



¿Por qué responden, cómo responden, cuándo responden?  
La respuesta institucional frente solicitudes de información pública en  
Uruguay

Lic. Martina Giménez Valle

Tesis de Maestría en Políticas Públicas – Universidad Católica del Uruguay

Tutora: Dra. Cecilia Rossel

Julio, 2021

## Agradecimientos:

A mi familia y amigos/as, compañía fundamental en este proceso, que confiaron en mí siempre y apoyaron en cada etapa. A las maravillosas personas que conocí en la Universidad Católica, protagonistas de almuerzos memorables, festejos de cumpleaños y recuerdos “en la 421” que me acompañarán siempre. A los directores/as del proyecto Clemente Estable en el que se inserta este trabajo, espero haber aportado solo un poco de lo tanto que me han brindado a mí en este recorrido. Y finalmente a Cecilia Rossel, tutora de este proyecto. Muchas gracias por el apoyo (¡tenés la humildad de las personas GRANDES!) ha sido maravilloso desde lo profesional a lo personal trabajar contigo, gracias por tu generosidad inmensa y cariño.

El autor de la Tesis de Maestría es el único responsable por sus contenidos, así como por las opiniones expresadas, las que no necesariamente son compartidas por la Universidad Católica del Uruguay. En consecuencia, será la única responsable frente a eventuales reclamaciones de terceros (personas físicas o jurídicas) que refieran a la autoría de la obra y aspectos vinculados a la misma.

## Resumen:

El presente trabajo analiza las causas por las cuales las instituciones responden como responden frente a una solicitud de información pública en Uruguay. En particular, analiza las características que facilitan a la administración a dar respuesta (o no) a las solicitudes de información pública. Concretamente, se busca responder a preguntas tales como ¿hay contextos más favorables que otros? ¿Hay factores que determinan o pueden asegurar (en caso de presencia) la respuesta frente a una solicitud de información pública? En base a entrevistas en profundidad a distintos actores claves dentro y fuera de la administración se analizan estas interrogantes y se identifican los factores que aseguran que la administración responda a los requerimientos impuestos por la Ley de acceso a la información pública.

*Palabras clave:* Acceso a la información pública, Uruguay, Administración Pública, Vínculo con el poder político, Capacidad Estatal.

## Abstract:

This document analyzes the causes for which institutions respond as they respond to a request for public information in Uruguay. In particular, it analyzes the characteristics that facilitate the administration to respond (or not) to requests for public information. Specifically, it seeks to answer questions such as, are there more favorable contexts than others? Are there factors that determine or can ensure (if present) the response to a request for public information? Based on in-depth interviews with different key actors inside and outside the administration, it analyzes these questions and identifies the factors that ensure that the administration responds to the requirements imposed by the freedom of information Law.

*Keywords:* Access to public information, Uruguay, Public Administration, Link with political power, State capacity.

# Índice

Resumen:	4
Abstract:	4
Introducción	6
El derecho a la información pública: contexto y evolución	7
La implementación del derecho a la información pública	11
Explicaciones a la heterogeneidad en las respuestas de la burocracia	13
Capacidad burocrática	14
Cultura de transparencia	15
Vínculo con el poder político	16
Metodología	18
La ley de acceso a información pública en Uruguay y su implementación	20
Resultados	26
Capacidad burocrática	26
Inversión en tecnología	27
Procedimiento establecido	28
Compromiso	31
Vínculos entre transparencia activa y pasiva	32
Cultura de transparencia	32
Acceso al dato como derecho del ciudadano	33
Entrega de los datos	34
Escasez de recursos	34
Forma de atención al solicitante	35
Capacitación	36
Vínculo con el poder político	36
Apoyo político vs. obstáculos políticos	37
Sensibilidad de la información solicitada	39
Rol de los medios	41
Síntesis y conclusiones	43
Implicancias para la política pública	44
Bibliografía	46
Anexo 1: Evidencia esperada y tests	51
Anexo 2: Pauta de entrevista	54
Anexo 3: Entrevistas realizadas	60
Anexo 4: Notas de prensa de casos emblemáticos.	61
Nota1: Sendic tarjetas corporativas	61
Nota prensa nº2 Anep	65
Nota en prensa nº3 Caso PLUNA	67
Nota presa nº5 UPM	71
Nota prensa nº6 Costo Antel Arena	72
Nota prensa nº 7 Viáticos Cancilleres.	73

## Introducción

En 2021 se cumplen 13 años desde la promulgación de su primera ley de acceso a la información pública en Uruguay (ley n ° 18.381). Durante el transcurso de estos años el gobierno, por medio de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), ha priorizado la implementación de garantías que aseguren las pretensiones de esta legislación. Como resultado, Uruguay cuenta hoy en día con más de doscientos cincuenta “referentes designados” en los organismos públicos y trescientos veinticinco “sujetos obligados” (dependencias públicas) dentro de la administración, conminados por ley a responder frente a las solicitudes de acceso a la información.

La evidencia disponible hasta el momento muestra una gran heterogeneidad en la forma en que las instituciones públicas vienen implementando la ley. En algunas áreas, la normativa no ha tenido impacto, o incluso se desconoce, mientras que en otras se registran niveles razonables de cumplimiento con las solicitudes de los ciudadanos. Adicionalmente, es posible identificar casos donde la normativa es reconocida, pero aun así la no respuesta (o “rechazo silencioso”), es el resultado más frecuente.

Este trabajo tiene como objetivo describir cómo es la implementación de la Ley de acceso a la información pública en Uruguay, profundizando en los procesos que tienen lugar al interior de las distintas instituciones públicas. Adicionalmente, el trabajo analiza las causas por las cuales las instituciones responden como responden frente a una solicitud de información pública en Uruguay. En particular, pretende establecer qué características facilitan a la administración a dar respuesta (o no) a las solicitudes de información pública. Concretamente, se busca responder a preguntas tales como ¿hay contextos más favorables que otros? ¿hay factores que determinan o pueden asegurar (en caso de presencia) la respuesta frente a una solicitud de información pública?

En base a entrevistas en profundidad a distintos actores claves dentro y fuera de la administración se indagará en torno a estas interrogantes con el fin de identificar qué factores son los que aseguran que la administración responda.

El trabajo se estructura de la siguiente forma. En primer lugar, se presentan aspectos generales vinculados al derecho a la información pública. En segundo lugar, se abordan los aspectos que la literatura plantea en relación a la implementación del derecho a la información pública a nivel internacional. En tercer lugar, se presentan las principales explicaciones que la literatura plantea respecto a la forma en que las burocracias responden a los requerimientos establecidos por las leyes de acceso a la información pública. La cuarta sección presenta la metodología utilizada y la quinta sección presenta los aspectos más salientes del caso uruguayo, la ley de acceso y las condiciones de contexto en las que ha tenido lugar su implementación. En sexto lugar, se presentan los resultados encontrados. El trabajo concluye con una sección de conclusiones e implicancias para las políticas públicas.

## El derecho a la información pública: contexto y evolución

El acceso a la información pública suele ser identificado como un indicador de buena salud de las democracias, asociado a la visión de ciudadanía participativa y procesos administrativos eficientes que permiten dar cuenta a los electores (Banisar, D 2006; Darch y Underwood 2005, 2010; Islam 2006; G. Michener 2010). Una ciudadanía informada podrá realizar mejor la función de contralor a sus gobernantes, tomar decisiones mejor justificadas y por tanto protagonizar más eficientemente las actividades que implican participar como ciudadano. A su vez, una ciudadanía concientizada e informada sobre “las razones detrás de las decisiones” puede mejorar y reducir los malos entendidos y la insatisfacción respecto al sistema democrático en general (Banisar, D 2006).

El derecho a la información pública, *Right to information* (RTI) (o en sus inicios *Freedom of information*) se origina en la concepción del ciudadano como alguien que tiene derecho a conocer la información que la administración pública genera. El concepto de “*right to information*” presupone que la información manejada por el gobierno debe ser pública a menos que se establezca oficialmente que la misma deba tener carácter de reservada. Este principio

fundamental contrasta fuertemente con la idea de que “los asuntos de gobierno deben permanecer en secreto”(Roberts 2006, 9).

El surgimiento de las leyes de información pública a nivel internacional está asociado al cambio de paradigma en la administración que introduce la necesidad de promover una gestión pública más transparente y eficiente, lo que explica el impulso de políticas de transparencia. Sobre esta base, se ha justificado la necesidad de generar iniciativas concretas que garanticen el acceso de calidad a la información para toda la ciudadanía (Darbshire 2010; Darbshire y Carson 2006; Meijer 2013; W. Michener y Worthy 2013). Esto implica entender la transparencia como valor en sí mismo, asegurando la *accountability* (rendición de cuentas) y participación que toda administración eficiente y un buen gobierno deben poseer (Banisar,D 2006; Berliner, Bagozzi, y Palmer-Rubin 2018; Hazell, Worthy, y Glover 2010; Mendel 2008; United Nation Office on Drugs and Crime 2004).

Las legislaciones fuertes en materia de acceso a la información pública tienen impacto en la generación de capacidades estatales para dar respuesta a las solicitudes, permiten exponer al sector público, reconocer cuándo hay abusos de funciones y evidenciar incompetencias, generando una ciudadanía mejor informada de las políticas públicas de las cuales es usuario (G. Michener 2010). Asimismo, las leyes de información son fundamentales para disminuir las asimetrías informativas que dificultan el desarrollo socioeconómico y político de los países (G. Michener 2010, 17).

En general, la legislación sobre acceso a la información pública garantiza la transparencia mediante dos vías principales: la denominada “pasiva”, que refiere a la respuesta por parte del estado a solicitudes que la ciudadanía realiza, sobre información que la misma administración ha generado y que por tanto controla; y una segunda vía, llamada “activa”, donde el Estado publica en forma proactiva, a través de diversos canales, la información que genera para que cualquier ciudadano pueda tener acceso (Darbshire 2010).

En las últimas décadas, se ha visto un gran avance a nivel mundial en la aprobación de Leyes de acceso a la información pública (Banisar,D 2006; Birkinshaw, P.J. 2006; Mendel 2008;



Roberts 2006). La masividad de la legislación en RTI es alcanzada en los años 90 y 2000, y actualmente 119 países cuentan con regímenes de RTI en todo el mundo<sup>1</sup>. Por otro lado, convenciones Internacionales y regionales con potestad vinculante han alentado a los países de la región a legislar en torno a estos temas, para asegurar el acceso. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1942, ya establece la libertad de opinión y expresión, y queda contemplado el derecho a “(...) no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y *recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión*”.

En América Latina, la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos del año 1966, y el Pacto de San José de Costa Rica 1985 consagra el derecho a la información pública. Éste último establece para los países el compromiso de garantizar los derechos que allí se inscriben. El Pacto establece en su artículo 13 el derecho de toda persona a la libertad de pensamiento y expresión, lo que incluye la libertad de buscar, recibir e impartir información. Se menciona también que este Pacto reafirma la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, cuyo cuarto principio establece que “El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho” (Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) 1985)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Según el portal <http://www.freedominfo.org/>, el primer país en promulgar una ley de acceso a la información fue Suecia en 1766, pionero en relación a otros países que también aprobaron leyes de este tipo. El próximo en legislar al respecto fue Finlandia en 1951 y el tercer puesto es ocupado por Estados Unidos en 1966, luego Francia en 1978 y Australia y Nueva Zelanda en 1982, para luego acelerar el proceso a nivel mundial con promulgación todos los años a lo largo del mundo.

<sup>2</sup> Convenciones más específicas como la de Aarhus, que sobre temas ambientales marca un antecedente fundamental en la obligación de legislar y asegurar el acceso a la información en los países de América Latina y el Caribe, y es considerada por los expertos en la materia como fundamental para garantizar la participación informada de la ciudadanía, así como también asegurar las políticas de calidad en torno a estos temas. (CEPAL, 2018, p. 13)

La mayoría de los países de la región ya ha legislado respecto al acceso a la información, sin embargo, esta legislación es bastante reciente, en la mayoría de los casos surge en los 90s<sup>3</sup>. Como señala CAinfo (2011) “En la región en general se verifica una falta de independencia de los organismos de control administrativo externo, en relación al poder que deberían controlar. La revisión de los órganos y mecanismos dispuestos en cada uno de los países para la resolución de conflictos en torno al acceso a información en manos de los sujetos obligados, da cuenta de problemas en el diseño institucional del cumplimiento de la vía administrativa” (CAinfo 2011, 13). Por otro lado, en los casos en que la legislación previó la creación de un organismo dentro de la administración abocado a los temas de transparencia, la implementación de las normas tiende a ser más eficiente (CAinfo 2011, 15). Sin embargo, en la mayoría de los casos estos organismos no tienen presupuesto específico, y son dependientes del poder ejecutivo, es decir, carecen de independencia técnica para ejercer su función (CAinfo 2011).

---

<sup>3</sup> El surgimiento de la legislación hace referencia a arenas políticas propicias y a un contexto internacional promotor a legislar al respecto, en la mayoría de los casos producto de un proceso de *difussion*, con el objetivo de profesionalizar los gobiernos (Bennett 1997; Berliner 2013). Por otro lado, Michener et.al. 2010 y 2015 sostiene que para América Latina también operan los liderazgos políticos y la fuerza de la prensa en cada país que determinan que las leyes sean más o menos fuertes. El ciclo electoral, las fuerzas del presidente o precursor de la legislación y la prensa como agente de presión o de veto, son concluyentes para tener una mejor o peor ley de acceso. También asegura que, si bien la transparencia ha penetrado en este continente, aún hoy es posible vislumbrar ejemplos del paradigma del oscurantismo anterior. Sostiene que, la legislación aún es relativamente joven para esperar que el cambio cultural (de alto costo político y burocrático) se haya completado totalmente. Otro aspecto destacado por el autor es que en muchos casos a pesar de que la legislación es débil, los sistemas judiciales son los garantes en el avance de estos derechos, por ejemplo, en el caso argentino (G. Michener 2010, 2015).

## La implementación del derecho a la información pública

Aunque el surgimiento de estas iniciativas en la mayoría de los contextos comienza con la promulgación de leyes que garantizan los derechos de acceso, el desafío real se da en la implementación de la norma. Una creciente literatura hace hincapié en el análisis de las diferencias, “gaps” y/o “desfasajes” que generalmente existen entre lo que establecen las leyes de acceso y su implementación, así como en las consecuencias que tienen esas diferencias en los “outputs” que genera la política pública (Darbishire y Carson 2006; Darch y Underwood 2005; Roberts 2002, 2006).

En este mismo sentido, Hazell et.al. (2010) para el Reino Unido, aluden a las diferencias que hay de implementación entre “departamentos”, coincidiendo en que las diferentes realidades en la implementación perjudican internamente la percepción de transparencia que pretenden las leyes FOI. Más específicamente, muchos organismos en la práctica no contribuyen a la transparencia, ya que los gobiernos logran a pesar de las intenciones legalistas, sortear los pedidos, atrasarlos o negarlos; sobre todo en algunos temas específicos por ejemplo en relación con los medios de comunicación (Hazell, Worthy, y Glover 2010, 103).

En términos de la transparencia pasiva, investigaciones previas sugieren que, pese a que la legislación de acceso a información pública se ha ido extendiendo a una gran cantidad de países, la respuesta de los organismos frente a las solicitudes es muy limitada (Roberts 2006). La evidencia sugiere que el comportamiento más frecuente de la burocracia frente a las solicitudes de información pública es el *mute refusal* o rechazo silencioso, es decir, cuando la solicitud, a pesar de haber sido realizada en tiempo y forma, no recibe respuesta del organismo referente. A nivel internacional este es un indicador recurrente de cuán efectiva es la implementación de la legislación de acceso a la información pública en un país (Butler y Broockman 2011; CAinfo 2011; Darbishire y Carson 2006; White, Nathan, y Faller 2015).

Otro desafío de implementación refiere al conocimiento y uso de las leyes de acceso por parte de los ciudadanos. Estudios recientes analizan la usabilidad de las políticas e identifican como bastante bajo el uso, además señalan también que los perfiles de ciudadanos que utilizan estas herramientas son perfiles educados (Darch y Underwood 2005; Hazell y Worthy 2010; Hazell, Worthy, y Glover 2010). La prensa, por su lado, en su rol en liberar información utilizando los accesos como mecanismos para conseguir información, también es señalada como los usuarios más frecuentes (Nam 2012).

A modo de resumen de características necesarias para una efectiva implementación, Roberts (2002), concluye que es necesario una ciudadanía que entienda cómo usar y cómo realizar solicitudes, una administración con capacidad para poder dar andamiaje a las solicitudes, y con agencia para también solucionar los conflictos que puedan suscitarse. A largo plazo, también incorpora a la sociedad civil organizada como un actor preponderante, que realice seguimiento a la administración, proponga innovaciones, y controle el buen desarrollo de las demandas ciudadanas (Roberts 2002).

Respecto a la caracterización de la ciudadanía que reclama por transparencia a sus gobiernos, un estudio realizado por Piotrowski y Van Ryzin (2007) a ciudadanos a nivel local de gobierno sostiene que los ciudadanos que perciben a sus gobiernos como confiables tienden a demandar menos información a la administración. También agrega que una ciudadanía que se auto percibe como interesada en el secretismo del gobierno demanda por buenas razones más transparencia, y los ciudadanos que perciben como buenos a los servicios locales de sus gobiernos tienden a estar más preocupados por la transparencia de los mismos. (Piotrowski y Van Ryzin 2007).

