

Índice de Transparencia Activa en Línea 2015

Coordinación: Javier Pérez Seveso, Matías Ponce y Giorgina Santangelo.

Análisis y procesamiento de la información: Mauricio Coitiño

Por consultas y comentarios: info@cainfo.org.uy, bsantang@ucu.edu.uy o gmponce@ucu.edu.uy

Este documento está optimizado para ver en la web: itael.cainfo.org.uy



Universidad
Católica del
Uruguay

Resumen Ejecutivo

El presente informe da cuenta de los principales resultados del estudio “Índice de Transparencia Activa en Línea (ITaEL en adelante) para el relevamiento realizado durante el año 2015.

Los indicadores que conforman el Índice de Transparencia Activa en Línea 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 el nivel de cumplimiento de los organismos públicos de las obligaciones en materia de transparencia activa dispuestas por la Ley N° 18.381 de Acceso a la Información Pública¹ (LAIP) y su decreto reglamentario 232/10; así como la implementación de recursos para la interacción y participación de ciudadanos y ciudadanas a la luz de estándares internacionales como la Ley Modelo Interamericana de la OEA².

La transparencia activa es aquella que corresponde por ley desarrollar a los organismos públicos (generalmente en los sitios web) sin necesidad que los ciudadanos efectúen ningún tipo de solicitud o petición³.

En la medida que el derecho humano de acceso a la información pública es un derecho habilitante de otros derechos, transparencia activa se torna un elemento central para propender hacia una administración transparente de los asuntos públicos y rendición de cuentas, elementos centrales de cualquier sistema democrático.

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 políticas informadas, mejorar la respuesta de los gobiernos y reducir los márgenes de corrupción⁴.

El ITaEL, que se presenta ininterrumpidamente desde el año 2013, tiene la cualidad de medir el nivel de transparencia activa de los sujetos obligados monitoreados, pero también pretende ser un insumo para que los organismos públicos introduzcan cambios a nivel operativo o de gestión para mejorar sus resultados de transparencia activa.

Tras la última edición especial (2014) que ponía foco en Ministerios e Intendencias, este nuevo ITaEL 2015 vuelve a ampliar la muestra para llegar a siete grupos de organismos: Entes autónomos y Servicios Descentralizados, organismos de Presidencia, organismos de Contralor, Personas públicas no estatales, Intendencias, Juntas departamentales y Ministerios. Se relevaron en total 127 sitios web de organismos públicos.

La primera lectura de los datos de este año exhibe cierta estabilidad en el nivel de cumplimiento de los organismos públicos: los 127 organismos relevados cumplen, en promedio, con un 44% de las obligaciones de transparencia activa que plantea el ITaEL. Este resultado es casi idéntico al del año 2013 (43% de cumplimiento).

Sin embargo, a la interna de los 127 organismos nos encontramos con situaciones dispares. Se observa, por un lado, al grupo de organismos Ministerios que muestra el mejor nivel de cumplimiento (57% de cumplimiento en promedio); y, en el lado opuesto, al grupo Juntas Departamentales, que al igual que en años anteriores exhibe el peor resultado de cumplimiento del Índice ITaEL: 21% en promedio.

Si miramos individualmente a cada organismo, encontramos que de los 127 relevados, sólo tres organismos logran obtener un cumplimiento alto del Índice ITaEL. Ellos son: OSE (90% de cumplimiento), Banco Central del Uruguay (88%) y Ministerio de Economía y Finanzas (87%)

El ITaEL está compuesto por dos dimensiones: “Información obligatoria” e “Interacción y participación”. El Índice ITaEL es el resultado de la suma de estas dos dimensiones. A partir de cada una de estas dimensiones se

1 Consultar ley en: <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/18381-2008>

2 http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_ley_modelo.asp

3 Cámara de Diputados de Chile, <http://www.camara.cl/camara/transparencia.aspx>

4 Emmerich, G. “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”. Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, (2), 6790, 2004.

construyen dos índices independientes.

La dimensión “Información obligatoria” (en adelante Índice de Información Obligatoria - IIO) compendia las obligaciones de transparencia activa que rigen por ley y decreto. Se evalúan aspectos como la publicación de la misión y visión del organismo, descripción de sus funciones y competencias, la estructura organizativa y facultades de cada unidad, calendario de actividades, noticias, autoridades y su currículum vitae, la agenda de las autoridades y un plan estratégico, entre otros.

El Índice de Información Obligatoria cobra particular relevancia ya que permite evaluar el poder de involucramiento que ha tenido la LAIP y su decreto reglamentario sobre los organismos relevados en relación al cumplimiento de la Transparencia Activa.

El promedio general para todos los organismos relevados del Índice de Información Obligatoria es de 45%. Si bien la cifra significa un avance de tres puntos porcentuales respecto a la edición 2013 del ITAeL (exhibía un IIO de 42%) es de notar que, en la medida de que se trata de obligaciones legales en este caso, siguen persistiendo importantes situaciones de incumplimiento.

Observamos que a nivel general, a casi 8 años de aprobación de la LAIP, el nivel de cumplimiento sigue siendo bajo: el 43% de los organismos relevados publica menos del 40% de información que se le es exigida legalmente.

Los mismos tres organismos que muestran mejores resultados en el Índice ITAeL son aquellos que también muestran mejores desempeños en el Índice de Información Obligatoria: OSE con 96% de cumplimiento, BCU con 92% y MEF con 87%.

La otra dimensión que compone el Índice ITAeL es “Interacción y participación” (en adelante Índice de Interacción y Participación - IIP). Este Índice mide los recursos que los organismos públicos ponen a disposición de los ciudadanos/as para la interacción, de manera de acercarse a la gestión de la organización pública. Se evalúan aspectos como la existencia de servicios de búsqueda en la página, ayuda en la página, Otros idiomas disponibles, Preguntas frecuentes, acceso a microdatos en formatos abiertos, entre otros.

En lo que refiere a los resultados del Índice de Interacción y Participación, el promedio general para los 127 organismos relevados es de 41%. Esta cifra significa un retroceso de tres puntos porcentuales respecto a la edición 2013.

Ocupan las posiciones destacadas prácticamente los mismos organismos que en el Índice ITAeL y el Índice Información Obligatoria, excepto por el Centro de Información Oficial (IMPO) que se agrega a los mejores puntuados: MEF (87%), IMPO (81%), OSE (79%) y BCU (89%).

Si vemos los resultados globales para los dos Índices que componen el ITAeL (45% para el IIO y 41% para el IIP) observamos que los porcentajes se siguen manteniendo apenas por encima de lo que consideramos un nivel bajo de cumplimiento.

Estos resultados evidencian, por un lado, obstáculos significativos dentro un importante número de organismos a la hora de cumplir la ley; y por otro, dificultades del órgano de control de la ley (la Unidad de Acceso a la Información Pública) para monitorear y garantizar el cumplimiento por parte de los sujetos obligados de las disposiciones sobre transparencia activa.

Marco Conceptual

Los indicadores que conforman el Índice de Transparencia Activa en Línea 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 el Derecho de Acceso a la Información Pública (Ley Nro. 18.381 de 2008) y su decreto reglamentario (232/10).

En el presente informe, se describen los resultados del relevamiento realizado para el año 2015, en el marco de un convenio realizado entre CAinfo y el Departamento de Comunicación de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay.

El derecho de Acceso a la Información pública es reconocido como un derecho humano⁵ 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.

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 legislación. Este monitoreo puede revelar cuáles 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 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

5 Comité Jurídico Interamericano (2008), "Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información". CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), Río de Janeiro, Brasil.

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 activa.

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.⁶ 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 significativa, cuya definición debe ser amplia, incluyendo toda la que es controlada y archivada en cualquier formato o medio por los Estados.⁷ En el mismo sentido, la Ley Modelo Interamericana define “información pública” como “cualquier tipo de dato en custodia o control de una autoridad pública”. La LDAIP en Uruguay define información pública como “toda información producida, obtenida, en poder o bajo control de los sujetos obligados por la presente ley, con independencia del soporte en el que estén contenidas” 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 públicas⁸.

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

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

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

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

página de Internet, un esquema de publicación⁹.

A los efectos de la esta investigación, el esquema de Publicación deberá contener, como mínimo, las clases de información establecidas por el artículo 5° de la ley 18.381: A) Su estructura orgánica¹⁰ B) Las facultades de cada unidad administrativa¹¹ C) La estructura de remuneraciones por categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistema de compensación¹² D) Información sobre presupuesto asignado, su ejecución, con los resultados de las auditorías que en cada caso corresponda¹³ E) Concesiones, licitaciones, permisos o autorizaciones otorgadas, especificando los titulares o beneficiarios de éstos¹⁴ F) Toda información estadística de interés general, de acuerdo a los fines de cada organismo¹⁵ 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 establecidas¹⁰.

Gobierno Electrónico

El gobierno electrónico se define, entre otras cosas, por la incorporación de las (TIC) 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 TIC 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 TIC, 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

Marco Metodológico

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

10 O'donnell, G. (1991). Democracia delegativa. *Novos estudos*, 31, 25-40.

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).

El Índice de Transparencia Activa en Línea fue construido por las sociólogas Analía Corti y Mariángeles Caneiro –con el asesoramiento del experto Fabrizio Scrollini (London School of Economics and Political Science) a pedido de CAinfo y el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (Ielsur) en el año 2010, en el marco en el marco de un concurso abierto convocado por el Fondo Regional para la Promoción de la Transparencia (FONTRA). Tras la firma de un acuerdo interinstitucional, la aplicación del ITAeL se realiza en conjunto con el Departamento de Comunicación de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay.

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 Obligatoria² 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 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 auditoría sujeto a revisión. Total de aclaraciones efectuadas por el organismo
 - Ingresos recibidos por cualquier concepto, con indicación del responsable en la recepción,

administración y ejecución

- Reporte anual financiero (Balance)
- Información sobre licitaciones, concesiones etc. (Vínculo electrónico con el sitio compras estatales)
- Publicaciones y/o estadísticas asociadas a los fines de cada organismo
- Información sobre la política de seguridad y protección de datos
- Responsable de la información que se publica en el sitio web
- Dirección postal del organismo, teléfono, 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

Cada indicador en el instrumento cuenta con una descripción donde clarifica al investigador qué es lo que tiene que observar de forma clara para calificar. De esta manera se contribuye a disminuir el error humano y la subjetividad y arbitrariedad en la implementación del instrumento. Además, la implementación del instrumento se realiza con doble chequeo cruzado de datos siguiendo los mismos protocolos de medición para cada categoría. La escala de evaluación está construida 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)

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 como es

la interacción y participación, tiene por objeto entrecruzar los principios de acceso a la información pública con otros vinculados a la gestión de la comunicación con la ciudadanía.

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, Easton 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.

