Índice de Transparencia Activa

VERSIÓN 2013

Coordinación: Mariana Mas
Autores: Javier Pérez Seveso, Mariana Mas, Matías Ponce, Giorgina Santangelo
Metodología: Matías Ponce, Giorgina Santangelo

1. Resumen ejecutivo

La rendición de cuentas se torna un elemento inherente a los regímenes representativos institucionalizados, en los que los representantes asumen decisiones públicas en nombre de la ciudadanía. La rendición de cuentas como mecanismo de control en este escenario, funciona de manera vertical (desde los representantes al electorado) y también de forma horizontal a través de redes de poder relativamente autónomas que se vigilan mutuamente. Se entiende entonces que la representación y la rendición de cuentas llevan consigo la dimensión republicana de la democracia. [1]

En este sentido, fortalecer la calidad de la democracia implica el esfuerzo de los gobiernos por mejorar la accesibilidad de los asuntos públicos al monitoreo ciudadano de forma oportuna y confiable, de manera que le permita al ciudadano tomar decisiones política informadas y mejorar la respuesta de los gobiernos y reducir los márgenes de corrupción. [2]

El acceso a la información pública es reconocido como un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujetos sólo a un régimen limitado de excepciones, de acuerdo a estándares internacionales y proporcionales al interés que los justifica. La implementación del derecho supone una serie de prácticas establecidas para facilitar el acceso a la información por parte de las personas. Una de las vías principales es la publicación proactiva de los organismos públicos de información, a través de sus sitios web.

La obligación de publicar de manera proactiva se encuentra consagrada en la normativa uruguaya que garantiza el derecho al acceso a la información pública, en el artículo 5º de la ley 18.381, y en los artículos 38 y 40 del decreto 232/10 que reglamenta la anterior ley.

El Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAeL en adelante) se construyó con el objetivo de monitorear el nivel de cumplimiento de los sujetos comprendidos en la ley con respecto a sus obligaciones en materia a de transparencia activa, pero también tiene la cualidad de arrojar resultados que pueden transformarse en insumos para el diseño de políticas de ajuste en materia de transparencia activa. Este índice se constituye en una batería de indicadores de medición del cumplimiento de las obligaciones previstas en la ley 18.381 y su decreto reglamentario, así como indicadores que buscan medir la implementación de recursos para la interacción y participación de ciudadanos y ciudadanas. En el capítulo sobre el marco

metodológico se puede encontrar de manera detallada la construcción e implementación del índice.

Esta tercera edición del ITAeL se evaluaron los sitios web institucionales en el período del 10 de octubre de 2013 al 17 de marzo de 2014. Algunos de los hallazgos que surgen del siguiente informe son:

En términos generales los resultados siguen tendiendo a ser bajos, sólo 10% de los organismos monitoreados cumplió con más del 60% de los requisitos del ITAeL.

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 denominado "Entes Autónomos y Servicios Descentralizados": 24% de estos organismos se ubican en el nivel medio alto de cumplimiento de las obligaciones de transparencia e interacción; mientras 62% se encuentra en el nivel medio. El grupo "Personas Públicas No Estatales" también muestra niveles de cumplimiento concentrados en el rango medio.

En el otro extremo se halla la totalidad de las Juntas Departamentales, que continúan como en ediciones pasadas del ITAeL en el nivel bajo de cumplimiento con el ITAeL. Lo que indica una especial necesidad de fortalecer a estos organismos en materia de transparencia activa.

El ITAeL está compuesto por el resultado de dos dimensiones: "Información obligatoria" e "Interacción y participación. A partir de cada una de estas dimensiones se construyen índices que pueden ser analizados en forma independiente entre sí y que llevan el mismo nombre que cada dimensión.

La primera dimensión, "Índice de información obligatoria (IIO)" resume las obligaciones que rigen por ley y decreto, y por lo tanto se evalúan aspectos como la publicación de la misión y visión del organismo, la descripción de sus funciones y competencias, la estructura organizativa y facultades de cada unidad, el calendario de actividades, las noticias, las autoridades y su currículum vitae, la agenda de las autoridades y un plan estratégico, entre otros. En esta primera dimensión los organismos que obtienen mejores resultados son el Consejo Directivo Central/Administración Nacional de Educación Pública (CODICEN/ANEP), Obras Sanitarias del Estado (OSE), la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), y la Caja Notarial de Seguridad Social, entre otros.

La segunda dimensión, "Índice de interacción y participación" (IIP), refiere a la posibilidad de interacción con los ciudadanos que están previstos por los organismos. Se evalúan aquí aspectos como datos de contacto con el organismo, novedades y noticias institucionales, ayuda en línea y servicios de búsqueda en la página, entre otros. En lo que refiere a los resultados del Índice de Interacción y Participación (IIP), existe un recambio en los organismos que obtienen mejores resultados, entre los cuales están: CND, el Instituto Nacional de Carnes (INAC), la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), entre otros.

Si se compara promediamente los resultados obtenidos en el IIO y en el IIP, los resultados son muy similares entre sí. Sin embargo, el ranking de organismos para cada uno de estos indicadores varía sensiblemente entre ambos. Esto indica que puede haber prioridades distintas en la agenda de transparencia activa de los organismos públicos.

En base a estos resultados, el presente informe concluye que a casi 6 años de la entrada en vigencia de la ley 18.381 y a 4 años del dictado de su decreto reglamentario, persisten múltiples desafíos en materia de transparencia activa que deben ser abordados en el marco de una política integral de acceso a la información pública más profunda. En ese sentido, el documento plantea que frente a la asunción de un nuevo gobierno y de un nuevo parlamento a partir del próximo año, la discusión y aprobación de las reformas legales necesarias para mejorar la implementación de este derecho, la asignación de recursos acordes en el marco del presupuesto quinquenal 2015-2020, y en general, la transversalización del derecho de acceso a la información pública en los futuros planes estratégicos de todos los organismos, debieran tener un lugar destacado en la agenda pública para avanzar en el fortalecimiento de una cultura de la transparencia.

2. Marco conceptual

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 2013, 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.

El acceso a la información pública es reconocido como un derecho humano [3] fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujetos sólo a un régimen limitado de excepciones, de acuerdo a estándares internacionales y proporcionales al interés que los justifica. Este derecho es fundamental para la garantía en materia de transparencia y rendición de cuentas del Estado, la lucha contra la corrupción, la creación de condiciones básicas para la participación ciudadana y en términos generales para la mejora de la calidad de los sistemas democráticos.

En este sentido, el acceso a la información también es uno de los instrumentos más eficaces para garantizar 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, cómo se toman las decisiones y cómo las mismas se ejecutan, 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.

Para que el derecho al acceso a la información esté garantizado, 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 al principio según el cual toda la información en manos del Estado, excepto aquella resguardada por normativa, es propiedad de ciudadanos y ciudadanas, por el hecho de que Uruguay vive en un régimen democrático. Este principio debe ser sostenido por una serie de acciones que vengan desde del funcionariado (y herramientas que los habiliten a cumplirlas) como la respuesta a las solicitudes de información o la publicación de información y documentos de manera proactiva, como un elemento más del día a día de la gestión pública. Por tal motivo, el rol que asume el sector público es clave a la hora de asegurar el acceso a la información pública como derecho.

Por un lado, los incentivos generados por la regulación pueden promover 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. Este monitoreo puede revelar cuales son las claves para el trabajo en torno al derecho, tanto desde el Estado como desde la sociedad civil organizada y la academia: cuáles son los eslabones más débiles de la normativa, dónde se debe fortalecer el trabajo de implementación de la ley, cuáles son los sectores de la administración pública más vulnerables en la ejecución de la normativa y por qué, dónde se deben invertir recursos y cómo mejorar la política pública a corto, mediano y largo plazo.

La LDAIP ya tiene cinco 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, 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 Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (AGESIC). Todo cambio cultural requiere trabajo 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.[4]

Uno de los elementos centrales para garantizar la transparencia, en el marco del acceso a la información pública, es la transparencia activa. “La transparencia activa es aquella que corresponde desarrollar a los organismos públicos sin necesidad que los ciudadanos efectúen ningún tipo de solicitud o petición”[5], es aquella información que debe publicarse en los sitios web de cada organismo. En el caso uruguayo el tipo de información que debe ser publicada se encuentra reglada en el texto de la LDAIP y su decreto reglamentario.

La publicación en línea de información, datos y documentos cuenta con las condiciones básicas en Uruguay dado que cuenta con una diseminación extensa de las tecnologías de la comunicación y la comunicación, así como una fuerte política de 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 la creación de canales que aumenten la transparencia y la participación ciudadana.

Esta política 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. Es en este contexto, que la cultura de rendición de cuentas y de la transparencia activa como uno de los elementos sustanciales. Para que esto se implemente con las garantías necesarias la información debe ser provista en forma completa, oportuna y accesible por el Estado, en formatos que sean reutilizables.

Esta realidad cobra aún más relevancia por el hecho de que el país forma parte de la Alianza para el Gobierno Abierto desde 2012. Esta alianza compuesta por más de 65 países se basa en tres pilares: transparencia, acceso a la información y participación. En la propia Declaración de

Gobierno Abierto, de la cual nace la iniciativa, se requiere a los países parte, el compromiso a "incrementar la información disponible sobre las actividades del gobierno"[6]

Todos estos elementos del contexto nacional remarcan las condiciones y las necesidades de que se avance sobre el acceso a la información pública y específicamente, por la naturaleza de esta investigación, en la transparencia proactiva. Sin embargo, en la medida que no se monitorea la situación, es imposible detectar las buenas prácticas para reproducirlas y las faltas de manera de poder generar consecuencias para resolverlas.

Es en este sentido que el ITAeL tiene especial relevancia como instrumento de monitoreo, desde una perspectiva no solo de las obligaciones actuales del Estado, sino además de una perspectiva ciudadana para la construcción futura y mejora de las condiciones para que el acceso se efectivice como una garantía para la rendición de cuentas y para informar de manera que ciudadanos y ciudadanas puedan participar en conocimiento del escenario.

3. Principales definiciones

A continuación se desarrollan las principales definiciones que componen el marco conceptual del ITAeL 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 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". 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.[7] 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 la exigibilidad 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 significante, cuya definición debe ser amplia, incluyendo toda la que es controlada y archivada en cualquier formato o medio por los Estados.[8] En el mismo sentido, la Ley Modelo Interamericana define "información pública" como "cualquier tipo de dato en custodio 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"

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[9].

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[10].

A los efectos de la esta 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 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 todo un compendio de estas obligaciones.

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.

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.[11] 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.[12]

Gobierno abierto

Un gobierno abierto es aquel que "trabaja con los ciudadanos, la sociedad civil y otros actores para resolver de manera colaborativa problemas importantes que enfrenta la sociedad. Un gobierno abierto se basa en tres principios fundamentales interrelacionadas": Transparencia de la información y de los datos: La información sobre las actividades gubernamentales (por ejemplo, la toma de decisiones, la formulación de políticas, la prestación de servicios, resultados) son fáciles de obtener o encontrar, de comprender y de utilizar. Participación ciudadana: Ciudadanos/as son capaces de incidir, desarrollar, contribuir monitorear y evaluar las actividades gubernamentales, de manera equitativa y sin discriminación. Rendición de cuentas: Existen políticas sólidas y mecanismos que habilitan la rendición de cuentas del gobierno de sus propias actividades, ante la ciudadanía."[13]

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. La usabilidad de un sitio web refiere al "grado en que un [sitio] (...) puede ser usado por determinados usuarios para conseguir objetivos específicos con efectividad, eficiencia y satisfacción en un contexto de uso específico"[14]. "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 sólo estén al alcance de quienes cuenten con ese programa, lo cual implica pagar la respectiva licencia"[15].

En la medición del ITAEL 2013 esta dimensión no fue contemplada. Sin embargo se considera una condición fundamental para el efectivo funcionamiento de la transparencia activa. Se espera que en futuras ediciones del ITAeL se pueda estudiar este factor, o que otros actores de la sociedad civil o la academia lo desarrollen en estudios futuros.

Accesibilidad

El sitio a través del cual cada organismo publica información debe de cumplir con los estándares de accesibilidad. “La accesibilidad Web significa que personas con algún tipo de discapacidad van a poder hacer uso de la Web. En concreto, al hablar de accesibilidad Web se está haciendo referencia a un diseño Web que va a permitir que estas personas puedan percibir, entender, navegar e interactuar con la Web, aportando a su vez contenidos.”[16] 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 y en general no es una dimensión tomada a la hora de evaluar la transparencia activa. Se espera que la misma pueda ser tomada por futuras ediciones del ITAeL, pero también como un pilar en la política de transparencia de los sujetos obligados para garantizar el acceso a la información a todas las personas.

4. 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 Centro de Archivos y Acceso a la Información (CAINFO) y el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (Ielsur) en el año 2010, en el marco 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.).

La aprobación del decreto reglamentario de la LDAIP (232/10) en el año 2010, permitió fortalecer la confiabilidad y validez de los indicadores de análisis. Este trabajo de afinación del instrumento estuvo a cargo de 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.

Debido a la mayor complejidad del instrumento, el equipo de investigación decidió realizar un piloto de aplicación con una muestra reducida de organismos de manera de observar cómo estos cambios se reflejaban en los resultados. Para la implementación del piloto, se realizó un acuerdo interinstitucional entre CAinfo y el Departamento de Comunicación de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay.

En 2012, los profesores Matías Ponce y Giorgina Santaneglo, del Departamento de Comunicación realizaron el piloto en 40 organismos del Estado. Los resultados del trabajo de campo se chequearon con dos grupos testigos a los que previamente se 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 elanálisis con el Departamento de Comunicación de la UCU.

Para el año 2013 se realizó un censo de los sujetos a estudiar en el período del 10 de octubre de 2013 al 17 de marzo de 2014. La supervisión de la recolección de datos estuvo a cargo de los profesores Matías Ponce y Giorgina Santangelo del Departamento de Comunicación de la UCU y el trabajo de campo fue realizado por alumnos de la Lic. en Comunicación.

En esta edición, la supervisión de los datos fue realizada con un triple chequeo. El primero lo realizaron asistentes de investigación del Departamento de Comunicación, el segundo chequeo fue realizado por los profesores a cargo y el tercero por los investigadores de CAINFO. Además, se duplicó el relevamiento de información en el 10% de los casos observados con

ánimo de realizar en el mediano plazo un índice de homogeneidad que nos permita medir y reducir el error humano.

