

I T A e L



Í N D I C E D E
T R A N S P A R E N C I A
A C T I V A E N L Í N E A

RELEVAMIENTO 2023



ÍNDICE DE TRANSPARENCIA ACTIVA EN LÍNEA

RELEVAMIENTO 2023



Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (Cainfo)

Montevideo, noviembre de 2023

Investigación:

Pilar Teijeiro
Carolina Molla
Daniel Lema
Fabián Werner

Asistentes de campo:

María Natalia Rodríguez
Lucía Silveira
Lucía Pereira
Angie Álvarez
Luciana Delgado
Sofía Dri

Por consultas y comentarios

info@cainfo.org.uy

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| 1 . Resumen Ejecutivo | 5 |
| | |
| Datos relevantes | |
| | |
| 2 . Resultados Generales | 8 |
| | |
| Recomendaciones | |
| | |
| 3 . El Índice | 10 |
| | |
| Principales Conceptos | |
| Derecho de acceso a la información pública | |
| Información pública | |
| Transparencia activa | |
| | |
| 4 . Marco Metodológico | 12 |
| | |
| Organismos relevados | |
| Qué se mide | |
| Información obligatoria | |
| Participación e Interacción | |
| Escala y puntajes | |
| | |
| 5 . Anexos | 16 |
| | |
| A. Gráficos | |
| B. La rebeldía de los 15. <i>Por Gabriel Delpiazzo</i> | |
| C. Los pedidos de acceso en Uruguay. <i>Por Daniel Lema</i> | |
| | |

1. Resumen Ejecutivo

A 15 años de la vigencia de la [Ley N° 18.381](#), los organismos del Estado uruguayo mantienen un bajo nivel de cumplimiento en lo establecido en la norma de Transparencia y Acceso a la Información Pública, según el resultado del Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAeL) 2023.

En promedio, el nivel de cumplimiento es de 35,58%, apenas por debajo del 2022 que fue 35,84%. Esto consolida la tendencia decreciente que se viene registrando en los últimos relevamientos y confirma el deterioro en el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública. Este es el peor resultado del Índice desde su creación hace diez años.

De los 271 organismos relevados, sólo ocho (2,95%) tiene un alto nivel de cumplimiento de la normativa que regula la transparencia en el país y publican más de 80% de la información requerida en el [Decreto N° 232/010](#) que reglamentó la ley. En contraposición, el 61,99% de los sujetos obligados (168) cumple con menos de la mitad de las exigencias de publicación de datos. Del resto de los organismos, el 23,62% (64) tiene un nivel medio de cumplimiento y el 11,44% (31) un nivel medio alto.

Es importante destacar que los organismos que se encargan del control de la transparencia estatal y de la lucha contra la corrupción se ubican en niveles insatisfactorios de cumplimiento de la ley, con las consecuencias que eso tiene para la adecuada información de la población. Del mismo modo, los municipios, organismos estatales del tercer nivel de gobierno, son los que en conjunto presentan los peores resultados, a pesar de tener la obligación de tener una mayor cercanía en el territorio.

La Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública (N° 18.381, en adelante LDAIP) vigente desde 2008, que promueve la transparencia de la función administrativa de todos los organismos públicos, estatales y no estatales, sigue sin cumplirse a cabalidad. Si bien su aprobación ubicó a Uruguay a la vanguardia del continente en la materia, a 15 años de aprobada la norma los hechos demuestran que el camino hacia una cultura de transparencia ha sido más lento de lo deseado y que incluso en los últimos años se han experimentado retrocesos por la vía legal, como lo han mostrado diversos pronunciamientos de Cainfo y otras organizaciones de la sociedad civil.

Los resultados del ITAeL a lo largo de las distintas ediciones demuestran un comportamiento oscilante, donde la mayoría de los organismos relevados sigue sin dar un salto que les permita acceder y mantenerse en niveles de transparencia altos.

La falta de transparencia se produce en una amplia gama de categorías de información, que va desde la ausencia de publicación de balances financieros, rendiciones de cuentas presupuestales, auditorías, nómina de personas contratadas, escala de remuneraciones, pago de viáticos, compensaciones, hojas de vida de autoridades, hasta la falta de formas de contacto o el horario de atención al público.

La información -cuando se encuentra disponible- muchas veces es de difícil acceso, una situación que se repite en cada relevamiento. Además, hay organismos que poseen dos páginas web, en las que hay información incompleta en cada una de ellas y a veces discordante.

En ese sentido, la plataforma Gub.uy, gestionada por la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (Agesic) para facilitar y promover la implementación de servicios de Gobierno Digital en Uruguay, no ha redundado en un mayor ni más claro acceso a la información. De hecho, en algunos organismos la calidad de la información disponible en la actualidad es menor que antes de la migración a la nueva plataforma.

Como regla general la mayoría de los organismos tampoco cumple con habilitar mecanismos de Participación Ciudadana, de gobierno abierto, ni atiende necesidades de grupos específicos como recomienda la [Ley Modelo Interamericana 2.0 de Acceso a la Información Pública](#) de la Organización de Estados Americanos (OEA), aprobada en 2020. En este sentido, es bueno recordar que Uruguay todavía sigue sin armonizar su legislación a estos estándares internacionales, lo cual lo ubica en la actualidad como uno de los países rezagados a nivel regional.

Como ejemplo, se observa que en las páginas web de los sujetos obligados no se presenta información relevante y necesaria para promover una mayor equidad de género o sobre programas sociales destinados a atender las necesidades de grupos específicos de población o en situación de vulnerabilidad. Asimismo, en muchos casos se incumple con criterios básicos de accesibilidad, lo cual implica la publicación en formatos accesibles a través de un sistema de búsqueda simple y eficaz.