- Trabajar en torno a la comprensión de los asuntos que hacen a la institución pública significa realizar seguimiento de las temáticas de interés de los distintos tipos de ciudadanos, generando espacios para la comunicación de esos asuntos. El enfoque está centrado en la rendición de cuentas y en la creación de espacios de accountability vertical y horizontal. El acceso a la información es un derecho que establece una puerta de entrada al ejercicio ciudadano de otros derechos
- Permite tener a disposición de la ciudadanía información de la gestión de los órganos del Estado. En definitiva, la ley abre una ventana de observación hacia el proceso decisional de las políticas públicas
- Cabe recordar que el debate sobre la calidad de la democracia en el contexto latinoamericano está asociado a su credibilidad en la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas
- El mayor flujo de información posibilita la participación del ciudadano en todo el proceso de la hechura de las políticas públicas. Se fortalece la democracia no solo en su representación
- El gobierno representativo está basado en la teoría del agente. La información no puede llegar sólo en contextos electorales
- El relacionamiento del estado y ciudadano a través de redes clientelares repercute negativamente en la capacidad de desarrollo por el costo de las estructuras de mantenimiento del mismo sistema.
- El acceso del ciudadano a servicios relacionados a derechos humanos fundamentales bajo la política clientelar aumenta más las brechas entre los ciudadanos de primera y de segunda.
- El acceso a la información pública baja los costos de transacción pre-condición o instrumento para el ejercicio de otros derechos humanos, tanto civiles como sociales, económicos y culturales.: Posibilita la efectividad de políticas sociales, autonomía de elegir por ejemplo el servicio de medicina más eficiente, etc.

Se otorgan las herramientas para facilitar el ejercicio de representatividad política, y por ende el seguimiento por parte de la ciudadanía de las acciones del gobernante. La transparencia activa invita a trabajar en red, en donde a los organismos les interesa escuchar y saber qué pasa en cada uno de esos nodos, con el objeto de adecuar el sistema en torno a sus intereses. La comunicación es una herramienta fundamental en este esquema multi-actoral de la esfera pública.

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 atinentes a la institución, mejora la percepción de legitimidad y reputación del Estado.

Una segunda función de la comunicación del sector público 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.

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.

Resultados y análisis

Para la edición 2015 del ITAEL se relevaron 127 sitios web de organismos públicos estatales y no estatales de acuerdo con la metodología reseñada en el capítulo anterior. A los efectos de realizar un análisis, se establecieron cuatro niveles de cumplimiento: Alto (aquellos organismos que cumplen con la publicación de más del 80% de las categorías de información), Medio alto (cumplimiento entre 61 a 80%), Medio (41 a 60%) y Bajo (hasta 40%).

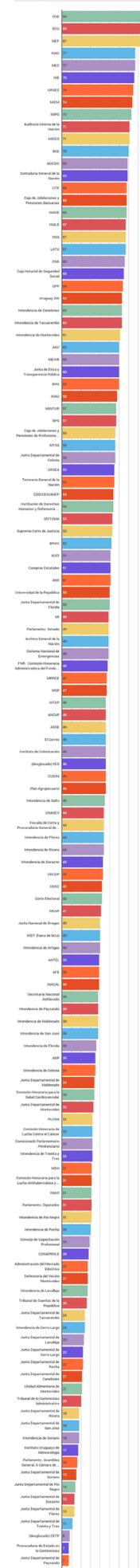
Ahora, se presenta una nueva evaluación que tiene por objetivo mostrar el cumplimiento en el año 2015 y analizar la evolución respecto a 2013 y 2014¹⁴.

El Gráfico 1 ordena a todos los organismos de mayor a menor por su índice ITAEL. [Vea el gráfico en alta definición aquí.](#)

Podemos observar que solo tres organismos alcanzan un nivel Alto de cumplimiento: OSE (90%), el Banco Central del Uruguay (88%) y el Ministerio de Economía y Finanzas (87%). No obstante, esto representa una mejora significativa respecto a la edición 2013, cuando el organismo con mayor puntuación en el índice ITAEL -el Consejo Directivo Central de ANEP- no alcanzaba a entrar en la franja de nivel Alto de cumplimiento. En el otro extremo del ranking se visualizan organismos como las Juntas Departamentales de Artigas y Salto que al momento del relevamiento no contaban con sitios web operativos por eso registran un cero en el índice.

Los organismos que sí contaban con sitio web operativo durante el relevamiento y se ubican en el extremo inferior de la escala registran cumplimientos de solo 7% (Junta Departamental de Paysandú y Procuraduría de Estado en lo Contencioso).

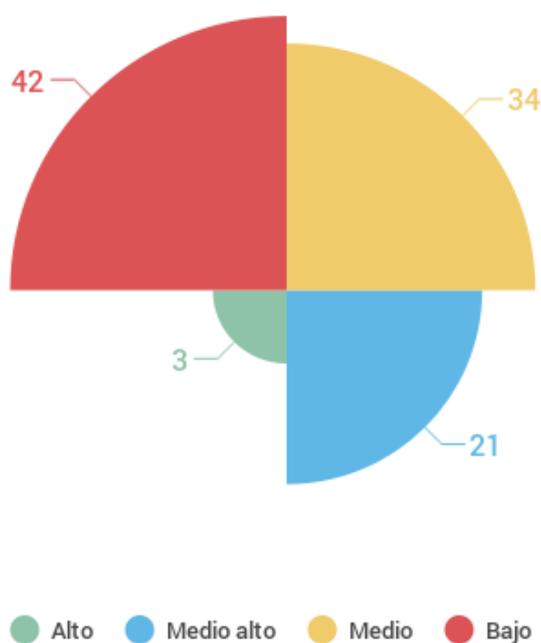
Gráfico 1. Resultados ITAEL 2015 por organismo



14 La edición especial 2014 de ITAEL incluyó solamente a los ministerios y las intendencias, por lo que solo se analizará la serie de tres años para estos grupos.

El Gráfico 2 muestra la distribución de los organismos relevados por nivel de cumplimiento. Si bien sólo un 3% de los organismos relevados se ubican en un nivel Alto de cumplimiento, esto representa un avance respecto a la medición con las mismas características realizada en el en la que ningún organismo llegaba al 80% de nivel de cumplimiento del Índice ITAeL. También que la mayor cantidad de organismos sigue ubicándose en un nivel de cumplimiento Bajo (42%), y que un 77% aún no alcanza a superar el nivel Medio de cumplimiento de este índice.

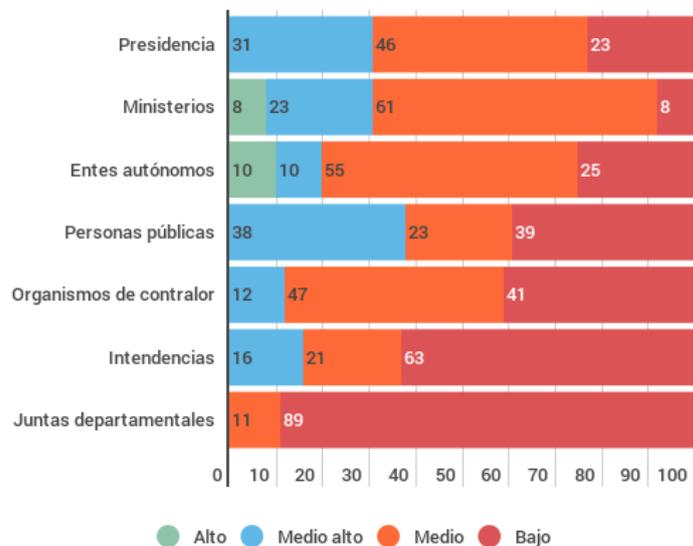
Gráfico 2. Resultados ITAEL por niveles



infogr.am

El Gráfico 3 muestra la distribución por niveles de cumplimiento dentro de cada grupo de organismos públicos obligados. Vemos que los organismos que alcanzan un nivel Alto de cumplimiento en 2015 son exclusivamente Entes autónomos (8%) y Ministerios (10%). Este último grupo presenta además el menor porcentaje de organismos en nivel Bajo, con solo un 8%.

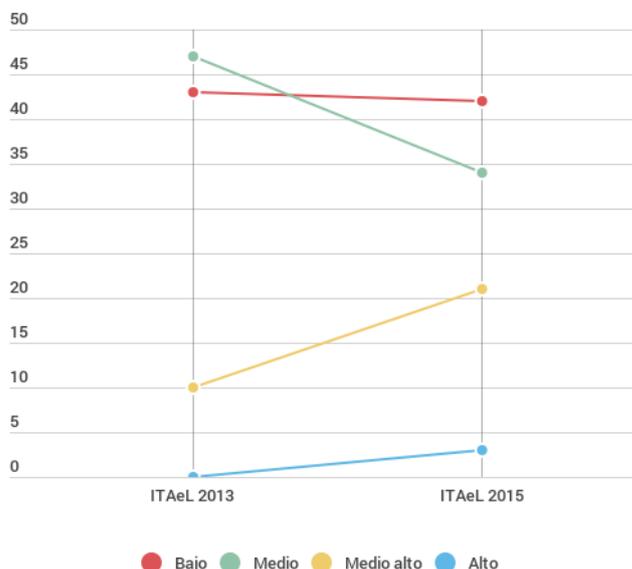
Gráfico 3. Niveles de ITAEL 2015



infogr.am

Vemos aquí nuevamente que las Juntas Departamentales muestran, en el otro extremo, los niveles más bajos de cumplimiento: 89% de ellas se ubican en el nivel Bajo, y 11% en el nivel medio. En cuanto al desempeño general, le sigue a este el grupo de las Intendencias Departamentales, con 63% ubicados en el nivel Bajo de cumplimiento.

Gráfico 4. Comparación de resultados ITAeL 2013-2015 por niveles

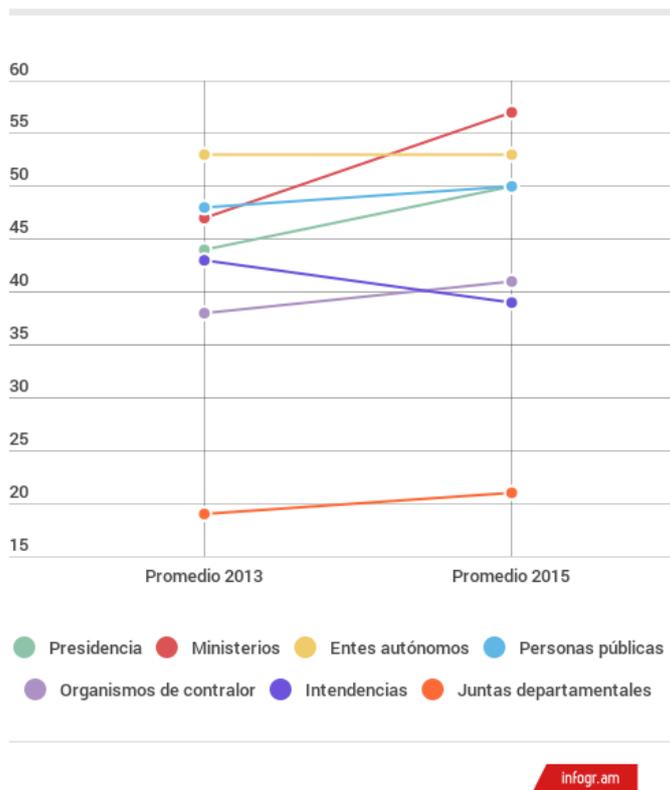


infogr.am

La comparación 2013-2015 de los niveles de cumplimiento que ofrece el Gráfico 4 permite visualizar un aumento del 11% de organismos que se ubican en el nivel Medio Alto de cumplimiento que coincide en proporción con la disminución del 12% de los organismos que se ubicaban en el nivel Medio.