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 abordan 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:

- 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 departamento, 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 mensual nominal de todos los funcionarios incluyendo todas las prestaciones en razón de los diferentes sistemas de compensación que se aplicaren.
- Indicadores de los viáticos recibidos y la determinación de su utilización

- 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 integran la delegación sin excepción alguna
- 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 auditoria 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, correo electrónico 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 en línea (online) y fuera de línea (offline) y plataformas digitales. En este sentido, el estándar es tomar al ciudadano como centro en materia de participación y provisión de servicios. Los indicadores definidos para medir esta dimensión son:

- Materiales (formularios) en línea
- Servicios en línea: transacciones, trámites (Solo aplica en caso de que el organismo ofrezca alguna prestación o produzca bienes)
- Datos de contacto con el organismo
- Redes sociales (Solo aplica en caso de que el organismo ofrezca alguna prestación o produzca bienes)
- Actualizaciones, novedades, noticias institucionales
- Sala de prensa en sitio web institucional
- Notificación de actualización de la página. *Feedburner* (u otros)
- Foros de opinión (solo aplica en caso de que el organismo ofrezca alguna prestación o produzca bienes)
- Servicios de búsqueda en la página

- Ayuda en la página
- Otros idiomas
- Preguntas frecuentes
- Glosario
- Formato de impresión (Trámites electrónicos o información administrativa general anunciada en diarios)
- Atención en línea
- Acceso a microdatos en formatos abiertos

Escala y puntajes

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. Cada uno de estos indicadores fue evaluado de acuerdo a la siguiente escala y puntajes.

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

5. Comunicación para la transparencia

Comprender la definición de transparencia activa significa introducirse en los procesos de comunicación dentro del Estado ya que es a través de las prácticas de comunicación que se operacionalizan los principios analizados en el ITAEL. En este sentido la ampliación de algunos indicadores en la dimensión transparencia activa tiene por objeto entrecruzar los principios de acceso a la información pública con otros vinculados a la gestión de la comunicación con la ciudadanía.

David Easton [17] ejemplifica el proceso del sistema político como un ciclo de retroalimentación de una red política, que va desde el punto inicial del producto hasta el retorno a las autoridades. Estas últimas son, por definición, los acreedores de productos: la retroalimentación debe volver a ellas si se quiere que resulte eficaz para enfrentar la tensión. Para aportar a la fluidez del proceso, el autor utiliza la metáfora de una "caja negra" que debe tender lazos con la ciudadanía, escuchando sus características, intereses y necesidades. Pero, por otro lado, tiene la misión de comunicar a la ciudadanía cuál es la actividad del sistema político y, fundamentalmente, cuáles son las políticas públicas que se están produciendo desde el Estado.

Gracias a la comunicación de las instituciones del sector público relevadas en ITAEL la "caja negra" podría volverse mucho más transparente.

La comunicación es una herramienta fundamental en este esquema multi-actoral de la esfera pública. Quienes la utilicen en forma efectiva logran aprovechar la estructura de oportunidades que se abre; quienes no, desaparecen del escenario principal.

Una de las principales funciones de la comunicación del sector público es la de generar esa visión del conjunto social, respetando las distintas opiniones, identidades, territorios, etc. En este sentido una buena comunicación en la que el sector público se asegure de informar de manera efectiva a los ciudadanos los temas atingentes a la institución, mejora la percepción de legitimidad y reputación del Estado.

Una segunda función de la comunicación de gobierno refiere al rol de intermediación entre intereses disímiles dentro de una misma comunidad. El mapa de públicos de una oficina pública es amplio y debe intervenir estratégicamente sobre cada uno de ellos. Por ello la representación política puede definirse como una relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes, por efecto de la cual los segundos están autorizados a gobernar en nombre, siguiendo los intereses de los primeros, y están sujetos a una responsabilidad política de sus propios comportamientos frente a los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales (Cotta 1985). [18]

Para ejercer esa tarea de representación se requiere de oído muy afinado y de una voz que comunique a diversos públicos la agenda del gobierno. Alguna de las nuevas dimensiones que

toma en cuenta el Índice de Transparencia Activa en Línea hace mención a la actualización de noticias institucionales o presencia en redes sociales que se deben tener en cuenta para interpretar los esfuerzos de comunicación que está queriendo hacer el organismo público.

6. Resultados y análisis

Fueron evaluados 113 sitios web de organismos públicos estatales y no estatales entre el 10 de octubre de 2013 al 17 de marzo de 2014, 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).

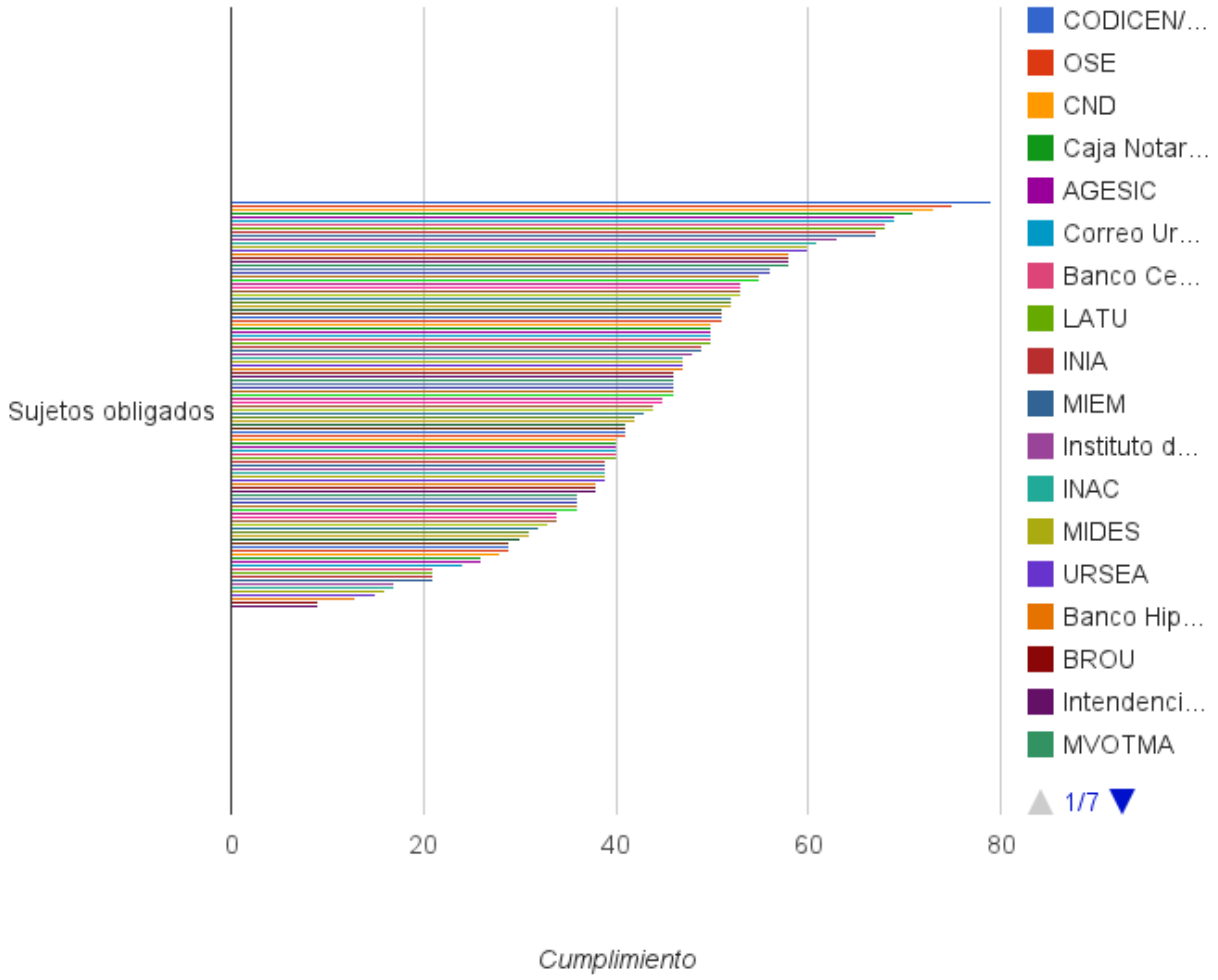
Estas dos dimensiones, con sus respectivos indicadores (unos 47 en total), fueron delimitadas y definidas por el equipo a cargo de la construcción del índice y pueden ser consultadas en el Capítulo 3 que explicita el marco conceptual de esa construcción. La ley fue aprobada en el año 2008 y su decreto 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.

En 2013 se realiza una nueva edición de la investigación que muestra los resultados de cumplimiento de los sujetos obligados en 2012, los cuales incluyen en gran medida las nuevas obligaciones en materia de transparencia activa, al estar en vigencia el decreto reglamentario. Ahora, se presenta una nueva evaluación que tiene por objetivo mostrar cómo se cumple en el año 2013, agregando algunos nuevos indicadores en cuanto a "Participación e Interacción", ya que no solo hay mayor demanda de este tipo de facilidades, sino que además las herramientas para llevarlo a cabo están sumamente avanzadas a nivel mundial, pero en nuestro país también.

6.1. Resultados generales

En primera instancia se van a observar cómo se comportan todos los sujetos obligados respecto al cumplimiento del Índice de Transparencia en Línea (ITAeL). El **Gráfico 1** nos permite tener una visión global de los resultados mostrados por cada uno de los organismos en la evaluación que se hizo para 2013.

Gráfico 1. Nivel de cumplimiento de todos los organismos.



Como se puede observar, aquellos muestran mejores puntajes son Codicen/ANEP (79%),OSE (75%) y Caja Notarial de Seguridad Social (71%).

A este nivel de cumplimiento los siguen la AGESIC y El Correo Uruguayo con 69%, el Banco Central del Uruguay y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) ambos con un porcentaje de 67%. En el otro extremo encontramos algunas Juntas Departamentales que no puntúan por no contar con sitio web propio. Entre aquellos organismos que cuentan con sitio pero registran los niveles de cumplimiento más bajos están las Juntas Departamentales de Flores y Paysandú con 89% y la de Treinta y Tres con un 12%.

El hecho de que ningún organismo haya obtenido un porcentaje por encima del 80% muestra que aún quedan una serie de desafíos por encarar en cuanto a la publicación de información y puesta al público, vías para la interacción con ciudadanos y ciudadanas. Si bien esta versión del ITAeL es un poco más exigente en cuanto a los indicadores de participación e interacción, se hizo con el convencimiento que casi a 6 años de aprobada la ley y 4 de su decreto reglamentario, los sujetos obligados han tenido la oportunidad de ir adaptando sus páginas web a la serie de requisitos determinados allí.

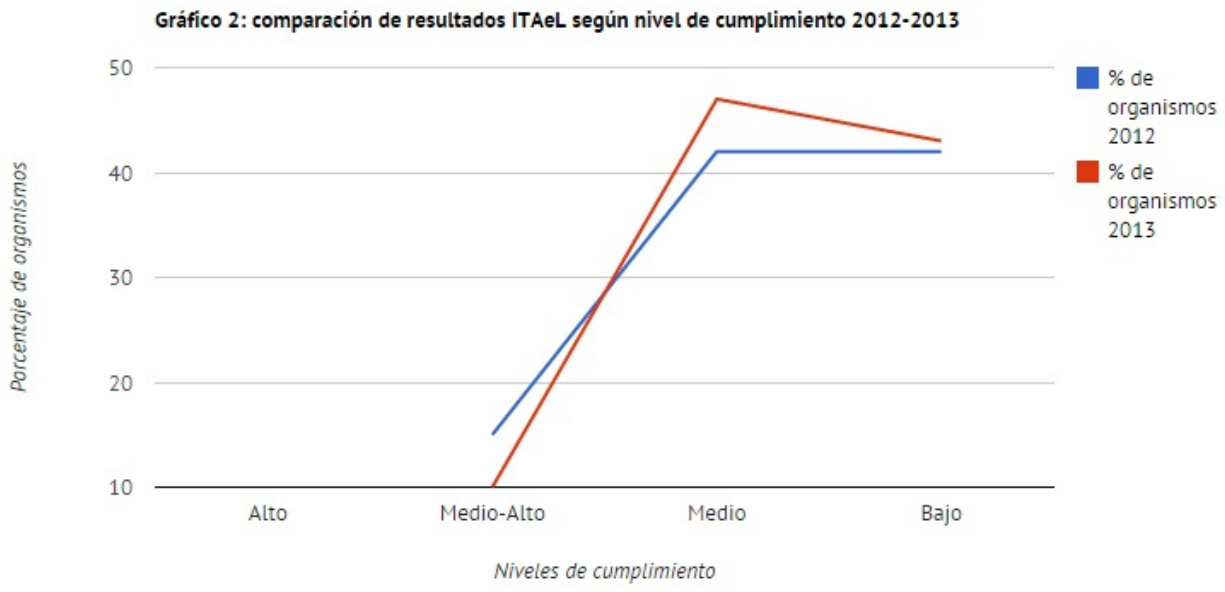
En esta nueva versión del ITAeL vuelve a aparecer la necesidad de crear un sistema permanente de monitoreo de la transparencia activa desde el organismo de control que funcione como observatorio. Un observatorio de este tipo, no solo permitiría cumplir con tareas de fiscalización sino que también podría facilitar la producción de estándares sobre publicación de información, planes de cómo publicar la información y recomendaciones para mejorar los niveles de usabilidad de los sitios, con un claro enfoque hacia las necesidades de usuarios.

Para obtener una lectura global sobre los resultados obtenidos por los sujetos obligados, se los agrupó en cuatro niveles de cumplimiento: alto, medio-alto, medio y bajo; identificados en la **Tabla 1** donde se detallan los porcentajes comprendidos dentro de cada uno de los niveles.

Tabla 1. Resultados ITAeL por niveles

NIVEL	% POR NIVEL
Alto (81 a 100%)	0
Medio-alto (61 a 80%)	10
Medio (41 a 60%)	47
Bajo (hasta 40%)	43

Como se observa en la **Tabla 1** la distribución indica que la mayoría de los organismos (47%) se agrupan en torno al nivel medio de cumplimiento. Lo sigue el nivel bajo que agrupa al 43% y el medio-alto al 10%. Ningún organismo evaluado alcanzó un nivel alto de cumplimiento. Este dato se repite en relación al Itael 2012. Estos resultados según los cuales el 90% de los organismos monitoreados no superan el 60% de los requisitos del índice de Transparencia Activa revela la persistencia de importantes desafíos en cuanto a abrir la gestión al escrutinio público, la rendición de cuentas y generar condiciones para la participación ciudadana informada.



Si tenemos en cuenta la evolución en relación al Itael 2012 observamos que los resultados son similares: la mayoría de los sujetos obligados se sitúa en torno a un nivel bajo o medio de cumplimiento (92% Itael 2013, 85% en el Itael 2012) y un porcentaje sensiblemente menor ocupa lugar en medio-alto o alto (10% en 2013 y 15 % en 2012).