En América Latina, pese a la importante expansión en la aprobación de leyes e instalación de regímenes de acceso a la información, existen importantes déficits en relación a la cultura de transparencia y la posibilidad de construir gobiernos abiertos (CAinfo 2011, 10). Como ha ocurrido en el mundo desarrollado, el principal desafío en la región también está en la implementación de estas acciones reguladas.

CAinfo (2011) revela que en los países de la región persisten bajos niveles de respuestas a las solicitudes de acceso a información pública. En general, las respuestas son discordantes entre sí, y existen muchos casos de silencio positivo asociados a la incapacidad de procesar las demandas de acceso (por falta de formación, procedimientos, estrategias, control de los organismos referentes en la calidad de esas respuestas, falta de sistematización de las mismas, entre otras (CAinfo 2011, 29).

México es el país con mayor cantidad de pedidos de acceso, pero recién en este último tiempo presenta un índice de respuesta de un 70 a 80%. Chile también presenta altos niveles de respuesta, sin embargo, el resto de los países evidencian menos del 50% de cumplimiento. Varios estudios analizan las causas de la variación institucional a la hora de responder, haciendo hincapié en la referencia institucional del solicitante, es decir sí es de un medio de prensa o algún agente de poder (Lagunes y Pocasangre 2017; G. Michener 2015), o el tono en el que se solicitan los pedidos, lo que muestra variación en relación a las respuestas. (G. Michener y Worthy 2015, 8)<sup>4</sup>.

## Explicaciones a la heterogeneidad en las respuestas de la burocracia

Como se adelantó en la sección anterior, la respuesta frente a las solicitudes de información varía entre estados y también entre organizaciones públicas dentro de los países. ¿Qué explica esta variación?

La literatura identifica tres grandes factores que inciden en la forma en que distintos tipos de organizaciones burocráticas responden en el marco de la implementación de las leyes de

---

<sup>4</sup> Lagunes encuentra que las identidades de clase tenían poco efecto en las respuestas en México (Lagunes y Pocasangre 2017), mientras que los resultados de Michener sugieren que los administradores públicos consultan las identidades de los solicitantes en línea y brindan respuestas más lentas y menos a aquellos que carecen de perfiles públicos afiliados institucionalmente (G. Michener y Rodrigues 2015).

acceso a información pública: la capacidad burocrática, la cultura institucional y el vínculo con el poder político.

### Capacidad burocrática

Un primer aspecto destacado en la literatura es la capacidad burocrática que tiene la administración pública para dar respuesta a las solicitudes. En este asunto es posible identificar dos dimensiones fundamentales. Por un lado, la capacidad que realmente tiene la administración de responder a los pedidos de acceso en términos de recursos humanos, materiales, económicos y, por otro lado, la voluntad que la administración tiene para hacerlo. Si bien estos conceptos pueden mezclarse en lo teórico, en la práctica puede ser fácilmente reconocible si la falta de respuesta se debe a que administrativamente hay carencia de recursos para dar andamiaje a la solicitud, o si lo que está operando (por distintas razones) es la falta de voluntad para responder (Darch y Underwood 2005, 78).

En la misma línea, varios autores hacen hincapié en el control de la información y el papel preponderante de las burocracias como actor con poder de veto en cualquier arena de discusión que implique la liberación de información al público. (Darbishire 2010, 94; Hazell, Worthy, y Glover 2010). Como ha sido analizado para otras áreas de política (Heinrich 2016), la sobrecarga administrativa impacta negativamente en el desarrollo de la política, intensificando la necesidad de tener una burocracia profesional y dispuesta a atender las necesidades que la política pública conlleva. En este sentido, Relly & Sabharwal (2009) encuentran que países considerados como más transparentes tienen un desarrollo significativo de legislación en torno al acceso a la información pública, pero también tienen una importante inversión en infraestructura en telecomunicaciones, E- Government, libertad de prensa que aquellos países con menores niveles de transparencia (Relly y Sabharwal 2009).

## Cultura de transparencia

En relación a la cultura institucional, algunos estudios sostienen que para que existan altos niveles de respuesta por parte de las organizaciones públicas a solicitudes de información es necesario un contexto cultural que promueva este funcionamiento, que oficie como garante de acciones promotoras de transparencia y a su vez permita conformar nuevos derechos promotores de escenarios fértiles para nuevas acciones, como parte de un *complejo proceso dialéctico*, que se potencia en cada paso (Darch & Underwood, 2010, p. 21).

Michener & Worthy (2013), también han hecho hincapié en el contexto cultural como factor fundamental para el éxito de estas políticas. Además, la cultura de la burocracia también es mencionada por la literatura como facilitador en el surgimiento de estas regulaciones y es garante de una implementación con resultados positivos. En otras palabras, que la burocracia identifique el acceso a la información pública como un derecho ciudadano, facilita a que el este proceso también tenga lugar (Blanton, 2002). Estudios en Francia e Italia encuentran a la inercia institucional y la cultura como factores que determinan también el uso de este tipo de políticas (Meijer, 2013). En esta misma línea, Roberts (2002) en un estudio sobre los usos de la ley de información en Canadá identifica la cultura de transparencia como un factor determinante en la discriminación a la hora de responder o no las solicitudes, o inclusive demorarlas cuando los temas solicitados tienen sensibilidad. También señala que estos pedidos suelen ser demorados por las burocracias sin causal aparente, y como consecuencia esa información reduce su valor para quién la solicita. El autor denomina "*internal law*" a las lógicas de acción que la administración tiene para con el manejo de la información, y las responsabiliza por las demoras y discrecionalidad en las respuestas<sup>5</sup> (Roberts 2002, 176).

---

<sup>5</sup> "This "internal law" for the management of contentious requests appeared to have an important impact on the treatment of requests, producing longer response times and perhaps less generous decisions on disclosure. This clearly violated the principle of equal treatment."(Roberts, 2002, p. 179)

Otro estudio que también considera a la cultura de transparencia como factor preponderante para explicar cómo la administración responde es el de Worthy, John, and Vannoni (2017). Los autores testean si la administración británica es sensible a solicitudes más formales (en contraposición a menos informales y técnicas), como factor que promueva una respuesta más eficiente o completa del pedido. Sus conclusiones muestran evidencia de que las respuestas efectivas son más frecuentes cuando las solicitudes se realizan de manera formal (Worthy, John, y Vannoni 2017). También suscriben a estas conclusiones el estudio de Spáč, Voda, and Zagravan (2018) que obtienen similares resultados para el caso eslovaco. Ellos encuentran que las solicitudes que citan la legislación de RTI tienen más posibilidad de obtener respuesta que otros formatos, y estos efectos son mayores en los lugares más poblados que en las ciudades más grandes (Spáč, Voda, y Zagravan 2018). En el caso indio, (Peisakhin 2012; Peisakhin y Pinto 2010) también encuentran que invocar la ley incrementa la posibilidad de una respuesta efectiva. Piñeiro y Rossel (2018) por su parte, también hallan resultados similares para el caso Uruguay. Identifican que para los casos en que los ciudadanos muestran conocimiento de la existencia de la legislación y la invocan, tienen más posibilidad de recibir respuesta de la administración. Para el caso de Estados Unidos, Cuillier 2010 encuentra que el uso de un tono más legislativo en la solicitud, en contraposición a un tono más amigable o informal, es más efectivo para recibir respuesta del gobierno. También hay evidencia del efecto positivo en la respuesta mediante el uso de plataformas institucionales (Bizzo y Michener 2017; Fumega y Scrollini 2017; J. Michener 2019).

#### Vínculo con el poder político

Finalmente, la literatura plantea que las demoras o falta de respuesta de la administración a las solicitudes responde al vínculo que pueden tener las burocracias con el poder político y como éste puede operar con poder de veto para responder o no responder. Varios estudios han encontrado evidencia de cómo el efecto del contenido de la solicitud, es decir qué información se busca, tiene relación en cómo la política o la politización de un tema determinado afecta la efectiva



implementación de las leyes de RTI (Ackerman, Sandoval-Ballesteros 2006; Wood y Lewis 2017). La naturaleza de las solicitudes de acceso a la información pública y la politización de ciertos temas tiene implicancias en la forma en que el gobierno incorpora el uso de estas leyes según varios estudios (G. Michener y Worthy 2018; Wood y Lewis 2017). Se ha discutido dentro de la academia cómo las solicitudes de acceso pueden desatar posturas más defensivas, cuándo el tema solicitado tenga sensibilidad política o pueda volverse políticamente sensible. (G. Michener 2010; G. Michener y Worthy 2018; Roberts 2006). En este sentido, no todas las solicitudes por tanto son iguales, algunas de ellas pueden desatar una fuerte atención del poder político, mientras otras pueden pasar desapercibidas por no requerir respuestas potencialmente comprometedoras (Hazell y Worthy 2010; G. Michener y Worthy 2018).

Para una efectiva implementación en este sentido, Blanton (2002) establece como fundamental la *"presumption of openness"*. Es decir, es necesario que los actores políticos entiendan que la información generada por la administración le pertenece a la ciudadanía (debe haber una presunción de apertura de la información) y cualquier limitación a esta presunción debe ser reglamentada y no sujeta a variaciones que puedan existir en la administración o en el gobierno. Y estas restricciones de acceso, deben justificarse por razones relacionadas a las seguridad nacional o cuidado de relaciones internacionales, es decir aspectos generales suficientemente importantes que justifiquen negar el acceso. (Blanton 2002)

Michener y Worthy 2018 coinciden con los postulados anteriores e identifican que, para una respuesta eficaz de la administración, la demanda de información debe ser desde el plano privado y no relacionado con un tema sensible o político. Aseguran que "el gap" entre la respuesta y no respuesta varía en función a estos dos ejes sí el asunto es político y si el pedido es para información personal del ciudadano o si es con fines de publicación y en tal caso de contralor del gobierno (G. Michener y Worthy 2018).

Por otra parte, para el éxito en la respuesta, la burocracia debe tener el mandato político de responder a las solicitudes, así como también autonomía para poder responder sin presiones a una solicitud en caso de necesitarlo. Según Dahlstrom et. al. (2015), una burocracia profesional

se diferencia de una que no lo es, por tener intereses diferentes a los mandatarios políticos, y generando estructuras que tengan burócratas que responden políticamente y otros de carrera que, frente al control del político de turno, responden de manera distinta (Dahlström, Lapuente, y Teorell 2012, 659).

## Metodología

Como se adelantó, este trabajo busca profundizar en cómo operan en Uruguay los tres factores antes descritos en la forma en que los organismos públicos responden a las solicitudes de acceso a la información pública. Se asume que estos factores operan a la hora de definir el bajo o alto nivel de respuesta que cada organismo público tiene en relación a las solicitudes de acceso y pone el foco en entender cómo es que operan y cómo esto es percibido por los actores responsables de garantizar el cumplimiento de la ley en las entidades públicas.

Para el logro de este objetivo, se trabaja siguiendo las orientaciones del método de congruencia, definiendo de antemano la evidencia que permitiría dar cuenta de que cada uno de los tres factores identificados (capacidad burocrática, cultura de transparencia y vínculo con el poder político) está operando. También se define a priori el grado en que estas piezas de evidencia son necesarias o suficientes para confirmar o refutar la presencia o ausencia de cada uno de los factores.

A diferencia del *process-tracing*, el método de congruencia no tiene pretensiones de rastrear un mecanismo causal, sino que utiliza el razonamiento deductivo para dar cuenta de la presencia o ausencia de explicaciones, ofreciendo una descripción rica en cada caso.

Finalmente, para un análisis más pormenorizado de las posibles evidencias que nos podemos encontrar a priori, se realiza una categorización de las distintas hipótesis, con la correspondiente evidencia confirmatoria, y su poder gradual de validarla parcial o completamente (ver tabla A.1 en anexo 1).

Para recoger la evidencia, se realizaron 28 entrevistas<sup>6</sup> en profundidad con actores claves de la administración, organismos de control, usuarios de la ley, y expertos que participaron en la redacción de las normas y leyes utilizadas. El objetivo de las entrevistas fue profundizar con los entrevistados en los mecanismos que llevan a que los organismos respondan o no a las solicitudes de información.

Para la selección de organismos públicos, consideró la variación tanto en niveles de respuesta en estudios previos, como en el Índice de transparencia activa (ITAEL), el origen institucional, y el poseer control de información sensible. También se buscó representar organismos con distinta cantidad de funcionarios (Tamaño del Organismo: Grande = + de 1000 empleados, Mediano = entre 1000 y 500 empleados, Pequeño = menos de 500) y con distinto nivel de capacidad burocrática. Como referencia, los organismos con alta capacidad burocrática tienen procesos escritos para la gestión de los trámites, cuentan con delegados referentes de acceso a la información pública y Unidad especializada en accesos de información pública, responden los trámites con responsabilidad en los plazos. Los organismos con capacidad burocrática media tienen procesos aceptados, pero no escritos para la gestión de los trámites (comunicados oralmente o por coordinaciones entre oficinas, pero no sistematizados o procedimentados), tienen delegados de transparencia y responden los trámites con responsabilidad en los plazos. Los organismos con baja capacidad burocrática no tienen procesos establecidos (reaccionan de forma distinta cada vez que llega al trámite, o solo la persona entrevistada conoce qué hacer cuando la solicitud llega a su oficina), no tienen delegados específicos o con responsabilidades desdibujadas, tienen una media/baja cultura de transparencia, responden los trámites fuera de plazo o no le importan los plazos.

La pauta de entrevista<sup>7</sup> fue diseñada contemplando los tres factores explicativos desarrollados anteriormente. La misma fue adaptada en función del rol que el entrevistado/a

---

<sup>6</sup> Ver entrevistas realizadas en Anexo 3.

<sup>7</sup> Ver pauta de entrevista en Anexo 2.

tenía en la temática, con el fin de captar en la entrevista las especificidades de las visiones en relación con el acercamiento al tema.

Para el análisis de los resultados, se ordenó la evidencia según refirieran a cada factor y en clusters de organismos con alta, mediana y baja capacidad burocrática y alta mediana y baja cultura de transparencia.

## La ley de acceso a información pública en Uruguay y su implementación

Uruguay ha sido distinguido como la única democracia plena en América Latina en 2018, sus indicadores de libertad de expresión, libertad de prensa, participación, institucionalidad se destacan entre la región y sus índices de transparencia también lo señalan como uno de los países menos corruptos del continente. En materia de transparencia, ha cumplido ya trece años desde la promulgación de su primera ley de acceso a la información pública regulado por la ley 18.381.

En líneas generales, la legislación uruguaya tiene grandes fortalezas en comparación con regímenes en la región. Incorpora en su normativa los puntos necesarios para una legislación efectiva en la materia, pero tiene un funcionamiento, según Scrollini (2015), de “contested regime<sup>8</sup>”. Esto implica que el desafío en el acceso de la información pública como herramienta

---

<sup>8</sup> Scrollini (2015) recoge algunos puntos en la legislación de RTI, que permiten una implementación efectiva de la norma como son: el establecimiento del derecho a la información recabada por la autoridad pública, la transparencia activa, donde la autoridad pública se compromete a brindar información sin necesidad de que sea solicitada. (ej presupuesto, autoridades, etc), un mecanismo por el cual la persona puede solicitar la información y sus requerimientos, las condiciones donde se aplicará la excepción a la regla, es decir, cuando se apelará a la confidencialidad, el deber de asistir al ciudadano para poder llevar adelante la solicitud por parte de la autoridad pública, el acceso, si tiene costo, un mecanismo de resolución de conflictos, en caso de no lograr el buen fin que la ley propone. (Scrollini, 2015, pp. 37-38). Las diferentes combinaciones de los resultados de estos factores, resultan en tres tipos de regímenes a los que denominó

efectiva está en su mayor medida no en la legislación, sino en cómo estas normas son aplicadas en la realidad. En Uruguay hay una baja probabilidad de respuesta de solicitudes de información a tiempo, así como un bajo grado de publicación activa de la información (Scrollini 2015).

También encuentra que hay una burocracia que no responde de manera uniforme al marco legal establecido o son muy permeables a la voluntad política. (Scrollini, 2015)

En la redacción de la ley en Uruguay se establece que tiene por objeto promover la transparencia de la función administrativa para el cumplimiento de este derecho. La ley determina como información pública a toda aquella que emane de algún organismo público, sea éste estatal o no, o que está en su posesión, en cualquier formato que esta pueda estar sostenida.

La normativa distingue dos tipos de transparencia en el tratamiento de la información como en la mayoría de las legislaciones del mundo: una pasiva que hace referencia a cómo los organismos deben responder a las solicitudes de los ciudadanos frente a un pedido de información, y una activa la cual determina qué información deben los organismos proactivamente publicar.

El decreto n° 232/010 reglamenta los imperativos de esta ley, y establece los procedimientos mediante los cuales los ciudadanos pueden solicitar información, cuáles son los plazos para que el organismo se expida, qué hace que una información sea reservada, y establece los mecanismos por los cuales el organismo de control puede cumplir sus funciones.

---

“information RTI arenas”: funcional, mixed y contested RTI arenas. Las arenas funcionales, son aquellas que muestran facilidad para lidiar con solicitudes de información, formas efectivas de resolver conflictos y una extendida publicación de información pública. Las arenas mixtas, son aquellas donde la publicación de la información es inconsistente, así como los procesos de recepción y respuesta de solicitudes. Estas arenas no funcionan completamente como estipula la ley, y las arenas en disputa o “contested arenas”, donde sitúa a Uruguay (Scrollini, 2015)

Esta reglamentación establece una amplia cobertura en relación a quienes son los organismos públicos obligados por la normativa. En Uruguay toda la administración que maneja dineros públicos está obligada a responder bajo una solicitud de información pública.