La franja más poblada de organismos sigue posicionándose en el nivel Bajo de cumplimiento (42%) y el nivel alto sigue siendo excepcional.

Gráfico 5. Comparación de resultados promedio por grupos 2013-2015



Si comparamos el desempeño promedio por grupo de organismos entre 2013 y 2015 (Gráfico 5) vemos una tendencia a la mejora en el cumplimiento promedio en 5 de los 7 grupos, con una mejora excepcional en los ministerios (10 puntos frente a 2-5 puntos en el resto). De estos, solo el grupo de Organismos de contralor cambia en promedio su nivel de cumplimiento, pasando de Bajo a Medio.

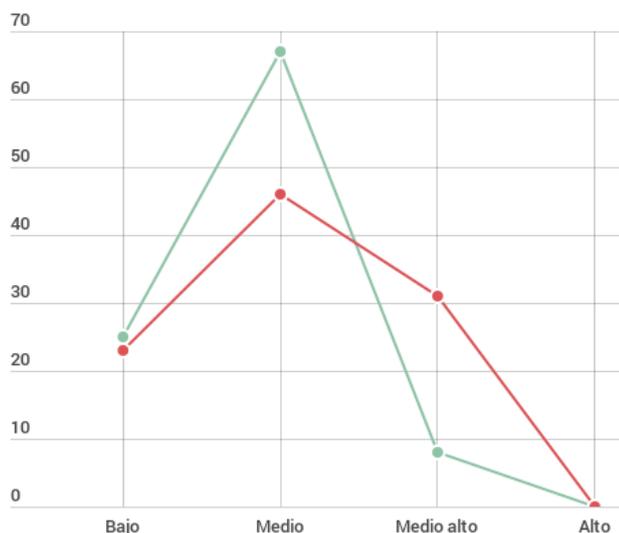
Por otro lado, en las Intendencias la tendencia es contraria, con una caída del desempeño de 4 puntos, lo que traslada su cumplimiento promedio del nivel Medio al nivel Bajo.

En el grupo de los Entes autónomos no se notan cambios sustanciales entre 2013 y 2015.

Resultados por grupos de organismos

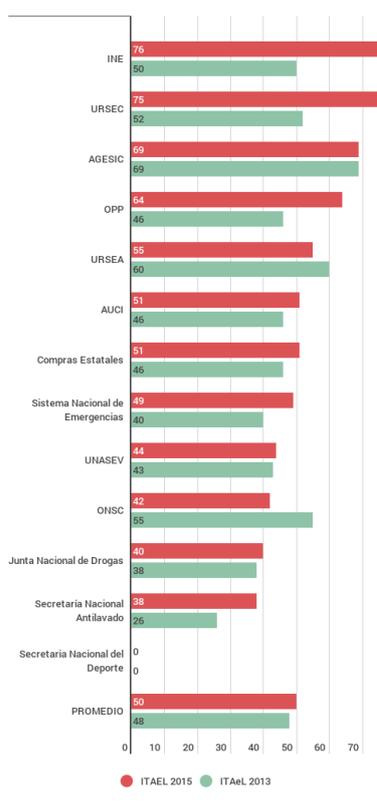
Presidencia

Gráfico 6. Comparación de resultados ITAeL 2013-201 por niveles Presidencia



Al observar la evolución del porcentaje de organismos ubicados en cada nivel del grupo Presidencia (Gráfico 6), vemos un comportamiento que acompaña la tendencia observada más arriba para la totalidad de los organismos relevados: un aumento de la proporción de organismos en el nivel Medio alto y un descenso en el nivel Medio.

Gráfico 7. Comparación de resultados ITAeL 2013-2015 Presidencia



Se agrega en este grupo una caída de la representación del nivel Bajo, que es un 16% menor que en 2013.

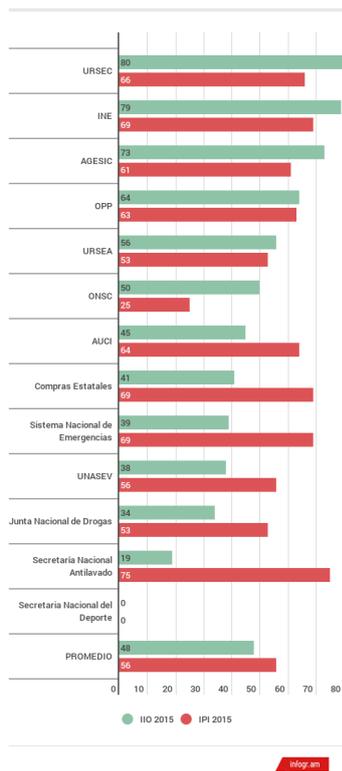
En el grupo de organismos de Presidencia continuamos observando en la edición 2015 diferencias importantes entre los niveles máximos y mínimos de cumplimiento de ITAeL, con una diferencia de 38 puntos entre el INE (76%) y la Secretaría Nacional Antilavado (38%).

Al observar la comparación por organismos (Gráfico 7) vemos que en el extremo superior aparecen en 2015 los organismos con las mejoras más pronunciadas del grupo, de entre 14 y 26 puntos con respecto a 2013, que pasan de nivel Medio a nivel Medio alto de cumplimiento: el INE, la URSEC, y la OPP. Mientras tanto, la AGESIC se mantiene en este nivel Medio alto de cumplimiento, pero ya no es el organismo con mejor cumplimiento del grupo Presidencia. Dado el rol de conducción asignado a AGESIC por la Ley de Acceso a la Información Pública, es significativo que la Agencia pierda el liderazgo en cuanto al cumplimiento de la ley dentro del grupo de organismos de Presidencia.

Todos los organismos de Presidencia muestran una mejora en su resultado ITAeL entre 2013 y 2015, salvo dos: la ONSC cae 13 puntos (del 3° al 11° lugar) y la URSEA cae 5 puntos (del 2° al 5° lugar).

En el caso de la Secretaría Nacional de Deporte, su resultado se debe a que no disponía aún de un sitio web operativo al momento de este relevamiento, lo cual puede justificarse por su reciente traslado en marzo 2015 a Presidencia desde la órbita del Ministerio de Turismo.

Gráfico 8. Comparación de resultados IIO e IIP 2015 Presidencia



El Gráfico 8 permite observar los organismos de Presidencia comparando su nivel de desempeño en las dos dimensiones que componen el ITAeL: la dimensión Información Obligatoria (IIO) y la dimensión Interacción y Participación (IIP). El ordenamiento de los organismos por su nivel IIO en 2015 nos muestra una distribución casi idéntica a la del ITAeL 2015. Los niveles promedio de las dos dimensiones son levemente superiores al promedio de ITAeL (el promedio IIO no llega a ser 10% superior y el IIP es un 16% mayor).

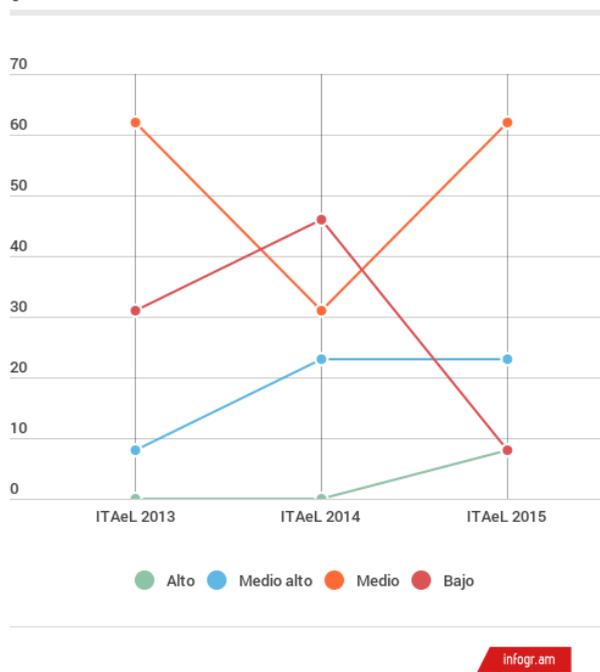
Es interesante notar que los organismos con un cumplimiento en Información Obligatoria mayor o igual a 50% muestran sistemáticamente un nivel de desempeño en Interacción y Participación siempre menor a su IIO: la mínima diferencia entre dimensiones se ve en el caso de OPP (1 punto) y la máxima en el caso de la ONSC con

un 50%.

Para los organismos cuyo IIO es menor al 50%, la relación antes citada se invierte y presentan mejor desempeño en Interacción y Participación que en Información Obligatoria. El caso extremo es la Secretaría Nacional Antilavado, con un IIP que casi cuadruplica su IIO.

Ministerios

Gráfico 9. Comparación de resultados ITAeL 2013-2015 por niveles

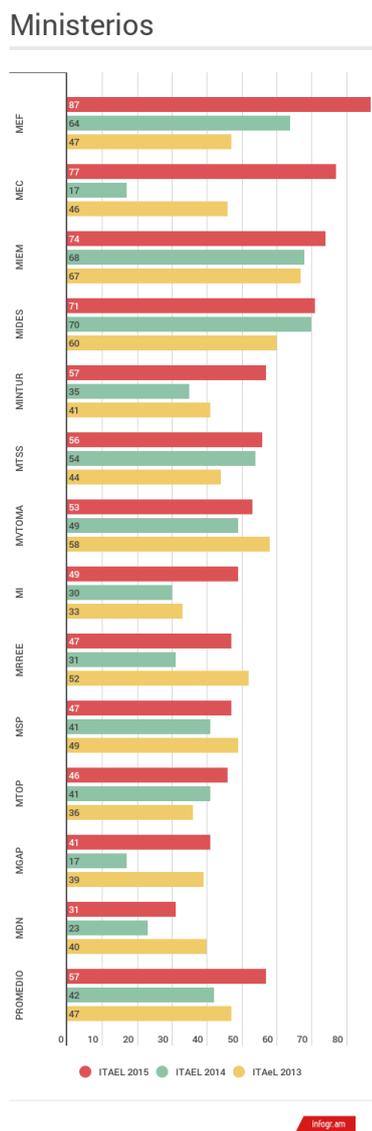


Para el grupo de los Ministerios contamos en esta edición con la posibilidad de comparar los últimos tres años de mediciones (Gráfico 9), gracias a la inclusión del grupo en la edición especial de 2014.