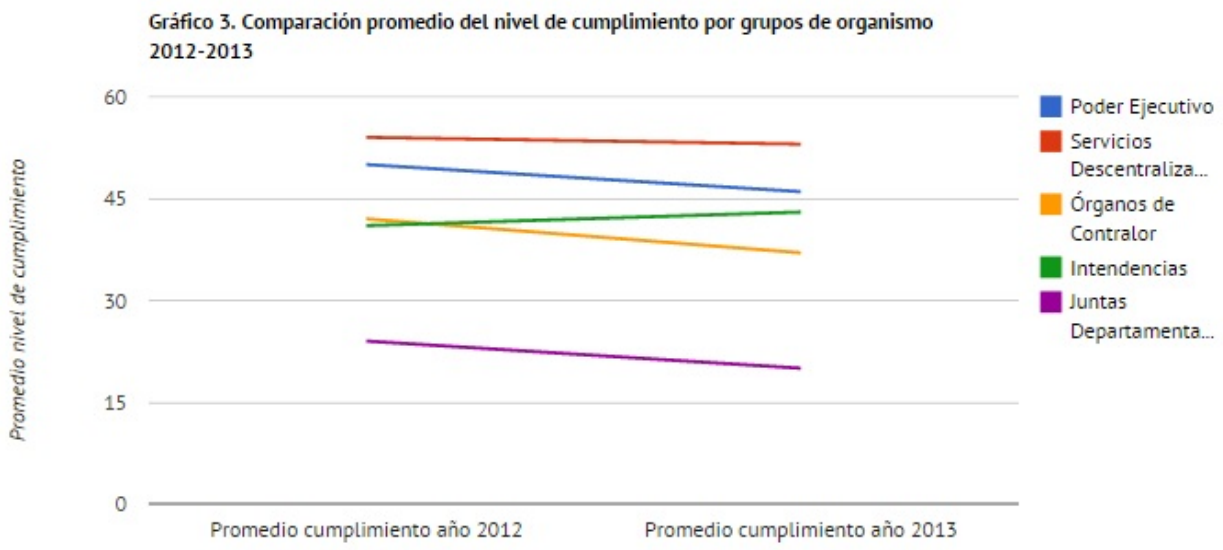
En la **Tabla 2** se puede observar los resultados por niveles, discriminados por grupos de organismos. Se tomó a todos los sujetos obligados y se los dividió en siete grupos de organismos. Esta distribución por niveles, exhibe un mejor nivel de transparencia relativo para el grupo denominado "Entes Autónomos y Servicios Descentralizados", seguido con una idéntica distribución por “Poder Ejecutivo” (conformado por las Oficinas de Presidencia y otras unidades dependientes) y por "Ministerios". Dentro de dichos grupos existe una clara concentración en el nivel medio, y en comparación, el primer grupo se despega por tener una mayor concentración en el nivel medio-alto.

Luego encontramos a los grupos "Intendencias" y "Organismos de Contralor" los cuales tienden a concentrarse en los dos últimos niveles de cumplimiento. Por último el grupo "Juntas Departamentales", todas las cuales están en el nivel más bajo, lo que implica que ninguna cumple con más del 40% de los requisitos del ITAeL. Dentro de dicho grupo la Junta de Montevideo (40%) y la Defensoría del Vecino (39%) muestran mejores resultados. 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 cumplimento, disparidades entre los máximos y mínimos al interior de cada grupo.

Tabla 2. Resultados ITAeL por niveles según grupo de organismos.

NIVEL	PODER EJECUTIVO	ENTES AUTÓNOMOS Y SERVICIOS DESCENTRALIZADOS	MINISTERIOS	PERSONAS PÚBLICAS NO ESTATALES	ORGANISMOS DE CONTRALOR	INTENDENCIAS	JUNTA DEPA
Alto (81 a 100%)	0	0	0	0	0	0	0
Medio-alto (61 a 80%)	8	24	8	17	0	0	0
Medio (41 a 60%)	62	62	62	52	50	53	0
Bajo (hasta 40%)	31	14	31	30	50	47	100

A continuación se puede observar como evoluciona en promedio entre el año 2012 y el 2013, la performance en el cumplimiento del ITAeL por grupos de organismos. Cabe notar que en esta versión se relevaron casi tres veces más organismos que en la versión 2012, lo que afecta directamente los resultados de los promedios. También en esta versión del ITAeL se agregaron nuevos grupos de organismos. A los efectos del **Gráfico 3**, se promediaron los resultados del grupo "Poder Ejecutivo" sumado al de "Ministerios", a los efectos de comparar el resultado con el año 2012. Si bien existen ciertas diferencias en la construcción del ITAeL entre 2012 y 2013, estas no afectan los indicadores que miden las obligaciones que tienen los sujetos obligados. De todos modos, es relevante hacer este tipo de medición para monitorear las tendencias que existen en cuanto a la evolución o involución en materia de transparencia activa.

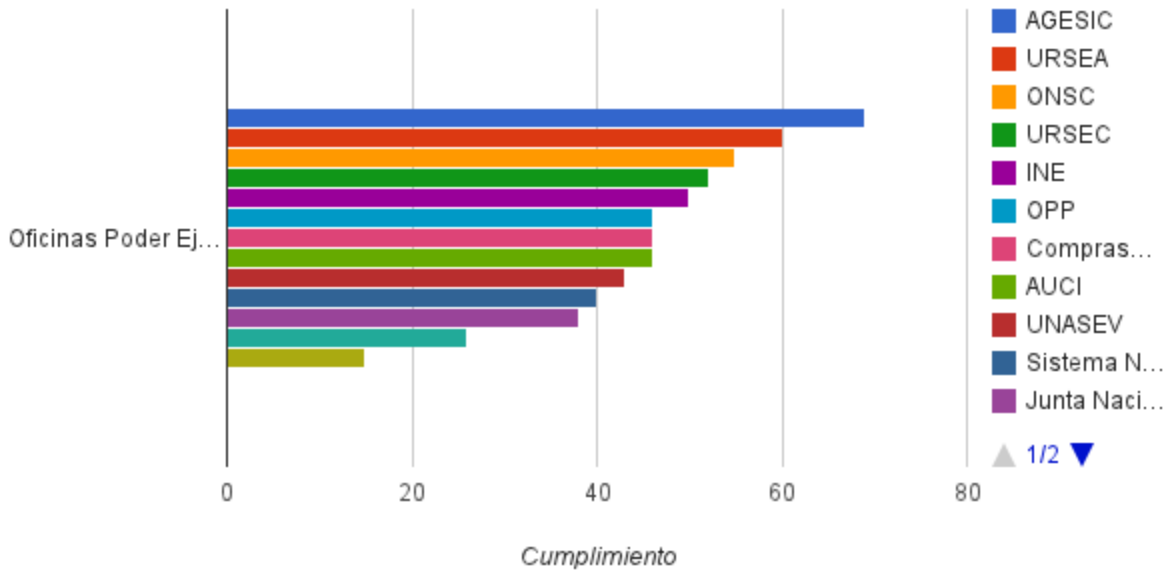


Los resultados arrojan que hay una tendencia a la baja en los niveles de performance en todos los grupos de organismos, lo que en parte podría estar explicado por los cambios introducidos en la construcción del Índice y la agregación de más organismos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que se trata del trabajo de un año, lo que ha dado a los organismos más tiempo para trabajar en la mejora de sus respectivos sitios en clave de transparencia activa. El único grupo que efectivamente muestra una mejora son las Intendencias, aunque como se vio antes siguen puntuando dentro de los niveles más bajos. Este resultado es especialmente significativo siendo que el año pasado sólo se relevaron 6, mientras que en esta versión todas ellas fueron evaluadas. La ampliación del universo de estudio tiende a bajar los promedios, por lo cual un crecimiento significa una mejora relevante en el cumplimiento con la transparencia activa por parte de dichos organismos. Una situación similar es la del grupo "Entes Autónomos y Servicios Descentralizados", grupo que solo muestra un punto porcentual menos en comparación con la versión anterior del ITAeL. Los otros tres grupos muestran comportamientos similares, con una baja de entre 4 o 5 puntos porcentuales.

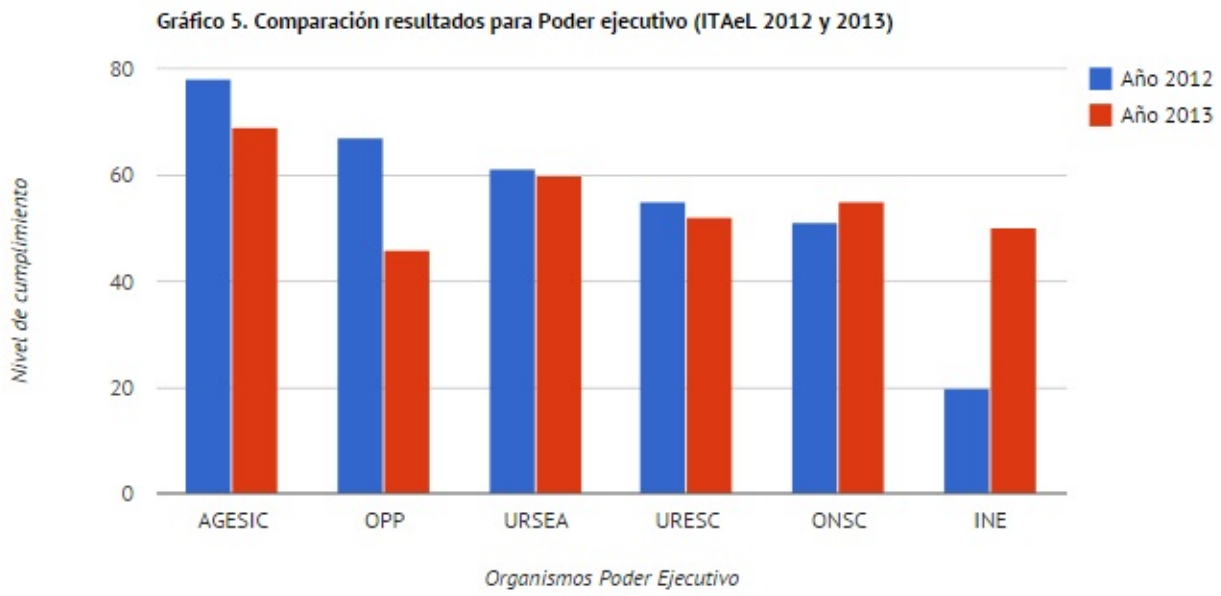
6.2. Resultados por grupos de organismos

Poder Ejecutivo

Gráfico 4. Índice de Transparencia Activa en Línea en el grupo Poder Ejecutivo.



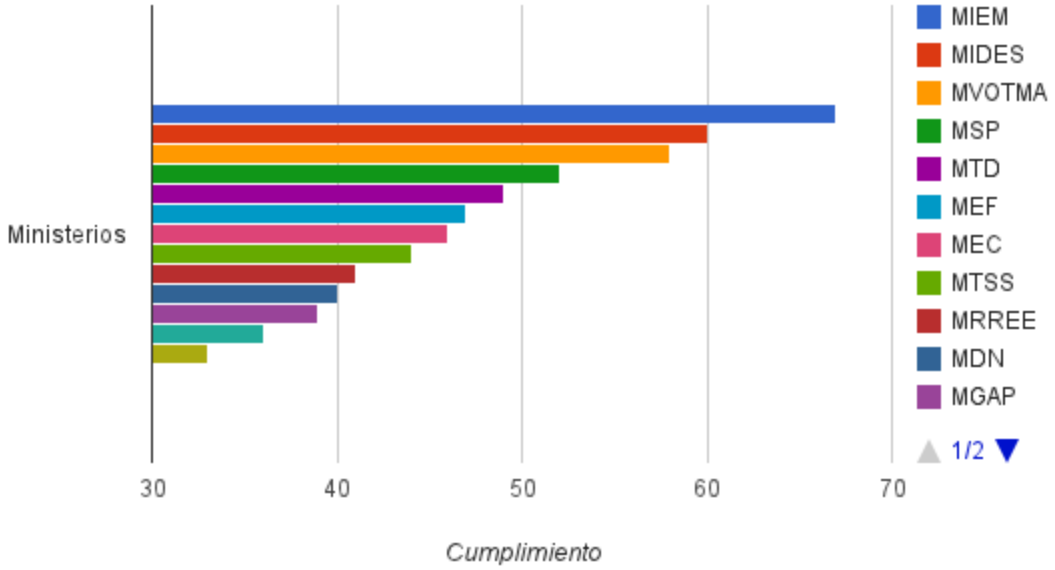
En el **Gráfico 4** se pueden apreciar diferencias notorias entre los máximos y mínimos dentro del grupo de organismos. En este grupo que se está analizando encontramos una concentración en el nivel medio (el 61% de los organismos). Por fuera de este nivel está AGESIC en el grupo medio-alto y el 31% de los organismos del grupo en el nivel bajo. Cabe recordar que en esta versión del ITAeL, el grupo Poder Ejecutivo está conformado por las oficinas de presidencia y otras unidades dependientes (Ver en el anexo II el detalle de la composición de cada grupo) . Por tanto muchos de estos sujetos obligado fueron evaluados pro primera vez. A continuación el **Gráfico 5** muestra una comparación del cumplimiento de organismos correspondientes a este grupo, en comparación entre los años 2012 y 2013.



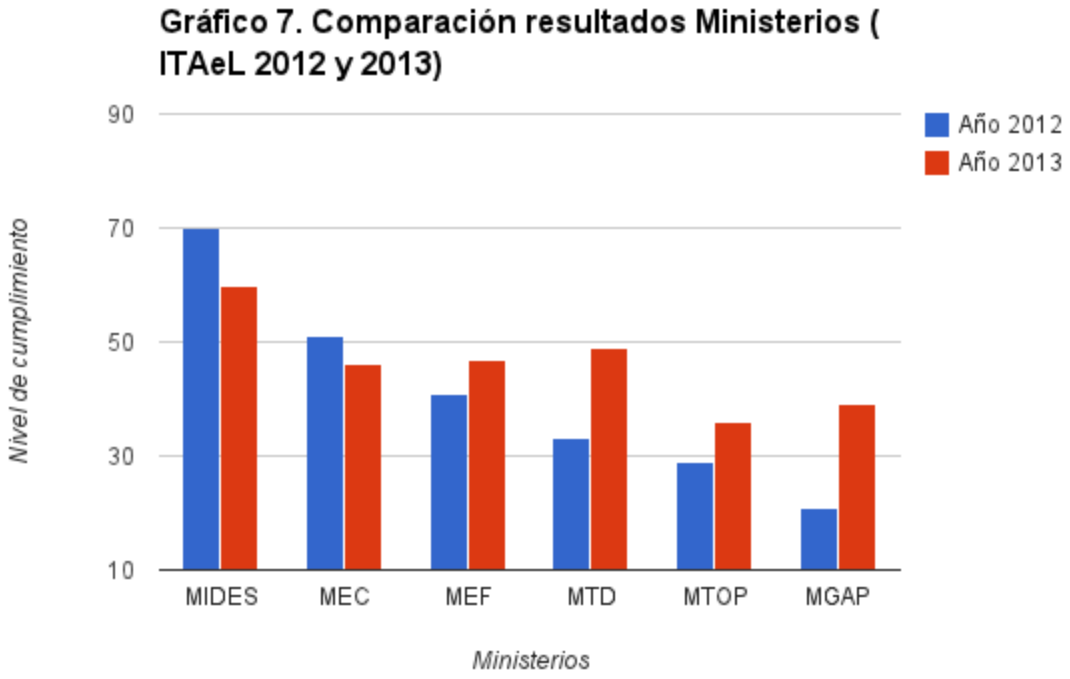
Como se dijo antes esta comparación con el año pasado no es exacta ya que en la última versión se agregan nuevos indicadores en la categoría "Interacción y Participación". Sin embargo arroja una visión interesante del desenvolvimiento en el último año de éstos organismos en materia de transparencia activa. Si se promedian los resultados de cada uno de los años, el número es el mismo, 55% de cumplimiento para el grupo Poder Ejecutivo. Teniendo en cuenta que esta versión es más exigente, supone que hubo mejoras en el año 2013. Se observa que aquellos organismo que puntuaban más bajo en la versión pasada son los que tienden a crecer en 2013, de tal manera que esta mejora incide directamente en los resultados del promedio del grupo. Aquí se destaca especialmente el Instituto Nacional de Estadística (INE) que muestra un enorme salto en su nivel de cumplimiento con un 20% en 2012 y un 50% en 2013. Por el contrario, los organismos que puntuaban mejor, la AGESIC y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), son los que muestran una mayor caída en los resultados en la comparación de los períodos de evaluación.