Otro punto para destacar de esta forma de estructuración adoptada por Uruguay es el organismo que realiza el control del cumplimiento de la ley. Cainfo (2011) en su apartado sobre implementación de las leyes de FOI en la región agrega que la ley uruguaya fue “la primera norma en incluir un programa completo de obligaciones destinadas a implementar una política de acceso y difusión de información pública, así como una serie de obligaciones en cabeza de los sujetos obligados a los efectos de rendir cuentas sobre cómo cumplen con la ley” (CAinfo 2011, 56).

La Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) es creada por la propia ley de acceso a la información pública con el fin de ser el organismo referente dentro de la administración en los temas concernientes a la transparencia pública. Jurídicamente un organismo desconcentrado de AGESIC (Agencia de gobierno electrónico Gobierno Digital y la Sociedad de la Información y el Conocimiento), dependencia directa de Presidencia de la República. Como órgano de control está dotado de autonomía técnica. Sin embargo, a nivel presupuestal es un órgano dependiente de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), ambos organismos dentro de la órbita de Presidencia de la República. La UAIP dirigida por un Consejo Ejecutivo que se compone por el director ejecutivo de AGESIC, y otros dos miembros designados por ciertos méritos profesionales y de conocimiento en la materia<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> El Consejo consultivo de UAIP está conformado por cinco miembros: un representante del poder judicial, un representante del Ministerio Público, un representante del ámbito académico, un representante del sector privado, y una persona designada por el Poder Legislativo, teniendo en cuenta su trayectoria en materia de derechos humanos y que no puede estar en actividad. Los dos Consejos suman un total de ocho personas, quienes configuran los recursos humanos destinados al trabajo de la UAIP.

Ninguno de estos miembros percibe un salario específico por su función en esta unidad, tienen designaciones por otros organismos o pases en comisión, y todos tienen además de sus tareas dentro de

A la UAIP le corresponde asesorar al Poder Ejecutivo en el cumplimiento de la normativa constitucional, legal o reglamentaria vigente y de los instrumentos internacionales ratificados por la República referidos al acceso a la información pública, también controlar la implementación en los sujetos obligados y coordinar con autoridades nacionales la implementación de políticas. Está bajo sus cometidos también el orientar y asesorar a los particulares respecto al derecho de acceso a la información pública, capacitar a los funcionarios de los sujetos que están obligados a brindar el acceso a la información y promover y coordinar con todos los sujetos obligados las políticas de transparencia. La legislación también la reconoce como el órgano de consulta para todo lo relativo a la puesta en práctica de la ley, y lo insta a promover campañas educativas y publicitarias donde se reafirme el derecho al acceso a la información como un derecho fundamental. Finalmente es deber de la UAIP realizar un informe de carácter anual relativo al estado de situación de este derecho al Poder Ejecutivo, y denunciar ante las autoridades competentes cualquier conducta violatoria a la ley y aportar las pruebas que consideren pertinentes.<sup>10</sup>

---

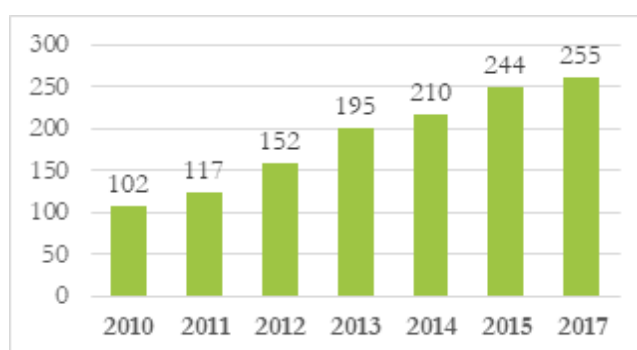
la Unidad, responsabilidades adicionales dentro de AGESIC. Además, la UAIP no cuenta con un presupuesto específico depende completamente de la agencia y por lo tanto de Presidencia.

<sup>10</sup> Una debilidad de este arreglo institucional es que permite brindar recomendaciones en caso de conflicto o incumplimiento de la ley, pero estas recomendaciones no son vinculantes para la institución que las recibe. Esto establece una demarcación del límite de la capacidad de control y monitoreo de la UAIP, a quien le corresponde dar cuenta a las autoridades competentes de la infracción, y en todo caso brindar estas recomendaciones, pero éstas no son obligatorias ni generan ninguna sanción para quién las recibe. En este sentido, hasta ahora la única vía que genera obligaciones de cumplimiento es la Judicial. Si bien dirimir en la justicia en estos casos, solo toma 6 días laborales, es costosa para el sistema en sí y solo resuelve para el caso específico, no pudiendo tener injerencia en generalidades o en otros casos similares. (Scrollini, 2015)

Por otro lado, también en relación con las sanciones, la reglamentación de la ley en el decreto n°232/10 art 58, establece que “los funcionarios podrán incurrir en “falta grave” cuando de modo arbitrario obstruyan el acceso a la información de parte del solicitante en los casos previstos en el artículo 31 de la ley n° 18.381 que se reglamenta”. Las faltas graves se describen dentro del estatuto del funcionario público, según el decreto n.° 222/014, artículo n°10: como “(...) la sanción de suspensión a partir de diez días, hasta el por el término de seis meses”.

Desde la aprobación de la Ley ha ido aumentando el número de responsables de acceso a la información pública en cada organismo, pasando de 102 en 2010 a 255 en 2017 (gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución del número de responsables de la información designados por organismos obligados



Fuente: Elaboración en base a informes la UAIP (2010-2017) \*El Informe 2015 también recopila datos del año 2016

Pese a que la implementación de la Ley lleva trece años, es escasa la información relevada sobre los niveles y plazos en los que los sujetos obligados responden a solicitudes de acceso a información pública. La falta de cumplimiento en el envío de informes hace que los datos obtenidos no sean reflejo del funcionamiento real del proceso.

El informe anual de la UAIP del año 2015-2016, refleja que un 92% (2776) de las solicitudes fueron respondidas dentro de los 20 días de plazo fijados por la ley, un 5% (154) fueron respondidas dentro de los 20 días de prórroga y solo 3% respondió fuera de plazo. En su último informe publicado, del año 2017, los porcentajes dentro del plazo admitido de respuesta son algo



más bajos. Un 84.4 % de las solicitudes (3623) fueron respondidas dentro del plazo correspondiente a los primeros 20 días de efectuada la solicitud, un 7.8% (334) se respondieron dentro de los 20 días de prórroga, y el 7.8% (336) restante fuera de plazo. Estos datos surgen del envío de informes que cada organismo debe hacer a la UAIP cada año y que menos de la mitad de los obligados cumple efectivamente. Estos resultados reflejan la enorme heterogeneidad que se da en el sistema a la hora de responder e implementar los cometidos de la ley.

En relación a la utilización de los trámites en línea, y específicamente información pública según AGESIC<sup>11</sup>, el conocimiento de este derecho en la ciudadanía viene en aumento. Así como también el dato de si ha solicitado alguna vez información o si sabría cómo hacerlo. Un elemento interesante de este informe es que las respuestas difieren por nivel educativo, cuando la persona es consultada sobre lo que entiende por “información pública”. En niveles más bajos la respuesta denota que no conocen cabalmente lo que implica el derecho, por tanto, es posible que este aumento esté alejado un poco de la realidad de los ciudadanos, sobre todo de aquellos con menos ingresos.

El índice de transparencia activa (ITAEL<sup>12</sup>) también demuestra cómo organismos obligados por la misma ley a mantener información publicada en sus páginas webs, con libre acceso, tienen diferencias significativas dentro del propio Estado, inclusive dentro de los organismos con los

---

<sup>11</sup> Informe anual Estudio sobre Conocimientos, Actitudes y Prácticas de Ciudadanía Digital 2020

El estudio sobre Conocimientos Actitudes y Prácticas de Ciudadanía Digital, se realiza anualmente desde 2013. <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/datos-y-estadisticas/estadisticas>

<sup>12</sup> El Índice de Transparencia Activa en Línea es un instrumento creado por el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAInfo) e implementado por la Universidad Católica del Uruguay. El índice mide la transparencia de los organismos públicos a través de sus páginas web. Para ello, incorpora una batería de indicadores de medición del cumplimiento de las obligaciones legales de transparencia activa previstas en la ley N° 18.381 y su decreto reglamentario, así como indicadores que buscan medir la implementación de recursos para la interacción y participación de ciudadanos: <https://www.cainfo.org.uy/itael/>

mismos orígenes institucionales (entre ministerios, por ejemplo), otra evidencia de la gran heterogeneidad que presenta el caso uruguayo.

Los creadores de este Índice también han desarrollado un listado de buenas prácticas dentro de las instituciones que “favorecen” a un mejor logro de resultados. Destacan la necesidad de un presupuesto y recursos humanos especializados en esta tarea y lo fundamental de las políticas de formación a funcionarios públicos que trabajen específicamente en el cambio de paradigma información, es decir, que la información no sea vista como un recurso de poder por los organismos, sino que la reconozcan como un bien público (ITAEL 2017).

## Resultados

### Capacidad burocrática

Como se adelantó en la revisión teórica, la capacidad burocrática es un aspecto importante para garantizar el éxito o el fracaso de la implementación de las leyes de acceso a la información pública a nivel internacional. Mientras que en burocracias preparadas, comprometidas y formadas las solicitudes de acceso a información pública logran transcurrir sin mayores dificultades, en organizaciones públicas con baja capacidad burocrática suele ocurrir lo contrario.

Un primer elemento que es interesante observar al analizar la capacidad burocrática en relación al acceso a la información pública es la existencia de funcionarios o unidades referentes en el tema, las condiciones en que surgen, su funcionamiento y si cuenta con recursos materiales asociados y específicos.

En la mayoría de los organismos entrevistados existen individuos responsables de recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a información pública. Sin embargo, no es frecuente encontrar áreas establecidas especialmente para gestionar los pedidos de acceso a información pública. Concretamente, de los diecinueve organismos entrevistados, sólo cuatro tenían unidades exclusivas de gestión de pedidos de acceso a la información, con presupuesto asociado. En los

demás, había solo personas o comisiones que se vinculan por la temática, pero con funcionarios que tienen otras tareas además de esta.

De las entrevistas emerge que la puesta en marcha de estos distintos formatos surge como respuesta a la demanda creciente de trámites asociados a pedidos de acceso. Los organismos más grandes, que reciben mayor cantidad de solicitudes, han establecido oficinas especializadas, mientras que los organismos medianos o pequeños, que no reciben tantas solicitudes, consideran que no amerita tener tantas personas trabajando en la tarea por la cantidad de solicitudes que reciben.

La variedad en estos arreglos institucionales también se asocia con diferencias en el presupuesto asignado a la tarea de gestionar la recepción y respuesta de solicitudes de acceso. Cuando las áreas están específicamente armadas para gestionar las solicitudes, se evidencian presupuestos y recursos humanos asignados específicamente a ello. En el resto de los arreglos, los recursos son compartidos con otras tareas de la administración.

#### Inversión en tecnología

La inversión en tecnología -como el expediente electrónico- aparece como otro aspecto determinante en la gestión. Adicionalmente, pese a que la UAIP ha permitido que los particulares puedan enviar solicitudes de acceso por mail, aún hay organismos que obligan a la presencialidad. En comparación con el uso de un sistema digitalizado, el expediente en papel genera demoras. Esta diferencia entre el canal electrónico y el canal tradicional (papel) es mencionada reiteradamente por los entrevistados como un aspecto central que vincula la (alta o baja) capacidad burocrática con la forma en que las instituciones responden a las solicitudes. En este sentido, un entrevistado perteneciente a una institución grande y con capacidad burocrática media plantea que “Si el expediente electrónico estuviera generalizado y todos supieran manejarlo, el trasiego del expediente se ahorraría. Igualmente hay ciertos procedimientos y pasar por ciertas jerarquías que debe pasar la información que igualmente hace demorar el trámite (...) el (organismo) tiene 9 unidades ejecutoras, si la solicitud implica consultar a 5 que además están

en diferentes edificios, implica que el expediente a papel tenga que pasar por los 5 lugares” (Entrevistado de organismo grande, capacidad media, alta demanda de solicitudes). En la misma línea, otro entrevistado señala lo siguiente: “Tenemos herramientas informáticas al servicio de la transparencia y el expediente electrónico permite sacar información para que pueda saber, por ejemplo, quién solicita, qué tema, que plazos quedan, es un módulo Transparencia dentro y es una decisión que sale de la secretaría general. Son iniciativas nuestras apoyadas por la dirección” (Entrevistado de organismo grande, Alta capacidad, alta demanda de solicitudes). El diagnóstico sobre la importancia del uso de la tecnología como aspecto clave para garantizar la buena implementación de la ley en los organismos es también compartida por actores de la sociedad civil. Sobre este punto, un entrevistado comenta que “Los trámites de solicitud cuando es electrónica son muy sencillos, ahora cuando hay que presentarse en la institución ahí puede ser más complejo” (Entrevistado, OSC relacionada a transparencia).

#### Procedimiento establecido

Además de las herramientas tecnológicas, de las entrevistas surge que la presencia de un procedimiento sistematizado y ordenado es un importante facilitador de una respuesta efectiva a la demanda de solicitudes de acceso. Para los entrevistados, tener ordenado el trámite es uno de los logros que reconocen en la gestión, y la carencia de estas acciones se presenta acompañada por un desinterés de las direcciones, muchas veces asociado a casi ningún contacto con el órgano regulador (UAIP) y con muy baja demanda de solicitudes. Esta visión es compartida por una abogada que ha realizado solicitudes de acceso a la información pública en casos emblemáticos: “Para mí, hay dos razones para la no respuesta, desconocimiento de la ley y que el proceso administrativo interno no se acompasa con lo que la ley propone (días de respuestas)” (Abogada solicitante).

En las organizaciones grandes y con capacidad burocrática, la existencia de un procedimiento interno parece haber servido para estructurar la forma en que la institución responde: “Tengo protocolo de respuestas, que va desde hasta hemos completado su solicitud,

hasta respuesta a cada persona, y lo que nosotros impusimos en cada respuesta de mail es un yo relator institucional. En el momento que lo escribís está hablando la (institución), y eso ha motivado que las respuestas también tengan más institucionalidad. Le das el tono de voz y que para nosotros es otro acierto” (Entrevistado de organismo grande, alta capacidad, muy alta demanda de solicitudes). En la misma línea lo plantea un entrevistado de una institución mediana y con alta capacidad burocrática, aunque con menor demanda de solicitudes: “Nosotros en el reglamento interno establecimos un plazo para que cada oficina se expida, y por vía separada de extender el plazo en caso de que necesiten para evitar que en caso de demora el expediente “se duerma”. En el reglamento se aclara la falta grave de no responder y los funcionarios ya saben que los expedientes de acceso tienen prioridad” (Entrevistado de organismo mediano, alta capacidad, baja demanda de solicitudes).

En las instituciones con menor capacidad burocrática, la ausencia de un procedimiento establecido o la debilidad con que está definido es percibida como central para explicar la escasa capacidad de respuesta. Así, por ejemplo, un entrevistado señala que “Se usan las prórrogas de hecho, porque en realidad no se piden, creo que pasa porque no está estructurado un procedimiento que ordene el trámite (tienen expediente electrónico) (...) No sé quién estableció el procedimiento, un buen día me dijeron vos sos la referente, creo que desde la gerencia jurídica notarial con el ministro” (Entrevistado de organismo grande, baja capacidad, demanda moderada de solicitudes). La debilidad en el funcionamiento es también planteada de la siguiente forma por otro entrevistado: “Creo que idealmente deberíamos estar más coordinados, no lo hacemos mal, pero podríamos mejorar a la interna talleres, actualizarnos, una vez organicé un taller y no fue prácticamente nadie. No puedo decir que no apoye dirección porque yo tampoco he podido apoyo. Pero no ha habido iniciativas de las jerarquías en este sentido” (Entrevistado de organismo mediano, capacidad media y demanda moderada de solicitudes).

Dentro del establecimiento de un procedimiento para la recepción y respuesta a solicitudes de acceso a la información pública, algunos organismos establecen requisitos adicionales no previstos en la ley, muchas veces asociados a formalismos. Por ejemplo, en algunos

casos se coloca como requisito que, para tratar las solicitudes dentro de los plazos de la ley o inclusive dentro de sus propias dependencias, que las solicitudes invoquen explícitamente la ley<sup>13</sup>. Esto es también percibido por otros actores, como periodistas que suelen realizar solicitudes de acceso a la información pública. En ese sentido, un periodista plantea: “Debería ser fácil (a propósito de solicitar información) pero a veces te lo hacen difícil, pero a veces el tema de la forma o términos técnicos para recibir la información, sin embargo, esa es una limitante para dar respuesta” (Entrevista a periodista nº2).

En los organismos más grandes no suele importar si las solicitudes invocan la ley o no, si lo hacen en papel o en formato electrónico o si lo hacen por la vía acordada internamente o por el buzón de consultas general: todos son considerados accesos a la información pública.

Sin embargo, en otros organismos -incluso en algunos grandes y con alta capacidad burocrática- esto no suele funcionar así. Si las solicitudes no invocan la ley o si no llegan al correo estipulado para la recepción de los pedidos, no se consideran solicitudes de acceso a información pública y por lo tanto no se atienden en el plazo establecido por ley o incluso a veces ni es tratado por los responsables de estos trámites. En este sentido, un entrevistado perteneciente a un organismo grande y con alta capacidad burocrática plantea: “Si (el pedido) no invoca la ley no entra por acá, es una petición, pero no pasa por acceso. Pero si mandan un mail a comunicación o presidente, pero invocan la ley entonces nos pasan la información ellos” (Entrevistado de organismo grande, alta capacidad burocrática, alta demanda de solicitudes). En la misma línea, otro entrevistado plantea que “Si se invoca la ley se pone el filtro y se hace el informe por ahí.