Datos relevantes

A 15 años de aprobada la norma, el acceso a la información pública por parte de la ciudadanía es un horizonte lejano. El nivel de opacidad en el Estado uruguayo se mantiene en niveles muy altos debido a la brecha que todavía existe entre la obligación legal de publicación y su efectivo cumplimiento.

Para este año 2023, el promedio general ITAeL es otra vez menor a 36% ubicándose en un Nivel Bajo de cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa.

Los Municipios, las Juntas Departamentales y las Intendencias siguen siendo los organismos con más bajo cumplimiento, a pesar de que dentro de sus principios de creación están la cercanía y la promoción de la participación ciudadana.

La gran mayoría de los portales municipales son sitios creados por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, (municipios.gub.uy) con datos genéricos, sin un listado concreto de servicios ofrecidos a la ciudadanía, ni información sobre cómo acceder a los mismos. En muchos casos ni siquiera se dispone de los nombres de las autoridades (alcaldes y concejales), por lo que lejos está de cumplirse el mandato de participación ciudadana y cercanía planteados en la ley de creación de los mismos.

En materia de accesibilidad, el país está muy lejos de lo recomendado en los nuevos estándares internacionales establecidos en la Ley Modelo Interamericana 2.0. La falta de accesibilidad informativa en los portales del Estado impacta directamente en las poblaciones especialmente vulnerables o con necesidades particulares, ya sea porque no se publica información discriminada sobre los grupos, por la falta de servicios específicos, o porque el lenguaje utilizado no es accesible a personas con discapacidad.

Como consecuencia de los datos contenidos en este nuevo informe, es importante insistir en la necesidad de que la Transparencia se constituya en un eje del plan estratégico de todos los organismos, una línea transversal de trabajo, además de que tenga un ítem en el presupuesto y se le asigne recursos humanos para poder cumplir con las obligaciones a cabalidad.

En ese sentido, este informe cierra con dos documentos de análisis: El Dr. Gabriel Delpiazzi (Ex Presidente de la Unidad de Acceso a la Información Pública), hace un balance de la Ley de Acceso a la Información Pública de nuestro país (ley N° 18.381), y subraya la falta de voluntad política para implementar las mejoras necesarias.

Asimismo, Daniel Lema, integrante de Cainfo, analiza los pedidos de acceso a la información pública (transparencia pasiva) en la última década, el nivel de cumplimiento de los organismos, y la necesidad de aggiornar la ley con modificaciones que establezcan más y mejor acceso a la información.

2. Resultados generales

De acuerdo con el relevamiento realizado en 2023, el promedio general de cumplimiento con la normativa es de 35,58%, es decir un Nivel Bajo. De 271 organismos relevados, 168 (61,99%) cumplen con menos del 40% de obligaciones de transparencia activa. Sesenta y cuatro instituciones (23,62%) tiene un cumplimiento de Nivel Medio, 31 organismos (11,44%) se ubican en Nivel Medio Alto y 8 (2,95%) alcanzan el Nivel Alto.

Los primeros lugares del Índice ITAeL lo ocupan el Banco Central del Uruguay (BCU) y la Administración Nacional de Correos con un 93% de cumplimiento. Le siguen el Plan Ceibal y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) con 92%. Un poco más atrás aparecen el Fondo Nacional de Recursos (87%), OSE (83%) y el BPS (82%). Salvo OSE, que en la edición 2022 se ubicaba en un nivel medio alto de cumplimiento, y en esta edición mejoró, se repiten los organismos que tienen buen desempeño en transparencia activa.

Organismos relevantes en el control de la transparencia estatal y lucha contra la corrupción, como la Junta de Transparencia y Ética Pública (Jutep), el Tribunal de Cuentas de la República (TCR), la Suprema Corte de Justicia (SCJ), la Auditoría Interna de la Nación (AIN), el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (SENACLAFT) presentan niveles insatisfactorios de transparencia activa en línea.

En este sentido, si se analiza específicamente el grupo de Organismos de Contralor, se observa una caída de dos puntos porcentuales respecto a la medición anterior (2022). También presentan una caída de seis puntos porcentuales las Personas Públicas no Estatales. Los últimos lugares del Índice lo ocupan los municipios de Cerro Chato y la Charqueada con 5%.

En líneas generales, los organismos del tercer nivel de gobierno – municipios- se ubican al final de la tabla con bajos guarismos de cumplimiento. Teniendo en cuenta que fueron creados para “acercar la gestión del Estado a todos los habitantes” y propiciar la participación ciudadana, es preocupante la poca información que publican. Incluso muchos de ellos no tienen un sitio web propio. En este informe nuevamente se relevaron las páginas creadas por la plataforma digital puesta a disposición de los Municipios de Uruguay, desde el Área de Descentralización, Desarrollo y Cohesión de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Es que, salvo el Municipio B en Montevideo que pasó del 46% al 55% respecto a la edición anterior y el Municipio E del mismo departamento que subió al 43%, el resto de los gobiernos locales presenta un Nivel Bajo de cumplimiento ya que publican menos del 40% de las obligaciones del Índice.

En el otro extremo, los entes autónomos y servicios descentralizados presentan los mejores registros de cumplimiento de la ley: 52% tiene un Nivel Medio Alto (13 puntos más que la medición anterior) y 17% Nivel Alto (igual que el año anterior).

En nivel de cumplimiento le siguen las personas públicas no estatales (PPNE), que también muestran una mejora respecto a 2022. El 21% de los organismos tiene un nivel Medio Alto de cumplimiento (siete puntos más que el año pasado), un 9% está en nivel Alto (dos puntos más). A la vez creció dos puntos porcentuales la cantidad en nivel Bajo (28%).