Ministerios

Gráfico 6. Índice de Transparencia Activa en Línea en el grupo de organismos Ministerios.



En el **Gráfico 6** nuevamente se encuentra una dispersión entre los niveles de cumplimiento aunque un poco más acotada en comparación con el grupo anterior. Se vuelve a observar una concentración dentro del grupo medio, donde se encuentran el 61% de los Ministerios. El mayor puntaje es el obtenido por el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), y el resto del grupo obtiene resultados entre el 40% y el 33% de cumplimiento. En el gráfico a continuación se comparan los resultados ITAeL obtenidos por Ministerios, tomando en cuenta los períodos 2012 y 2013. Este análisis se acota a los seis Ministerios que se evaluaron en la versión pasada del ITAeL.

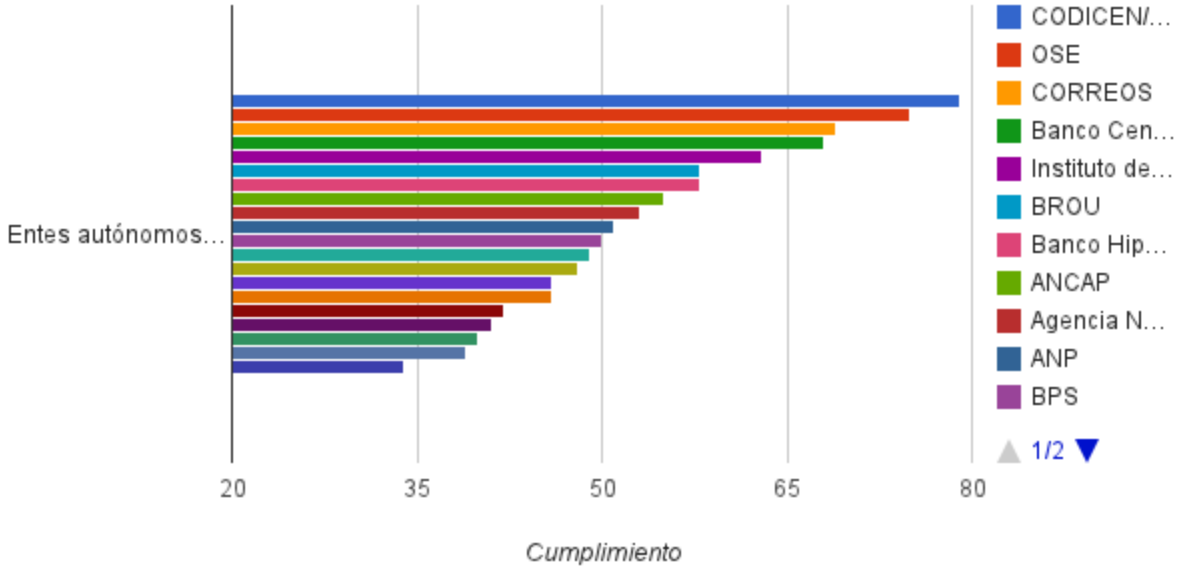


En promedio hubo un crecimiento en el nivel de cumplimiento en el período 2013, aumentando en 5 puntos porcentuales (de 41% a 46%). En el **Gráfico 7** se observa un comportamiento similar al grupo anterior, en el cual los organismos peor puntuados tienden a incrementar sus resultados, mientras que los mejor puntuados tienden a bajar el nivel de cumplimiento, al comparar los años 2012 y 2013. Sin, embargo la baja entre los mejores puntuados es más significativa en este caso.

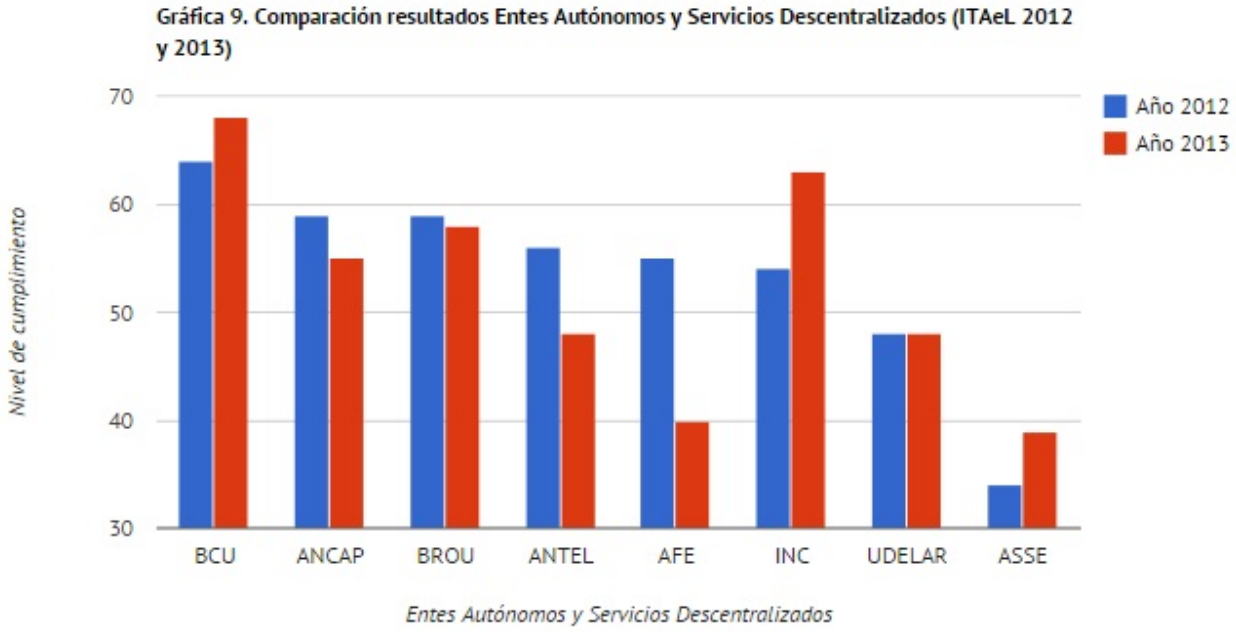
Si se promedia el crecimiento de los Ministerios que estaban peor puntuados en 2012 la mejora con respecto a 2013 es del 18%, lo que es un buen resultado y es un indicador de que hubo cierta preocupación de los mismos para acercar la información a los usuarios de sus respectivas páginas web. Sería interesante poder contar con estudios más profundos que asocien los niveles de cumplimiento en materia de transparencia activa, al presupuesto dedicado a la mejora de los sitios web y la gestión de la información, así como a los niveles de interacción con la ciudadanía que implica la misión de cada Ministerio. Esto seguramente pondría en perspectiva los resultados arrojados por cada Ministerio.

Entes Autónomos y Servicios Descentralizados

Gráfico 8. Índice de Transparencia Activa en Línea en el grupo de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.



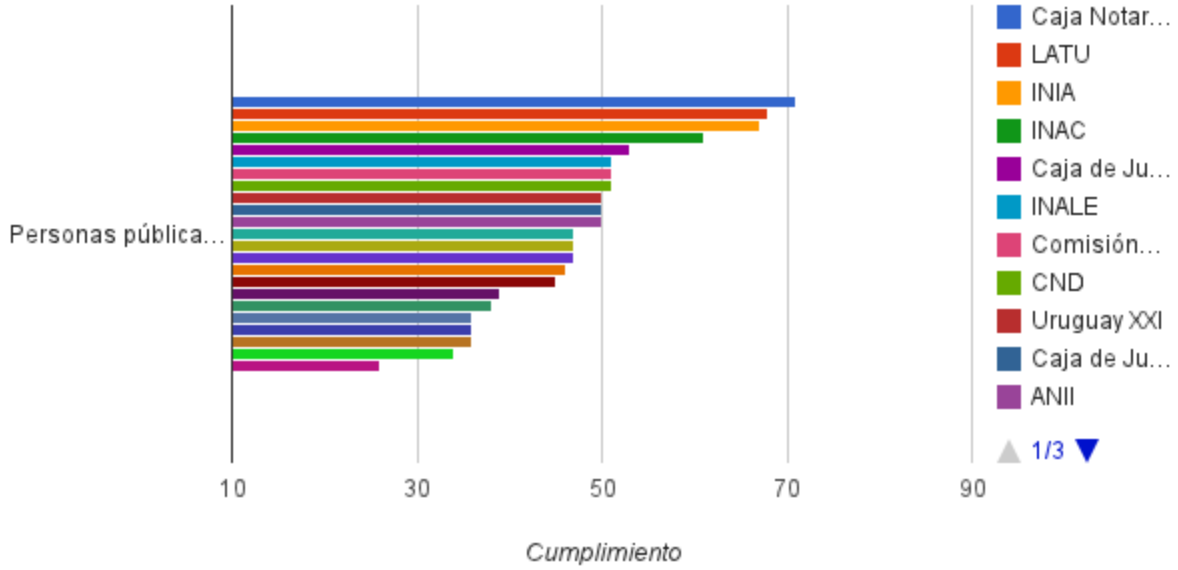
En el **Gráfico 8** se aprecia que nuevamente hay una tendencia a la concentración en el nivel medio, el 62% de los organismos del grupo se encuentra allí. Sin embargo, a diferencia de los grupos anteriores, se observa que el nivel que sigue en términos de concentración es el nivel medio-alto, con el 24% de los sujetos obligados. Incluso dentro del nivel bajo, donde está el 14% de este universo, no se rompe la barrera del 30% lo cual, comparado con el resto de los grupos es un resultado relativamente positivo. Recordemos que este grupo es el que se destaca en lo que respecta a niveles de cumplimiento, lo que se ha mantenido si se lo compara con la versión anterior del ITAeL.



Arriba se observa que existen pequeñas diferencias entre los resultados obtenidos para el período 2012 y 2013. A su vez no hay un comportamiento constante en cuanto a cada uno de los organismos, los cambios se dan en distintos sentidos. Siendo este grupo el que mejor califica en ambos períodos y siendo poco significativa en los resultados generales, se podría pensar que tal vez sea más dificultoso para los grupos con mejores cifras producir mejoras en los resultados. Por este motivo, sería interesante que cada uno de ellos pudiera ahondar en los elementos en los que puntúan más bajo, dado que el esfuerzo de mejorarlos podría no sea tan significativo en términos de presupuesto, etc.

Personas Públicas No Estatales

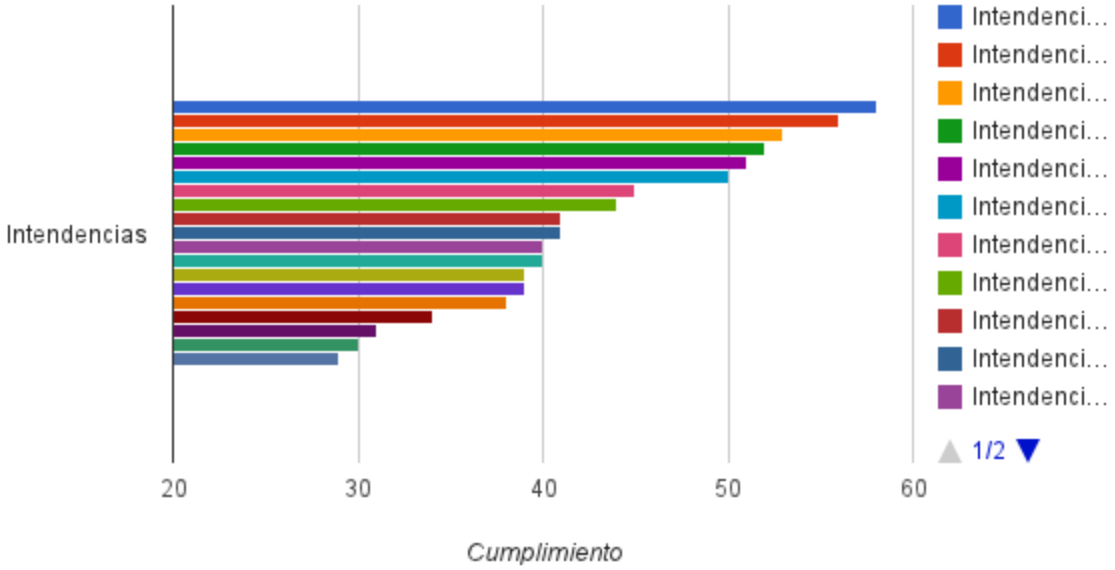
Gráfico 10. Índice de Transparencia en Línea en el grupo Personas Públicas No Estatales.



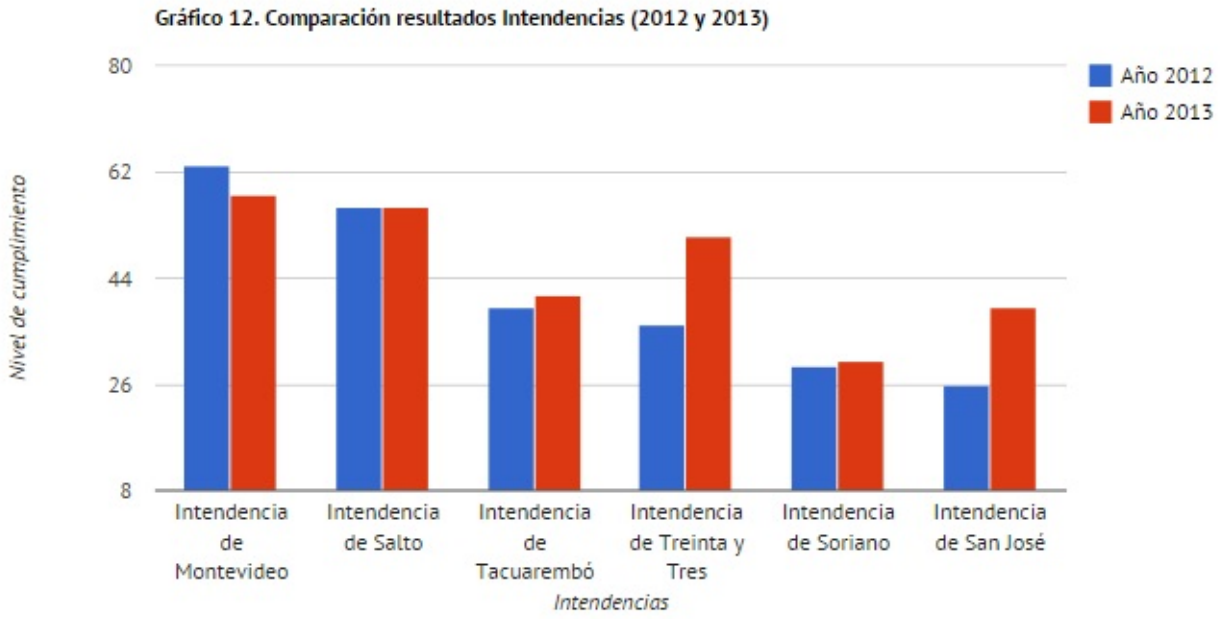
El grupo Personas Públicas es el segundo que arroja mejores resultados en general, aunque nuevamente se aprecia un dispersión importante entre los distintos niveles. Más de la mitad de los sujetos obligados de este grupo (52%) se hallan en el nivel medio-bajo. Sin embargo, es preocupante que el 30% de los organismos se ubican en el nivel bajo. Observando a los organismos que obtuvieron los mejores y los peores resultados del grupo, surge la pregunta sobre si el nivel de cumplimiento (dentro de este grupo) tiene alguna relación además con el compromiso político con la transparencia, con los presupuestos que se manejan y/o el lugar que ocupa la tecnología en los mismos (para la misión de los mismos). Para responder a la pregunta sería interesante poder contar con estudios en profundidad en torno a casos.

