

«Del dicho al hecho: derecho de acceso a la información pública en Uruguay»

Rafael Piñeiro Rodríguez y Cecilia Rossel

DICIEMBRE DE 2014

- Los avances normativos y las leyes de acceso a la información pública que aumentan los derechos y las posibilidades de control social al Estado y sus representantes, constituyen potenciales mejoras de las democracias. Es en la fase de su aplicación donde se dirime su efecto real. Si esas leyes solo funcionan para aquellos que tienen de por sí mayores posibilidades económicas o detentan algún tipo de estatus, lejos de mejorar el estado de derecho aumentan la inequidad de los ciudadanos ante la ley.
- El análisis de un estudio sobre el funcionamiento de la Ley de Acceso a la Información Pública en Uruguay revela que los periodistas tienen un alto conocimiento de la ley y del organismo encargado de controlar su cumplimiento y, no obstante, menos de un tercio de ellos declara haberla utilizado para su trabajo.
- La brecha entre el contenido y la aplicación de las leyes genera espacios para la discrecionalidad burocrática; el estudio revela también servidores públicos omisos en el cumplimiento de la ley o un cumplimiento, en general relativamente bajo.
Solo aquellos que conocen la ley y pueden invocar su existencia para hacer cumplir su derecho tienen mayores probabilidades de recibir respuesta. Esta posibilidad parece estar solo abierta a los hombres, en tanto en los datos que aquí se presentan señalan que las mujeres que invocan la ley no reciben un mejor trato respecto a aquellas que no lo hacen.
- De esta manera la sanción de leyes de acceso a la información pública parece ser condición habilitante para la materialización de un derecho que depende de otras políticas que deberán surgir entre otros, de las conclusiones de sistemáticas evaluaciones y monitoreos sobre su eficacia.



Índice

■ 1. Introducción	3
■ 2. El acceso a la información pública en Uruguay	4
■ 3. La visión de los periodistas	6
Confianza en las instituciones y percepción de corrupción	6
Conocimiento y uso de la Ley 18.381 de Acceso a la Información Pública	7
■ 4. El cumplimiento de la Ley 18.331 de Acceso a la Información Pública en Uruguay	8
El cumplimiento con la Ley	10
Discriminación y sesgos en el cumplimiento	10
■ 5. Conclusiones y recomendaciones de políticas	12
■ Referencias bibliográficas	13



1. Introducción

Desde 1997, Uruguay ha aprobado varias modificaciones legales y ha creado numerosas instituciones dedicadas a favorecer la transparencia en la administración y a combatir la corrupción. Una de ellas es la Ley 18.381 de octubre de 2008 que regula el derecho de acceso a la información pública. Este avance no es aislado. Mientras que en 1978 sólo 2 países habían adoptado leyes de este tipo, en el año 2014 el número de países con leyes de acceso a información pública llegó a los 100. Ésta tendencia mundial también se confirma en América Latina (Mendel, 2009; Suominen, 2003). Desde la aprobación de la ley de acceso a la información pública en Colombia, pionera en instaurarla en 1985, trece países han adoptado leyes o algún otro tipo de legislación orientada a garantizar a los ciudadanos el acceso libre a la información (Mendel, 2009). Sumando América Latina y el Caribe, en la actualidad 16 países han adoptado leyes de esta naturaleza.

Buena parte del debate político y académico respecto a las leyes que buscan promover la transparencia está asociado al funcionamiento de estas normas y en particular a su nivel de cumplimiento, lo que en inglés se denomina *enforcement*. El funcionamiento efectivo de las normas sobre la transparencia es fundamental dado que de él depende que en verdad cumplan con el objetivo no solo de favorecer el proceso democrático de rendición de cuentas, sino de legitimar al régimen democrático. Las normas que obligan a los Estados y a sus funcionarios tienden a ser sistemáticamente incumplidas, más allá del compromiso de los gobiernos por respetarlas, siempre que desde la ciudadanía y la sociedad civil no se controle y se demande su observancia.