En este grupo vemos comportamientos diferentes en los dos períodos presentados. Por un lado, entre 2013 y 2014 vemos una caída de la cantidad de organismos en nivel Medio y un aumento del porcentaje en nivel Medio alto y en nivel Bajo. Al no haber cambios en el nivel Alto, esto hace pensar que en ese periodo, de 31% de organismos que salieron del nivel Medio, la mitad empeoró su cumplimiento pasando al nivel Bajo (15%); y la otra mitad mejoró, pasando al nivel Medio alto (15%).

Por otro lado, en el periodo 2014-2015 este es uno de los dos grupos que muestra por primera vez organismos que llegan al nivel Alto, superando el 80% de cumplimiento. En 2015 los ministerios vuelven a estar concentrados en el nivel Medio de cumplimiento en la misma proporción que en 2013 (61%), con una caída muy pronunciada del porcentaje de organismos en el nivel Bajo que parecen haber regresado al nivel Medio de cumplimiento. La proporción de organismos en el nivel Medio alto en este grupo se mantiene de 2014 a 2015, lo que ese 8% de organismos que pasaron al nivel Alto se vio compensado por un ingreso de la misma proporción de organismos que ingresaron al nivel Medio alto.

Gráfico 10. Comparación de resultados ITAeL 2013-2015



Al comparar la evolución por organismos (Gráfico 10), podemos ver que 5 de 13 ministerios muestran una evolución positiva sostenida año a año: MEF, MIEM, MIDES, MTSS y MTOP. Esto sugiere que hay en estos organismos un esfuerzo sistemático, aunque de eficacia variable, de cumplimiento con las exigencias de transparencia. En particular, el Ministerio de Economía y Finanzas, uno de los organismos que alcanza el nivel Alto de cumplimiento en esta edición, muestra una mejora pronunciada entre 2013 y 2015 que sugiere que el MEF tiene buenas prácticas de implementación que pueden ser valiosas para otros organismos dentro y fuera del grupo.

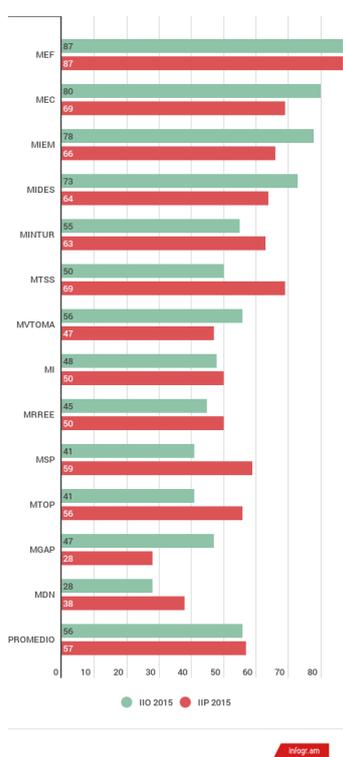
La mayoría de estos organismos tuvo un rediseño de su portal web que no había sido incluido en muestras anteriores, siendo el portal del MEF el principal ejemplo (renovó su sitio web en febrero de 2015).

Los otros 8 ministerios muestra un retroceso en el cumplimiento en el período 2013-2014 y luego una recuperación en 2014-2015. El MEC, el MINTUR, el MI y el MGAP muestran una mejora neta de los niveles de cumplimiento entre 2013 y 2015. Los restantes cuatro –MVOTMA, MSP, MRREE y MDN– no logran recuperar el nivel de cumplimiento de 2013, por lo que presentan un descenso neto de su nivel de cumplimiento entre 2013 y 2015.

Abriendo estos casos se denota que existe una desactualización de algunos datos publicados en los sitios web, que posteriormente no fueron actualizados o no cuentan con protocolos internos eficaces para su actualización.

Gráfico 11. Comparación de resultados IIO e IIP 2015

Ministerios



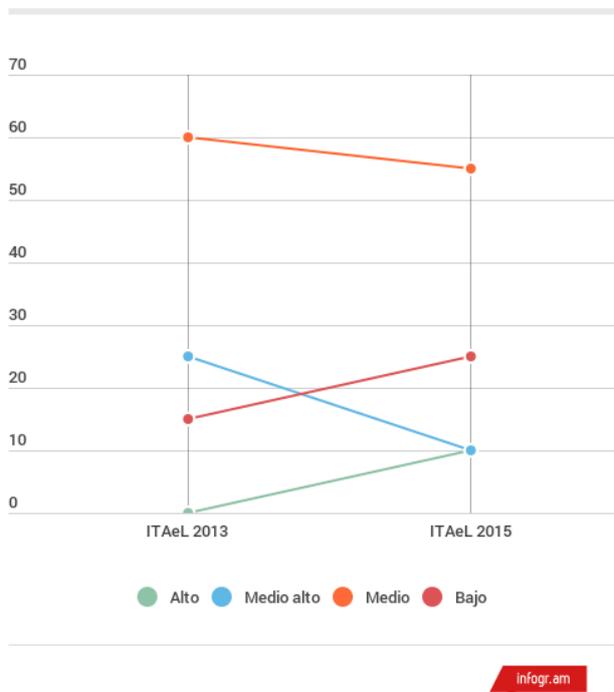
En el caso del análisis por dimensiones (Gráfico 11) vemos en 2015 que la distribución de ministerios por su nivel de IIO tiene pocos cambios respecto a la distribución por el ITAeL 2015. De hecho, los primeros cuatro lugares los ocupan en el mismo orden MEF, MEC, MIEM y MIDES.

En este caso el MEF no solo muestra el mayor cumplimiento tanto del IIO como del IIP de todo el grupo, sino que tiene el mismo valor de cumplimiento en ambas dimensiones, lo que refuerza la hipótesis de que hay en el MEF una experiencia de avance no solo sostenido sino sistemático en el cumplimiento con las obligaciones de transparencia activa en todas las dimensiones.

Dado que el MEF está vinculado con la temática de estabilidad macroeconómica y manejo de datos estadísticos y financieros, es importante contar con altos niveles de transparencia tanto activa como pasiva, tal como se manifiesta en el lugar alcanzado en 2015.

Nuevamente vemos una tendencia por la cual los organismos con niveles de cumplimiento de IIO por encima de una cierta cota -55% en este grupo- muestran un nivel de IIP que siempre es inferior. Exceptuando el MEF por su particularidad, este es el caso del MEC, MIEM, MIDES y MVOTMA. El resto de los organismos muestran relaciones dispares en su desempeño en ambas dimensiones: la menor diferencia se da en el Ministerio del Interior con solo 2 puntos de diferencia en favor de su IIP y la mayor en el MTSS, con 19 puntos de diferencia en el mismo sentido.

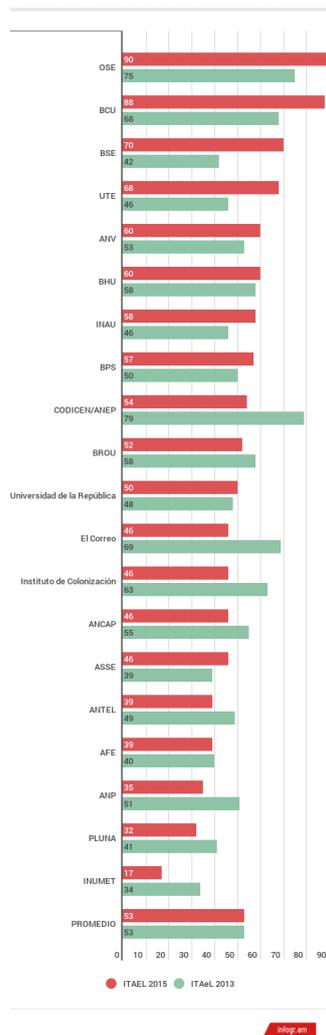
Gráfico 12. Comparación de resultados 2013- 2015 por niveles. Entes autónomos



Para el grupo de los Entes autónomos y Servicios Descentralizados, el Gráfico 12 muestra la evolución en la distribución por niveles de cumplimiento entre 2013 y 2015. El elemento que destaca en este caso, al igual que en el grupo Ministerios, es la aparición por primera vez de un 10% de organismos en el nivel Alto de cumplimiento.

La caída del porcentaje de organismos en nivel Medio alto (25% a 10%) parece explicarse tanto por el avance de 10% de organismos al nivel Alto (0% a 10%) como por un retroceso de 5% de organismos al nivel Medio. Este último nivel sigue concentrado la mayor parte de los entes autónomos (55%) en 2015, aunque con una caída de 5 puntos con respecto a 2013.

Gráfico 13. Comparación de resultados ITAeL 2013-2015. Entes autónomos

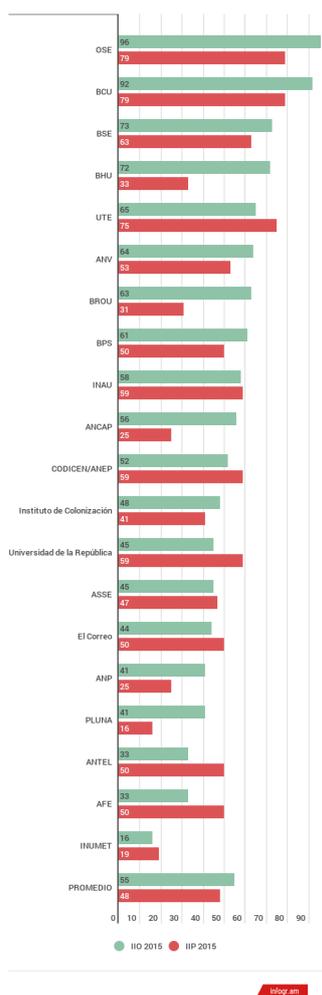


La observación de la evolución del cumplimiento por organismo (Gráfico 13) nos muestra que dos entes autónomos alcanzan el nivel Alto de cumplimiento por primera vez: es el caso de OSE y el BCU.

Por otro lado, vemos un subgrupo de organismos que estaban en 2013 en el nivel Medio alto y que retroceden al nivel Medio en 2015: CODICEN/ANEP (79 a 54), Instituto de Colonización (63 a 46) y El Correo (69 a 46). Por el nivel de la caída y el perfil de intenso contacto con el público, preocupa la situación del CODICEN y El Correo. En paralelo, la salida de estos organismos se ve contrapesada por el ingreso de UTE y el BSE que avanzan desde el nivel Medio con saltos significativos de 22 puntos en ambos casos.

En el nivel Medio, la ANV, el BHU, el INAU, el BPS y la UDELAR avanzan en 2013-2015 hasta el límite del nivel Medio alto sin lograr superar aún el umbral del 60% de cumplimiento. En sentido contrario, PLUNA, la ANP y ANTEL retroceden en su cumplimiento hasta pasar al nivel Bajo.