A nivel departamental, de las comunas únicamente Montevideo se ubica en un nivel medio alto de cumplimiento. En tanto Canelones, Florida, San José, Rivera, Paysandú y Lavalleja registran un cumplimiento medio de las obligaciones de transparencia activa. Salvo Lavalleja que presenta una notoria mejoría respecto a la edición anterior, todas presentan una leve caída de su registro.

En cuanto a las Juntas Departamentales, que cumplen un rol legislativo y de contrapeso al ejercicio de los gobiernos departamentales, 15 deliberativos presentan un Nivel Bajo de transparencia.

La Junta de Cerro Largo aparece con 0% debido a que al momento del relevamiento y posterior supervisión la web estaba caída.

Recomendaciones

Los resultados del ITAeL 2023 reflejan, una vez más, la necesidad de que los organismos públicos avancen en un compromiso por la transparencia activa, destinando presupuesto y personal capacitado, que permita publicar la información y mantenerla actualizada, en línea con una verdadera política de Estado.

También es necesario fortalecer al organismo garante del cumplimiento de la LDAIP, la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), para que cumpla de manera adecuada y oportuna con las funciones de control, asesoramiento, consulta e instalación de capacidades.

En este sentido Cainfo comparte la propuesta de la UAIP, realizada en el marco de la discusión de la última Rendición de Cuentas, para dotar al organismo de potestades sancionatorias ante el incumplimiento de la ley por parte de los sujetos obligados.

Finalmente, es necesario discutir y actualizar la armonización de la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública vigente en el país, acorde a los nuevos estándares internacionales establecidos en la Ley Modelo Interamericana 2.0. Esta actualización brindará mayores garantías a la población, que genere confianza en sus instituciones democráticas; y empodere particularmente aquellos sectores que están en situación de vulnerabilidad “permitiéndoles obtener un adecuado conocimiento de los medios a su alcance para mejorar sus niveles de vida y tener mejores oportunidades de participar en los beneficios del crecimiento económico” (OEA, 2020).

En este sentido, Cainfo ha expresado su respaldo al proceso de discusión iniciado en el parlamento con la presentación de un proyecto de ley de reforma de la Ley N° 18.381, que se encuentra en la Comisión Especial con Fines Legislativos de Transparencia, Lucha Contra el Lavado de Activos y el Crimen organizado de la Cámara de Representantes. En ese marco, la organización presentó un informe a consideración de los legisladores a fin de realizar aportes para la discusión de avances en materia de Acceso a la Información Pública.

3. El índice

El ITAeL es elaborado por el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (Cainfo) con el objetivo de medir el nivel de cumplimiento de los organismos públicos de las obligaciones dispuestas por la Ley N° 18.381 de Derecho de Acceso a la Información Pública (2008) y su decreto reglamentario 232/010 de 2010. También releva los recursos dispuestos por los sujetos obligados para la interacción y participación de la ciudadanía a la luz de estándares internacionales como la Ley Modelo 2.0 Interamericana sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública de la OEA y la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

Sobre la base de 33 indicadores se evalúa la publicación de información general de cada organismo, del funcionamiento, información financiera, de servicios (en caso de que ofrezca), y los mecanismos de participación ciudadana que se ofrecen en otros 13 ítems.

Para esta edición del ITAeL se relevaron 271 organismos, que son los obligados por la ley. El estudio establece cuatro niveles según el cumplimiento de indicadores.

- Nivel **Alto** (cuando cumplen con la publicación de más del 80% de las categorías de información)
- Nivel **Medio Alto** (cumplen con la publicación entre 61% a 79,99% de los indicadores),
- Nivel **Medio** (completan entre 41% a 60,99% de los indicadores)
- Nivel **Bajo** (publican menos de 40,99% de indicadores obligatorios).

Principales conceptos

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 sólo 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.

Información pública

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. La Ley Modelo Interamericana define “información pública” como “cualquier tipo de dato en custodia o control de una autoridad pública”.

En Uruguay, la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública 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 transparencia “activa”, también llamada “proactiva”, es la difusión periódica publicada por iniciativa propia, o en mérito a una obligación legal a los órganos del estado, y sin necesidad de requerimiento por parte de la ciudadanía. Esto es el acceso a un nivel mínimo de información sobre las funciones y el desempeño de los organismos (actividades, presupuesto, objetivos, indicadores de gestión, sistemas de atención al público, etcétera).

La segunda modalidad es la transparencia “pasiva”, asociada a la solicitud específica de acceder a información que obre en poder de los órganos públicos. Esta información tiene excepciones de reserva que está establecida legalmente.

En Uruguay las obligaciones en materia de Transparencia Activa y las razones de reserva están contempladas en el artículo 5° de la ley 18.381, y el Decreto reglamentario de la LDAIP, No. 232/2010.

4. Marco Metodológico

El Índice de Transparencia Activa en Línea fue construido a pedido de CAinfo y el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (Ielsur) en el año 2010 por las sociólogas Analía Corti y Mariángeles Caneiro –con el asesoramiento del experto Fabrizio Scrollini (London School of Economics and Political Science).

La iniciativa surgió 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 realizó hasta 2022 en conjunto con el Departamento de Humanidades y Comunicación de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay.

El trabajo de campo de esta edición 2023 se realizó en los meses de agosto y octubre. La recolección de los datos contó con un primer relevamiento en el mes de agosto y dos supervisiones en el mes de setiembre y octubre.

Organismos relevados

El ITAeL 2023 abarca 271 sujetos obligados por la LDAIP: Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (23), organismos de Presidencia (17), organismos de Contralor (11); Personas públicas no estatales (43), Intendencias (19), Juntas Departamentales (19), Ministerios (14) y Municipios (125).