---

<sup>13</sup> A nivel legal (según la suprema corte de justicia consultada al respecto para esta investigación) no debería obligarse a formalismos legales, debería comprenderse dentro de la misma ley aunque no se solicite como la misma lo establece: “El estado no debe olvidar el cometido en función de la forma, debe incluir como pedidos de accesos aunque las solicitudes no invoquen la ley.” (entrevista a SCJ – responsable de acceso a la información pública del organismo)

Pero si no invocan la ley no lo consideramos como acceso” (Entrevistado de organismo pequeño, capacidad media, baja demanda de solicitudes).

En relación a este punto, un entrevistado reconoce que la introducción de invocar la ley como requisito para que la solicitud sea tratada como una de acceso a la información pública es parte de las reglas establecidas dentro de su organismo, reconociendo que es posible que eso vaya en contra de lo establecido por la ley: “Quienes piden información usan siempre la ley. Cuando no lo hacen no lo manejamos como acceso. Creo que le aplica la ley, pero no lo hacemos.” (Entrevistado de organismo mediano, con capacidad media y demanda moderada de solicitudes).

#### Compromiso

Una burocracia comprometida es también una variable importante para garantizar que las instituciones respondan mejor a las solicitudes de acceso a la información pública.

Dentro de la administración hay oficinas que trabajan apoyadas en una o dos personas absolutamente comprometidas con la tarea. El rol de *Bureaucratic Entrepreneurs* (Teske & Schneider, 1994) es destacado tanto entre personas que realizan solicitudes de acceso como por el reconocimiento de la propia administración. En esta línea, un entrevistado perteneciente a una ONG vinculada con los temas de transparencia plantea “Yo siempre pensaba si este hombre se va, realmente se va a mantener el nivel de respuesta. Hay varias instituciones así” (Entrevistado de OSC relacionada a transparencia).

Desde la percepción de los funcionarios, el compromiso como elemento clave para explicar el desempeño institucional es planteado de múltiples maneras. Por un lado, un entrevistado perteneciente a un organismo grande y con alta demanda plantea: “No nos atrincheramos en formalismos para dar respuesta. Esto es por una impronta personal. El derecho a la información es esencial, y es lo que deberíamos, ser más transparentes y es lo que decimos al consejo” (Entrevistado de organismo grande, capacidad media, alta demanda de solicitudes). Otro entrevistado relata cómo hicieron para mejorar el nivel de conocimiento de la ley en su institución: “Generamos internamente un juego de preguntas y respuestas para funcionarios

donde preguntamos sobre la ley y los plazos y los que ganaron tuvieron un premio en una estancia turística, porque a todo el mundo le aburría leer la ley, pero fueron bastante los que participaron” (Entrevistado de organismo mediano, alta Capacidad, baja demanda de solicitudes).

#### Vínculos entre transparencia activa y pasiva

En las instituciones con mayor capacidad burocrática suele trabajarse para conectar adecuadamente la transparencia pasiva y la transparencia activa, en tanto resulta lógico pesar en trasladar información que siempre es consultada a los canales públicos de la institución, para mermar las consultas recurrentes. Esto es visualizado desde la UAIP como un aspecto central para mejorar la implementación de la ley: “Una de los aspectos a mejorar es que las respuestas pasivas se vuelva información publicada en la web. El 80% de la información que se pregunta seguramente pueda publicarse en la web, pero no se hace” (Entrevista a representante de la UAIP).

En la visión de los organismos públicos, un entrevistado plantea lo siguiente: “Nosotros nos encargamos de la transparencia activa y pasiva. De la comunicación interna y externa también nos encargamos nosotros. Esto permite que podamos trasladar consultas que se nos repiten hacia la página web” (Entrevistado de organismo grande, alta capacidad, alta demanda de solicitudes). En la misma línea, otro entrevistado comenta que en su institución se sistematizan las solicitudes de acceso para poder después ir trasladándolas a los mecanismos de difusión pasiva: “Todas las respuestas están sistematizadas. Y mucha de la información sobre todo estadística que nosotros trasladamos a transparencia activa” (Entrevistado de organismo grande, alta capacidad, alta demanda de solicitudes).

#### Cultura de transparencia

De las entrevistas realizadas surge que, en general, los funcionarios asignados a las tareas de transparencia -activa o pasiva- no fueron capacitados en la temática. Por esta razón, lo habitual es que los funcionarios no visualicen el acceso a la información pública como un valor fundamental del control ciudadano a la administración-. De la misma forma, los funcionarios asignados como



referentes para los temas de transparencia no identifican el acceso a la información pública como un valor destacable a la administración.

El viejo paradigma asociado a la información generada por el Estado, implica que éste es dueño de los datos, y la burocracia actúa como garante y protectora de ese poder. En contraste, el concepto de información pública y del derecho a la información se ubican en un paradigma diferente. Este nuevo modelo plantea que, en una democracia, el poder es de la ciudadanía y por tanto la información que produce la administración debe ser conocida, sistematizada y pública. Y el garante de que este procedimiento se efectúe debe ser la propia administración, que tiene entre sus cometidos el brindar a la ciudadanía la información que produce.

Es esperable que el cambio en la cultura institucional desde el viejo al nuevo paradigma sea gradual y complejo. De hecho, aún se encuentran en la administración “telarañas” que alegan no ser responsables de entregar datos y que dar trámite a las solicitudes de acceso se encuentra por fuera de sus tareas o descripciones de cargo. La formación en transparencia resulta fundamental para barrer estas inercias.

Acceso al dato como derecho del ciudadano

Dentro de los organismos entrevistados hay un patrón de personas formadas, profesionales y especializadas que correlaciona con culturas institucionales proclives a la transparencia y entrega de la información. Pero también, a pesar de que la ley tiene más de diez años, continúan encontrándose señalamientos y resquemores en la liberación de datos. Lo interesante es que esto no ocurre en los responsables políticos del trámite solamente, sino que también está presente entre los funcionarios que receptionan y gestionan las solicitudes de acceso. En este sentido, un entrevistado plantea que “Costó darse cuenta al organismo que la información no es del organismo” (Entrevistado de organismo mediano, alta capacidad, baja demanda de solicitudes). Otro pone de relieve el debate que existe al interior de su institución sobre cómo tratar la información generada por el organismo: “La información no es pública, es pública si está determinada como pública, si toda fuera pública no habría comité, no existiríamos. Nuestra

función es discernir si es pública” (Entrevistado de organismo grande, capacidad media, alta demanda de solicitudes). La visión desde los periodistas también refleja la situación de “transición” en que están muchas instituciones del Estado en este tema. En este sentido, un entrevistado plantea que “Todavía hay que cambiar la idea del Estado dueño de la información, del Estado custodio, en poder de unas pocas personas. Y la podés ver en el tipo de respuesta que te dan” (Entrevista a periodista nº1).

#### Entrega de los datos

La resistencia a entregar los datos aparece como aspectos que atentan contra la construcción de una cultura de la transparencia: “Me parece que no es porque no queremos contar que existe la información, sino no avivemos para no generarnos más trabajo. Mejor que no pregunten (...) Lo que pasa es que no tenemos mucha demanda y eso ayuda a que se mueva poco” (Entrevistado de organismo pequeño, capacidad media, baja demanda de solicitudes). En la misma línea, un funcionario de un organismo mediano señala que “La transparencia es transversal a la cultura de la gestión institucional y por trabajar mucho con soporte electrónico y porque el público con el que trabajamos forma parte de la élite de la sociedad y comprende mucho sus derechos y lo que está pasando, el tipo de trabajo que hacemos más allá de los accesos siguen la lógica de transparencia. Y esto hizo mucho más fácil incorporar un trámite de estas características a la gestión normal de (la institución)” (Entrevistado de organismo mediano, alta capacidad, alta demanda de solicitudes).

#### Escasez de recursos

También la escasez de recursos es mencionada como un factor que atenta contra la construcción de una cultura de transparencia. Un entrevistado hace referencia a esto en la siguiente cita: “Nos ha pasado si hace un par de meses que tuvimos una denuncia de la UAIP porque no respondimos y era que la solicitud la había realizado a un mail de un área programática del ministerio, y el funcionario dijo que no tenía tiempo para responder a la solicitud” (Entrevistado de organismo

grande, capacidad media, demanda moderada de solicitudes). Si bien no es la razón más presente en las entrevistas al preguntar el por qué no se responde, es real que la disponibilidad material y de recursos humanos para dar andamiaje a la tarea, es fundamental. Este indicador además puede disfrazar otras razones, como la mencionada anteriormente, como justificativo de no “poder responder”.

Forma de atención al solicitante

El contacto con la persona solicitante para esclarecer la duda o preguntar más detalladamente sobre qué quiso preguntar es otro indicador de la existencia de una cultura de transparencia y de su influencia en cómo los organismos responden a solicitudes de acceso. El contacto suele justificarse en la importancia de que el ciudadano reciba una respuesta como prioridad. Es común en el relato con los funcionarios que sostengan que las personas “no saben qué quieren pedir” o “cómo pedirlo”. Por esta razón, ayudar proactivamente a que la persona reciba una respuesta acorde a su consulta suele ser reflejo de una cultura de transparencia fuerte. En este sentido, funcionarios de distintos organismos comentan cómo hacen para que esto suceda:

“Si no entendemos el objeto del pedido, contactamos a la persona que solicitó pidiendo aclaración. Pero se llama a la persona directamente” (Entrevistado de organismo mediano, alta capacidad, demanda moderada de solicitudes).

“Hay un valor especial acá de contribuir con quién pregunta. De no “chicanearla” de ayudarla a pedir lo que realmente quiere saber. De trabajar mucho por correo electrónico de no contribuir a trabas burocráticas.” (Entrevistado de organismo grande, alta capacidad, alta demanda de solicitudes).

Complementariamente, un entrevistado plantea como el cambio en la cultura de transparencia se ve reflejado en el tipo de respuestas iniciales que desde las instituciones se brinda a los solicitantes: “Nosotros cambiamos la pregunta que la mayoría de la administración pública se hace: ¿por qué querés preguntarme esto? o ¿Qué vas a hacer con esta información?, a ¿qué querés saber? Y ¿cómo puedo darte yo información? (...) “Cada vez que entrego un

expediente se le entrega una lapicera (con el nombre de la unidad y logo de la institución) cada vez que firma una notificación se le entrega una lapicera. Y esto lo hago por marketing, hay una intención mía de que las personas conozcan la herramienta.” (Entrevistado de organismo grande, alta capacidad, muy alta demanda de solicitudes).

#### Capacitación

Finalmente, a nivel general las instituciones entrevistadas sostienen haber participado en alguna oportunidad de talleres o capacitaciones específicas brindadas por la UAIP u otros agentes. Sin embargo, en muy pocos casos las capacitaciones presentan como un valor en sí mismo. En este sentido, un funcionario plantea que “Hoy por hoy nadie se cuestiona que hay que dar la información, fluye, pero hay mucha movilidad de funcionarios. Por eso debería instrumentarse una capacitación anual. Para motivar a la gente porque no es complejo el trámite, y que sepan los carriles (...) Al principio de 2012 – 2015 tuvimos mucha resistencia con los funcionarios. Porque tenemos que perder el tiempo en esto, nos decían. Para atender esto, dábamos charlas de datos personales y transparencia a las distintas oficinas y mandos altos y medios” (Entrevistado de organismo grande, alta capacidad, alta demanda de solicitudes).

#### Vínculo con el poder político

El relacionamiento de los funcionarios con el jerarca político aparece como un aspecto importante para explicar cómo las instituciones responden a las solicitudes de acceso a la información pública. En cada dependencia entrevistada, las respuestas a la ciudadanía frente a pedidos de acceso pasan por un representante político que las aprueba o no. Si bien es un requisito de la ley que cada resolución administrativa esté firmada por el jerarca de la dependencia, este control puede llevar a “rechazo silencioso” o negación de la información por distintas razones. Saber cómo esta intervención política opera en la variabilidad en las respuestas tiene que ver con es un aspecto central de la presente investigación.

En las entrevistas el denominador común para la respuesta a solicitudes de acceso a la información pública comprende una designación de atribuciones que realiza directamente el/la jerarca y dependen directamente de él o ella directamente a través de diferentes arreglos institucionales (comisiones, unidades, designación por resolución, etc). En algunos casos esta tarea depende de los cargos de confianza política. Cuando la realiza un funcionario de carrera, la respuesta es analizada en última instancia por el propio jerarca o por personal de su confianza.

Apoyo político vs. obstáculos políticos

Un aspecto a destacar es la importancia que le dan los funcionarios responsables de recepcionar y dar trámite a las solicitudes de acceso a información pública al apoyo brindado por las direcciones políticas. En el discurso de los entrevistados esto es identificado como fundamental para el buen desarrollo de la actividad y gerenciamiento de la tarea. En este sentido, por ejemplo, un entrevistado plantea que “Es importante también que las autoridades bajen la línea de que hay que cumplir con esto. Hoy por hoy estamos bien, y además por orden del ministro contestamos todo” (Entrevistado de organismo grande, capacidad media, demanda moderada de solicitudes). En la misma línea, otro entrevistado señala: “para nosotros uno de los aspectos más importantes fue el apoyo del directorio, porque si desde arriba te apoyan eso baja, respetaron nuestro trabajo (...) Para ejecutar cualquier plan necesitas que la dirección te apoye, sino no funcionan las cosas” (Entrevistado de organismo mediano, alta capacidad, baja demanda de solicitudes).

El apoyo político no solo se traduce en un elemento discursivo o de cercanía, sino también en aspectos más concretos, asociados a recursos y libertad de acción. Un entrevistado de una institución grande declara en relación a esto lo siguiente: “No se escatimó en nada, hubo recursos y nos permitieron salir a las charlas con AGESIC. Fuimos escuchados, eso es muy importante. Tanto el grupo de trabajo, como luego la dirección de la unidad específica tuvieron un gran impulso de directorio que ayudó a darle la preponderancia que tienen estos temas en (el organismo)” (Entrevistado de organismo grande, alta capacidad burocrática, alta demanda de solicitudes).

En contraste con lo que se desprende de lo anterior, en varios organismos entrevistados (11 por lo menos) los entrevistados plantearon que sin la aprobación del directorio o la autoridad política no podría responderse el pedido o, que a pesar de la recomendación técnica, se solicita no informar. Las siguientes citas reflejan ejemplos concretos de cómo es experimentado este obstáculo por parte de los funcionarios asignados a las tareas de transparencia.

En primer lugar, el obstáculo toma forma de una justificación para no responder a las solicitudes que no se condice con la realidad, en tanto los funcionarios se ven forzados a decir que la información no es accesible cuando en realidad sí lo es: “Me ha pasado que me han dicho desde la jerarquía (que es la autoridad máxima del organismo) que no puedo liberar la información. Y yo respondo que no podemos dar la información, que (el organismo) considera que esa información no es accesible. Yo dependiendo del tema consulto si puede darse o no. No sé si hace reserva (como establece el procedimiento de la ley) en esos casos” (Entrevistado de organismo grande, alta Capacidad, alta demanda de solicitudes).

En segundo lugar, en situaciones en las que los referentes de transparencia consideran que la información debe entregarse, han recibido indicaciones de incorporar matices a la respuesta: “Los informes de jurídica y los nuestros no son vinculantes. El jerarca decide si responder o no y qué responder. No nos ha pasado que decida de no responder. Pero si capaz cambiar el tenor. El grupo depende directamente del ministro, y cuando nosotros hacemos el pedido de recabar información la solicitud viene desde esta línea. Va con carátula de plazo. Acá es un ministerio que cumple mucho la jerarquía. Si bien hay cultura de transparencia es también por esto que se cumplen los plazos” (Entrevistado de organismo mediano, alta capacidad, demanda moderada de solicitudes).

También encontramos relatos de funcionarios que alertaron sobre las consecuencias jurídicas de no responder, de burocracias que, a pesar de estar preparadas, no cumplen cabalmente con sus cometidos por frenos en la dirección política. Esto a veces implica negociar con las direcciones políticas para poder gerenciar el trámite. Por ejemplo, un entrevistado comenta que “Solo una vez por razones políticas se pidió demorar la respuesta. Y yo dije tenés 20

días y después otros 20 días y a los otros 10 tenés un juez penal adelante. Y alcanzó el tiempo, porque después que se había pasado el tiempo ya no servía para nada la respuesta a la intencionalidad política de la solicitud” (Entrevistado de organismo grande, alta capacidad, alta demanda de solicitudes). En la misma línea, otros dos entrevistados señalan:

“Una vez me preguntaron sobre cuáles eran las consecuencias de no dar la información y tuve que decir, lo que dice la norma. No era un tema sensible, pero para ellos sí. Y cuando fundamentamos ellos dijeron qué bueno había que darla” (Entrevistado de organismo mediano, capacidad media, baja demanda de solicitudes).

“Yo como secretario general tengo delegada las funciones de reservar la información, otorgarla, denegarla, tengo toda esa atribución delegada en mi rol desde la gerencia general. Los expedientes que llegan a mí para responder por transparencia ya llegan como proyectos de resolución y yo en ese momento aún puedo disentir con que se entregue la información. Sucede poco tres o cuatro veces he disentido, bajo mi responsabilidad. Lo que me viene es acceder o no acceder, y pocas veces yo igual he decidido que se acceda a la información bajo mi responsabilidad” (Entrevistado de organismo grande, alta capacidad, alta demanda de solicitudes).