Gráfico 14. Comparación de resultados IIO e IIP 2015. Entes autónomos

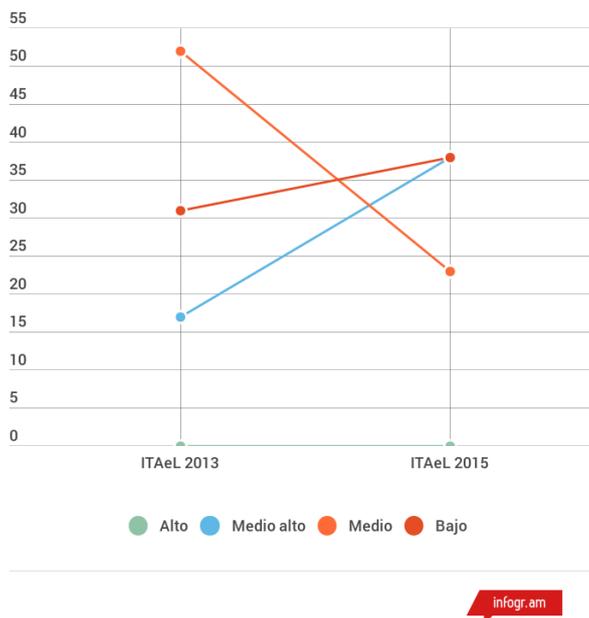


El Gráfico 14 ordena los entes autónomos por su Índice de Información Obligatoria 2015 y permite comparar con su Índice de Participación e Interacción.

Los mismos seis organismos que ocupan mejores niveles ITAeL dentro de este grupo son aquellos que además muestran mejores resultados en el Índice de Información Obligatoria. Se destacan dentro de ellos a OSE y el BCU en un nivel Alto de cumplimiento cercanos al 100% del IIO y los niveles más altos de IIP, con 79% en ambos casos. El BHU es el organismo que muestra una mayor disparidad entre dimensiones de todo el grupo: su IIO es 118% mayor que su IIP en 2015. Le sigue en nivel de disparidad el BROU, con un IIO de 63% y un IIP de 31%.

El caso de menor disparidad en este grupo es el de INAU, con niveles de IIO e IIP de 58% y 59% respectivamente. Con un nivel de ITAeL 2015 de 58% que mejora respecto a 2013, parece ser otro caso de avance sistemático y simultáneo en las diferentes dimensiones.

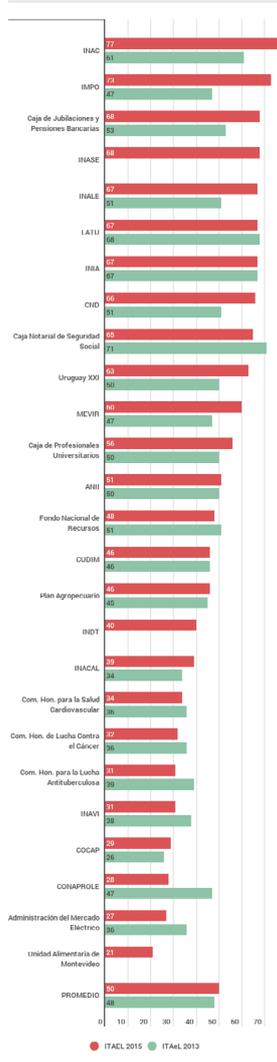
Personas Públicas No Estatales



La comparación de distribución por niveles para las Personas públicas no estatales (Gráfico 15) nos muestra un aumento a más del doble de la cantidad de organismos en el nivel Medio alto, la más alta de todos los grupos en 2015, con 39%.

Este movimiento se acompaña de una caída de los organismos en nivel Medio, del 52% al 23%. Dado que este grupo sigue sin contar con organismos en el nivel Alto, debemos pensar que esa caída muy significativa del nivel Medio se da tanto por un avance de organismos al nivel Medio alto, como por un retroceso de organismos que pasan al nivel Bajo de cumplimiento. Este último nivel pasa a concentrar 38% de los organismos, invirtiendo la relación entre los niveles Medio y Bajo que había en 2013.

Gráfico 16. Comparación de resultados ITAeL 2013-2015. Personas públicas no estatales

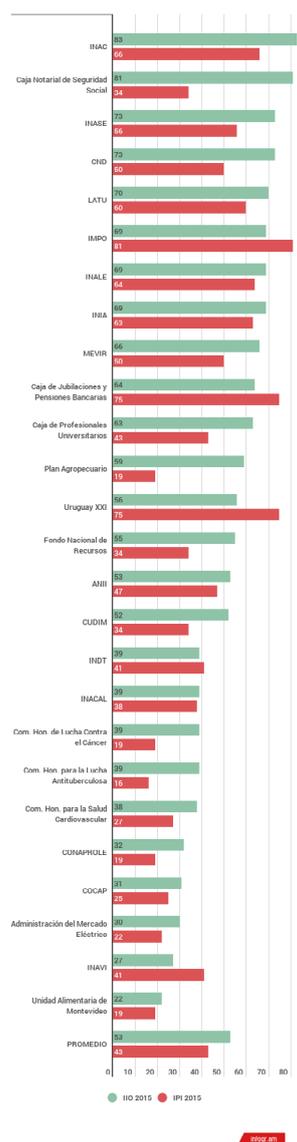


Al observar la evolución por organismos del grupo Personas públicas (Gráfico 16) vemos, por un lado, un grupo de organismos avanzan del nivel Medio al nivel Medio alto en el período: el IMPO, la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, el INALE, la CND, Uruguay XXI y MEVIR. Por su parte, CONAPROLE retrocede 19 puntos del nivel Medio al nivel Bajo de cumplimiento, una caída significativa del 40% de su nivel anterior.

En el nivel Medio alto, el INASE aparece en este nivel de cumplimiento al ser relevado por primera vez. Por su parte, el INAC mejora perceptiblemente su cumplimiento dentro del nivel, avanzando 16 puntos. Otro subgrupo de organismos empeoran su cumplimiento dentro del nivel Medio alto: el INIA, el LATU y en mayor medida la Caja Notarial.

En los organismos que ya se encontraban en el nivel Bajo de cumplimiento en 2013 vemos una tendencia mayoritaria negativa de cumplimiento, con retrocesos en las tres comisiones honorarias (Salud Cardiovascular, Lucha contra el Cáncer y Lucha Antituberculosa), en el INAVI y la Administradora del Mercado Eléctrico. La excepción aquí es el INACAL, que mejora un 10% su cumplimiento respecto a 2013, de 34% a 39%. La Unidad Alimentaria de Montevideo es relevada por primera vez, ubicándose en este nivel de cumplimiento con un ITAeL de 21%.

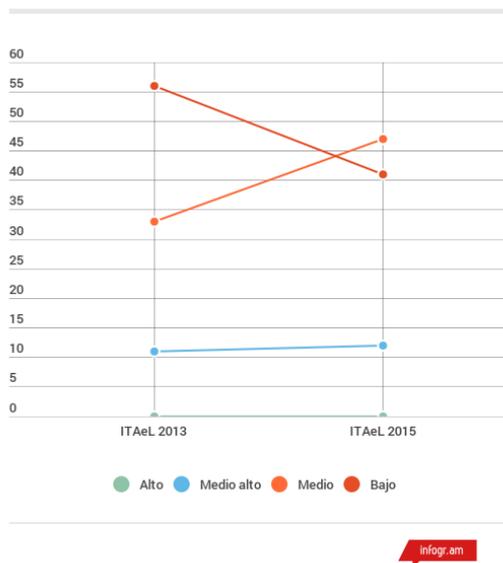
Gráfico 17. Comparación de resultados IIO e IIP 2015. Personas públicas no estatales



En el análisis por dimensiones que ofrece el Gráfico 17 vemos en 2015 que, a diferencia del desempeño en el ITAeL 2015 (donde el organismo mejor puntuado llega al 77% de cumplimiento), en las dimensiones IIO e IIP hay organismos que superan el 80% de las exigencias. Es el caso del INAC y la Caja Notarial por su IIO, y el IMPO para la dimensión IIP. Esta última muestra asimismo la segunda mayor diferencia entre dimensiones, con un IIO de 81% frente a un IIP de 34%. El caso más extremo es el del Plan Agropecuario, con un IIO de 59% frente a un IIP de solo 19%.

Los casos de menor disparidad entre dimensiones los presentan el INACAL, con solo 2 puntos de diferencia, y la Unidad Alimentaria de Montevideo con 3 puntos de diferencia.

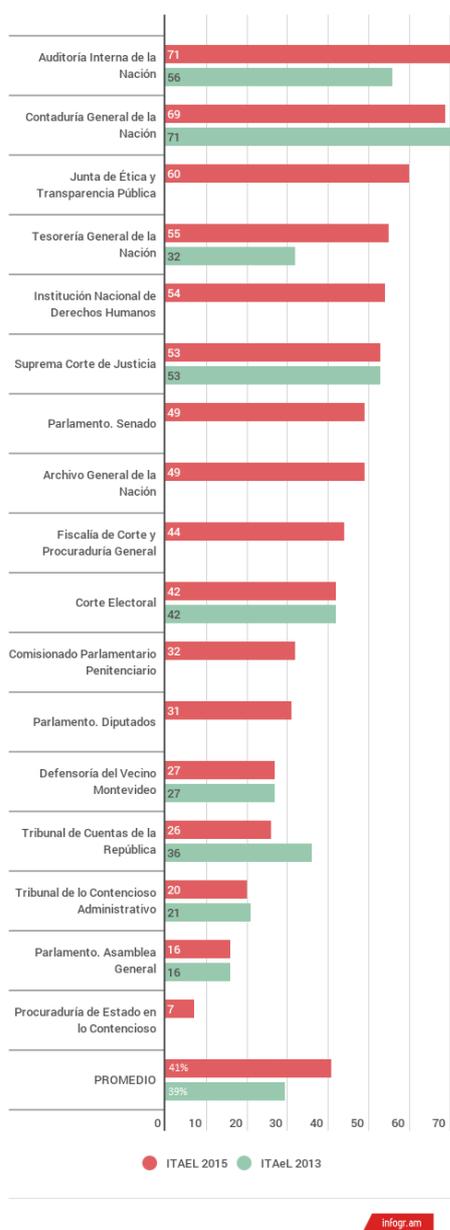
Gráfico 18. Comparación de resultados ITAeL 2013-2015 por niveles. Organismos de contralor



En el grupo Organismos de contralor vemos entre 2013 y 2015 (Gráfico 18) que, si bien el grupo no muestra aún organismos en el nivel Alto, mejora muy levemente la proporción de organismos en el nivel Medio alto, pasando de 11% a 12%. La amplia mayoría de los organismos de contralor (89%) sigue sin superar el 60% de cumplimiento de sus obligaciones, es decir que se concentra en los niveles Bajo y Medio.

Este avance de organismos al nivel Medio alto parece darse, además, de manera virtuosa con una pronunciada caída del porcentaje de organismos en nivel Bajo y un aumento igualmente considerable del nivel Medio de cumplimiento. No obstante, cabe advertir que casi la mitad de los organismos relevados en 2015 en el grupo Organismos de contralor lo son por primera vez, por lo que este movimiento no refleja la evolución del grupo de organismos relevados ya en 2013.