Qué se mide

El Índice consta de dos dimensiones para evaluar la transparencia activa “en línea” del sector público. Una vinculada a los contenidos y formas en que se estructura la información: Información Obligatoria; y otra a la interacción del público con la misma: Interacción y participación.

Información obligatoria

La información obligatoria es la que los organismos estatales y no estatales deben de publicar según obliga la LDAIP y su decreto reglamentario 232/010 y su actualización Decreto N° 54/0173 que estableció que las entidades públicas obligadas por la ley además de la publicación en formato visible, amplio y de fácil acceso lo hicieran en formato abierto.

Los indicadores definidos para medir esta dimensión (son las obligaciones del artículo 5 de la Ley):

1. Creación del organismo.
2. Evolución histórica.
3. Descripción de funciones, competencias, cometidos, del organismo.
4. Estructura organizativa (organigrama).
5. Marco jurídico aplicable al organismo.
6. Perfil de los diferentes puestos de trabajo a partir de jefe de departamento, gerente, director o equivalente hasta el jerarca.
7. Currículum Vitae de autoridades.
8. Contacto: nombre de quienes ocupan los cargos a partir de jefe de departamento con teléfono, correo electrónico, dirección postal.
9. Programas operativos (de largo y corto plazo: entre 5 años y 1 año).
10. Listado con los servicios que ofrece el organismo (si Aplica).
11. Listado de los programas que administra el organismo (si Aplica).
12. Trámites para acceder a los servicios (si Aplica).
13. 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.
14. Nómina de los funcionarios contratados, con compensaciones percibidas con cargo a partidas asignadas al organismo.
15. Estructura de remuneraciones por categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistemas de compensación administración y ejecución.

16. Remuneración mensual nominal de todos los funcionarios incluyendo todas las prestaciones en razón de los diferentes sistemas de compensación que se aplicaren.
17. Indicadores de los viáticos recibidos y la determinación de su utilización.
18. 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 (si Aplica).
19. Listado de programas de capacitación, número de funcionarios capacitados, así como sus evaluaciones.
20. Convocatorias a concursos de ingreso para ocupar cargos y resultados de los mismos.
21. Presupuesto asignado (Ingresos asignados por el presupuesto nacional).
22. Ejecución del presupuesto.
23. Auditorías: Número y tipo. Número de observaciones realizadas por rubro de auditoría sujeto a revisión.
24. Ingresos recibidos por cualquier concepto, con indicación del responsable en la recepción, 8 administración y ejecución.
25. Reporte anual financiero (Balance).
26. Información sobre licitaciones, concesiones etc. (Vínculo electrónico con el sitio compras estatales).
27. Publicaciones y/o estadísticas asociadas a los fines de cada organismo.
28. Información sobre la política de seguridad y protección de datos.
29. Responsable de la información que se publica en el sitio web.
30. Dirección postal del organismo, teléfono, correo electrónico de contacto.
31. Mapa del Sitio.
32. Fecha de última actualización.
33. Acceso a información en formato abierto.

Participación e Interacción

ITAeL no mide participación ciudadana sino los mecanismos que se ponen a disposición de la ciudadanía por parte del organismo para facilitar la interacción, servicios en línea (online) y fuera de línea (offline) y plataformas digitales.

Los indicadores definidos para medir esta dimensión son:

1. La existencia de materiales (formularios) en línea.
2. Servicios en línea (transacciones, trámites). Solo aplica en caso de que el organismo ofrezca alguna prestación o produzca bienes.
3. Datos de contacto con el organismo: horario de atención, teléfono, dirección y correo electrónico.
4. Redes sociales. Solo aplica en caso de que el organismo ofrezca alguna prestación o produzca bienes.
5. Actualizaciones – Novedades – Noticias institucionales.
6. Sala de prensa en sitio web institucional.
7. Notificación de actualización de la página web.
8. Servicios de búsqueda en la página.
9. Otros idiomas.
10. Preguntas frecuentes.
11. Existencia de glosario.
12. Formato de impresión.
13. Atención en línea.

Escala y puntajes

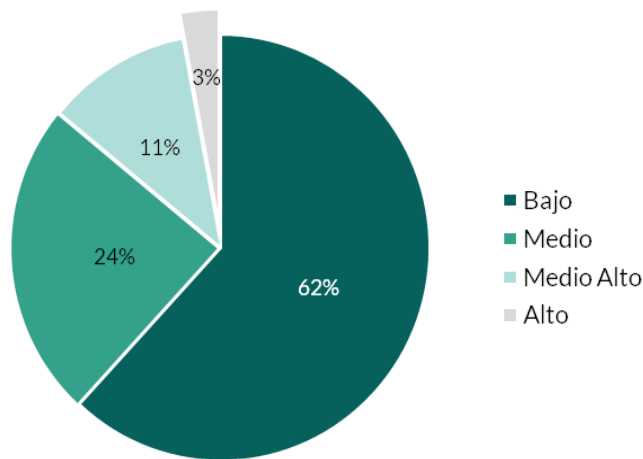
La escala de evaluación está construida de acuerdo a la siguiente escala y puntajes:

- No existe (0).
- Existe pero está incompleto y/o desactualizado (0,5).
- Existe, completo y actualizado (1).
- No Aplica. Por la naturaleza de algunos organismos, no están obligados a publicar todas las dimensiones de información que señala la LDAIP.