En suma, el criterio político de responder o no responder más allá de si legalmente se está amparado, aparece en el relato como común denominador, y como variable a considerar dentro del proceso de dar respuesta al trámite.

Sensibilidad de la información solicitada

Los temas sensibles a la ciudadanía aparecen como importantes a la hora de que el jerarca decida revisar la información a brindar o analizar la posibilidad negarla. Un entrevistado relata su experiencia en este sentido:

“Una vez nos pasó que consultaron por la legislación que regula (determinado servicio privado, controlado por este ministerio). Se responde que hay una ley que existe pero que generalmente no se aplica. Lo que desde el buzón se respondió automáticamente porque es legislación y se pasó hasta con link de IMPO. Y eso generó un revuelo, porque ahora están

llamando y la gente está preguntando. Y yo me digo, pero eso es información del pueblo uruguayo, se tiene que saber. Por eso te digo que a veces no son tan abiertos. A la pobre compañera la crucificaron por eso. Yo no veo a la dirección del ministerio abierto. Hay un recelo, “no avivemos a los giles, una cosa así” (Entrevistado de organismo pequeño, capacidad media capacidad, baja demanda de solicitudes).

Otro entrevistado comenta como operó la sensibilidad de la información solicitada en el trámite de respuesta a una solicitud: “Nosotros alertamos técnicamente sobre la falta de procedimiento, técnicamente está resuelto, pero políticamente no. El directorio no resolvió. Creo que fue por uno de los elementos que exige la transparencia que es el tema de los sueldos. Comisiones, todo lo que perciben y creo que por ahí no les gustó. Y perdieron la riqueza del informe (funcionario de carrera en relación a cómo mejorar el trámite y las acciones que han realizado por este propósito)” (Entrevistado de organismo mediano, capacidad media, baja demanda de solicitudes). En forma similar, en otra entrevista surge que frente a determinados temas la consulta al jerarca político forma parte del procedimiento de respuesta: “Si la respuesta que elaboramos no tiene “ese nivel de sensibilidad” sale y si tiene algún aspecto que puede ofrecer algún tipo de duda técnica o política en ese caso se hace una consulta” (Entrevistado de organismo grande, alta capacidad, alta demanda de solicitudes).

Otro entrevistado relata una experiencia similar, pero en la que las autoridades políticas no incidieron sobre cómo se manejó finalmente la solicitud: “Con (tema de sensibilidad pública) tenés el ejemplo, yo sabía lo que esto iba a perjudicar al (organismo) y la reputación de (la persona implicada) y ya sabés lo que pasó. La entregamos igual asumiendo las consecuencias (...) Muy pocas veces me llamaron del directorio para preguntarme cómo iba a responder. Cuando asumió el nuevo directorio en un contexto donde (el organismo tenía) muy baja reputación, la directriz fue, que como la información pública tenía sensibilidad política, la iban a responder el directorio, de centralizar el proceso. Y yo dije que no me parecía acertada, primero porque no iban a poder cumplir con los plazos. Y segundo, nosotros por 8 años de haber manejado este tema anteriormente teníamos una experiencia acumulada que se iba a desperdiciar. Y que yo me



comprometía a que si llegaba solicitud que pudiera “tener alguna cosa” yo iba a conversar con ellos y avisarles la respuesta para que estuvieran preparados. Pero nunca he recibido ningún llamado de atención de que tengo que responder tal o cual cosa, nunca de nadie” (Entrevistado de organismo grande, alta Capacidad, alta demanda de solicitudes).

Rol de los medios

El rol del poder político como obstaculizador de la respuesta adecuada a las solicitudes ha sido discutido en la prensa en forma frecuente. Hay, en realidad, muchos ejemplos en los que organismos limitan la información o la niegan especialmente a la prensa frente a un pedido de acceso, a propósito de un tema sensible.

Casos como ANTEL, ANEP, Presidencia con la entrevista de Fernando Vilar y el contrato de UPM<sup>14</sup> son algunas de las referencias que desde los medios se recogen, y que se identifican como indicios de que la voluntad política puede estar operando para limitar el acceso.

Por otra parte, se identifican en el discurso la existencia de temas sensibles con cobertura mediática que desencadenan la actuación del referente político, para censurar, clasificar o limitar el acceso. Por ejemplo, el caso de las tarjetas cooperativas y su uso fuera de las reglas establecidas disparó en varios organismos las consultas en el marco de la ley de acceso.

Por ejemplo, la renuncia de un vicepresidente de la república, tuvo como punta pie inicial el pedido de accesos a la información pública, que el organismo consciente del peligro, igualmente brindó por entenderlo pertinente. Y que luego desencadenó controles en una herramienta que era utilizada indiscriminadamente.<sup>15</sup> Es la propia administración la que brinda la información que finaliza con una revisión generalizada de las tarjetas corporativas.

---

<sup>14</sup> Ver notas de prensa en Anexo 4.

<sup>15</sup> “Nunca ha pasado de que una información fuera usada malamente sabemos para qué nos piden. Nos hacemos la pregunta, obviamente, de para qué la quieren, pero la información es esa. Sabíamos por dónde venía lo de Sendic por ejemplo, pero bueno lo lamento Raúl la información la teníamos que dar. El

Otro ejemplo interesante que trajeron los entrevistados es la solicitud que realiza CAINFO a ANEP con los resultados e información de rendimiento educativo. El organismo se reusa a publicar la información y es un juez quien determina que debe publicarse la información.<sup>16</sup>

Este caso tiene dos fuertes implicancias, el uso de los datos por un lado y cómo el control de la información es fundamental para la toma de decisiones ciudadanas. El alegato principal del organismo controlado de las políticas educativas nacionales ANEP, es que publicar esta información discrimina y estigmatiza a los liceos o escuelas. Ahora el derecho de conocer cómo ciudadano cuáles son los mejores centros educativos para inscribir a mis hijos/as también está en discusión. Si bien ambas partes tienen razón en sus alegatos, ocultar información no debería ser la solución al conflicto.<sup>17</sup>

---

caso concreto de Sendic nos enseñó que había mecanismos de control que no estaban funcionando bien, y en consecuencia el reglamento que estaba vigente para la utilización de tarjetas cuando estaba Sendic fue modificado. Con el propósito siempre de agregarle controles. El caso de Sendic fue una de las primeras veces que nos enfrentamos a un caso difícil, de cuestionarnos por ejemplo si los gastos eran públicos, y por suerte nadie lo cuestionó internamente, y dimos la información”. Ver anexo 4, nota prensa nº1

<sup>16</sup>Ver anexo 4, nota prensa nº2

<sup>17</sup> En relación a este ejemplo una de las organizaciones civiles promotoras de la transparencia entrevistadas agrega: “Es justo tener más de una lectura de los datos. Por eso debería dar la institución al contexto para explicarlo. Debería tomarse la administración esa molestia. Se excusa de que no dar el dato porque la gente no lo entiende. Y con más razón debe darse el contexto. El dato existe y es posible publicarlos, pero puede no haber voluntad o estigmatización del dato, pasó con los datos de delitos, y los datos de rendimiento educativo. Después fueron utilizados para una nota para decir cuáles eran los mejores o peores. Y eso no me parece bien. Siempre creo que el camino es publicando más contextualizando para mejorar cómo se utiliza en la información” (OSC relacionada a transparencia 3)

También la materia del ministerio u organismo determina cuán relevante es la información y en tal caso son más permeables a consultas que pueden estar teñidas de sensibilidad, lo que implica la consulta al jerarca del servicio.

Estos ejemplos aparecen independientemente de que el organismo tenga cultura de transparencia o de que tenga alta capacidad burocrática para responder en tiempo y forma a la solicitud.

## Síntesis y conclusiones

La heterogeneidad de realidades en el manejo del acceso a la información pública en Uruguay es indiscutida por cualquier persona que conozca mínimamente la temática. Al adentrarse un poco más en cómo es la gestión no solo se encuentran disparidades importantes entre distintos organismos, sino que también es posible ver cómo muchas de las acciones promotoras de la transparencia no están contempladas en la práctica cotidiana de las instituciones públicas.

El trabajo analiza cómo las explicaciones que desde la literatura suelen plantearse para explicar por qué algunas instituciones responden más y mejor y otras menos y peor a solicitudes de acceso a la información pública, operan en distintos tipos de instituciones públicas en Uruguay.

Además, se indaga sobre la presencia/ausencia de evidencia consistente con cada una de las tres explicaciones y muestra cómo opera en la práctica cada una de ellas para moldear la forma en que cada institución responde a las solicitudes.

En relación a la capacidad burocrática, muestra el rol que desempeñan los siguientes aspectos: inversión en tecnología, procedimiento establecido, compromiso, vínculo entre transparencia activa y pasiva. En este sentido, a lo largo de la administración es posible encontrar ejemplos de muy buenas prácticas para la gestión de estos trámites que deberían compilarse para que sean insumos para los organismos que están más verdes en la implementación. Formas de sistematizar, controles de los plazos, recursos tecnológicos al servicio del trámite, incentivos para los funcionarios, entre otros.

En relación a la cultura de la transparencia, pone de relieve la situación de transición entre viejo y nuevo paradigma que han experimentado muchos organismos públicos. Se pone de manifiesto en cómo ven la propiedad del dato y los derechos ciudadanos en estos temas, la forma en que manejan la entrega la información, la escasez de recursos como factor que contribuye u obstaculiza la cultura de transparencia, la forma en que se atiende a los solicitantes y la capacitación como los aspectos más importantes para garantizar una cultura proclive a la respuesta eficiente.

Finalmente, respecto al poder político evidencia cómo es que funciona el poder político en los procesos de transparencia, tanto fortaleciendo la respuesta de los organismos al brindar apoyo a las unidades encargadas, como sobre todo (y más frecuentemente) obstaculizando los procesos de entrega de la información solicitada en tiempo y forma. El discurso de los entrevistados permite entender las situaciones en que esto opera. En particular, se evidencian las situaciones en que la información solicitada es sensible, así como aquellas en las que hubo previamente resonancia mediática de casos emblemáticos en solicitudes de acceso.

Estas tres explicaciones no operan en forma aislada, interactúan entre sí. La evidencia presentada da cuenta de ello.

#### Implicancias para la política pública

La diversidad de formas, acciones y entendimientos que tiene esta política pública para implementarse es significativo para entender el porqué de esta heterogeneidad al responder de la administración. En muchos casos su implementación encuentra burocracias comprometidas, con todo lo que esto implica, y en muchos otros no. Pero también inclusive en estas realidades, cuándo las burocracias comprometidas y formadas llevan adelante un trámite exitoso, la variable política intercede, y la respuesta varía.

En instituciones absolutamente comprometidas, al consultar de ¿quién depende la respuesta? ¿qué sucede si es un tema sensible políticamente? ¿quién decide si se responde o no?, el argumento determinante es el mismo: el/la referente político. Si bien nos encontramos con

casos donde no se encontraban ejemplos de no haber respondido porque el referente político no tuvo la voluntad (fueron solamente 2, pero existieron), en todos los casos se constató que frente a dudas de si responder o no, quién define es el/la jerarca.

Finalmente, se entiende pertinente destacar la importancia de que la transparencia y el acceso a la información pública sean una práctica eficiente, el contralor ciudadano y que en muchos casos se efectiviza gracias al buen fin de estos procesos.

En este sentido, muchas de las resistencias políticas para no entregar información se basan en este argumento, ¿para qué se va a usar la información liberada?<sup>18</sup>. Ahora, si la organización responsable liberara la información con un contexto que explique por qué se tomaron esas decisiones, el uso malicioso igualmente no podría evitarse (creo que esto no es evitable si hay pretensión real de mal uso) pero se estaría proporcionando más información que justifique las acciones, y más importante aún no se estaría cercenando un derecho ciudadano vital para el control democrático.

Este estudio pretende ser un argumento más para lograr que a nivel político estas discusiones prosigan, ya que sin este componente será muy difícil revertir la compleja heterogeneidad que tiene la administración uruguaya para dar respuestas a los accesos a la información pública.

---

<sup>18</sup> Ejemplos como las contrataciones de publicidad de presidencia, rendiciones de viáticos de legisladores y embajadores, caso PLUNA, Antel Arena, UPM y otros tantos que aparecen en prensa, con información reservada, sin justificación de daño por liberar la información, tienen como base sensibilidad política en el uso de los datos

## Bibliografía

- Ackerman, Sandoval-Ballesteros. 2006. *The global explosion of freedom of information laws*.
- Banisar, D. 2006. *Freedom of Information around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws*. London: Privacy International.  
[http://www.freedominfo.org/documents/global\\_survey2006.pdf](http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf).
- Beach, Derek, y Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor, Mich: Univ. of Michigan Press.
- Bennett, Colin J. 1997. «Understanding Ripple Effects: The Cross–National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability». *Governance* 10(3): 213-33.
- Berliner, Daniel. 2013. «Follow your Neighbor? Regional Emulation and the Design of Transparency Policies». *KFG Working Paper Series, No. 55, November 2013, Kolleg-Forscherguppe (KFG) "The Transformative Power of Europe", Freie Universität Berlin*.
- Berliner, Daniel, Benjamin E. Bagozzi, y Brian Palmer-Rubin. 2018. «What Information Do Citizens Want? Evidence from One Million Information Requests in Mexico». *World Development* 109: 222-35.
- Birkinshaw, P.J. 2006. «Freedom of Information and Openness: Fundamental Human Rights'». *Administrative Law Review* 58(1): 177-218.
- Bizzo, Eduardo, y Gregory Michener. 2017. «Forest Governance without Transparency? Evaluating State Efforts to Reduce Deforestation in the Brazilian Amazon: Transparency of Brazil's Amazonian States». *Environmental Policy and Governance* 27(6): 560-74.
- Blanton, Thomas. 2002. «The World's Right to Know». *Foreign Policy* (131): 50.
- Butler, Daniel M., y David E. Broockman. 2011. «Do Politicians Racially Discriminate Against Constituents? A Field Experiment on State Legislators: DO POLITICIANS RACIALLY DISCRIMINATE?» *American Journal of Political Science* 55(3): 463-77.
- CAinfo. 2011. *Venciendo la Cultura del Secreto Obstáculos para la implementación de políticas y normas de acceso a la información pública en siete países de América Latina*. Montevideo.

- Collier, David. 2011. «Understanding Process Tracing». *PS: Political Science & Politics* 44(04): 823-30.
- «Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)». 1985.
- Cuillier, David. 2010. «Honey v. Vinegar: Testing Compliance-Gaining Theories in the Context of Freedom of Information Laws». *Communication Law and Policy* 15(3): 203-29.
- Dahlström, Carl, Victor Lapuente, y Jan Teorell. 2012. «The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption». *Political Research Quarterly* 65(3): 656-68.
- Darbishire, Helen. 2010. *Proactive Transparency: The future of the right to information? A review of standards, challenges, and opportunities*. Washington: The World Bank Institute. Retrieved from [http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbishire\\_Proactive\\_Transparency.pdf](http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbishire_Proactive_Transparency.pdf).  
[http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbishire\\_Proactive\\_Transparency.pdf](http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbishire_Proactive_Transparency.pdf).
- Darbishire, Helen, y Thomas Carson. 2006. *Transparency & Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries*. New York, NY: Open Society Inst.
- Darch, Colin, y Peter G. Underwood. 2005. «Freedom of Information Legislation, State Compliance and the Discourse of Knowledge: The South African Experience». *The International Information & Library Review* 37(2): 77-86.
- . 2010. *Freedom of Information in the Developing World: The Citizen, the State and Models of Openness*. Oxford [u.a]: Chandos.
- Fumega, Silvana, y Fabrizio Scrollini. 2017. «You've Got Mail: The Role of Digital Civil Society Platforms in Improving Right to Information Regimes». En *Proceedings of the 18th Annual International Conference on Digital Government Research - Dg.o '17*, Staten Island, NY, USA: ACM Press, 387-96. <http://dl.acm.org/citation.cfm?doid=3085228.3085301> (17 de octubre de 2018).

- Hazell, Robert, y Ben Worthy. 2010. «Assessing the Performance of Freedom of Information». *Government Information Quarterly* 27(4): 352-59.
- Hazell, Robert, Ben Worthy, y Mark Glover. 2010. *The impact of the Freedom of Information Act on central government in the UK: does FOI work?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Heinrich, Carolyn J. 2016. «The Bite of Administrative Burden: A Theoretical and Empirical Investigation». *Journal of Public Administration Research and Theory* 26(3): 403-20.
- Islam, Roumeen. 2006. «DOES MORE TRANSPARENCY GO ALONG WITH BETTER GOVERNANCE?» *Economics and Politics* 18(2): 121-67.
- Lagunes, Paul, y Oscar Pocasangre. 2017. *Dynamic Transparency: An Audit of Mexico's Freedom of Information Act*. Inter-American Development Bank. Working Papers. <http://publications.iadb.org/handle/11319/8551> (17 de octubre de 2018).
- Meijer, Albert. 2013. «Understanding the Complex Dynamics of Transparency». *Public Administration Review* 73(3): 429-39.
- Mendel, Toby. 2008. «Libertad de información: comparación jurídica».
- Michener, Gregory. 2010. «The Surrender of Secrecy: Explaining the Emergence of Stron Access to Information Laws in Latin America». Phd Dissertation Graduate. School of University of Texas at Austin.
- . 2015. «Assessing Freedom of Information in Latin America a Decade Later: Illuminating a Transparency Causal Mechanism». *Latin American Politics and Society* 57(3): 77-99.
- Michener, Gregory, y Karina Rodrigues. 2015. «“Who Wants to Know?” Assessing Discrimination in Transparency and Freedom of Information Regimes».
- Michener, Gregory, y Ben Worthy. 2015. «The Information-Gathering Matrix: A Framework for Conceptualizing the Use of Freedom of Information Laws». *Administration & Society* 50(4): 476-500.
- . 2018. «The Information-Gathering Matrix: A Framework for Conceptualizing the Use of Freedom of Information Laws». *Administration & Society* 50(4): 476-500.