Gráfico 19. Comparación de resultados ITAeL 2013-2015. Organismos de contralor



Al observar la comparación de resultados por organismo (Gráfico 19) vemos que un alto porcentaje de los organismos (59%) son relevados por primera vez, por lo que los cambios en la distribución por niveles reflejan más bien un estado actual que una redistribución de organismos entre los niveles.

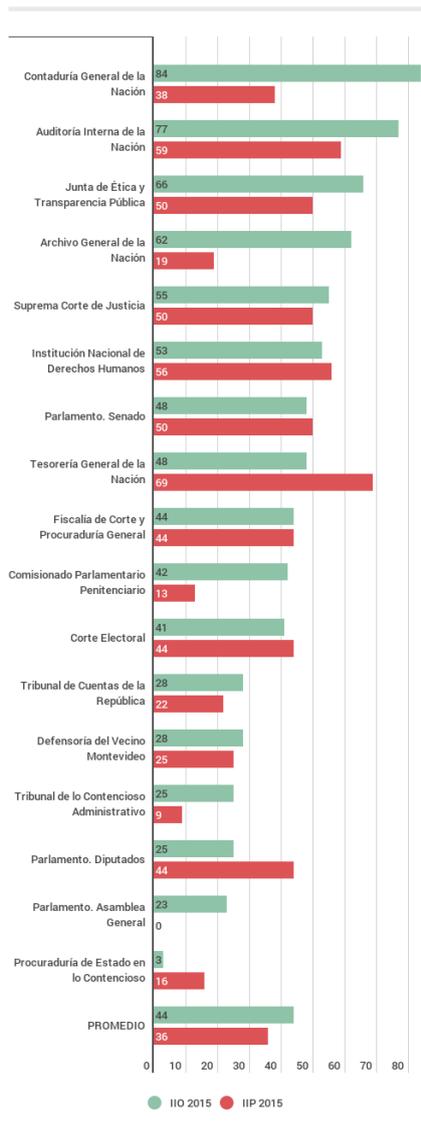
Los dos organismos que lideran el cumplimiento en este grupo son la Auditoría Interna de la Nación, que mejora su desempeño respecto al ITAEL 2013 (pasa del nivel Medio al nivel Medio alto de cumplimiento) y la Contaduría General de la Nación, que desciende 3 puntos porcentuales pero permanece en un nivel Medio alto de cumplimiento. No sorprende que estos organismos abocados al control financiero exhiban los mejores resultados del grupo y compartan en un panorama general este nivel con organismos financieros de otros grupos como el BCU y el propio MEF.

En el nivel Medio de cumplimiento aparece el grueso de los organismos relevados por primera vez, 5 de 8, y esto explica el aumento de la representación de este nivel. Por su parte la Suprema Corte de Justicia (53%) y la Corte

Electoral (42%) mantienen el mismo índice de cumplimiento de 2013.

En el nivel Bajo de cumplimiento aparecen por primera vez relevados el Comisionado Parlamentario Penitenciario, la Cámara de Diputados y la Procuraduría de Estado en lo Contencioso. Los organismos relevados en 2013 en este nivel reducen en su mayoría su índice de cumplimiento: la Defensoría del Vecino de Montevideo (39-27%) y los tribunales de Cuentas (36-26%) y de lo Contencioso Administrativo (21-20%). Solo la Asamblea General mantiene su índice de cumplimiento de 16%.

Gráfico 20. Comparación de resultados IIO e IIP 2015. Organismos de contralor



Al visualizar el desempeño de los organismos de contralor por dimensiones (Gráfico 20), vemos que en rasgos generales los organismos ordenados por su IIO mantienen las posiciones relativas observadas para el ITAeL, particularmente en los extremos superior e inferior de desempeño.

Vemos, al igual que en el grupo de Presidencia y el de Ministerios, en los cinco organismos con mayores niveles de cumplimiento de IIO (iguales o superiores a 55% en este caso) una tendencia a mostrar disparidad entre dimensiones con un nivel de IIP inferior. La Contaduría General de la Nación, el único organismo que alcanza un nivel Alto de la dimensión IIO (84%), muestra un IIP de solo 38%. El Archivo General de la Nación es el caso más extremo de este subgrupo, con niveles de IIO e IIP de 62% y 19% respectivamente.

El resto de los organismos muestran relaciones dispares entre dimensiones en uno u otro sentido, con un extremo de disparidad relativa en la Asamblea General del Parlamento, que registra un IIO de 23% pero 0% de cumplimiento por su IIP. Le sigue el Comisionado Parlamentario Penitenciario, con nivel Medio de cumplimiento en su IIO de 42%, pero solo 13% en su IIP.

La Fiscalía de Corte¹⁵ es el único organismo de este grupo con un cumplimiento homogéneo para ambas dimensiones y para el índice general de 44% en todos los casos.

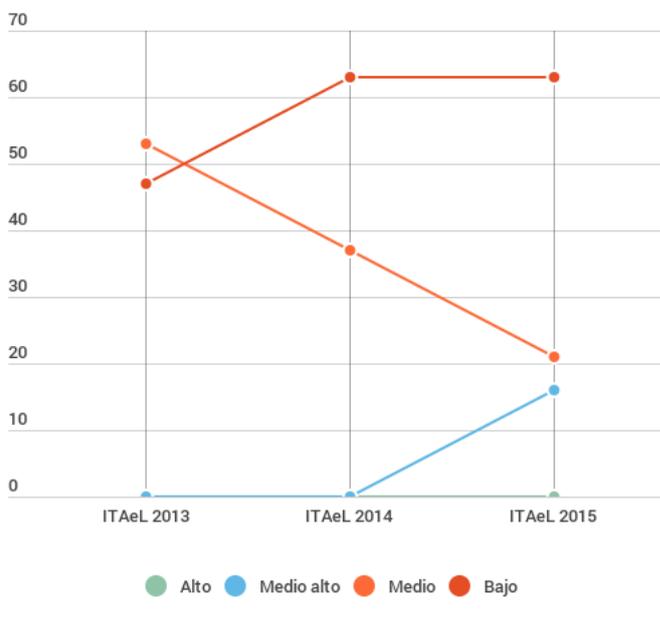
Dada su condición de contralor, es de esperar de este grupo de organismos altos niveles de transparencia activa por la tarea que realizan de contrapeso a otros organismos del Estado. Especialmente en lo que refiere a instituciones vinculadas a la representación política, la supervisión y auditoría financiero-presupuestal y la administración de la justicia.

Sin embargo, este grupo de organismos muestran niveles de transparencia activa que apenas llega al nivel medio, con 41% de Índice ITAeL.

Es de destacar, sin embargo, los desempeños de la Contaduría General de la Nación y la Auditoría Interna de la Nación, que muestran niveles medios altos de cumplimiento dentro del grupo y posiciones destacadas a nivel general. Además, estos dos organismos dependen del Ministerio de Economía y Finanzas, que es uno de los organismos que muestra mejor Índice ITAeL.

Intendencias

Gráfico 21. Comparación de resultados ITAeL 2013-2015 por niveles. Intendencias



infogr.am

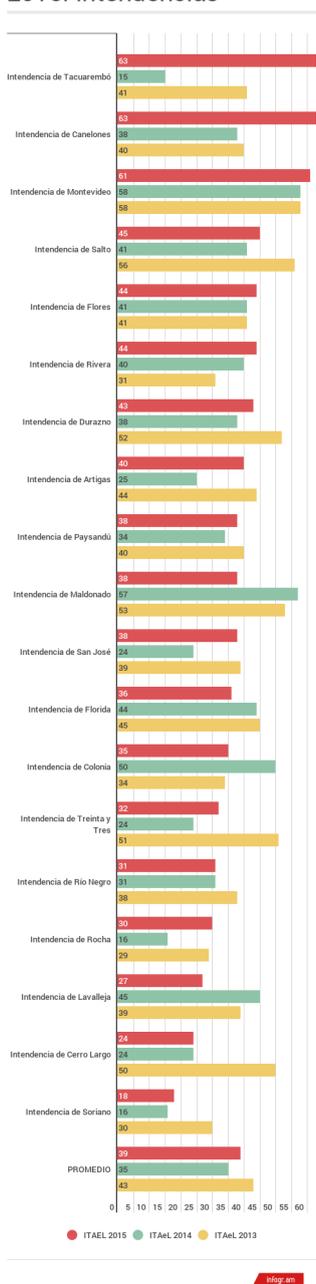
Como en el caso de los ministerios, también para las intendencias contamos con la posibilidad de visualizar la evolución del cumplimiento de los últimos tres años (Gráfico 21) por ser uno de los grupos relevados en la edición especial 2014.

15 A partir de la ley 19.334 del 24 de agosto de 2015 la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación pasa a funcionar como un servicio descentralizado bajo el nombre de "Fiscalía General de la Nación". En las futuras ediciones del ITAEL este organismo será incluido en el grupo "Entes Autónomos y Servicios Descentralizados".

Lo primero que destaca al observar el gráfico es una tendencia sostenida a la baja en la proporción de intendencias ubicadas en el nivel Medio de cumplimiento, que se reduce geoméricamente de 58% en 2013 a 21% en 2015. En el primer período este movimiento se da en paralelo con un aumento de los organismos en nivel Bajo, manteniéndose el 100% de las intendencias en este nivel, lo que habla de un deterioro general del nivel de cumplimiento en un grupo que ya presentaba un panorama de pobre desempeño.

En el período 2014-2015 la proporción del nivel Bajo se mantiene estable y la segunda caída del nivel Medio parece explicarse grosso modo por la aparición de un 16% de organismos en el nivel Medio alto.

Gráfico 22. Comparación de resultados ITAeL 2013-2015. Intendencias



El Gráfico 22 nos muestra la evolución por organismo para los tres últimos años. En un panorama general, 74% de las intendencias mejoraron su cumplimiento entre 2014 y 2015, con tres de ellas ubicadas por primera vez en el nivel Medio alto: Canelones, Tacuarembó y Montevideo.

Vemos que las intendencias que se ubican en el nivel Medio alto en 2015 han tenido comportamientos diversos. Montevideo, si bien mejora su cumplimiento en 2015 pasando del nivel Medio al Medio alto, desciende del

primer lugar de 2013 y 2014 al tercer lugar. Es la Intendencia de Canelones la que se ubica primera, luego de un leve retroceso en 2014 y un salto pronunciado de dos niveles en 2015, del nivel Bajo al Medio alto. Tacuarembó pasó de ocupar los últimos lugares en 2014 a sobrepasar ampliamente su nivel de 2013 y ubicarse en el nivel Medio alto como una de las tres comunas con nivel Medio alto de cumplimiento.

En el nivel Medio de cumplimiento se mantiene la Intendencia de Flores con una leve mejora en su cumplimiento respecto a 2013 y 2014. La Intendencia de Salto, luego de una caída de 15 puntos en 2014, recupera solo 4 puntos dentro de este nivel. Por su parte, Rivera muestra una sostenida evolución positiva y pasa en 2015 del nivel Bajo al Medio.