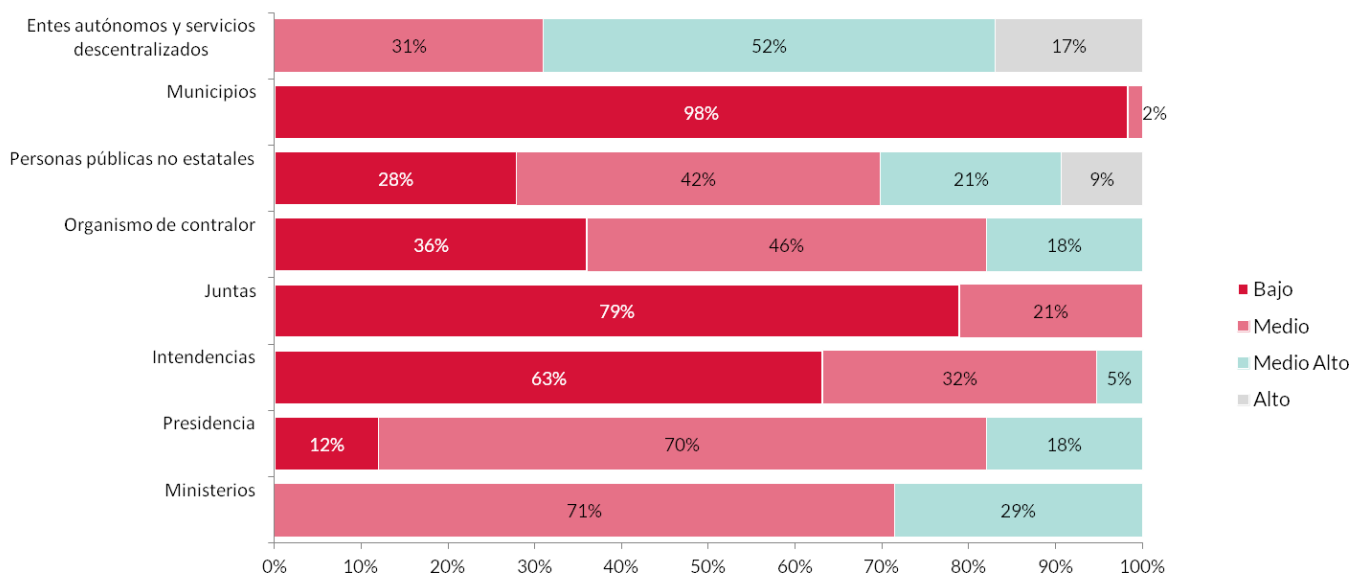
5. Anexos

A. Gráficos

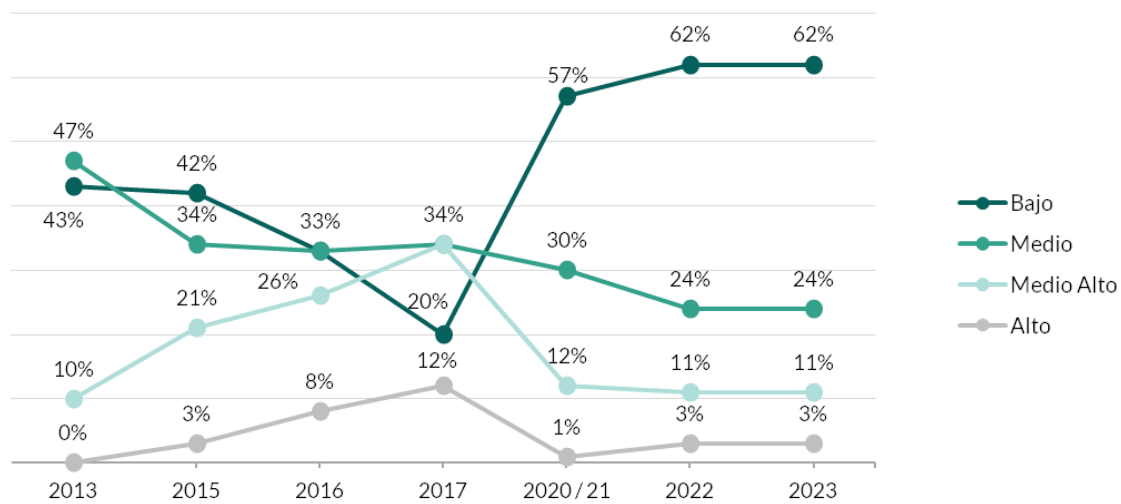
El **Gráfico N°1** muestra la distribución de los niveles de cumplimiento del índice total según la totalidad de los organismos relevados.



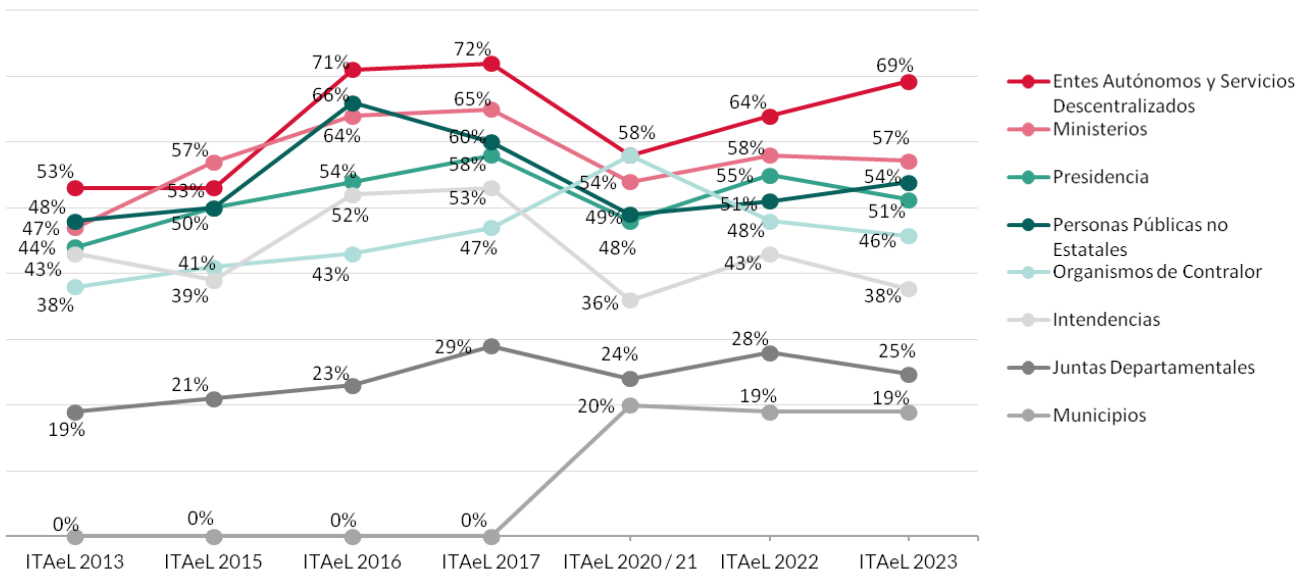
El **Gráfico N°2** muestra la distribución de niveles de cumplimiento según grupo de organismos.