Intendencias

Gráfico 11. Índice de Transparencia en Línea en el grupo Intendencias.



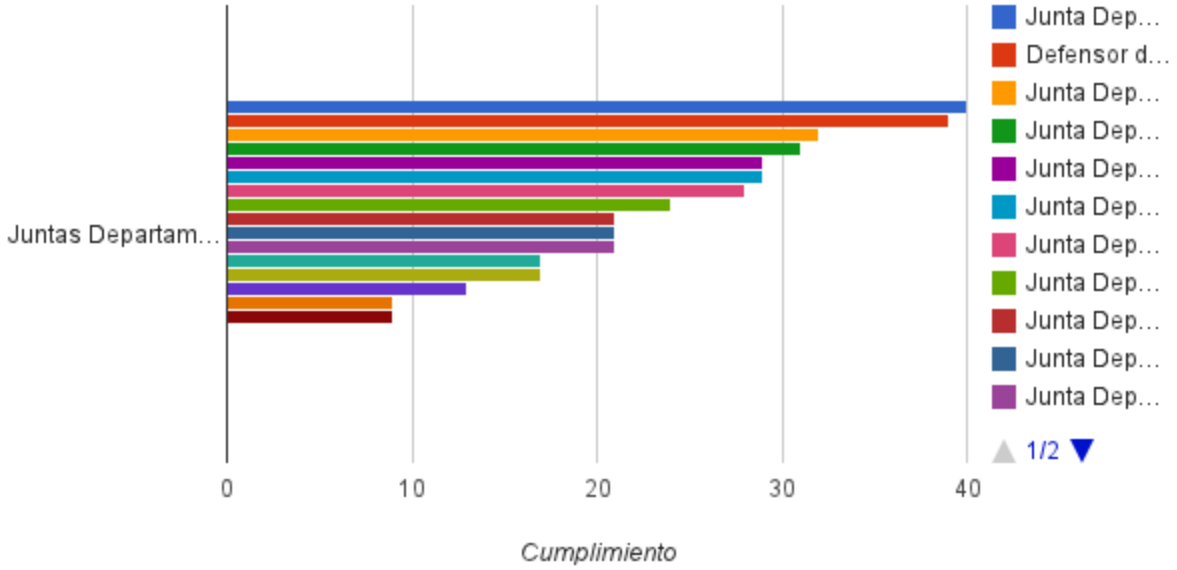
El grupo Intendencias es uno de los que califica más bajos en cuanto a resultados. Sin embargo algunas de ellas que se destacan dentro del grupo como Montevideo (58%), Salto (56%) y Maldonado (53%). Dentro del grupo, el 53% de los sujetos obligados se encuentra en el nivel medio-bajo, mientras que el 47% restante se ubica en el nivel bajo. Esto revela que aún quedan muchos desafío en cuanto a transparencia activa dentro de este universo. Esto es especialmente relevante en uno de los tipos de organismos que tienen relación más directa con la ciudadanía, habría de poder ponerse cierto hincapié en acercar la información a las personas. Tal vez podrían implementarse mecanismos de cooperación entre aquellas intendencias con mejores rendimientos y los que no, de manera de compartir experiencias y prácticas.



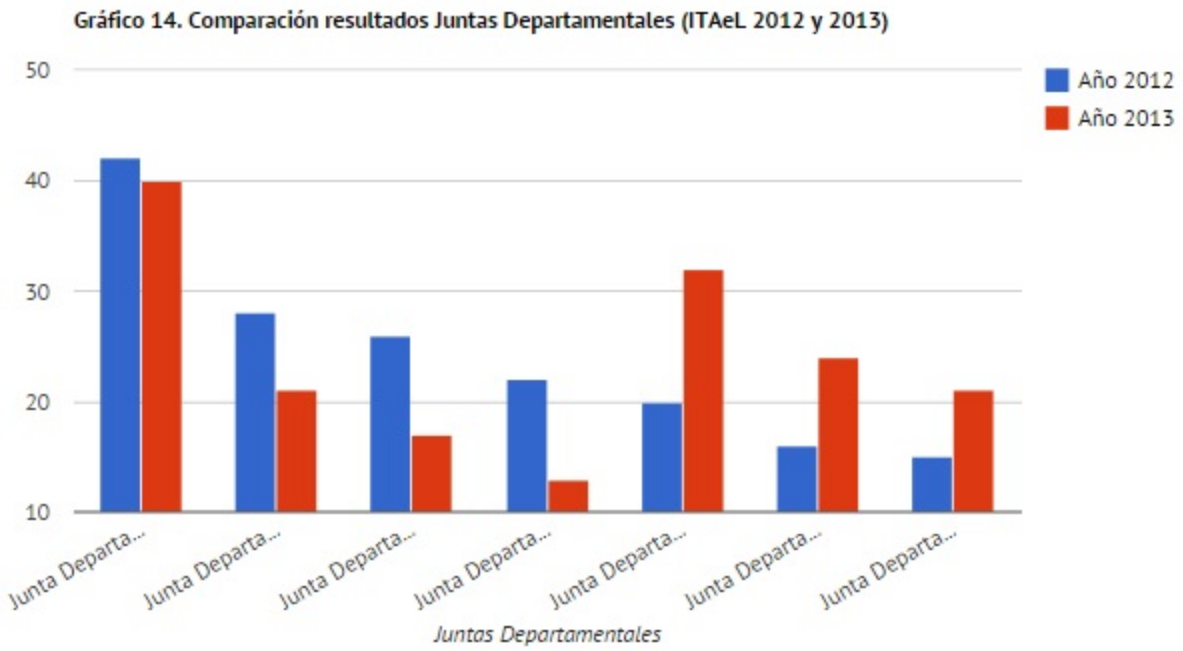
En la comparación entre los resultados obtenidos por un grupo de Intendencias entre los años 2012 y 2013, se observa que Montevideo sigue liderando el grupo. Se observa también que aquellas que puntuaban más bajo tienen una tendencia a crecer de un período a otro, a diferencia de la intendencia líder en lo que respecta a resultados ITAeL. Promedialmente existe una mejoría en 2013 en el nivel de cumplimiento, aumentando de 41,5% a 46% en el período indicado. Este resultado es un buen signo ya que como se mencionó anteriormente la última versión del ITAeL es más exigente. Como parte de la estrategia de las intendencias y del órgano de contralor del acceso a la información, sería interesante poder contar con datos respecto a los cambios que pudieron existir entre ambos períodos en lo que respecta a presupuesto asignado para los sitios web de la intendencias y los equipos a cargos de las mismas. Esto podría llegar a revelar algunos elementos que estarían aportando a mejores prácticas en materia de transparencia activa.

Juntas Departamentales

Gráfico 13. Índice de Transparencia Activa en Línea en el grupo Juntas Departamentales.



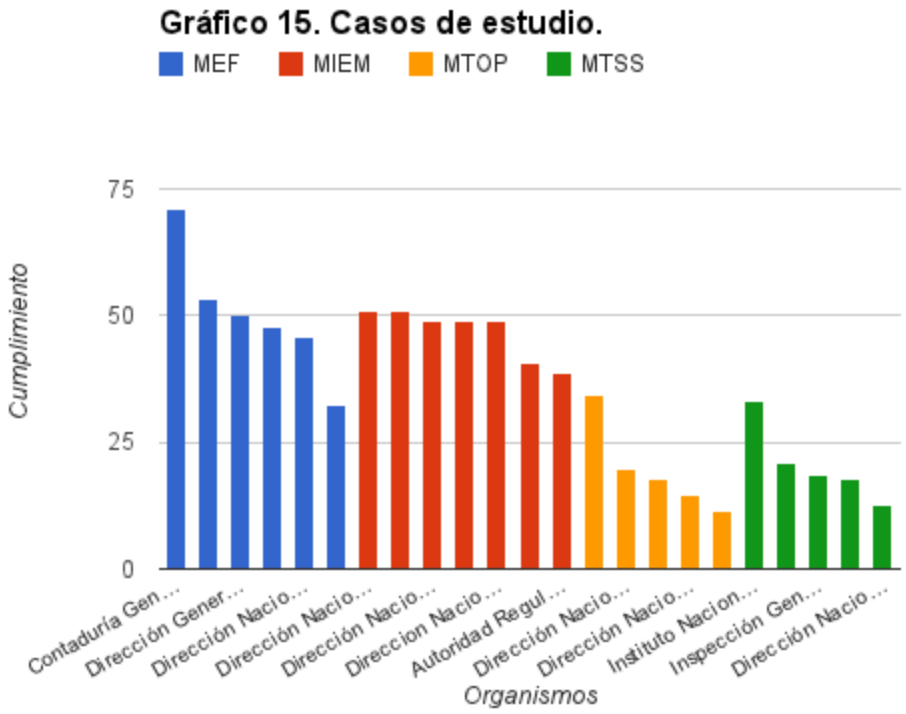
Lo primero que se observa en esta gráfica es que todas las Juntas Departamentales se encuentran dentro del nivel de cumplimiento bajo. De hecho existen tres Juntas que no cuentan con sitio web al momento de la evaluación, y por tanto no se encuentran el dicho gráfico, estas son: Artigas, Durazno y Salto. Los sujetos obligados con mejores resultados dentro del grupo son la Junta de Montevideo con 40% y la Defensoría del Vecino (de Montevideo) con 39%.



En la comparación con los resultados de la versión anterior del ITAeL, las Juntas con peores resultados son las que logran una mejora entre un período y el otro (tal es el caso de Soriano, Tacuarembó y Rivera). De todos, modos, promediando los resultados de un año y el otro, no se hallan diferencias. Los resultados siguen siendo bajos, y esto es especialmente preocupante siendo que las Juntas son la representación local de ciudadanos y ciudadanas. Se esperaría que en aras de poder cumplir con su rol de representación, la transparencia y la comunicación fueran un elemento esencial para el buen funcionamiento de la misma. Sin embargo, los resultados muestran algo distinto. Más allá del grado de la cultura de transparencia que exista en estos organismo, también es cierto que estos sujetos obligados suelen enfrentar desafíos en cuanto a asignación presupuestaria y a recursos humanos técnicos que ayuden con las tareas asociadas a la transparencia activa. Siendo que esta situación se viene repitiendo en el tiempo, surge la necesidad de fortalecimiento del órgano de control del acceso a la información pública, para que pueda apoyar a estos organismos.

6.3. Casos de estudio

Para esta edición del ITAeL además de evaluar la transparencia activa de cada una de las páginas de los ministerios, se decidió tomar algunos casos sobre los cuales profundizar el monitoreo y llegar al nivel de las unidades ejecutoras o direcciones. El objetivo de este análisis más detallado es observar qué grado de transparencia activa en línea se exhibe en dicho nivel y qué relación guardan con la transparencia de las web de los ministerios. Se eligieron cuatro casos de estudio: el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

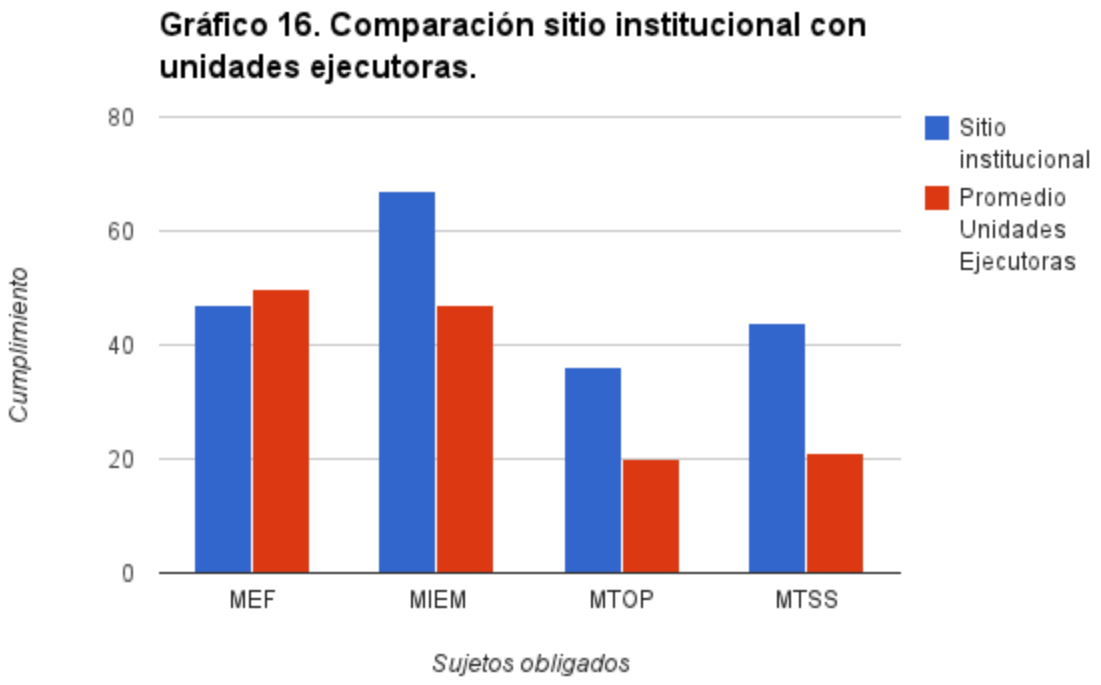


El **Gráfico 15** muestra una situación de cumplimiento muy dispar con los requerimientos de transparencia activa. Esta situación no sólo se manifiesta al comparar todas las direcciones, sino que también se repite entre ellas al interior de cada ministerio. En el caso del MEF, por ejemplo, se observa a la Contaduría General de la Nación con 71% de cumplimiento, y por otro lado la Tesorería General de la Nación con 32%. Situación similar se observa en el MTOP donde la Dirección Nacional de Trabajo recoge 34% de cumplimiento y en el otro extremo se encuentra a la Dirección Nacional de Arquitectura que alcanza solamente un 11%.

Tabla 3. Unidades ejecutoras/Direcciones según nivel de cumplimiento.