Las intendencias que retroceden del nivel Medio al nivel Bajo en 2015 son Maldonado, Florida, Colonia y Lavalleja. De ellas, Florida es la única que muestra un retroceso continuo en las últimas tres mediciones del ITAeL. El resto de Intendencias que completan el elenco de nivel Bajo de cumplimiento son Treinta y Tres, Cerro Largo, Rocha y Soriano. Esta última se ubica última en el grupo, al igual que la edición ITAEL 2014.

Gráfico 23. Comparación de resultados IIO e IIP 2015. Intendencias



El Gráfico 23 de desempeño de las intendencias analizado por dimensiones nos muestra que, ordenadas por su IIO, las comunas mantienen en general las posiciones relativas por ITAeL en 2015. En particular en el extremo superior, las tres intendencias con mayor nivel de IIO coinciden en orden con las de mayor ITAeL: Canelones, Tacuarembó y Montevideo.

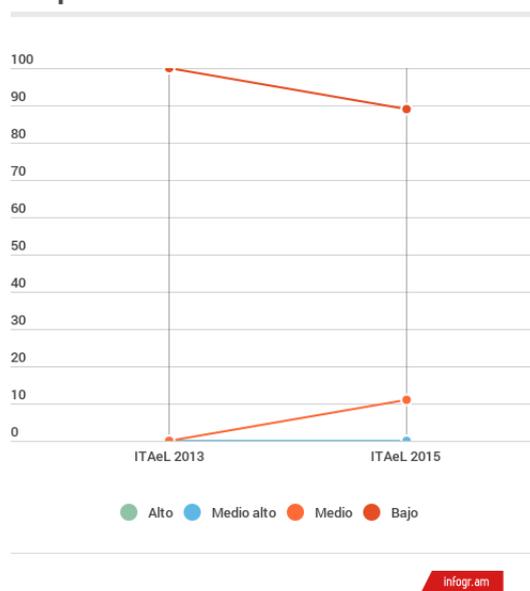
En las intendencias hay, como en otros grupos, una tendencia a la disparidad entre dimensiones por nivel de cumplimiento, pero más marcada y con una división en mitades: las nueve intendencias con mayor nivel de IIO (en orden descendente, desde Canelones hasta Colonia) muestran una disparidad con un nivel de IIP inferior. La

mayor disparidad en este subgrupo la muestra Flores, con un IIO de 53% y un IIP de solo 25%.

Las restantes diez comunas, a excepción de la de Cerro Largo, muestran una disparidad en sentido inverso: mayores valores IIP que IIO. Lavalleja es la comuna con mayor disparidad en este sentido, con un IIO de 19% y un IIP que más que lo duplica con 44%.

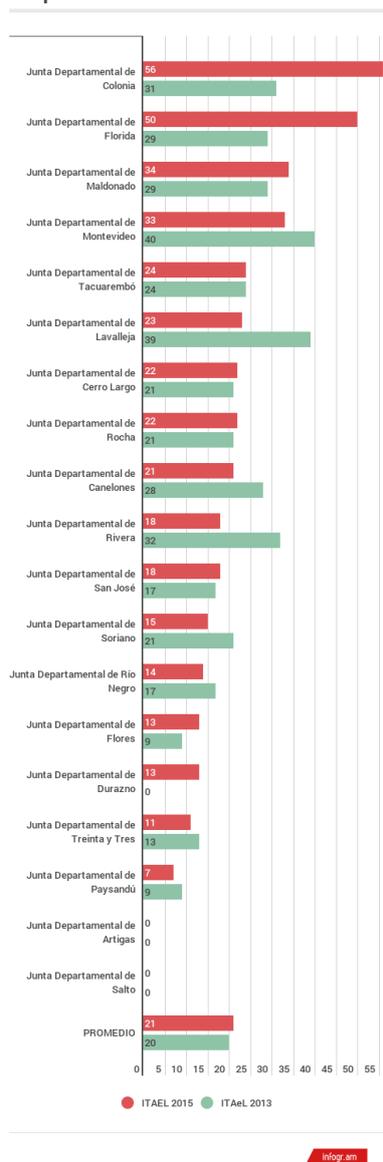
Juntas departamentales

Gráfico 24. Comparación de resultados ITAeL 2013-2015 por niveles. Juntas departamentales



El Gráfico 24 nos muestra que el grupo de las Juntas Departamentales, si bien sigue siendo el de peor desempeño con un 89% de organismos en el nivel Bajo y ninguno en los niveles Medio alto o Alto, muestra una leve mejora con la aparición de un 11% de organismos en nivel Medio con una paralela reducción de la representación en el nivel Bajo.

Gráfico 25. Comparación de resultados ITAeL 2013-2015. Juntas departamentales



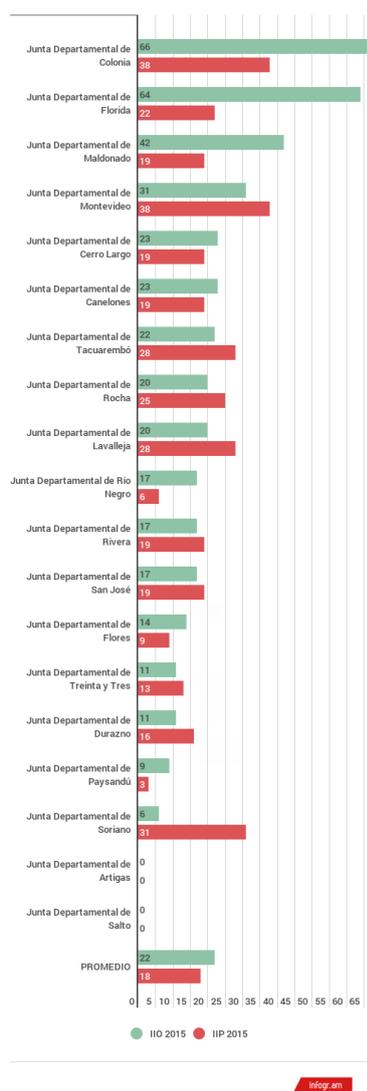
Al observar la evolución por organismos (Gráfico 25) vemos que las dos juntas que avanzan desde el nivel Bajo son la de Colonia y la de Florida, en ambos casos con mejoras de más de un 50% respecto a 2013.

Un grupo de juntas muestran mejoras en el cumplimiento dentro del nivel Bajo: Maldonado, Rocha, Cerro Largo, San José, Flores y Durazno (antes registraba 0% de cumplimiento). Por otro lado, de manera preocupante para un grupo de bajo cumplimiento, el 42% de las juntas retrocede en su índice respecto a 2013: Montevideo (que se encontraba a poco de pasar al nivel Medio con 40%), Lavalleja, Canelones, Rivera, Soriano, Río Negro, Treinta y Tres y Paysandú.

Las juntas de Salto y Artigas continúan ocupando el nivel más Bajo del grupo con 0% de cumplimiento en ambos casos por la inexistencia de sitios web al momento de realizar la muestra.

Sin lugar a dudas, el grupo de las Juntas Departamentales continúa presentando los mayores desafíos en cuanto al cumplimiento de la ley 18.381 y amerita un estudio de las debilidades institucionales que sustentan el bajo desempeño.

Gráfico 26. Comparación de resultados IIO e IIP 2015. Juntas departamentales



Infogam

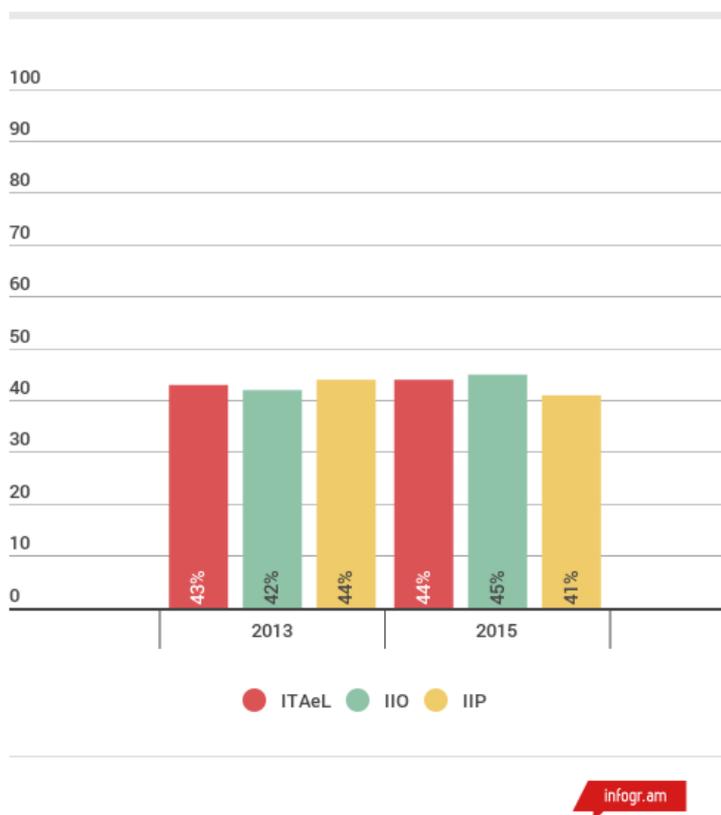
En términos generales, el desempeño de las Juntas Departamentales por dimensiones (Gráfico 26), ordenadas por el cumplimiento con el IIO, no muestra mayores discordancias con respecto al cumplimiento que mide el ITAeL en 2015. De hecho, los primeros cuatro lugares por su nivel de IIO muestran a las juntas con mayor ITAeL en el mismo orden: Colonia, Florida, Maldonado y Montevideo.

También vemos en las Juntas una tendencia a la disparidad entre dimensiones por nivel de cumplimiento. Las seis Juntas Departamentales con mayor nivel de cumplimiento de IIO, con la sola excepción de Montevideo, muestran una disparidad con un nivel de IIP inferior. Florida muestra la mayor disparidad en este Grupo, con un IIO de 64% que disminuye en un tercio su IIP de 22%.

De las otras once juntas (sin considerar a las juntas de Salto y Artigas con cumplimiento 0) todas ellas con un IIO de 22% o menos y en nivel Bajo de cumplimiento de ambas dimensiones, ocho muestran una disparidad en sentido inverso: mayores valores IIP que IIO. La Junta Departamental de Soriano es la que muestra mayor disparidad en este sentido, con un IIP de 31%, más de cinco veces su IIP de solo 6%.

Las restantes tres Juntas que muestran una disparidad en el mismo sentido que las de mayor cumplimiento se encuentran en el extremo inferior por su IIO: Río Negro, Flores y Paysandú.

Gráfico 27. Comparación de resultados ITAeL, IIO e IIP 2013-2015



El Gráfico 27 nos permite comparar el promedio general en 2013 y 2015 de los tres índices el Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAeL), el Índice de Información Obligatoria (IIO) y Índice de Interacción y Participación (IIP).