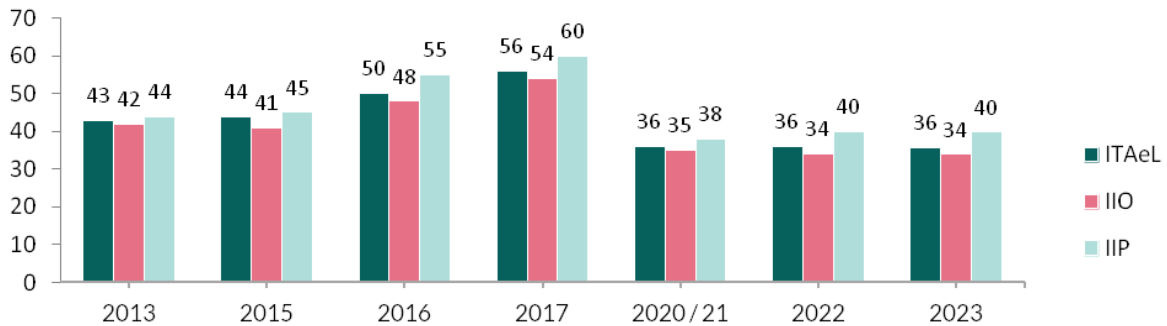
El Gráfico N°3 muestra la distribución de los niveles de cumplimiento del índice total para el período 2013-2023.



El Gráfico N°4 muestra la distribución por grupos de organismos para el período 2013-2023.



El **Gráfico N°5** nos permite comparar la evolución del promedio general en 2013, 2015, 2016, 2017, 2020-2021, 2022 y 2023 del ITAeL y sus dos subíndices: el Índice de Información Obligatoria (IIO) y Índice de Interacción y Participación (IIP).



B. La rebeldía de los 15. Por Gabriel Delpiazzo

El pasado 17 de octubre de 2023, la Ley de Acceso a la Información Pública de nuestro país (ley N° 18.381) cumplió 15 años.

Su nacimiento fue una conquista social. Luego de distintas gestiones aisladas realizadas por periodistas y organizaciones de la sociedad civil, en procura de obtener información en poder del Estado, en el año 2005 distintas organizaciones -lideradas por la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU)- conformaron el Grupo Archivos y Acceso a la Información Pública, con el propósito de generar herramientas para garantizar el acceso a la información pública como un derecho fundamental.

Este Grupo elaboró un proyecto de ley de acceso a la información pública, que fue presentado al Parlamento en junio de 2006.

Esta iniciativa tuvo dos impulsos importantes: el primero, derivado de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de fecha 19 de setiembre de 2006, en el caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”; y, el segundo, producto de la puesta en funcionamiento de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), creada por el art. 72 de la ley N° 17.930 de 19 de diciembre de 2005.

Por un lado, la referida sentencia de la Corte Interamericana significó un hito de singular importancia, porque vino a reconocer que el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión -reconocidos por el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos-, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege también el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado.

Este reconocimiento jurisprudencial del derecho de acceso a la información pública, generó una corriente impulsora de la aprobación de leyes de reconocimiento y regulación de este derecho en toda Latinoamérica.

Por otro lado, la puesta en funcionamiento en nuestro país de la AGESIC contribuyó a que Uruguay fuera de los primeros países de la región en plasmar esa corriente en una ley formal.

Conscientes de que el acceso a la información pública por parte de la ciudadanía constituye un pilar fundamental para el desarrollo del Gobierno Digital, las autoridades de la Agencia participaron proactivamente en el trámite parlamentario del proyecto de ley mencionado, promoviendo su aprobación.

Fue así que el 17 de octubre de 2008, se promulgó la Ley de Acceso a la Información Pública, contando con el consenso de todos los sectores políticos con representación parlamentaria.

Nació con mucha salud. Era una ley muy buena de acuerdo a lo que marcaban los estándares internacionales en aquel momento. El desafío era ayudarla a crecer con rectitud, fuerza y coraje.

Nuevamente, la sociedad civil organizada y la prensa fueron dos soportes fundamentales para ello. El mencionado Grupo de Archivos y Acceso a la Información Pública, derivó en la constitución formal del Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAINFO). Y a su trabajo se sumaron otras organizaciones, como DATA Uruguay y Uruguay Transparente.

En el marco de esa labor, la publicación anual del Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAEL) es un gran esfuerzo que ha contribuido a mejorar la disponibilidad y accesibilidad de información en los sitios web institucionales de los organismos públicos.

