de este tema como parte de las estrategias de comunicación del Estado con

la ciudadanía. La generación de espacios transversales, acciones de capacitación y entrenamiento en esta materia pueden ayudar en ese sentido.

La identificación de casos particulares que brinda el ITAeL permite poder identificar la realidad de cada uno de los organismos, lo que abre la oportunidad para atender a las oportunidades de mejora específicas de cada uno de ellos.

Desde la academia, el ITAeL busca saldar en parte una deuda respecto al estudio del impacto que ha generado esta nueva regla de juego sobre los organismos del Estado. En este sentido, es necesario seguir avanzando no solo en lo planteado por el Índice como tal, sino en diálogo con los estudios organizacionales y de reforma del Estado.

En materia de estudios organizacionales, el ITAeL representa una oportunidad para profundizar los análisis respecto a cómo se comunica el Estado Uruguayo en diversos ámbitos tales como: gestión de prensa, gestión de sitios web, acciones de comunicación educativa, entre otras. El desarrollo de líneas de investigación en esta materia reconoce la necesidad que tienen varias áreas del Estado en su conjunto de mejorar la comunicación de las políticas públicas, en la medida que son un aspecto central para lograr los objetivos planteados.

En materia de estudios de reforma del estado queda abierta la oportunidad para que las estrategias de comunicación con la ciudadanía sean parte del análisis respecto a los avances en la innovación de la gestión pública. Un Estado que conoce a su mapa de públicos, tiene clara cuál es su imagen objetivo en las distintas políticas públicas que despliega, que gestiona los canales de comunicación de manera eficaz y eficiente, es un Estado que aporta a la ciudadanía información de mejor calidad. Avanzar en estudios de caso respecto a distintos organismos en el Estado Uruguayo permitirá diagnosticar cuál es el panorama en materia de comunicación del sector público en nuestro país.

A nivel de estudios comparados, el ITAeL permite analizar a nuestro país en esta materia desde una perspectiva regional. En los países cercanos a nuestro país se ha ido avanzando en transparencia con diversas regulaciones, pero dentro de un contexto político distinto en cada caso. La comparación y la obtención de un panorama de la región en materia de transparencia activa en línea es otra puerta que queda abierta a partir de este Informe.

Las futuras líneas de investigación quedan sujetas a la continuidad de acción del desarrollo de un ITAeL de carácter anual y que cuente con la colaboración de los organismos implicados en la materia.