- Michener, Jamila. 2019. «Policy Feedback in a Racialized Polity». *Policy Studies Journal* 47(2): 423-50.
- Michener, Worthy, y Ben Worthy. 2013. *From Fishing to Experimentation: Transparency as Information-Gathering a Typology and Framework for Analysis*. Rochester, NY: Social Science Research Network. SSRN Scholarly Paper. <https://papers.ssrn.com/abstract=2366707> (17 de octubre de 2018).
- Nam, Taewoo. 2012. «Freedom of Information Legislation and Its Impact on Press Freedom: A Cross-National Study». *Government Information Quarterly* 29(4): 521-31.
- Peisakhin, Leonid. 2012. «Transparency and Corruption: Evidence from India». *The Journal of Law and Economics* 55(1): 129-49.
- Peisakhin, Leonid, y Paul Pinto. 2010. «Is Transparency an Effective Anti-Corruption Strategy? Evidence from a Field Experiment in India: Transparency and Corruption». *Regulation & Governance* 4(3): 261-80.
- Piotrowski, Suzanne J., y Gregg G. Van Ryzin. 2007. «Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government». *The American Review of Public Administration* 37(3): 306-23.
- Relly, Jeannine E., y Meghna Sabharwal. 2009. «Perceptions of Transparency of Government Policymaking: A Cross-National Study». *Government Information Quarterly* 26(1): 148-57.
- Roberts, Alasdair. 2002. «Administrative Discretion and the Access to Information Act: An “Internal Law” on Open Government?» *Canadian Public Administration* 45(2): 175-94.
- . 2006. *Blacked out: Government Secrecy in the Information Age*. Cambridge; New York: Cambridge University Press. <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139165518> (27 de febrero de 2019).
- Scrollini, Fabrizio. 2015. «Right to information arenas: exploring the right to information in Chile, New Zealand and Uruguay». Doctoral dissertation. The London School of Economics and Political Science (LSE).

- Spáč, Peter, Petr Voda, y Jozef Zagraban. 2018. «Does the Freedom of Information Law Increase Transparency at the Local Level? Evidence from a Field Experiment». *Government Information Quarterly* 35(3): 408-17.
- Teske, Paul, y Mark Schneider. 1994. «The Bureaucratic Entrepreneur: The Case of City Managers». *Public Administration Review* 54(4): 331.
- United Nation Office on Drugs and Crime. 2004. *UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION*. New York, NY.
- Wauters, Benedict, y Derek Beach. 2018. «Process Tracing and Congruence Analysis to Support Theory-Based Impact Evaluation». *Evaluation* 24(3): 284-305.
- White, Ariel R., Noah L. Nathan, y Julie K. Faller. 2015. «What Do I Need to Vote? Bureaucratic Discretion and Discrimination by Local Election Officials». *American Political Science Review* 109(01): 129-42.
- Wood, Abby K, y David E Lewis. 2017. «Agency Performance Challenges and Agency Politicization». *Journal of Public Administration Research and Theory* 27(4): 581-95.
- Worthy, Ben, Peter John, y Matia Vannoni. 2017. «Transparency at the Parish Pump: A Field Experiment to Measure the Effectiveness of Freedom of Information Requests in England». *Journal of Public Administration Research and Theory* 27(3): 485-500.

## Anexo 1: Evidencia esperada y tests

Se denomina a este procedimiento *Bayesian empirical test* y busca en un continuo de baja/alta certeza (disconfirmatory power) y alto/bajo único “uniqueness” (es decir la capacidad que tiene la evidencia de probar por sí sola la hipótesis - confirmatory power- ) generar 4 categorías de ponderación de la evidencia (Beach y Pedersen 2013; Wauters y Beach 2018):

- 1) Straw in the wind test: donde el poder confirmatorio y la certeza son bajas, por tanto, si encontramos evidencia puede ser porque nuestra hipótesis está operando, pero las probabilidades de que otras alternativas estén pasando también es alta. Y si no encontramos esta evidencia, tampoco implica que el mecanismo no esté presente.
- 2) Smoking gun test: en esta categoría el poder confirmatorio es bajo, pero la posibilidad de encontrar esta evidencia y confirmar la hipótesis es alta. Por tanto, si encontramos evidencia categorizada en este criterio, confirmamos la teoría, pero no encontrarla tampoco la rechaza.
- 3) Hoop test: a diferencia del caso anterior, categorizar la evidencia como hoop implica que se está confirmando la teoría. Y no encontrarlo la descarta. Pueden igualmente operar otras hipótesis también, pero la evidencia en el hoop si está presente, implica teoría confirmada. Y no encontrar esta evidencia reduce el poder de confianza en la hipótesis.
- 4) Double decisive test: la pieza de evidencia categorizada como double decisive confirma la teoría completamente, sin necesidad de más elementos. Si encontramos la evidencia es porque la teoría está operando (Collier 2011)

Tabla A.1. Hipótesis y piezas de evidencias, categorizadas según la fuerza para confirmar o refutar la presencia o ausencia de cada explicación

Hipótesis	Evidencia	Fuente	Tipo de Test
La no respuesta del organismo está condicionada por la falta de capacidad burocrática instalada en la unidad o sector donde se responden los trámites: (sin funcionarios específicos o capacitados, escasos o nulos recursos, sin sistematización de información)	Sin unidad especializada en transparencia dentro del organismo	Entrevistas	<b>Straw in the wind'</b> (Encontrar esta evidencia no confirma la hipótesis, pero si la fortalece)
	No uso del expediente electrónico, y sin funcionarios capacitados en cómo responder los pedidos de acceso internamente.	Entrevistas	<b>'Straw in the wind'</b> (Finding the evidence does not confirm the hypothesis, but it does strengthens it)
	Sin presupuesto específico asignado.	Entrevistas	<b>"Smoking gun'</b> (Encontrar esta evidencia confirma la hipótesis, pero no encontrarla no la desconfirma)
La no respuesta del organismo está condicionada por la falta de desarrollo de una cultura institucional pro transparencia.	Los funcionarios de transparencia no fueron capacitados en transparencia.	Entrevistas	<b>Straw in the wind'</b> (Encontrar esta evidencia no confirma la hipótesis, pero si la fortalece)
	Los funcionarios no visualizan el RTI como un valor fundamental del control ciudadano a la administración.	Entrevistas	<b>"Smoking gun'</b> (Encontrar esta evidencia confirma la hipótesis, pero no encontrarla no la desconfirma)
	Los funcionarios referentes de transparencia no valoran el RTI como un valor destacable de la administración	Entrevistas	<b>Straw in the wind'</b> (Encontrar esta evidencia no confirma la hipótesis, pero si la fortalece)
La no respuesta del organismo está condicionada por la voluntad del poder político.	Las áreas de transparencia están estrechamente relacionadas con el referente político del organismo	Entrevistas	<b>Straw in the wind'</b> (Encontrar esta evidencia no confirma la hipótesis, pero si la fortalece)
	A pesar de que la unidad técnica del organismo aconseje brindar la información, el referente político optó por no responder o clasificar	Entrevistas	<b>'Smoking gun'</b> (Encontrar esta evidencia confirma la hipótesis, pero no encontrarla no la desconfirma)
	Referencia expresa de los responsables de la unidad, de establecer que el criterio de entregar la información o no, es político.	Entrevistas	<b>"Smoking gun'</b> (Encontrar esta evidencia confirma la hipótesis, pero no encontrarla no la desconfirma)
	La prensa hace referencia a la intervención política para negar acceso a la información pública.	Noticias en la prensa	<b>Straw in the wind'</b> (Encontrar esta evidencia no confirma la hipótesis, pero si la fortalece)
	Los funcionarios referentes de transparencia identifican temáticas más difíciles para dar respuesta que otras.	Entrevistas	<b>Straw in the wind'</b> (Encontrar esta evidencia no confirma la hipótesis, pero si la fortalece)
	Los funcionarios de transparencia afirman que sobre determinados temas es necesaria la consulta al jefe político, para efectivizar la respuesta.	Entrevistas	<b>"Smoking gun'</b> (Encontrar esta evidencia confirma la hipótesis, pero no encontrarla no la desconfirma)

	Falta de referencia a procedimientos escritos para responder. Sin capacidad instalada independientemente del funcionario responsable.	Entrevistas	<b>'Smoking gun'</b> (Encontrar esta evidencia confirma la hipótesis, pero no encontrarla no la desconfirma)
--	---	-------------	--

Fuente: Elaboración propia

## Anexo 2: Pauta de entrevista

Encuadre:

Mi nombre es Martina Giménez Valle soy estudiante de la Maestría en Políticas Públicas en la UCU, y me encuentro haciendo el estudio de campo para mi proyecto final de tesis. Mi tesis se enmarca dentro de un proyecto Clemente Estable financiado por la ANII sobre el funcionamiento de las leyes de acceso a la información pública en Chile, Perú y Uruguay.

Mi intención es investigar las características que hacen a la forma en que las instituciones estatales trabajan el acceso a la información pública; lo que pretendo es entender cuáles son y cómo son los mecanismos que operan en la gestión de estas solicitudes.

Por tanto, lo que voy a hacer es preguntarle cómo trabaja la institución de la que ud es parte, y me gustaría saber (quedando esta entrevista en estricta confidencialidad), cuáles son sus opiniones al respecto de esta gestión.

Nombre entrevistado/a

Cargo dentro de la administración

¿Qué rol ocupa/cuál es su tarea cuando llega una solicitud de información pública a su institución?

1- Impresiones sobre el estado de situación:

1.1- En líneas generales, entiende que la gestión sobre la información pública en el estado en general es...

1.1.1- ¿Por qué diría que es....?

1.2 - Y cómo cree que es en su organismo en la gestión de la información pública?

1.2.1- Por qué diría que es....?

1.3 - Si tuviera que elegir un área de mejora en la gestión de los pedidos de acceso a información pública en su organismo, cuál de las siguientes sería?

-DAR OPCIONES-

- más capacitación a funcionarios del área a la que ud pertenece
- más capacitación a funcionarios de otras áreas
- más capacitación sobre su deber respecto a las solicitudes?
- más recursos para el área

- mejor seguimiento externo
- mejor seguimiento interno
- otra?

1.3.1 ¿Por qué? En qué aspectos debería centrarse esta mejora? (tratar de que detalle un poco más)

1.3.2- Y en segundo lugar? (idem anterior):

- más capacitación a funcionarios del área
- más capacitación a funcionarios de otras áreas
- más capacitación sobre su deber respecto a las solicitudes?
- más recursos para el área
- mejor seguimiento externo
- mejor seguimiento interno
- otra?

1.4- ¿Ud cree que el derecho a acceder a información pública debería tener algunas limitaciones para evitar el abuso o la sobrecarga de trabajo en las instituciones públicas?

(En caso que responda solo si o no, preguntar ¿por qué?)

1.5- ¿Desde su experiencia, cuando las personas se acercan a su institución en busca de información, conocen su derecho a solicitar acceso a la información pública?

1.6- Los funcionarios que reciben consultas en su institución, conocen que los solicitantes tienen ese derecho y pueden guiarlos respecto a la forma en que deben realizar estas solicitudes?

1.7- Desde su experiencia, ¿piensa que es sencillo solicitar información pública en su organismo?

¿Por qué?

1.8- ¿Piensa que es sencillo hacerlo para cualquier persona?

1.9- ¿si tuviera que describir qué tipo de ciudadanos solicitan información a su institución? ¿cómo los describiría? Cuál sería su perfil? (ej. con formación?, universitario? de qué estrato social? hombre o mujer? Trabajador/a?

¿Por qué?

2- Institucionalidad en general:

2.1- Conoce la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP)? Ha tenido algún tipo de vínculo o contacto con ella (consultar por recepción de circulares o folletos informativos, dictámenes, participó en actividades, realizó algún curso de formación, etc. Preguntar sobre el detalle de los vínculos

2.2 – ¿Y conoce organizaciones de la sociedad civil que trabajan sobre el acceso a información pública? ¿Ha tenido algún contacto con estas organizaciones (recibió información, folletos, resultados de estudios, participó en charlas o cursos de formación)?

2.3 - Dentro de su institución hay una unidad específica que gestione las solicitudes de acceso a información pública? ¿Cuál es? ¿Cuántas personas trabajan allí? ¿Tiene como rol específico trabajar con solicitudes de acceso a la información? Si realiza otras tareas o tiene otras funciones ¿cuáles son?

2.4- Si no hay, ¿quién gestiona las solicitudes?

### 3 Capacidad institucional:

3 - Cuántas solicitudes de información pública reciben mensualmente? ¿Tienen un registro?

3.1- En líneas generales, entiende que la gestión sobre la información pública que realiza **su organización** es...

1. inapropiada,
2. podría mejorar,
3. ni buena ni mala,
4. buena,
5. muy buena

3.1.1¿Por qué?

3.2- En el caso de que lleguen dos solicitudes, ¿quién (qué rol) determina cuál se responde primero?

3.3 - ¿Qué determina los plazos de respuesta que deben cumplir las diferentes reparticiones a las que se solicita información dentro de su organismo?

3.4 Qué determina qué (tema) se responde?

3.5 ¿Es diferente el tratamiento del trámite según la información que se solicite? (Ej. ¿una solicitud de información más relevante en contraposición a una muy relevante?)

3.5.1- ¿En qué sentido es diferente?



- 3.6- Si tiene dudas sobre cómo tratar una solicitud o cómo proceder con ella, dónde y con qué rol/división/área/unidad evacúa estas dudas?
- 3.7 Considera que ha sido capacitado oportuna y correctamente para poder desempeñar el rol que desempeña en el proceso de diligenciamiento de una solicitud de información pública.
- 3.8 – (En caso afirmativo) ¿Qué capacitación recibió? (pedir descripción)
- 3.9 ¿Tiene identificado cuáles son los pasos que sigue un trámite de solicitud de información pública, desde que llega a su institución hasta que se da por finalizado el trámite? ¿Existe un protocolo en su institución para responder solicitudes?
- 3.10- ¿Puede describirnos alguno de los pasos que recuerda?
- 3.11- ¿Existe reticencia de los funcionarios jerárquicos dentro de su institución a responder a los pedidos de acceso a la información? Si existen, ¿a qué se puede atribuir?
- 3.12- ¿El volumen de pedidos representa una distorsión en el trabajo habitual que deben realizar las diferentes reparticiones de su institución?
- 3.13 - Existe un banco de solicitudes y respuestas de acceso a la información?

#### 4. Discriminación:

- 4.1- Podría suceder que dos pedidos similares reciban diferente tratamiento. Es decir, ¿uno se responda más rápido o más detalladamente que otro o uno se responda y otro no? ¿Si pudiesen ocurrir diferencias en las respuestas a que podrían obedecer?
- 4.1.1- Conoce algún ejemplo?
- 4.2- Los funcionarios tienen acceso a saber quién es la persona que solicita información?
- 4.2.1 – Ud piensa que conocer quién es la persona que solicita la información, ¿obstaculiza o prioriza el trámite? ¿O no influye en nada?
- 4.2.2- ¿sería mejor si la tuvieran o no? ¿Qué información sobre el solicitante considera relevante conocer?
- 4.3- Supongamos que un funcionario recibe una solicitud de un/a periodista reconocido. Piensa que reaccionaría igual que si fuera de un ciudadano/a particular? ¿por qué?
- 4.3.1- ¿Conoce casos que pueda indicarme como ejemplos?
- 4.4- Supongamos que un funcionario recibe una solicitud de un/a abogado/a. Piensa que reaccionaría igual que si fuera de un ciudadano/a particular? ¿por qué?
- 4.4.1- ¿Conoce casos que pueda indicarme como ejemplos?

4.5 - Supongamos que un funcionario recibe una solicitud de una persona común pero que hace referencia a la legislación de acceso a la información pública. ¿Piensa que reaccionaría igual que si no lo hiciera? por qué?

4.6- Supongamos que un funcionario recibe una solicitud de un político reconocido de la oposición. Piensa que reaccionaría igual que si fuera de un ciudadano/a particular? ¿por qué?

4.6.1 ¿Conoce casos que pueda indicarme como ejemplos?

4.6.1 Y si fuera del gobierno?

#### 5- Sensibilidad a la temática de la solicitud

5.1- ¿Ud piensa que hay información que la administración no debe dar a publicidad?

5.2 Según su opinión, ¿cuáles deberían ser las razones por las que se niegue información al solicitante?

5.3 Dentro de su institución hay información a la que sea “más fácil acceder” que otra?

5.3.1 ¿Tiene ejemplos? le ha pasado?

5.4 - ¿Conoce si hay información que tiene acceso restringido dentro de su organización?

5.5 ¿Le ha pasado que han solicitado información sobre estos temas? ¿cómo se resolvió la solicitud en tal caso?

5.6 Cómo definió su institución la categorización de información como reservada, se realizó esa categorización en función de solicitudes o fue previa a la existencia de solicitudes?