También la instalación de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), como órgano de control de cumplimiento de las obligaciones de transparencia establecidas en la Ley, fue un factor determinante de su buena implementación. Junto con los magistrados judiciales, encargados de hacer valer la Ley ante cada acción de acceso a la información pública, han sido los garantes de este derecho fundamental.

Los primeros pasos no fueron fáciles, producto del cambio cultural que significaba entender que la información en poder de los organismos públicos no es un activo de éstos, sino un bien que debe estar disponible y al alcance de todo aquel que lo requiera, sin necesidad de invocar razón ni interés alguno para ello.

Sin embargo, mediante el trabajo de capacitación a funcionarios públicos, las campañas de sensibilización ciudadana, el compromiso de los jefes, la labor de los periodistas, la crítica de la sociedad civil organizada y el litigio estratégico, la Ley empezó a caminar.

Durante estos años de vida, la tutela del derecho de acceso a la información pública ha crecido, pero también han aumentado las exigencias de transparencia y los estándares internacionales en la materia.

Ello ha determinado que una Ley que en sus orígenes fue pionera y adecuada a los estándares referidos, hoy haya quedado relegada en diversos aspectos, que requieren mejoras legislativas.

Tanto la sociedad civil organizada, como la academia y la UAIP, han advertido sobre esta situación en diversas oportunidades, llegando incluso a elaborar distintos anteproyectos de reforma de la Ley.

Es más: a partir de dichas advertencias, esta necesidad fue incorporada por el Estado en Planes de Acción Nacional de Gobierno Abierto, como compromiso a cumplir.

No obstante, las distintas iniciativas y anteproyectos de reforma de la Ley han fracasado, ya sea porque ni siquiera adquirieron estado parlamentario o porque, una vez que ingresaron al Parlamento, fueron objeto de discusiones eternas sin concreción alguna. No parece existir voluntad política de mejorar la Ley.

Por cierto, estas mejoras suponen ampliar el elenco de obligaciones de transparencia e incrementar el control de su cumplimiento.

En efecto, es necesario ampliar el alcance subjetivo de la Ley, para que obligue también a las sociedades anónimas cuyo capital accionario es de propiedad de organismos públicos y a los fideicomisos públicos. Estas figuras organizativas administran una gran cantidad de fondos públicos, contratan personal, adquieren bienes y servicios, realizan obras y actividades de interés público, y todas esas actuaciones quedan fuera del control ciudadano que permite la Ley.

Asimismo, es necesario fortalecer a la Unidad de Acceso a la Información Pública como órgano de control, para que sus resoluciones se cumplan y para que los incumplimientos tengan consecuencias sancionatorias.

Si no hay voluntad política para promover estos cambios, una vez más tendrá que hacerlo la sociedad civil organizada, como en el origen de la Ley, pero con la rebeldía propia de los 15 años.

Esa rebeldía que reclama más independencia, que exige más potestades, que interpela con más fuerza a la autoridad, que busca explorar nuevos caminos y que, en definitiva, demuestra las ganas de seguir creciendo en esta tarea tan necesaria para el fomento del control ciudadano, la promoción de la rendición de cuentas y el fortalecimiento de nuestra democracia.

Dr. Gabriel Delpiazzi Antón

Ex Presidente de la Unidad de Acceso a la Información Pública

Ex Presidente de la Red de Transparencia y Acceso a la Información

Miembro del Consejo Consultivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública

C. Los pedidos de acceso en Uruguay. Por Daniel Lema

Transparencia pasiva

Los pedidos de acceso a la información pública en Uruguay

En más de una década, en Uruguay se realizaron **35.000 pedidos de acceso a la información pública**. El 96% de esas solicitudes fueron respondidas por los sujetos obligados por la norma creada en 2008. Se registraron **2.541 casos en los que el organismo se negó a dar la información** (más de la mitad fue con el argumento de que la información solicitada era inexistente).

El artículo 7 de la Ley de Acceso a la Información Pública (18.381) establece que todos los sujetos obligados deben presentar ante la **UAIP** (Unidad de Acceso a la Información Pública) un informe anual sobre el cumplimiento de este derecho. Antes del último día hábil del mes de marzo de cada año, los organismos deben remitir la información del período anterior sobre el cumplimiento de las obligaciones de la ley y un detalle de las solicitudes de acceso a la información y el trámite dado a cada una de ellas.

De acuerdo con la información remitida a la UAIP, a varios organismos del Estado les cuesta cumplir con la ley. Entre 2010 y 2014, no fueron más de 30 los sujetos obligados enviaron sus reportes. **Entre 2015 y 2018 se dio un salto y se superó el centenar de sujetos obligados que remitieron datos**. Pero a partir de 2019 se produjo una caída por debajo de ese número.

A lo largo de los años, fue creciendo la cantidad de solicitudes de acceso que llegaban a los organismos. Hasta 2014, las solicitudes llegaron a los 600 pedidos. En 2015, se dio un gran salto en cuanto a este punto cuando hubo 3084 solicitudes. En 2016 hubo 3071; en 2017, 4.447; en 2018, 4.644; en 2019 se da una disminución en los pedidos llegados, 1.950; en 2020, hubo 3.355, en 2021, 5.084. En 2022, se dio la mayor cantidad de pedidos de acceso: 8.000.

En suma, en poco más de una década, la población realizó 35.071 pedidos de acceso a la información pública. Se respondieron 33.697 y se rechazaron 398 (en este caso se trata de solicitudes que no correspondían que fueran presentadas ante el organismo o no se enmarcaban en los cometidos de la Ley 18.381)¹.