	MEF	MIEM	MTOP	MTSS
Alto	0	0	0	0
Medio-alto	17	0	0	0
Medio	67	86	0	0
Bajo	17	14	100	100

La Tabla 3 nos muestra cómo se distribuyen las unidades ejecutoras en porcentajes de acuerdo a los niveles de cumplimiento alto, medio-alto, medio y bajo. Se aprecia que ninguna de las estudiadas logra el nivel alto, tal como sucede con el total de los organismos examinados en el ITAeL. En el caso del MEF y el MIEM los resultados tienden a concentrarse en los niveles medio-bajo y bajo, y en los dos Ministerios restantes, todas sus unidades ejecutoras/direcciones se ubican en el nivel bajo de cumplimiento.



El **Gráfico 16** compara los resultados obtenidos por la página institucional, en comparación con el promedio obtenido por todas sus unidades ejecutoras o direcciones. En tres de los cuatro casos (MIEM, MTOP, MTSS) el sitio web institucional del Ministerio muestra mejores niveles de transparencia activa que sus respectivas unidades. En el caso restante, la web institucional del MEF muestra un nivel relativamente más bajo de transparencia (47%) mientras que algunas de sus unidades, como por ejemplo como la Contaduría General de la Nación o la Dirección Nacional de Aduanas, alcanzan niveles de cumplimiento mayores, de 70% y 53% respectivamente.

La disparidad entre la transparencia de los sitios web institucionales de los Ministerios y sus unidades ejecutoras o direcciones podría estar reflejando una situación de grados de autonomía muy distintos al interior de cada Ministerio. En la práctica muchas unidades ejecutoras se manejan con relativa autonomía respecto al Ministerio del que dependen. Esta situación en muchos casos las lleva a administrar un gran flujo de presupuestal, de recursos e información que escapa a la página institucional del Ministerio al que pertenecen. Estos resultados tan dispares obtenidos de estos casos también suscitan una reflexión acerca de la necesidad de

detallar a nivel de la normativa quienes efectivamente terminan siendo los sujetos obligados a nivel de transparencia activa, el Ministerio o cada una de sus direcciones o unidades ejecutoras. La normativa actualmente no es clara a este respecto y genera una situación que se puede entrever claramente en estos pocos casos de estudio tomados para este informe.

6.4. Resultados 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 qué tipo de información 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 sólo 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 subgrupos 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

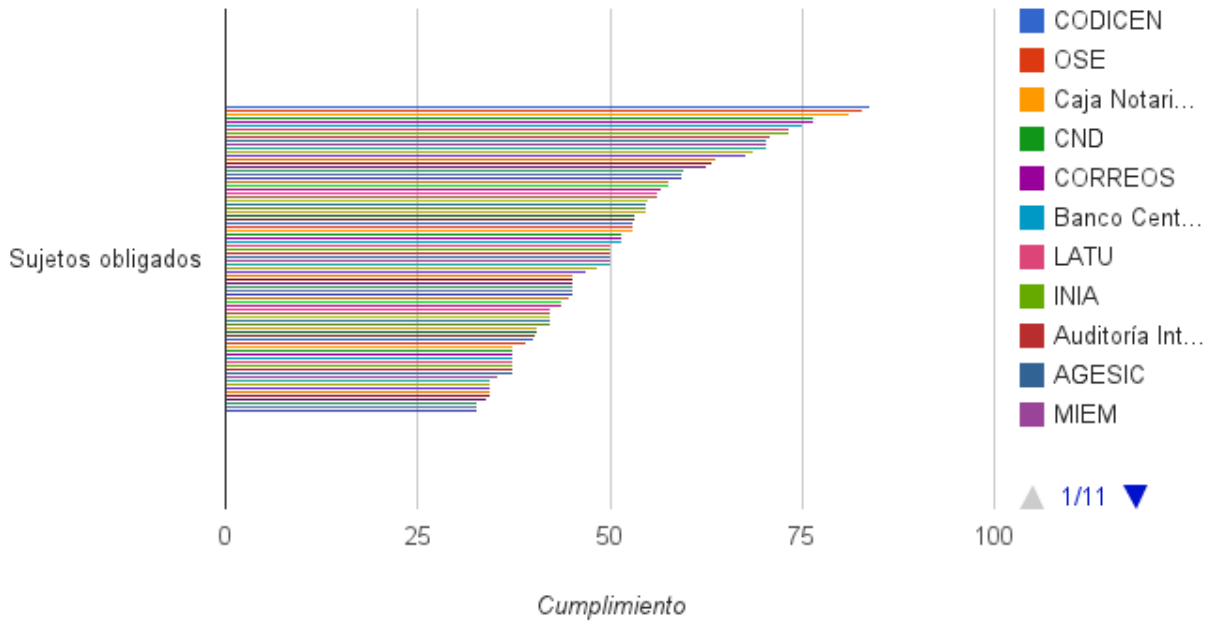
En lo que respecta a la dimensión "Interacción y Participación" refiere a la posibilidad de los ciudadanos de participar -en diversos grados y formas- a través de servicios online y offline y plataformas digitales. En este sentido, el estándar es tomar al ciudadano como “centro” en materia de participación y provisión de servicios. Se toma como base para desarrollar los indicadores de esta dimensión algunas recomendaciones de la Ley Modelo de Acceso a la Información de la OEA, estándares en lo que respecta a comunicación institucional y a gobierno

abierto (alianza de la que Uruguay es parte desde 2012). Si bien algunos de los indicadores son más exigentes que la versión anterior del ITAeL, se cree que a casi seis años de la entrada en vigencia de la ley, los sujetos obligados se deben preparar para un estadio del acceso a la información que apunte más a lo a proactivo, que a esperar que el usuario se acerque a ellos para solicitar información.

Índice de Información obligatoria

El gráfico que se ve más abajo ilustra los resultados obtenidos en el Índice de Transparencia Obligatoria. Allí se observa una tendencia según la cual son aproximadamente los mismos organismos los que obtienen los mejores y peores resultado al compararlo con el ITAeL.

Gráfico 17. Índice de Información Obligatoria.



Se ve aquí que los organismos con un nivel de cumplimiento más alto con las obligaciones legales son: CODICEN/ANEP 84%, OSE 83% y la Caja Notarial de Seguridad Social 81%. Dentro de esta dimensión se encuentran tres organismos que muestran niveles de cumplimientos altos, lo que no había sucedido para los resultados ITAeL. Nuevamente entre los grupos de organismos, los que califican más bajo son las Juntas Departamentales e Intendencias.

Tabla 4. Resultados índice Información Obligatoria según niveles de cumplimiento (en porcentajes).

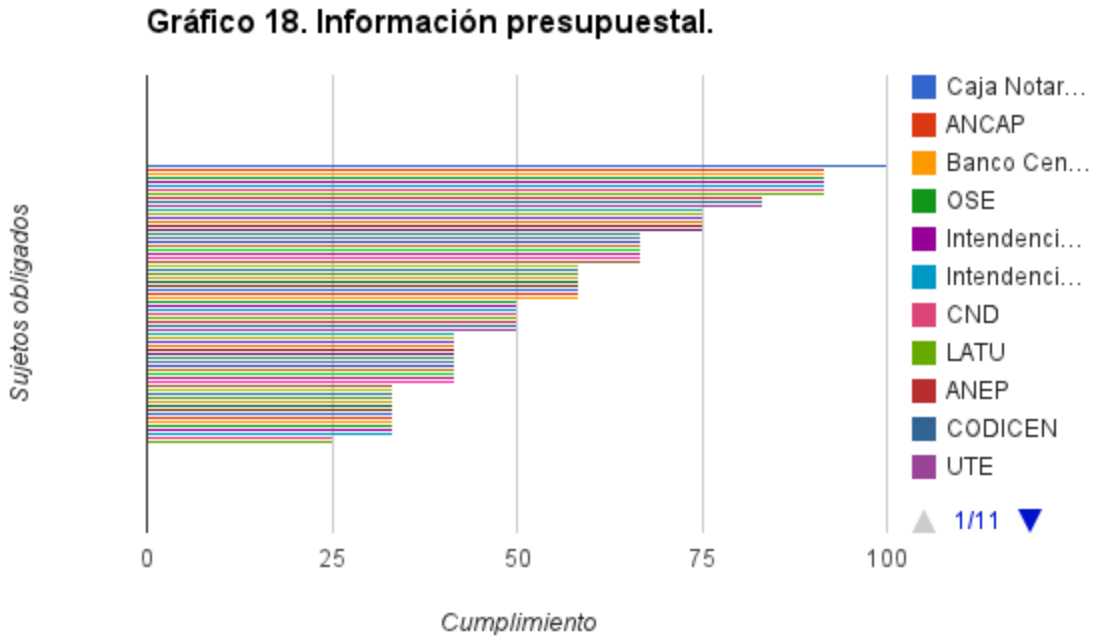
NIVEL	% DE CUMPLIMIENTO
Alto (81 a 100%)	3
Medio-alto (61 a 80%)	12
Medio (41 a 60%)	39
Bajo (hasta 40%)	46

La **Tabla 4** refuerza las observaciones hechas más arriba, hay una tendencia a desplazarse hacia arriba en los niveles de cumplimiento si se los compara con los resultados del ITAeL. De todos modos la mayor parte de los organismos tienden a concentrarse en los niveles medio (39%) y bajo (46%), lo cual está indicando que el 85% de éstos no llega a cumplir con más del 60% de las obligaciones que tienen por ley y decreto en lo que respecta a transparencia activa. Es una señal sobre los desafíos que aún enfrentan los sujetos obligados aún después de casi seis años de la promulgación de la ley de acceso a la información pública. Cabe preguntarse cuál debería ser la línea de acción de la Unidad de Acceso a la Información Pública en su rol de monitores del cumplimiento de la normativa frente a estos resultados.

Estudios de caso de sub-grupos de organismos: Información presupuestaria, financiera y adquisiciones e Información sobre funcionariado

A continuación se toman dos de los sub-grupos que confirman la dimensión "Información Obligatoria" y se hace un análisis de los mismos. Se eligen estos dos ya que son temáticas de interés público, y dos de los elementos que hacen al aspecto de la rendición de cuentas respecto al manejo de fondos públicos que caracteriza al acceso a la información pública.

Información presupuestaria, financiera y adquisiciones



El **Gráfico 18** hace una comparación de cómo cumplen los sujetos obligados con los 6 indicadores que componen el sub-grupo Información presupuestaria, financiera y adquisiciones. Lo primero que se observa es la enorme dispersión que existe, ya que hay un caso de cumplimiento con el 100% de los requerimientos, es el caso de la Caja Notarial de Seguridad Social, así como un 18% de los sujetos obligados evaluados que no cumplen con ninguno de los requisitos de este sub-grupo, entre los que se encuentran 13 de las 19 Juntas Departamentales, la Secretaría Nacional Antilavado y la Junta Nacional de Drogas, entre otros. El hecho de que sean tantos los organismos que no cumplen con sus obligaciones, o lo hacen de manera muy acotada, en materia de uso de fondos públicos es preocupante, ya que uno de los objetivos del acceso a la información pública es justamente, la creación de condiciones para la rendición de cuentas por parte de los organismos del Estado. El tipo de información que se releva en esta sección, es información de interés público y por tanto la necesidad de que impere el principio de máxima publicidad cobra especial relevancia. El sub-grupo está compuesto por 6 indicadores que miden elementos distintos en materia de rendición de cuentas, por tanto en el **Gráfico 19**, se promedia como se cumple con cada uno de ellos, de manera de contar con más elemento de análisis para entender cuales son las mayores dificultades que existen allí.

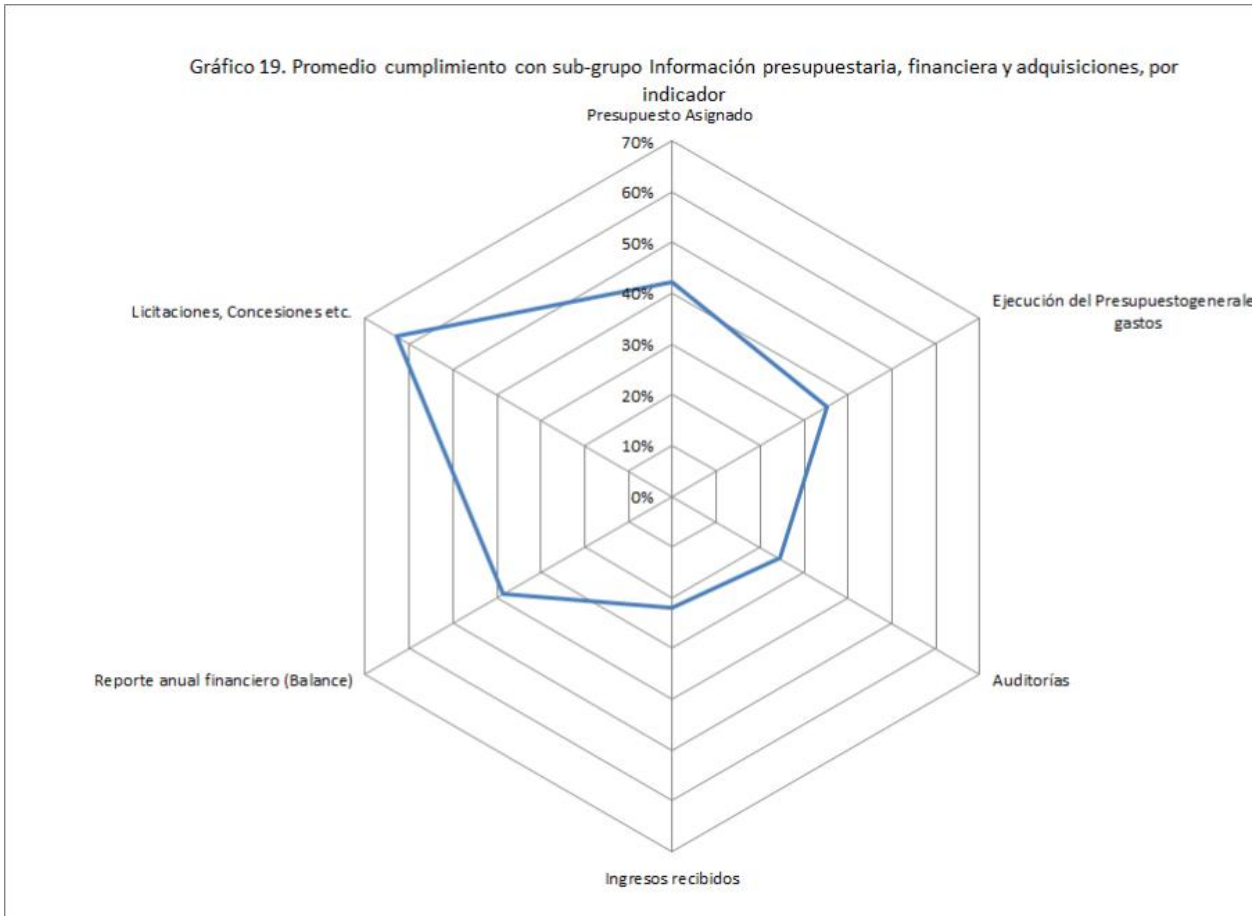
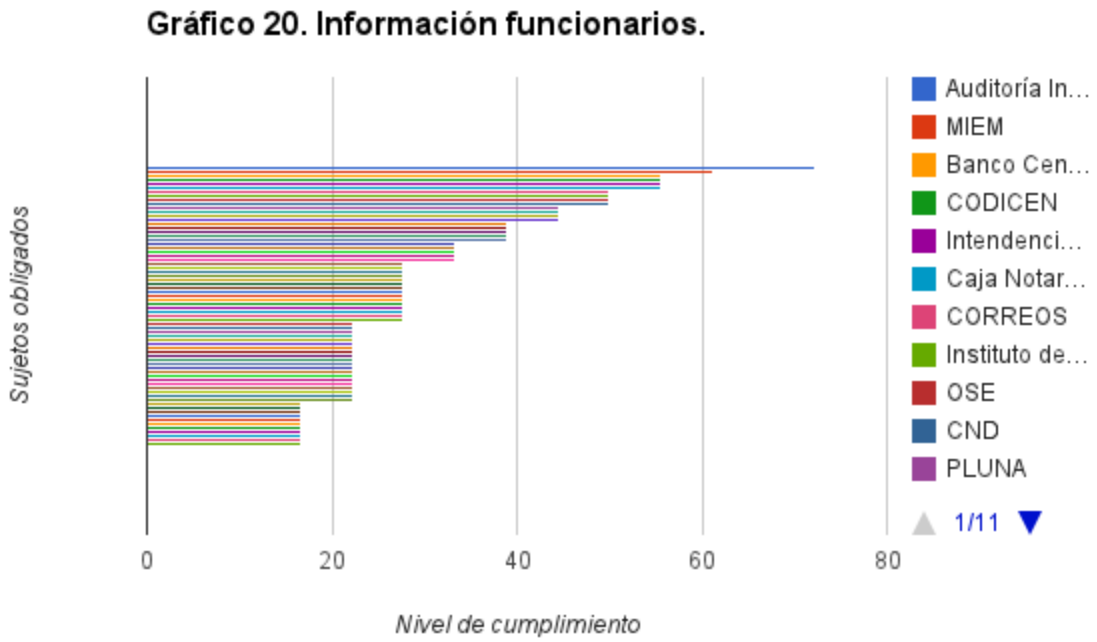