5.6 – Dentro de su institución, ¿hay información que es de carácter “reservado”?

5.6.1 – ¿Cómo se definió qué información estaba dentro o fuera de esta condición?

5.6.2 ¿Ésta categorización se realizó basándose en las solicitudes recibidas o fue previa a la existencia de solicitudes?

5.6.3 ¿Sabe si se ha actualizado desde que ud tiene conocimiento, ¿qué trámites entran o no dentro de esta categoría?

#### 6.Tipo ideal:

6.1 Para finalizar, ¿para usted como debería ser el ideal de un trámite eficiente de solicitud de información?

¿Qué características debería tener?

6.2 ¿Cuánto se parece este tipo ideal que acaba de relatar, con el funcionamiento actual del trámite?

1- No se parece en nada

2- Se parecen muy poco

3- Se parecen en poco

- 4- Ni mucho ni poco
- 5- Se parece en algo al trámite actual
- 6- Es muy parecido
- 7- Actualmente funciona como idealmente debería funcionar.

7 ¿Tiene algún comentario adicional que piensa que no hayamos contemplado en relación a estos temas?

---

## Anexo 3: Entrevistas realizadas

Institución	Pedidos que recibe anual	Categorización
Ceibal	2	Media capacidad, baja de manda, organismo mediano
Jutep	3	Baja capacidad, baja demanda, organismo pequeño
Correo	5	Alta capacidad, baja demanda, organismo mediano
Vialidad (inciso 10) MTOP	5	Media capacidad, baja de manda, organismo pequeño (solo considerada la dirección de vialidad)
Intendencia Canelones	7	Media capacidad burocrática, baja de manda de pedidos, organismo grande
inefop	12	Media capacidad, baja de manda, organismo mediano
Ministerio del interior	15	Baja capacidad, media de manda, organismo grande
Oficina Nacional de servicio civil	20	Media capacidad, media de manda, organismo mediano
Ministerio de relaciones exteriores	35	Alta capacidad, media de manda, organismo mediano
MSP	40	Media capacidad burocrática, media demanda de pedidos, organismo grande
Asse	48	Alta Capacidad, alta de manda, organismo grande
UTE	48	Media capacidad, alta demanda, organismo grande
Ancap	50	Alta Capacidad, alta de manda, organismo Grande
ANII	50	Alta Capacidad, alta de manda, organismo mediano
Mgap	192	Media capacidad, alta demanda, organismo grande
Poder Judicial	240	Alta Capacidad, alta de manda, organismo Grande
Intendencia de Montevideo	1800	Alta capacidad burocrática, alta de manda de pedidos, organismo grande
Unidad de Acceso a la Información Pública	---	Unidad reguladora
Instituto Nacional de Derechos Humanos	---	Organismo pequeño
OSE	Sin dato	Alta capacidad burocrática, alta de manda de pedidos, organismo grande

Institución	Categoría
Uycheck	OSC relacionada a transparencia
Cainfo	OSC relacionada a transparencia
Data Uruguay	OSC relacionada a transparencia
Uruguay Transparente	OSC relacionada a transparencia

Institución	Categoría
Usuario. Academia	Academia
Persona	Abogada solicitante
Periodista	Periodista 1
Periodista	Periodista 2

## Anexo 4: Notas de prensa de casos emblemáticos.

Nota1: Sendic tarjetas corporativas

22/6/2018

Sendic, historia de un procesamiento

≡  
BUSQUEDA

B

Suscribite

Ingresar

Las notas

Las opiniones

Nota 1 de 38



Raúl Sendic. Foto: Nicolás Der Agopían.

### Sendic utilizó la tarjeta corporativa de Ancap para comprar en tiendas de ropa, electrónica, supermercados, joyerías y librerías

🕒 7 min 📄 20 🗨️ 5

Nº1921 - 08 AL 14 DE JUNIO DE 2017

Escriben Raúl Santopietro y Guillermo Draper

**M**ientras ocupó cargos en el Directorio de Ancap, el actual vicepresidente de la República, Raúl Sendic, utilizó al menos una de las tarjetas corporativas que le otorgó la petrolera estatal para pagar compras en tiendas de ropa, electrónica, librerías, supermercados y locales de muebles de Uruguay y otros países del mundo.

## BUSQUEDA

B

Suscribirse

Ingresar

**Busqueda** obtuvo esa documentación a través de un pedido de acceso a la información en el que solicitó los estados de cuenta de todas las tarjetas. Entre la extensa documentación que Ancap dio en su respuesta, **Búsqueda** solo pudo analizar los gastos con las tarjetas Visa del Banco República (BROU), mientras que los estados de cuenta de las MasterCard del BROU no incluyeron información detallada.

### “Una persona austera”.

Daniel Martínez y Raúl Sendic ingresaron juntos al Directorio de Ancap. El 1º de marzo de 2005 uno era el presidente y el otro, el vicepresidente. Ambos recibieron sus tarjetas de crédito corporativas Visa del BROU, al igual que el resto del directorio del ente, con un tope de \$ 800.000 en el caso de Martínez y \$ 160.000 en el de Sendic y los demás directores. El entonces presidente y hoy intendente de Montevideo hizo 19 compras con esa tarjeta en sus tres años al frente de la petrolera. Cinco en restaurantes, tres estancias en el extranjero, nueve inscripciones a eventos y dos compras en Duty Free por U\$S 42 en 2005.

En aquel entonces uno de los directores era Germán Riet. Entre los años 2005 y 2008 la utilizó seis veces. Tres inscripciones a congresos, dos compras de combustible para viajes al interior y un almuerzo en el restaurante La Corte.

Sendic fue el que más compras realizó en ese período. En total la usó para 76 pagos. Unos 39 fueron comidas en restaurantes locales e internacionales, 20 cargas de combustible, cinco estancias en hoteles y dos pagos a Antel. Las restantes 10 se reparten entre tiendas de ropa y compras en el Duty Free.

En agosto de 2005 gastó U\$S 28 en Farmacity de Argentina, en abril de 2006 U\$S 46 en el Duty Free de Panamá, en diciembre de 2006 \$ 835 en John Read de Montevideo. Ya siendo presidente, en junio de 2008 compró en los Duty Free de Argentina e Italia por valores de U\$S 69 y U\$S 24, respectivamente; en la tiendas italianas Blue Sand por U\$S 24 y Cisalfa Sport por U\$S 101 y Tommy Hilfiger de Panamá por U\$S 78. Y en agosto de 2008 hizo otras dos compras en los locales de Venezuela Iniciativas por U\$S 141 y Sportland por U\$S 22.

En 2008 otro de los directores era Aramis Latchinian. Permaneció en el cargo hasta 2010 y en sus dos años en el ente usó su tarjeta corporativa 30 veces. En su caso, la utilizó para pagar en restaurantes como Don Peperone y Locos de Asar y estancias en Mare Mares Resort. La lista de compras incluye U\$S 100 en Duty Free, \$ 2.190 en Stadium Calzados, U\$S 46 en Amazon y más de \$ 3.000 en las librerías Puro Verso, El Virrey, Forum de Discos y Libros y Alejandría II.

Consultado por **Búsqueda** acerca de los criterios que utilizaba para recurrir a la tarjeta corporativa, Martínez aseguró que es “una persona austera” y por eso sus compras “fueron puntuales”. El intendente dijo que no había ningún criterio estipulado, pero que él se manejaba así. “Te digo lo que hacía con el PIT-CNT: Iba de viaje y me compraba los cigarrillos con mi plata, para no usar los viáticos”.

“¿Gastó solo esto en tres años?”, te podés preguntar. Sí, gasté nada más que eso en tres años. Obviamente que eso depende de cada uno, de cómo tomaba cada uno su función pública”, agregó.

**Búsqueda** intentó comunicarse con Sendic para conocer los criterios que siguió a la hora de usar la tarjeta corporativa y consultar si había devuelto el dinero en el caso de que hubiera incurrido en gastos

## BUSQUEDA

B

Suscribirse

Ingresar

### Los demás directores.

En agosto de 2009, Sendic fue nombrado ministro de Industria, Energía y Minería y se alejó de Ancap. Retornó el 1º de marzo de 2010 cuando José Mujica lo eligió para presidir el ente. El vicepresidente también era de la casa: Germán Riet. Y por la oposición, los representantes electos fueron el hoy senador Carlos Daniel Camy y el colorado Juan Justo Amaro. Una vez más, los usos de las tarjetas fueron diferentes.

Amaro utilizó su tarjeta corporativa 62 veces, todas para pagar en restaurantes. La lista incluye Rara Avis, Panini's, Hemingway, Che Montevideo, El Fogón, Nuevo García, Los Leños, entre otros. Camy pasó la tarjeta en 86 oportunidades para pagar cuentas en estaciones de servicio, restaurantes —con precios que van desde \$ 500 hasta \$ 6.090—, pasajes de avión, hoteles en Montevideo, como el Palladium o el Regency, y en el extranjero.

Camy dijo a **Búsqueda** que fue “estricto y austero” en sus gastos y que fueron “los inherentes a la representación”. Combustible, pagar almuerzos de trabajo, los pasajes y las estadías cuando viajaba en misión oficial. El senador blanco explicó que los pagos en hoteles de Montevideo se debieron a que vivía en San José y cuando las reuniones terminaban muy tarde prefería quedarse en la capital. Ancap daba esta opción a los directores del interior.

“No tenía viáticos y cubría el gasto, o la usaba cuando era un almuerzo con alguien. Era el uso de sentido común”, agregó.

El entonces vicepresidente Riet también utilizó la tarjeta corporativa para rubros similares. El jerarca realizó 72 pagos entre 2010 y 2013: 35 restaurantes locales e internacionales —con gastos de entre \$ 800 y \$ 23.000—, dos en hoteles, 11 cargas de combustible, cinco inscripciones a congresos de petróleo y el resto en regalos empresariales. En agosto de 2011, por ejemplo, compró por \$ 7.055 un obsequio corporativo en Manos del Uruguay, otro en la Galería de la Ciudadela por U\$S 650.

## En Uruguay

© Búsqueda, elaboración propia con datos a los que accedió a Búsqueda. No incluye gastos en restaurantes pasajes ni combustible.

€

A diferencia de todo el resto de los jefes, Riet detallaba con lapicera cada uno de sus gastos en el estado de cuenta de la tarjeta. Un almuerzo en agosto de 2010 en la Casa Violeta costó \$ 21.488 y Riet apuntó que se trató de un almuerzo del grupo de trabajo de comercio exterior de Ancap con representantes de la empresa Trafigura para hablar del negocio de Petroecuador. Otro almuerzo, en el





## BUSQUEDA

B

Suscribirse

Ingresar

total, entre 2010 y 2013 la utilizó 320 veces y lo hizo por una variada lista de comercios. La mayor parte en restaurantes locales e internacionales, también estadios en hoteles, vuelos en Pluna, combustible y más de una treintena de locales, que van desde ropa hasta supermercados.

En octubre de 2010, por ejemplo, Sendic pagó con la tarjeta de Ancap U\$S 33 y U\$S 99 a la tienda Adidas en Rusia y en España respectivamente. Unos días después, en noviembre, lo volvió a hacer en la electrónica Apple de España por U\$S 628. Ese mismo mes la usó en Tienda Inglesa por \$ 399. En enero de 2011 la utilizó para pagar \$ 1.090 en la tienda de ropa América, en el balneario La Paloma, y en febrero lo hizo en Arrow por \$ 590.

En marzo de ese año, Ancap definió un protocolo para el uso y administración de tarjetas corporativas de Directorio. Ese documento fue entregado en el momento en que se otorgaban los plásticos a los jefes.

En el documento de tres páginas, al que accedió **Búsqueda**, se define que las tarjetas “permiten efectuar pagos por gastos imprevistos que surjan en sus misiones de trabajo” y da una “guía de conceptos para su uso”: gastos de cortesía institucional, gastos que excedan el monto de los viáticos asignados y gastos por razones de necesidad imprevisibles. Establece además que “cada usuario de tarjeta corporativa es responsable personal por los gastos” de su uso.

Ese mismo mes, Sendic hizo dos compras inusuales en Uruguay: el 21 de marzo gastó \$ 450 en la librería Papacito y dos días después destinó \$ 6.745 a una compra en Divino, según el estado de cuenta de su tarjeta. En abril pagó U\$S 107 en MGS Sport de Israel y \$ 4.200 en la tienda Gold Joyas. En la joyería figuran otras dos compras, en junio y setiembre de 2011, por \$ 2.400 cada una. La lista de gastos de ese año incluyeron también el supermercado Devoto, Jean Vernier, la tienda Palacio del Casimir, en Panamá, Alfie Jeans y Ese Calzados, en Argentina.

Durante un viaje a Estados Unidos, en marzo de 2012, volvió a pasar la tarjeta de crédito del ente petrolero. En sus estados de cuenta figuran compras en las tiendas Macy's, Burlington y el comercio de electrónica Verizon. Y la siguió utilizando hasta meses antes de dejar su cargo el 15 de octubre de 2013. En febrero de ese año, por ejemplo, pagó \$ 520 en la librería Bookshop.

Luego de su salida, el lugar de Sendic lo ocupó José Coya hasta febrero de 2016. El jefe le dio un uso similar a los directores Camy, Amaro y Riet. En ese período hizo 18 pagos con su tarjeta corporativa: nueve fueron en restaurantes uruguayos y argentinos —de entre \$ 900 y \$ 4.085—, ocho estadios en hoteles en el interior del país y en el exterior y una inscripción en un congreso en Moscú.

---

Regístrate sin costo,  
recibe notas de regalo.

---



# EL OBSERVADOR

NACIONAL EDUCACIÓN

## **Juez obliga a ANEP a dar datos de infraestructura**

Abril 11, 2012 08:54

**El organismo tiene un plazo de 15 días corridos e ininterrumpidos, que vence el próximo viernes, para entregar la información**

El juez en lo Contencioso Administrativo, Pablo Eguren, ordenó a la ANEP hacer pública la lista de escuelas y centros de educación inicial de todo el país que cuentan con habilitación municipal y de bomberos, cuáles no están habilitadas, y el detalle de la cantidad de centros que brindan clases en aulas prefabricadas y en contenedores.

El fallo fue dictado el 29 de marzo en respuesta a una acción de acceso a la información pública presentada, en diciembre del año pasado por el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (Cainfo).

El magistrado ordenó la entrega de la información con un plazo de 15 días corridos e ininterrumpidos que vencerá el próximo viernes.

La demanda de Cainfo se interpuso ante la falta de respuesta a tres solicitudes de acceso a la información pública.

Tras la intimación judicial, la ANEP fue haciendo entregas parciales de otros datos que se le había solicitado, pero no respondió nunca sobre el estado edilicio de los centros educativos. El Departamento Contencioso de la ANEP alegó ante el juez que el organismo estaba produciendo la información solicitada.

La sentencia también obliga a la ANEP a brindar información estadística respecto a la cantidad de casos de violencia doméstica detectados por la intervención de los centros de enseñanza en el marco del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica.

Fuente: El Observador

# EL OBSERVADOR

NACIONAL MONTEVIDEO

## Los liceos de bachillerato con los mejores y peores resultados académicos

Julio 17, 2017 20:00

### El 49,2% de los alumnos de sexto de liceo están habilitados para egresar de bachillerato sin asignaturas pendientes

El jueves 13 de julio, el Consejo de Educación Secundaria (CES) hizo público por primera vez en la historia los resultados educativos de todos los liceos de bachillerato (cuarto, quinto y sexto de liceo) a nivel nacional. Hasta ahora estos datos, cuando se presentaban se hacían de forma general, sin disgregar por instituciones.

Los datos publicados el jueves corresponden a 2016. Del informe se desprende que cuatro de cada 10 alumnos de bachillerato no están habilitados a cursar el siguiente nivel educativo. El año con mejor nivel de promoción es 1º de bachillerato (4º año de liceo), donde el 68,4% del alumnado pasa de año. En 2º (5º de liceo) lo hace el 57,5%, pero con hasta tres asignaturas pendientes. En 3º de bachillerato (6º de liceo) solo el 49,2% de los estudiantes están habilitados para egresar sin tener ninguna asignatura pendiente.

En el mapa presentado en esta nota, El Observador analizó la situación de los liceos de Montevideo a través de determinados índices presentados por Secundaria en su informe: extraedad, estudiantes habilitados a pasar de grado con la edad esperada, estudiantes habilitados a pasar de año con extraedad y alumnos que llegan a la reunión final sin asignaturas insuficientes.

### Lea también: El liceo desde dentro

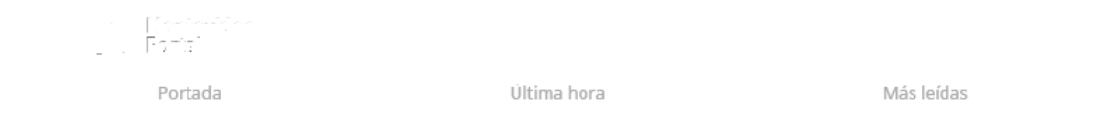
De allí surge, por ejemplo, que el liceo N° 13 (Maroñas) es el liceo con bachillerato que tiene el mayor índice de estudiantes extraedad de Montevideo (77,6%), también el que registra el menor porcentaje de estudiantes extraedad habilitados para pasar de grado (22,8%).

En el informe también se conoce que el liceo N° 15 (Carrasco) es el instituto capitalino que registra la mayor cantidad de estudiantes que llegan a la reunión final sin ninguna asignatura insuficiente (31,6%). En tanto, el liceo N° 48 (Manga) es el que tiene la menor cantidad de alumnos en esta situación (6,9%).