Podemos comprobar que a ocho años de la promulgación de la ley de Acceso a la Información Pública (18.381) el cumplimiento general y por dimensiones apenas ingresa en el nivel Medio de cumplimiento, sin llegar a un 50%.

Como se observa, no hay variaciones sustanciales en el cumplimiento entre 2013 y 2015, manteniéndose prácticamente paridad entre el cumplimiento general y por dimensiones, con una leve mejora de un punto porcentual en el Índice ITAeL.

Asimismo, la diferencia entre niveles de cumplimiento por dimensiones se invierte, y en 2015 el cumplimiento en la dimensión Información Obligatoria es levemente mejor que en la dimensión Interacción y Participación.

Conclusiones

Los resultados del ITAEL, que se presenta ininterrumpidamente desde el año 2013, han mostrado una constante: el nivel de cumplimiento en materia de transparencia activa de los organismos públicos ha sido bajo.

Esta edición 2015 no es la excepción: en promedio, los 127 organismos que conforman la muestra sólo cumplen en promedio un 44% de las exigencias del Índice. El dato es casi idéntico al de hace dos años, cuando el promedio de cumplimiento era de 43%.

El escaso cumplimiento en materia de transparencia activa cobra particular importancia si se tiene en cuenta que en este año 2016 se cumplirán ya 8 años de entrada en vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública en Uruguay (LAIP).

La LAIP, sancionada en 2008, significó en su momento un importante avance en la protección del derecho de acceso a la información pública en nuestro país y generó un marco para impulsar la transparencia en la administración pública. Sin embargo, a lo largo de estas ediciones del ITAEL han quedado retratadas importantes dificultades de implementación y la existencia de niveles de incumplimiento extendidos que no han logrado ser revertidos sustantivamente.

El dato de este año va en el mismo sentido. La mayoría de los 127 organismos estudiados (42% del total) no lograron superar más del 40% de las exigencias que plantea el Índice, lo cual los sitúa en un nivel de cumplimiento catalogado como “bajo”.

Sólo tres organismos (OSE, Banco Central del Uruguay y Ministerio de Economía y Finanzas) tienen un nivel alto de cumplimiento este año, es decir, superan el 80% de las exigencias del Índice.

El bajo nivel de cumplimiento a nivel general se observa pese a que cinco de los siete grupos de organismos (Ministerios, Juntas Departamentales, organismos de Presidencia, organismos de Contralor y Personas Públicas no Estatales) mejoraron levemente su posición respecto a la edición pasada del ITAEL.

La mejora de estos cinco grupos de organismos parece explicar que en términos globales ha descendido la proporción de organismos situados en el nivel Medio de cumplimiento (entre 40 y 60% de cumplimiento), y ha aumentado la proporción de organismos que se sitúan en el nivel “Medio alto” de cumplimiento (entre 60 y 80% de cumplimiento).

Al igual que en ediciones anteriores, en las posiciones más comprometidas de cumplimiento siguen estando las Juntas Departamentales. Este año, si bien exhiben una mejora de dos puntos respecto a la edición anterior, estos organismos siguen mostrando un nivel de cumplimiento llamativamente bajo: de 21%. Incluso, hay Juntas como la de Artigas y Salto que no contaban con sitio web operativo al momento de realizar la investigación.

Si seguimos observando por grupo de organismos encontramos que seguido de las Juntas Departamentales, son las Intendencias las que exhiben peores resultados para este año. Este grupo de organismos sufrió el retroceso más pronunciado en esta edición, con una caída de desempeño de 4 puntos en promedio. Si su cumplimiento en 2013 se ubicaba en un nivel medio, el desempeño de las Intendencias se sitúa en un nivel bajo.

Dentro de este grupo se puede observar que la Intendencia de Montevideo es la que ha mostrado el comportamiento más regular a lo largo de las últimas ediciones del ITAEL. Si bien para este año relega el primer puesto (la superan en este lugar la Intendencia de Canelones y Tacuarembó) sus resultados muestran un trabajo sistemático y sostenido en materia de transparencia activa: 58%, 58% y 61% de cumplimiento en las ediciones 2013, 2014 y 2015 del Índice. Para esta edición 2015 es destacable también el trabajo de la Intendencia de Tacuarembó, que cuadruplicó su resultado de 2014 y pasó de 15% a 64%.

Que sean las Juntas e Intendencias de cada departamento los dos grupos de organismos que en promedio muestran peores rendimientos en materia de transparencia activa hace pensar en la fuerte necesidad de profundizar la política pública en materia de transparencia activa.

Son estos organismos que por su naturaleza institucional se encuentran más cerca del ciudadano, y por lo tanto la transparencia activa se torna un elemento fundamental para involucrarlo en la gestión pública así como para favorecer los procesos de rendición de cuentas.

Continuando con el análisis por grupo de organismos, destacamos la mejoría observada en el grupo Ministerios. Este grupo es el que exhibe mejor desempeño en esta edición del ITAEL, tras ascender en promedio 10 puntos porcentuales en el Índice de Transparencia respecto a la edición 2013.

Podemos observar dentro del grupo Ministerios una serie de organismos que muestran una evolución favorable año a año, como lo son el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Industria, Energía y Minería, el

Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

Dentro de este grupo es de destacar el trabajo del Ministerio de Economía y Finanzas, que muestra el mayor cumplimiento tanto del Índice de Información Obligatoria como del Índice de Interacción y Participación. En ambos casos exhibe un cumplimiento de 87%.

Si pasamos a la lectura desagregada por dimensiones observamos pocos cambios respecto a la edición anterior. Tal como muestra el Índice de Información Obligatoria, los organismos cumplen, en promedio, un 45% de las obligaciones en materia de transparencia activa dadas por la LAIP y su decreto reglamentario. Este nivel de cumplimiento es apenas tres puntos porcentuales mayor al de hace dos años. Por el contrario, el Índice de Interacción y Participación muestra para este año un descenso de tres puntos: 41% respecto a 44% del año 2013.

La consolidación de significativos niveles de incumplimiento en las distintas mediciones del ITAEL pone de manifiesto la necesidad de analizar en profundidad los obstáculos que se están presentando a nivel de cada organismo a la hora de aplicar la ley, así como las dificultades que enfrenta la Unidad de Acceso a la Información Pública (el órgano de control) para monitorear y garantizar el cumplimiento por parte de los sujetos obligados de las disposiciones sobre transparencia activa, con el fin de revertirlos.

A la interna de cada sujeto obligado resulta relevante como parte de ese análisis evaluar las acciones desarrolladas para dar pleno cumplimiento a la ley, tales como aquellas tendientes a asegurar la previsión de recursos humanos y presupuestales suficientes para garantizar la disponibilidad y la publicación oportuna y actualizada de la información que ordena la ley 18.381 y su decreto reglamentario.

La jerarquización de estos aspectos en el organigrama funcional y presupuestal de cada organismo resultan necesarios para materializar y llevar a la práctica la decisión política de avanzar en términos de transparencia y rendición de cuentas, así como en garantizar condiciones efectivas para la participación social en los asuntos de cada entidad alcanzada por la ley.

En cuanto a la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa, el análisis debiera comprender mejoras a la ley a efectos de fortalecer la institucionalidad y las atribuciones de la UAIP en tanto órgano de control, incluyendo la consideración de un régimen sancionatorio por incumplimiento, aspectos sobre los cuales se ha iniciado la discusión en el ámbito del Consejo Consultivo de la UAIP como resultado del proceso de Gobierno Abierto en Uruguay¹⁶.

Asimismo es recomendable avanzar en la difusión proactiva y sistemática de los resultados de los monitoreos sobre transparencia activa que realice la UAIP, tal como se ha venido planteado anteriormente.

Esta medida contribuiría a visibilizar los avances y obstáculos que puedan existir en la implementación de la ley en materia de transparencia activa y generaría mejores condiciones para el monitoreo y la participación social en torno a la temática. Al mismo tiempo constituiría un estímulo para el mejor cumplimiento por parte de los organismos alcanzados por la ley.

Anexos

Grupos de Organismos

Presidencia

- Secretaría Nacional del Deporte
- Secretaría Nacional Antilavado
- Junta Nacional de Drogas
- ONSC
- UNASEV

16 En el año 2012 Uruguay ingresó a la [Alianza de Gobierno Abierto](#), una iniciativa multilateral que ya cuenta con la participación de 64 países de todo el mundo, con el objetivo de impulsar entre gobierno y sociedad civil mejoras en pilares como la transparencia, colaboración y participación.

- Sistema Nacional de Emergencias
- Compras Estatales
- AUCI
- URSEA
- OPP
- AGESIC
- URSEC
- INE

Ministerios

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

Entes Autónomos y Servicios Descentralizados

- INUMET
- PLUNA
- ANP
- ANTEL
- AFE
- El Correo
- Instituto de Colonización
- ANCAP
- ASSE
- Universidad de la República
- BROU
- CODICEN/ANEP
- BPS
- INAU
- BHU
- ANV
- UTE
- BSE
- BCU
- OSE

Personas Públicas no Estatales

- Unidad Alimentaria de Montevideo
- Administración del Mercado Eléctrico
- CONAPROLE
- COCAP
- Com. Hon. para la Lucha Antituberculosa
- INAVI
- Com. Hon. de Lucha Contra el Cáncer
- Com. Hon. para la Salud Cardiovascular
- INACAL
- INDT
- CUDIM
- Plan Agropecuario

- Fondo Nacional de Recursos
- ANII
- Caja de Profesionales Universitarios
- MEVIR
- Uruguay XXI
- Caja Notarial de Seguridad Social
- CND
- LATU
- INIA
- INALE
- Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias
- INASE
- IMPO
- INAC

Organismos de Contralor

- Procuraduría de Estado en lo Contencioso
- Parlamento. Asamblea General
- Tribunal de lo Contencioso Administrativo
- Tribunal de Cuentas de la República
- Defensoría del Vecino Montevideo
- Parlamento. Diputados
- Comisionado Parlamentario Penitenciario
- Corte Electoral
- Fiscalía de Corte y Procuraduría General
- Archivo General de la Nación
- Parlamento. Senado
- Suprema Corte de Justicia
- Institución Nacional de Derechos Humanos
- Tesorería General de la Nación
- Junta de Ética y Transparencia Pública
- Contaduría General de la Nación
- Auditoría Interna de la Nación

Intendencias

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

Juntas Departamentales

- Junta Departamental de Artigas
- Junta Departamental de Salto
- Junta Departamental de Paysandú

- Junta Departamental de Treinta y Tres
- Junta Departamental de Flores
- Junta Departamental de Durazno
- Junta Departamental de Río Negro
- Junta Departamental de Soriano
- Junta Departamental de Rivera
- Junta Departamental de San José
- Junta Departamental de Canelones
- Junta Departamental de Cerro Largo
- Junta Departamental de Rocha
- Junta Departamental de Lavalleja
- Junta Departamental de Tacuarembó
- Junta Departamental de Montevideo
- Junta Departamental de Maldonado
- Junta Departamental de Florida
- Junta Departamental de Colonia