Gráfico radar - Info presupuestal y financiera. Se observa más arriba que el nivel de cumplimiento varía mucho dependiendo del indicador que se mide. En un extremo se encuentra con que promedialmente el 63% de lo sujetos obligados cumplen con la publicación de información sobre licitaciones, concesiones, etc., probablemente este resultado tenga que ver con la existencia de la Agencia de Compras y Contrataciones Estatales que nuclea buena parte de esta información, y por tanto facilita el deber de publicar en ese rubro. Por otra parte, en el otro extremo, promedialmente solo el 22% de los organismos cumple con información de ingresos recibidos por cualquier concepto , con indicación del responsable en la recepción, administración y ejecución. Un resultado similar es el que que se obtiene a nivel de información sobre auditorias, donde se alcanza el 25% de publicación. Los resultados indicador a indicador varían sensiblemente, pero en términos generales se puede decir que aún son muy bajos a casi seis años de promulgada la ley. Este tipo de información es esencial en materia de transparencia y es fundamental para combatir la corrupción y promover la probidad, pero también es central para el monitoreo del cumplimiento de la misión de cada uno de los organismos del Estado, ya que en la medida que se desconozca este tipo de información se pueden estar ocultando faltas graves u otro tipo de prácticas. Incluso ante la hipótesis de que los organismos cumplen de manera óptima con el uso de presupuestos, es deber de los mismos hacerla pública de manera de crear las condiciones básicas para la participación integral de la ciudadanía.

Información sobre Funcionariado



El **Gráfico 20** compara cómo cumplen los sujetos obligados con los 8 indicadores que componen el sub-grupo Información sobre Funcionariado. Dentro del su-grupo existe dispersión en los resultados, si bien no es tan notable como en el caso anterior, sino que tiende a concentrarse en resultados más bajos. Se destaca aquí la Auditoria General de la Nación con el 72%, y nuevamente un 17,5% de los organismos que no cumplen con ninguno de los requisitos de este sub-grupo, entre los que se encuentran 14 de las 19 Juntas Departamentales, la Intendencia de Soriano y el Programa de Agenda Metropolitana, entre otros.

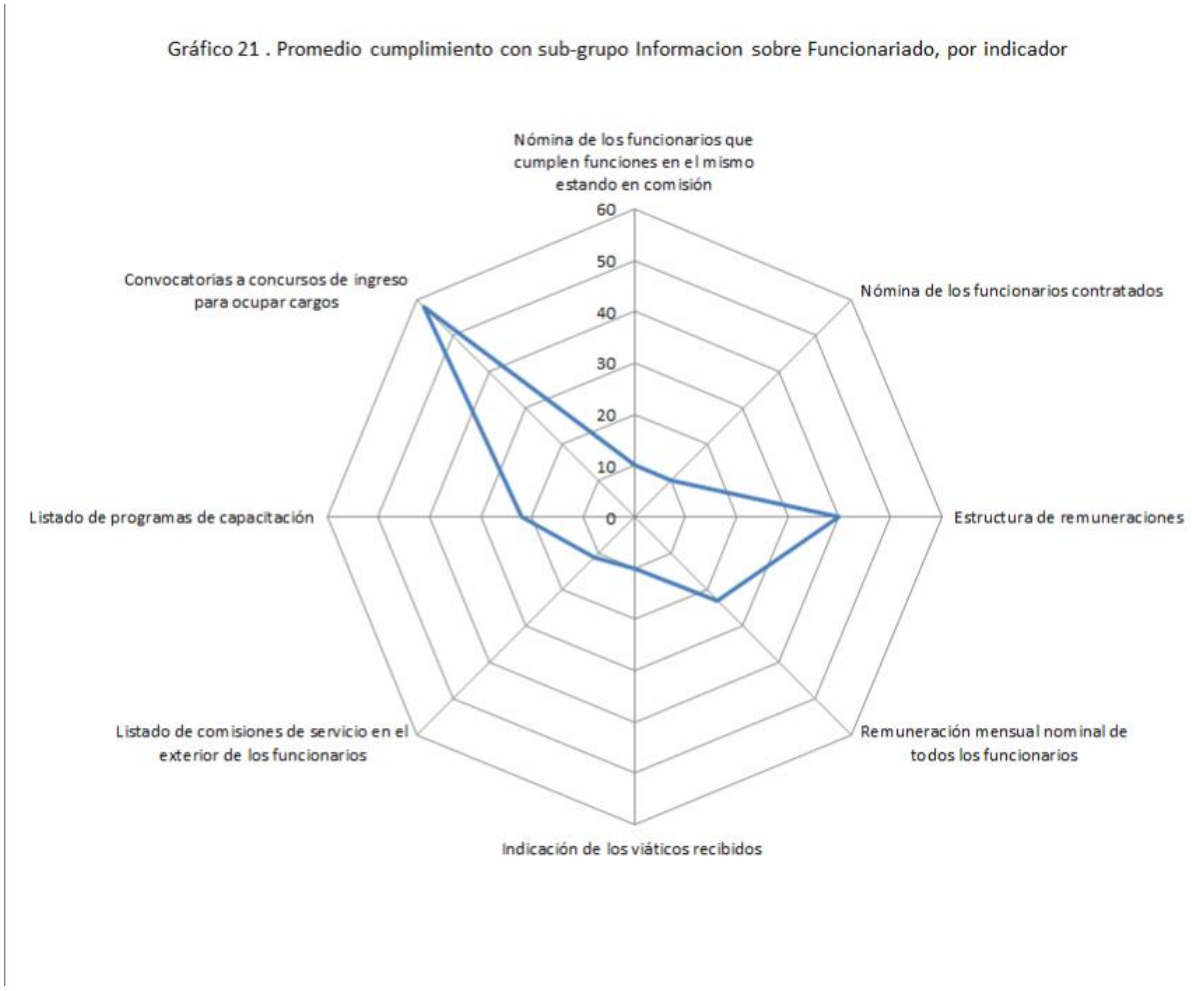


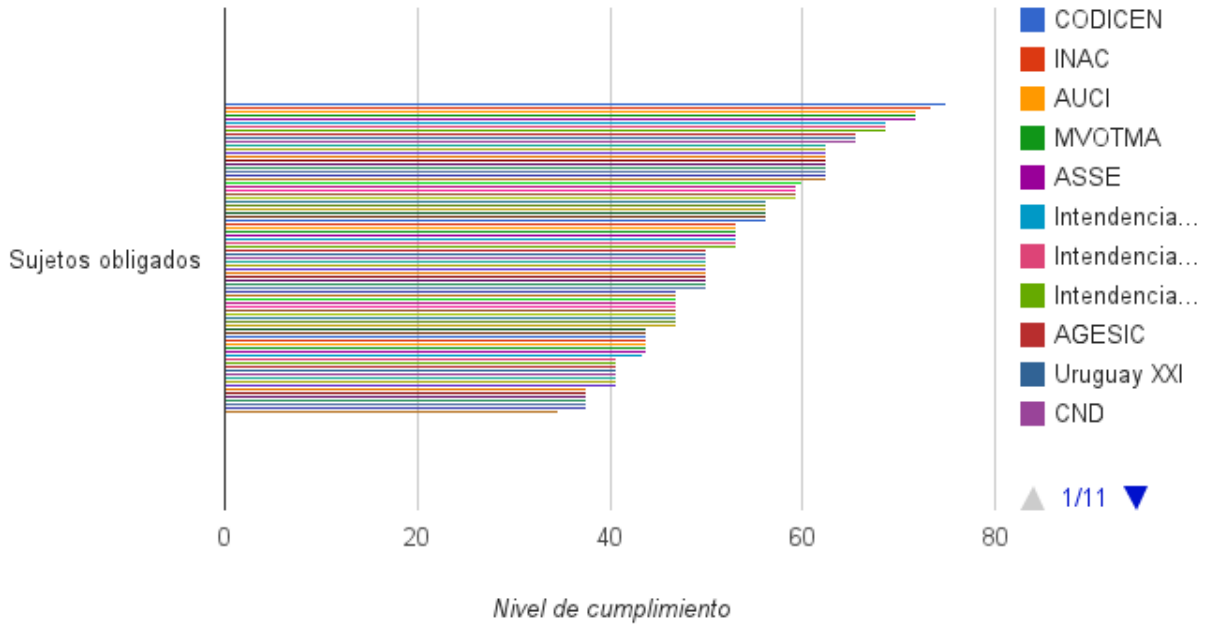
Gráfico radar - información funcionariado. Más arriba nuevamente se encuentra un gráfico de radar, **Gráfico 21**, que permite tener una idea de cómo se cumple promedialmente con cada uno de los indicadores que componen el sub-grupo Información sobre Funcionariado. Se observa allí que se destaca el cumplimiento con la información sobre convocatorias a concursos para ocupar cargos en el organismo, indicador que alcanza el 58% en promedio. Tal vez esto se pueda explicar una vez más por la existencia de la Agencia de Compras y Contrataciones que concentra buena parte de la información y facilita la tarea de los sujetos obligados a la hora de publicar, ya que existen ciertos estándares y formatos. El indicador que sigue en cuanto a cumplimiento, con un 43% es "Remuneración mensual nominal de todos los funcionarios incluyendo todas las prestaciones en razón de los diferentes sistemas de compensación que se aplicaren". Un elemento interesante sobre este resultado, es que buena parte de los organismos que cumplen con este indicadores, lo hacen solo parcialmente, ya que existe cierta tendencia a publicar la remuneración nominal, pero donde no se detalla o no incluyen las compensaciones recibidas por los funcionarios. Esta práctica, mediante la cual se publica información pero de manera incompleta está faltando a las obligaciones en cuanto a rendición de cuentas, ya que se está pasando por alto una porción importante de las remuneraciones reales percibidas por los funcionarios. Es de destacar que en Uruguay la

publicación de remuneraciones se hace de manera escalafonaria y no de manera nominativa. En el otro extremo encontramos a cuatro de los indicadores que conforman el sub-grupo (la mitad del total de los indicadores) que llegan solo al 10 u 11% del cumplimiento con los mismos. Se trata de información esencial en lo que hace a la transparencia de los sujetos obligados en relación a su personal como los listados de funcionarios en comisión, de los funcionarios contratados o de las comisiones de servicio en el exterior. ¿Cómo están compuestos los equipos de los sujetos obligados? ¿Cómo se planifican las contrataciones o las renovaciones del personal? ¿Cómo y para qué están estos organismos representados en el exterior? Este tipo de información es esencial para poder comprender el trabajo de los sujetos obligados y para el monitoreo desde la sociedad civil y desde el propio Estado. También existe un bajo nivel de cumplimiento con la información sobre viáticos (la cantidad de ellos recibidos y el motivo de su asignación), siendo este un tema sensible y varias veces parte de la agenda de la opinión pública, y sobre el que se puede fácilmente caer en prácticas del tipo abusivas si no están bien regulados y monitoreados.

Índice de Interacción y participación

El gráfico que se observa más abajo hace una comparación de cómo cumplen los sujetos obligados evaluados con los indicadores de interacción y participación, lo que construye el índice de "interacción y participación". El mismo permite tener una visión macro de cómo se comportan los organismos en lo que respecta a ajustar sus sitios web para acercarse a ciudadanos y ciudadanas, y facilitar la comunicación con estos.

Gráfico 22. Índice de Interacción y Participación.



Los organismos que obtienen mejores resultados en este índice tienden a no ser los mismos que se destacan en los índices anteriores, entre ellos encontramos a: CODICEN/ANEP 75%, INAC 73%, ASSE 72%, AUCI 72% y MVOTMA 72%. Entre los organismos que se encuentran más arriba en el gráfico, excepto por el Codicen, todos muestran mejores resultados en este indicadores que los obtenidos en lo que respecta a sus obligaciones legales. Dentro de ese comportamiento se destacan especialmente AUCI que cumple con 72% en el índice de participación e interacción, cuando solo llega al 33% en el índice de información obligatoria, esta diferencia notable también se da en el case de ASSE, donde en el primero obtiene 72% y en el segundo 22%, Esta tendencia de escalar o descender varias posiciones al comparar los resultados de este índice si se lo compara con el anterior, se repite en varios casos. Por este motivo es que una vez más se hace presente la necesidad de ahondar los estudios sobre el cumplimiento de los sujetos obligados en materia de transparencia activa. ¿Cuáles son los incentivos para que los organismos se aboquen a interactuar con los usuarios antes que cumplir con sus obligaciones de publicar en sus sitios web? ¿Tiene que ver con la misión de los mismos, o con los equipos encargados o con la políticas interna propia de cada uno de ellos? A la luz de estos resultados, según los cuales los organismos tienen fortalezas y debilidades en materia de transparencia activa, podrían estar mostrando la oportunidad de cooperación técnica entre ellos. Articulados por la Unidad de Acceso a la Información Pública, se podría generar un espacio para el intercambio de conocimiento en buenas prácticas respecto a cualquiera de las dos dimensiones que componen al ITAeL.

Tabla 5. Resultados índice Interacción y Participación por niveles de cumplimiento.