El mapa analiza cuatro indicadores y se muestran el mejor y el peor centro educativo en cada caso. Sin embargo, solo se marcan seis liceos porque hay instituciones que se repiten en distintas variables.

28/8/2019

Piden acceder a datos de Pluna



NOTICIAS

290



### SÓLO TE PIDO A VOS

## Piden acceder a datos de Pluna

El Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública realizó un pedido para acceder a la información confidencial en torno a Pluna. Ayer comenzó la auditoría en Ancap vinculada a este caso y culminó la primera etapa de una investigación interna por irregularidades en los cheques entregados por la aerolínea.

25.07.2012 00:03

Lectura: 4'

**NOTICIAS**  
Recibidas diariamente en tu email



El director de ANCAP, que representa al Partido Colorado, se refirió a las declaraciones del presidente de la empresa que aseguró a Canal 4 que Matías Campiani y quienes lo recomendaron "son todos unos fantasmas".

Amaro señaló que esas declaraciones de Sendic "reflejan una molestia que personalmente yo también tengo" debido a que el Ministerio de Economía y Finanzas envió una carta en la que "claramente el Ministerio se hacía cargo de que Ancap iba a cobrar lo adeudado por Pluna"

Para el director colorado el hecho de que ahora es esté hablando de eliminar el artículo de la Rendición de Cuentas vinculado a la empresa "genera la preocupación de que seguimos suministrando el combustible bajo una garantía que ahora estaría en duda que se cumpla".

Amaro recordó que el 30 de mayo el directorio de ANCAP decidió cortar el suministro a Pluna a partir del 31 de mayo y que por el pedido expreso del Ministerio se siguió adelante. "Está firmado, dice claramente el compromiso".

El director también señaló que según le dijo Raúl Sendic, el presidente José Mujica le reiteró este martes que la empresa cobrará lo que Pluna le debe.

Este martes, Pluna comenzó el proceso de una auditoría externa que fue propuesta por Amaro y aprobada por unanimidad en el directorio para conocer los pormenores del tratamiento entre Pluna y ANCAP.

Además culminó la primera etapa de una investigación interna debido a que se recibieron cheques un periodo de tiempo mayor al que estaba estipulado por contrato.

"Hay una investigación administrativa que tiene reserva porque todavía falta notificación de los funcionarios. Después que los funcionarios contesten va a jurídica, para que jurídica responda si corresponden sanciones. En 2008 se firmó un contrato por el directorio anterior, que preveía un sistema de pago en el que el consumo de cada semana se pagaba al martes siguiente y el cheque tenía que ser cobrado al miércoles de la cuarta semana, eso está claramente establecido y si alguien se tomó la potestad de recibir cheques de una forma no autorizada va a tener que asumir las responsabilidades", añadió.

### CAINFO pidió datos de la empresa

A todo esto, el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) realizó un pedido de Acceso a la Información Pública ante la Auditoría Interna de la Nación (AIN) para solicitar la información, clasificada como confidencial, según

los estándares del derecho a la información, en virtud de que no se fundamenta objetivamente los motivos por los cuales cada uno de esas informaciones son exiliadas del escrutinio público. Pero en el caso de Pluna en particular, no se comparte la decisión de mantener dicha información bajo confidencialidad, en el entendido de que esa empresa fallida ha sido destinataria de fondos y garantías estatales por centenas de millones de dólares, lo cual no debería quedar fuera del marco de transparencia del Estado democrático y de Derecho", afirmaron.

"Ante esta situación, cabe recordar que la Ley de Acceso a la Información Pública se basa en el principio de máxima divulgación de los actos y documentos en poder del Estado, siendo violatorio del derecho a la información las declaraciones genéricas de información reservada y/o confidencial. La Ley de Acceso a la información debe interpretarse a la luz del Art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (derecho a buscar, recibir y difundir información) y de los artículos 29, 72 y 82 de la Constitución de la República", agrega el comunicado.

Montevideo Portal

Nota prensa nº4 Caso Villar

CADENA NACIONAL

## Los 4 detalles que mantienen la incógnita de cómo cobró Vilar y un "salvavidas"

A dos meses de la cadena, la polémica por el pago (y el cobro) del comunicador no termina. ¿Cómo contrata Presidencia? ¿Puede contratar particulares? ¿Cuál es la alternativa (muy original) que todavía no se activó?

### 1 Ni contrato ni factura

Fueron cuatro pedidos de amparo solicitando acceso a información pública consultando sobre la contratación de Fernando Vilar para emitir el mensaje en cadena nacional del 27 de febrero.

Las cuatro respuestas fueron publicadas [en el sitio de Presidencia de la República el 2 de abril](#) y son firmadas por el Dr. Miguel Angel Toma, Secretario de Presidencia.

Las respuestas a tres pedidos concluyen:

1) Secretaría de Comunicación Institucional informa que *"no le consta que el Estado haya destinado una retribución al mencionado periodista"*.

2) El Departamento de Contaduría de la División Financiero Contable de la Presidencia de la República informa que *"no ha recibido ningún procedimiento de contratación, ni facturas relacionadas con la solicitud de información que consta en el presente expediente"*.

3) El Secretario de la Presidencia además *"informa que no se ha celebrado contratación alguna ni efectuado ningún pago al Sr. Fernando Vilar"*.

El director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, Alberto Scavarelli, dijo a Informativo Carve que "las áreas de Servicio Civil informaron que no existe ningún vínculo registrado con Vilar". "No hay un vínculo registral de naturaleza jurídica con Vilar" y "para nosotros lo que no está, no existe".

## 2 Pero Presidencia sí eligió y sí contactó.

En uno de los pedidos de información Presidencia sostiene ante la pregunta de qué criterios se utilizaron para la elección del periodista Fernando Vilar que *"primaron criterios de idoneidad técnica"*.

¿Qué oficina contactó al periodista para ofrecerle la tarea?, se le preguntó al gobierno.

Respuesta: Presidencia de la República

¿En qué fecha se lo contactó?

Respuesta: fecha contemporánea a la emisión de la cadena

¿Cuál fue la oficina responsable de redactar el texto?

Respuesta: Presidencia de la República

¿Cuál es la persona responsable de redactar el texto?

Respuesta: Presidencia de la República.

Sin embargo en el pedido de informes se dejó en claro nuevamente que *"no se ha celebrado contratación alguna ni efectuado ningún pago"*.

## 3 ¿Un privado entonces?

[En una entrevista a Sábado Show](#) y posteriormente a través de la carta Vilar dejó en claro que fue un privado el que le pagó porque sí recibió dinero, pero no del Estado. Esto es lo que dijo:

¿Por qué aceptaste ser el orador en la cadena nacional del gobierno?

—Yo hice un trabajo que me encargaron. Si a mí me hubiera llamado Luis Lacalle Pou para hacer una conferencia de prensa para dar a conocer una posición única del Partido Nacional en torno a una ley, por supuesto que también lo hubiera hecho. Soy comunicador profesional y son cosas importantes para comunicarle a la gente. A mi juego me llamaron. Casi todos coincidieron en que estaba bien que lo hiciera un comunicador profesional y que la gente no se duerma mientras escucha a un político. Para mí fue un honor que me convocara personalmente un Presidente de la República para preguntarme si estaba dispuesto a hacer eso.

—¿Cobraste por este trabajo?

—Sí, pero no quiero dar muchos detalles porque es un tema en la picota. Yo cobré. No hago nada gratis. Fue un trabajo.

—La Secretaría de la Presidencia dijo que no se te había pagado.

—La presidencia tiene el derecho de decir lo que entiende que tiene que decir. En este tema no quiero entrar el detalle

## 4 Salgado y el compromiso de saber quién pagó



Tabárez dio la lista de preseleccionados para el Mundial



Cocinero oubano le salva la vida a cliente en La Pasiva



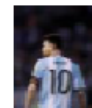
Dario Pérez volteó el impuesto a los militares



Los 25 sueños mundialistas ocultos



El dólar en Uruguay no encuentra su techo y cierra otra jornada de fuerte inoremento



"Una selección en tres finales es valorada, así como pocas frías y unos oagones"



Cómo ocurrió la muerte de un hincha de River en el Monumental



16/5/2018

Los cuatro detalles que mantienen la incógnita de cómo cobró Vilar y una pista - Política - Información - Últimas noticias de Uruguay

El asesor del presidente Tabaré Vázquez, Juan Salgado, fue consultado por El Observador para saber los detalles de la contratación dado que Vilar trabajara para su empresa Cutcsa. La respuesta generó más incógnita.

**¿Usted propuso a Fernando Vilar para la cadena en la que el gobierno respondió a los productores autoconvocados?**

"Rotundamente no. Fue una decisión pura y exclusiva del presidente. Primero decidió que el mensaje lo diera otro y después decidió llamar a Vilar. Yo me entero cuando lo vi. Vilar fue un conductor de Cutcsa en la línea D del Cerro, luego encontró otro camino. Evidentemente nosotros lo llamamos cuando estaba en la cumbre porque buscábamos a alguien que tuviera que ver con Cutcsa. Sentíamos que era de la casa. Y esa es la relación que yo tengo con Vilar. Y ni hablar que ahora que no está pasando su mejor momento sentimos que tenemos que apoyarlo. Estamos creando Cutcsa TV como comunicación interna y él nos ayuda a compaginar. Pero la realidad es que yo me sorprendí como cualquier otro cuando vi la cadena. Él me dijo que me iba a decir pero yo estaba de viaje".

**¿Sabe si cobró y cuánto?**

"No tengo ni idea. No se lo quise preguntar y le dije que ni me lo dijera. Porque es para compromiso".

**5 ¿Cómo se pudo haber cobrado de no ser del Estado?**

Francisco Gallinal, ministro del Tribunal de Cuentas dijo a El País que "lo lógico es que se haga un contrato de arrendamiento de servicios para prestar un trabajo como este". Aclaró que en este caso, de acuerdo a las disposiciones del Tocaf (Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado) se podría hacer una contratación directa. "En este caso es el Estado el que paga".

**¿Pero si el Estado no pagó?** Según Gallinal "una opción es que haya habido una donación al Estado para costear el gasto de la cadena nacional". "Sería un poco original, pero en ese caso no sería el Estado el que paga", afirmó el ministro del Tribunal de Cuentas. Hasta ahora la opción de un donante privado para la lectura de una cadena de televisión nacional no se había manejado. Sería algo inédito.

El caso, según dijo a El País, "no ha pasado por el TCR, salvo que lo haya tratado directamente el delegado del tribunal en Presidencia", pero estimó que el monto, al no ser tan elevado, puede haber hecho que se saltee el control.

El Poder Ejecutivo definió que todos los documentos relativos a la negociación entre el Estado y la multinacional UPM sobre la instalación de una nueva planta de pasta de celulosa en Uruguay son "confidenciales". Bajo esa categoría también están comprendidos los datos relacionados a los puestos de trabajo y el incremento de PIB que generará en la zona en donde, eventualmente, estará emplazada.

Así lo anunciaron las autoridades en la respuesta a un pedido de informes que el Centro de Accesos y Archivo a la Información Pública (CAinfo) realizó a esos efectos.

En el contrato que firmó el gobierno con la multinacional, el punto 2.3.3 hace referencia a que el proyecto de UPM "incrementaría en forma permanente el PIB en dos puntos porcentuales y generaría nuevas exportaciones agroindustriales en el entorno de los US\$ 1.000 millones anuales, con una recaudación de tributos aproximada de US\$ 120 millones".

Lo que hizo el gobierno, a través del Ministerio de Economía, es contestar en base a cálculos de carácter público. Según CAinfo, la cartera brindó una respuesta de carácter tautológico: "como el contrato dice que la planta producirá dos millones de toneladas, entonces exportará US\$ 1.000 millones. Entonces, US\$ 1.000 millones equivalen a dos puntos del producto".

El centro consideró difícil de comprender por qué Economía pueda explicar la producción de la planta, sus exportaciones y el crecimiento del PIB a escala global, pero no puede hacerlo, y declara confidencial un estudio que lo fundamenta, la cantidad de empleo que generará la planta, el incremento en la recaudación de tributos, los empleos permanentes generados y el crecimiento del producto en los departamentos de Cerro Largo, Durazno, Florida y Tacuarembó.

"Esta opacidad puede generar dudas legítimas en la ciudadanía", apuntó CAinfo. Por ejemplo, quién realizó el estudio, si estuvo a cargo de una consultora privada y si fue pagado por UPM o por el Estado. También si fue realizado por técnicos estatales, si hubo otro realizado por la empresa y si se utilizaron los datos de uno solo de ellos.

"Creemos que estas preguntas debenn ser contestadas por el Estado y, además, deben ser documentados por el o los estudios realizados para la negociación", sostuvo el centro.

"No es posible" definir un monto sobre cuánto dejan los eventos en el Antel Arena. Foto: Gerardo Pérez

**Antel considera información "reservada" el dinero que necesita para mantener el novel Antel Arena tras un pedido de acceso a la información pública realizado en marzo por El País.**

<https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/costo-mantener-antel-arena-informacion-reservada.html>

2/18

30/8/2019

El costo de mantener el Antel Arena es información reservada - Información - 15/05/2019 - EL PAIS Uruguay

En el documento se explica que el complejo concurre "con múltiples actores públicos y privados en régimen de libre competencia en el país, y también con instalaciones similares en la región". El texto también señala: "Esta administración compete con empresas multinacionales que han invertido en 'Arenas' en numerosos mercados, práctica estratégica usual de las empresas de telecomunicaciones. Por este motivo la información solicitada se encuentra clasificada como reservada".

Esta decisión está amparada en el artículo 9 literal E de la **ley 18.381 de acceso a la información pública**, que indica que el organismo podría clasificar como reservada la difusión de un dato que suponga una "pérdida de ventajas competitivas o pueda dañar su proceso de producción".

Con el mismo argumento, Antel contestó respecto a cuánto dinero le queda a la empresa estatal por cada evento que allí se desarrolla. "Cabe señalar que cada espectáculo cuenta con características particulares, no siendo posible definir un monto fijo aplicable en términos generales", dice el documento firmado por el presidente **Andrés Tolosa** y por la secretaria general **María Nieves Rodríguez**.

Consultada sobre cuántos trabajadores posee el escenario multimodal inaugurado en noviembre de 2018, la empresa estatal asegura que "no cuenta en su poder" con esta información. Solo señala que los empleados son contratados por la firma **AEG Facilities**.

El pedido fue realizado el pasado 11 de marzo amparado en la ley 18.381. El organismo, que tiene 20 días hábiles para dar una respuesta, indicó el 5 de abril que pedía un plazo de 20 días más para contestar.

De aquí a fin de año hay al menos 10 eventos pautados para el Antel Arena. Entre ellos se destacan los partidos finales de la **Liga Uruguaya de Básquetbol** y varios **shows artísticos y musicales**.

Entre ellos, se destacan el de **Buitres**, **Disney On Ice**, **Cirque du Soleil**, **La Beriso**, **Tini**, **Luciano Pereyra**, **Cuarteto de Nos**, **Andrés Calamaro** y **Serrat & Sabina**.

## Otro pedido

Antel ya había informado al Parlamento sobre este tema el mes pasado. Había dicho que es "confidencial" informar sobre los costos de mantenimiento, limpieza, electricidad, agua y seguridad del complejo ya que constituiría una "pérdida de ventajas competitivas", tal como respondió a El País. Darlas a conocer llevaría a que el complejo quedara en "inferioridad de condiciones" frente a otras empresas de la región y sería una actitud "irresponsable" ya que es información estratégica del ente.

Estas palabras fueron en respuesta a un pedido de informes realizado por el senador del **Partido Independiente Pablo Mieres**. Sobre este tema, el legislador manifestó que la falta de datos significan una "señal de oscurantismo y falta de transparencia".



## Nota prensa nº 7 Viáticos Cancilleres.

30/8/2019

La "catarsis" del ministro Nin Novoa - Información - 04/08/2018 - EL PAÍS Uruguay

"Hemos recibido solicitudes de acceso a la información pública de gente que quiere hacer un doctorado. Bueno, ¡que lo vayan a buscar ellos! ¡No les vamos a hacer el doctorado nosotros! ¿No les parece?". Con este ejemplo, el canciller Rodolfo Nin Novoa hizo su crítica a cómo se está aplicando la ley de acceso a la información pública.

Sucedió el miércoles, en la comparecencia de Nin Novoa ante la comisión de Diputados que analiza el proyecto de Rendición de Cuentas. El legislador nacionalista Gustavo Penadés le pidió al ministro más información de la que estaba brindando en sala. El canciller exigió la reserva, habló sin que conste en la versión taquigráfica, y luego aclaró que muchos de estos datos (como los salarios de los diplomáticos) están en la página web de la Cancillería.

"Si me permiten hacer una catarsis, quiero decir que esto está vinculado a la ley de acceso a la información pública", comenzó diciendo Nin Novoa mientras se iba acalorando. "Tenemos centenares de pedidos de acceso a la información pública que me parece están distorsionando el objeto de aquella ley, que era transparentar toda la información en materia pública", dijo.

La "catarsis" del ministro se da una semana después de que se conociera que la Justicia le había negado a un periodista el acceso a la información sobre los gastos de las representaciones diplomáticas. Según Nin Novoa, "la mayoría de las cosas están en la web", y el resto "podían perjudicar las relaciones de Uruguay con algunos países".

La ONG Cainfo, que vela por el derecho a informar e informarse, dijo que llegó el momento de "discutir cambios" a la ley.