Según la ley, el organismo tiene un plazo de 20 días hábiles para permitir o negar el acceso. En el período relevado, una amplia mayoría de los pedidos de acceso (82%) fueron respondidos dentro de este plazo de 20 días (27.621). En 2.745 casos se respondieron dentro la prórroga de otros 20 días que prevé la ley. Hubo 2.113 que fueron respondidas fuera de plazo.

Las negativas para dar la información

En 2.541 casos los organismos se negaron a entregar la información. La principal categoría que se utilizó para negar la información fue la inexistencia del dato (1.690 casos), establecida en el artículo 14 de la ley. Este artículo, indica que la solicitud de acceso no implica la obligación de los organismos de crear o producir información que no dispongan al momento del pedido. “El organismo comunicará por escrito que la denegación de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder, respecto de la información solicitada”, dice la norma.

En segundo lugar, aparece la confidencialidad con 325 casos. La ley señala en el artículo 10 que se considerará información confidencial aquella que fue entregada al sujeto obligado con este carácter y cuando se refiera a:

- El patrimonio de la persona.
- Comprenda hechos o actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo, relativos a una persona física o jurídica, que pueda ser útil para un competidor.
- Que esté amparada por una cláusula contractual de confidencialidad.
- Los datos personales que requieran previo consentimiento informado.

¹ La información surge de un análisis de las planillas publicadas en agosto de 2023 en el Catálogo de Datos (<https://catalogodatos.gub.uy/dataset/uaip-solicitud-informacion>). La información presentada es la serie histórica desde el año 2010 al 2022. Hasta el año 2021 inclusive los datos que enviaban a la UAIP se recibían por diferentes medios, por lo que pueden presentar incoherencias en su contabilización. La información presentada es la declarada por los sujetos obligados, siendo estos responsables de su contenido.

Se registraron 305 pedidos declarados como reservados, de acuerdo con el artículo 9 de la ley. Se clasifica como reservada aquella información cuya difusión pueda:

- Comprometer la seguridad pública o la defensa nacional.
- Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de reservado al Estado uruguayo.
- Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.
- Poner en riesgo la vida, la dignidad humana, la seguridad o la salud de cualquier persona; suponer una pérdida de ventajas competitivas para el sujeto obligado o pueda dañar su proceso de producción.
- Desproteger descubrimientos científicos, tecnológicos o culturales desarrollados o en poder de los sujetos obligados.
- Afectar la provisión libre y franca de asesoramientos, opiniones o recomendaciones que formen parte del proceso deliberativo de los sujetos obligados hasta que sea adoptada la decisión respectiva, la cual deberá estar documentada.

La información clasificada previamente como reservada, permanecerá con tal carácter hasta un período de 15 desde su clasificación.

Por otro lado, hubo **114 casos donde se negó a entregar información ya que estaba clasificada como secreta.**

Los incisos

De la información divulgada, también se puede analizar qué organismos fueron los que menos pedidos de acceso respondieron. Pero la operación no es sencilla, debido a que no hay información de cada año de todos los sujetos obligados que entregaron datos.

Es el caso de la **Administración de Ferrocarriles del Estado** que figura como el organismo que menos pedidos de acceso contestó: el 30% de las solicitudes recibidas. Pero al analizar la información de este inciso, se observa que hay datos de solo dos años: 2015 y 2017. En 2015 informó que no tuvo pedidos de acceso, y en 2017 hubo 10 solicitudes y contestó 7.

Distinta es la situación de quien aparece en segundo lugar de este ranking: el **Ministerio de Educación y Cultura**. No respondió el 25,6% de los pedidos de acceso. Informó que entre 2010 y 2022 recibió 2.512 pedidos y respondió 1.869.

Luego aparecen los **gobiernos departamentales de San José y Río Negro** no respondiendo el 20% de las solicitudes. En este caso, no hay información de todos los años. Respecto a San José fueron 15 pedidos de acceso en seis años informados; y en Río Negro, cinco solicitudes en cinco años.

El gobierno de Durazno recibió 44 pedidos de acceso en cuatro años y respondió el 81,8%.

Tras estos gobiernos departamentales, aparece el **Ministerio del Interior** con 698 pedidos de acceso en 12 años informados. En este caso no respondió el 16,9% de las solicitudes.

Del análisis surge que la gran mayoría de los incisos respondió por encima del 90% de las solicitudes.

De todos los sujetos obligados, quien recibió más pedidos de acceso fue la **Intendencia de Montevideo**: 16.136. Respondió el 99,36%.

En tanto, los gobiernos departamentales de **Tacuarembó, Rivera, Rocha, Canelones, Cerro Largo, Florida, Soriano**, aparecen con el 100% de los pedidos de acceso (vale aclarar que no hay información de todos los años que comprenden el período 2010-2022).

También aparecen con el 100% de respuestas, el **Correo, el Tribunal de Cuentas, la Junta de Transparencia y Ética Pública, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Ministerio de Turismo, la Administración Nacional de Puertos, la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua, las Cajas Paraestatales, el Instituto Uruguayo de Meteorología y la Universidad de la República**.

Mirando hacia adelante

Desde Cainfo venimos sosteniendo desde hace tiempo que, entre algunos cambios a realizarle a la ley 18.381, hay que mejorar la redacción de los artículos vinculados a la potestad para no entregar información por las causales expresadas en los artículos 9, 10 y 14 de la ley. A vía de ejemplo, es necesario que antes de declarar reservada o confidencial una información, tenga un informe previo preceptivo y favorable de la UAIP. Además, es necesario que el organismo fundamente la respuesta negativa basada en la inexistencia de la información requerida. Asimismo, se debería recomendar la inclusión de una disposición que imponga la obligación de producir la información cuando contar con ella resulta de un mandato legal proceso e inexcusable para el organismo, o cuando es imprescindible para el cumplimiento de sus cometidos.