NIVEL	% POR NIVEL
Alto (81 a 100%)	0
Medio-alto (61 a 80%)	18
Medio (41 a 60%)	48
Bajo (hasta 40%)	33

La **Tabla 5** una vez más muestra la distribución, dentro de éste índice, de los organismos en los niveles de cumplimiento. Se observa que no hay tanta dispersión entre niveles sino que tienden a concentrarse en el medio de la tabla. Si bien no hay ningún organismo que llegue al nivel alto, si se puede encontrar al 18% de ellos dentro del nivel medio-alto, lo que no había ocurrido en ninguno de los otros dos índices. También se observa que solo el 33% de los sujetos obligados se encuentra en el nivel bajo, lo que es sensiblemente menos si se los compara por lo obtenido en ese nivel en el ITAeL (43%) y en el Índice de Información Obligatoria (46%). Esta concentración en el medio de la tabla revela que en general en los organismos del Estado hay una preocupación por contar con ciertos medios para facilitar la interacción con los usuarios. Podría avanzarse en una evaluación respecto a la calidad de la respuesta que reciben los usuarios, la facilidad con la que efectivamente se llega a resolver la inquietud, etc. Esto también tiene mucho elementos en común con otro tema pendiente de estudio en transparencia activa, la usabilidad de los sitios web de los sujetos obligados. A continuación se observa cómo se comparan promedialmente los tres índices, en el siguiente orden, Índice de Transparencia en Línea (ITAeL), Índice de Información Obligatoria (IIO), Índice de Interacción y Participación (IIP). **Gráfico 23**. Comparación tres índices. Las diferencias entre los dos últimos no son significativas, pero de todos modos es aún bajo el rendimiento a casi seis años de promulgación de la ley de acceso a la información pública. Estos resultados indican claramente que aún existen muchos desafíos en materia de transparencia activa, y surge nuevamente el rol que habrá de asumir la Unidad de Acceso a la Información Pública como articulador y facilitador de estándares para la publicación proactiva de información en los sitios web de los sujetos obligados.

Gráfico 23. Comparación tres índices.

ITAeL
0
100
43

NO
0
100
42

NP
0
100
44

7. Conclusiones

El análisis realizado en los capítulos anteriores sobre el cumplimiento de los sujetos obligados en relación al índice de transparencia activa, permite realizar una serie de conclusiones y reflexiones sobre los desafíos que se enfrenta Uruguay en materia de transparencia activa.

La primera apreciación sobre los resultados generales de los organismos en cumplimiento con el ITAeL es que a seis años de la entrada en vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública aún persisten muchos desafíos. No hay ningún organismo que llegue a tener niveles de cumplimiento por encima del 80%, y de hecho solo 4 organismos de 114 relevados se encuentran en el rango del 70%. Estos datos son un indicador respecto a la necesidad de profundizar el trabajo en transparencia activa por parte de los sujetos obligados, en aras de no sólo cumplir con la normativa, sino también de acrecentar la cultura de la transparencia, acercando la información a ciudadanos y ciudadanas y creando espacios para una comunicación más fluida.

El análisis de los resultados por organismos también resaltan algunas situaciones particulares. En primer lugar la relativa tendencia a mejores resultados de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (situación que se repite de la edición anterior del ITAeL), que se destaca frente al resto de los grupos evaluados. Esta situación diferencial deja claro la necesidad de estudios en profundidad sobre las condiciones para la transparencia activa y entender cuáles son los factores que afectan los resultados en dicha materia.

Una serie de interrogantes quedan planteadas para comprender cuáles son los factores que inciden sobre el bajo cumplimiento de los principios de transparencia activa en línea. Más allá de la voluntad política, ¿es la asignación presupuestal a la comunicación de los organismos públicos un problema a encarar?

Otra de las posibles explicaciones al estado de la transparencia activa en el sector público puede ser la cultura de la transparencia de cada uno de los organismos. Si no se han encarado procesos de sensibilización respecto a la importancia del acceso a la información pública, difícilmente se cambien estructuras de gestión que permanecen fijas desde hace años. En este sentido, se requiere seguir impulsando planes de acción como el Premio Nacional de Transparencia, acompañados de mayor capacitación, recursos y mecanismos de control internos y externos.

Llama la atención que sean los entes autónomos y servicios descentralizados quienes tengan la mejor puntuación en las sucesivas ediciones de ITAEL. Cabe interrogarse respecto a si el estilo de gestión de este tipo de organismos, diferenciado en su rol y misión de la administración central o departamental, incide respecto al cumplimiento de los niveles de transparencia activa sugeridos.

Por último surge otro factor que podría estar influyendo en los niveles de transparencia activa de los organismos y que se relaciona directamente con el tipo de información, la calidad y la forma en la que se presenta. Se trata de la transversalidad de profesionales de la comunicación en los equipos y como estos podrían estar influyendo en los elementos mencionados más arriba.

Otra de las interrogantes que queda pendiente es respecto a la capacidad de *enforcement* institucional que tiene la Ley de Acceso a la Información Pública para incentivar comportamientos en los organismos públicos que tiendan a una mejora en los niveles de transparencia activa.

Estas son solo algunas de las preguntas que quedan pendientes para poder comprender en profundidad cómo lograr mejoras en lo que respecta a la transparencia activa. Pero estas mismas interrogantes también aparecen cuando se observan los grupos que presentan los resultados más bajos. Tal es el caso por ejemplo, de las Juntas Departamentales y las Intendencias. El hecho que dichos organismos revelen niveles bajos de cumplimiento es sugerente dado que son el primer eslabón con lo público, son espacios más cercanos a la ciudadanía y con un nivel de representación más cercano a los intereses de las personas.

Esta situación tan particular de las Juntas Departamentales e Intendencias son un llamador respecto a la necesidad de comenzar a descentralizar la política pública de acceso a la información pública. En la medida que la política pública no atienda de manera específica las particularidades de estas instituciones se puede estar afectando los resultados en materia de transparencia activa. Dicha situación puede ser una señal sobre la necesidad de incluir el trabajo con estos actores dentro de las prioridades de las líneas de acción a desarrollar por parte del organismo rector del acceso a la información pública.

Con respecto al estudio en los que se evaluó de qué manera los organismos transversalizan en sus unidades ejecutoras o direcciones la transparencia activa, los resultados fueron muy diferentes entre sí. Estas divergencias pueden partir de la falta de claridad normativa respecto a hasta qué nivel del organismo se debe de cumplir con las obligaciones de transparencia activa, lo que parece ser especialmente relevante para los ministerios. Evidentemente cada ministerio tiene niveles de autonomía muy diferentes en sus unidades ejecutoras o direcciones y esto probablemente afecte los resultados de cumplimiento con el ITAeL. Esta es otra de las líneas sobre las que la UAIP podría formular una serie de estándares sobre cómo los organismos podrían mejorar la difusión proactiva de información que posibiliten la transparencia y la rendición de cuentas de todas sus dependencias más allá de la jerarquía funcional.

Si bien se reforzaron algunos indicadores respecto a la dimensión de transparencia activa, de la comparación de los resultados obtenidos en la versión 2012 y 2013 del ITAeL se observa que no han existido cambios sustanciales. La mayor parte de los organismos se siguen ubicando en los niveles de cumplimiento medio y bajo. Específicamente si se observan los resultados del Poder Ejecutivo, la tercera parte de los organismos del grupo permanecen en el nivel bajo de cumplimiento, lo que da la pauta de la necesidad de continuar evaluando la evolución o

involución en materia de transparencia activa. Esta misma situación se repite dentro del grupo de Ministerios, organismos que se caracterizan por ser implementadores de políticas públicas. Desde esa perspectiva la transparencia activa cobra especial relevancia en tanto la información que publiquen proactivamente es sustancial para el monitoreo de su gestión y para la exigibilidad de los derechos de las personas. En tanto la información es un prerrequisito para el ejercicio de derechos, la publicación en los sitios web de información debe procurar el efectivo acceso de las personas a la misma y trascender el objetivo del cumplimiento de las obligaciones de la ley y el tener páginas “atractivas”.

Los resultados que exhiben avances o retrocesos en el último año abren la necesidad de profundizar acerca de si en dicho período hubo cambios respecto a la prioridad de la temática en la agenda política de los organismos evaluados, o si hubo cambios en la inversión dedicada a las páginas web de éstos. Una buena alternativa para la mejora de los resultados globales, es la cooperación técnica entre organismos la cual podría ser articulada por la UAIP, para tomar buenas prácticas tanto en lo que respecta a obligaciones como a las experiencias que apuntan a la interacción con usuarios. La UAIP no solo tiene la misión, sino que además ya actúa como articuladora en materia de acceso a la información pública con los sujetos obligados, y este tipo de cooperación permitiría reunir lo que ya existe y no tener que empezar la mejora en transparencia activa desde cero, sino tomar lo ya avanzado, lo que además redundaría en una inversión menor para la Unidad

Finalmente, y partir de los resultados obtenidos en el Índice de Información Obligatoria que también siguen tendiendo a ser bajo a pesar de los años que han transcurrido desde la promulgación de la ley y de su decreto reglamentario, cabe preguntarse cuáles son las reformas legales necesarias para garantizar mejores niveles de cumplimiento. En este sentido, tal como lo hemos planteado en diversos ámbitos, el fortalecimiento de la política pública requiere jerarquizar el rol del órgano de control e implementación de la ley (UAIP), robustecer su diseño institucional y dotarlo de infraestructura y presupuesto adecuados.

Ante la proximidad de un nuevo parlamento y nuevas autoridades de gobierno, sería fundamental que la UAIP pudiera fortalecerse e incidir en la agenda política desde la temática que le compete. La discusión presupuestal en la que se enmarcará el país el próximo año es una gran oportunidad para que desde el Estado se reafirme el compromiso con la política de acceso a la información pública, asegurando los recursos necesarios para la implementación de la ley en todo el país y en todos los organismos públicos.

8. Referencias

[1] O'Donnell, G. A. “Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas”, 1994, Paidós.

[2] Emmerich, G. “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”. *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, (2), 67-90, 2004.
[3]Comité Jurídico Interamericano (2008), “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”. CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), Río de Janeiro, Brasil.
[4]Rodolfo Vergara. “La Transparencia como problema”. Cuadernos de Transparencia. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). (2005)
[5]Cámara de Diputados de Chile, http://www.camara.cl/camara/transparencia.aspx
[6]Ver declaración completa en
http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration
[7]Comité Jurídico Interamericano (2008). "Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información". CJI/RES.147 (LXXIII). Río de Janeiro, Brasil.
[8]Comité Jurídico Interamericano. Resolución 147, 14 de agosto de 2008.
[9]Mendel, Toby (2003) “Freedom of informatrion. A comparative Legual Survey”. Unesco.
[10]Comité Jurídico Interamericano (2009). Grupo de Expertos en Materia de Acceso a la Información. Proyecto de Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información. [11]Deloitte (2008). “Modelos de madurez para el gobierno electrónico”.
[12]Castoldi, Pablo (2002). “El Gobierno Electrónico como un nuevo paradigma de Administración”. Prudentia Iuris. No. 55. Buenos Aires-Argentina. Universidad Católica Argentina.
[13]Engineers Without Borders Canada. “2013 Policy Forum on Global Development.” January 14, 2013. (Traducción propia).
[14]Norma ISO 9241, “Estándares de usabilidad y ergonomía”, 1998.
[15]Paul Rueda, citando al profesor Christian Hess, en “Transparencia en el Poder Judicial” (2008). CAInfo.
[16]W3C, “Introducción a la accesibilidad web”, Web Accessibility Initiative.
[17] Easton, D. “A systems analysis of political life” (pp. 411-429), 1967, New York: Wiley.
[18] Cotta, M. “Representación política”. *N. Bobbio, Diccionario de Ciencia Política, México: Siglo*, *21*, 1426-1433. 1985.

Anexo I

En la version web del informe (www.cainfo.org.uy/itael) se encuentra la planilla modelo con la que se evaluó a los organismos públucos.

Anexo II

Grupos de organismos

Poder Ejecutivo

- AGESIC
- AUCI
- Compras Estatales
- INE
- Junta Nacional de Drogas
- ONSC
- OPP
- Programa Agenda Metropolitana
- Secretaría Nacional Antilavado
- Sistema Nacional de Emergencias
- UNASEV
- URSEA
- URSEC

Ministerios

- MDN
- MEC
- MEF
- MGAP
- MI
- MIDES
- MIEM
- MRREE
- MSP
- MTD
- MTOP
- MTSS
- MVTOMA

Entes Autónomos y Servicios Descentralizados

- Agencia Nacional de Vivienda
- ANCAP
- ANP
- ANTEL
- ASSE
- Banco Central del Uruguay
- Banco Hipotecario del Uruguay
- BPS
- BROU
- BSE
- CODICEN/ANEP
- Dirección Nacional de Meteorología
- El Correo
- INAU
- Instituto de Colonización
- OSE
- PLUNA
- Universidad de la República
- UTE

Personas pùblicas no estatales

- Administración del Mercado Eléctrico
- ANII
- Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias
- Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios
- Caja Notarial de Seguridad Social
- CND
- Comisión Honoraria Administradora del Fondo Nacional de Recursos de los Institutos de Medicina Altamente Especializados
- Comisión Honoraria de Lucha Contra el Cancer
- Comisión Honoraria para la Lucha Antituberculosa y Enfermedades Prevalentes
- Comisión Honoraria para la Salud Cardiovascular
- CONAPROLE
- Consejo de Capacitación Profesional
- CUDIM
- IMPO
- INAC
- INALE
- INIA
- Instituto Nacional de Calidad
- Instituto Nacional de Vitivinicultura

- LATU
- MEVIR
- Plan Agropecuario
- Uruguay XXI

Organismos de contralor

- Asamblea General
- Auditoría Interna de la Nación
- Corte Electoral
- Suprema Corte de Justicia
- Tribunal de Cuentas de la República
- Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Intendencias

- Intendencia de Artigas
- Intendencia de Canelones
- Intendencia de Cerro Largo
- Intendencia de Colonia
- Intendencia de Durazno
- Intendencia de Flores
- Intendencia de Florida
- Intendencia de Lavalleja
- Intendencia de Maldonado
- Intendencia de Montevideo
- Intendencia de Paysandú
- Intendencia de Río Negro
- Intendencia de Rivera
- Intendencia de Rocha
- Intendencia de Salto
- Intendencia de San José
- Intendencia de Soriano
- Intendencia de Tacuarembó
- Intendencia de Treinta y Tres

Juntas Departamentales

- Defensoría del Vecino
- Junta Departamental de Artigas
- Junta Departamental de Canelones
- Junta Departamental de Cerro Largo
- Junta Departamental de Colonia
- Junta Departamental de Durazno

- Junta Departamental de Flores
- Junta Departamental de Florida
- Junta Departamental de Maldonado
- Junta Departamental de Montevideo
- Junta Departamental de Paysandú
- Junta Departamental de Río Negro
- Junta Departamental de Rivera
- Junta Departamental de Rocha
- Junta Departamental de Salto
- Junta Departamental de San José
- Junta Departamental de Soriano
- Junta Departamental de Tacuarembó
- Junta Departamental de Treinta y Tres