La literatura indica que aunque parece existir un efecto positivo de las leyes de acceso a la información en la disposición gubernamental a proveer información a los ciudadanos, la sola aprobación de la ley no parece ser suficiente para garantizar acceso efectivo a la información gubernamental (Darch & Underwood, 2005; Roberts, 2000). Algunos estudios sugieren que el cumplimiento a las solicitudes de información es relativamente bajo y que

el “rechazo silencioso” es la respuesta más común por parte de los gobiernos, incluso en países con legislación específica sobre el tema (Open Society Justice Initiative, 2006). El no cumplimiento asume distintas formas, a veces las respuestas llegan tarde, a veces ni siquiera se acepta la solicitud.

En este marco, analizar la efectividad de la Ley 18.381 se transforma en un problema relevante para el funcionamiento democrático en Uruguay. De su *enforcement* depende que sea fuente de transparencia para los procesos de administración y gobierno, desestime o disuada conductas corruptas o discrecionales, facilite la rendición de cuentas, y permita el acceso a información a agentes sociales y ciudadanos para participar en el proceso de discusión sobre el diseño, implementación y ejecución de políticas públicas.

El funcionamiento de las leyes se puede estudiar de diferentes maneras. Una de ellas es la percepción que actores o expertos tienen respecto al cumplimiento de las normas. En este sentido, trabajar con públicos que tienden a estar en contacto con el Estado, a demandar sus servicios o interactuar como contrapartes sociales, es una de las estrategias de análisis más fecundas. Los periodistas y la prensa en general cumplen un rol determinante en la democracia como agentes de control de la transparencia en la gestión pública. Son quienes están en mejores condiciones para advertir prácticas que se desvían de las normas e informar a la opinión pública sobre acciones discrecionales o directamente corruptas por parte de la burocracia o el gobierno.

Otra forma de analizar el funcionamiento de las leyes refiere a los niveles de *enforcement*. El nuevo escenario de las leyes de acceso a la información ha abierto una oportunidad renovada para re-estudiar la conducta discriminatoria, ya que los funcionarios públicos pueden verse tentados a responder solo, o con mayor velocidad, a las solicitudes provenientes de ciudadanos pertenecientes a las clases socioeconómicas más altas, y a los grupos más poderosos. Al hacer esto, contribuirían a reducir la asimetría de información entre el gobierno y estos grupos, pero al mismo tiempo ampliarían la brecha entre



éstos y los sectores más vulnerables, incrementando el acceso desigual a la información.

En un entorno de bajo cumplimiento de la norma, en donde la respuesta queda librada a la discrecionalidad del organismo, de las oficinas o de los funcionarios públicos que las reciben, es esperable que esa misma discrecionalidad opere favoreciendo a determinados perfiles de ciudadanos que sean tratados especialmente por pertenecer a determinado grupo social o profesión. Asimismo, invocar la ley que otorga el derecho a recibir la información puede imponer en la burocracia la necesidad de responder. Aquellos que están en condiciones de decidir si responder o no al pedido, saben que quien solicita información está al tanto de que la no respuesta representa un incumplimiento de la ley. Otro aspecto a tomar en cuenta respecto a los sesgos en las respuestas es el sexo de quienes solicitan información.

En este documento se analizan los resultados de un proyecto que estudia las opiniones y experiencias de periodistas respecto al funcionamiento de la Ley 18.381 sobre derecho de acceso a la información pública. En particular, se indaga la utilización por parte de los periodistas de esta norma, la percepción sobre el cumplimiento de los diferentes organismos públicos, las barreras técnicas y materiales que enfrentan a la hora de demandar información a las agencias estatales, y los aspectos de la normativa que deberían cambiarse.

En segundo lugar, se evalúa el grado de cumplimiento de la ley con una estrategia metodológica innovadora (“comprador misterioso”) similar a la que se usa en marketing para investigar el cumplimiento de promociones por parte de los comercios. Este tipo de estrategias permite estudiar el cumplimiento de los agentes de las normativas vigentes.

2. El acceso a la información pública en Uruguay

Las transformaciones en las condiciones de acceso a la información pública en Uruguay son rela-

tivamente recientes. La Ley 18.381 de Acceso a la Información Pública fue aprobada en octubre de 2008 por el Parlamento y fue la primera de su tipo en Uruguay. La ley busca “[...] *la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública.*”¹. Esta información es toda la que provenga o esté en posesión de cualquier organismo público, estatal o no. La ley no aplica, sin embargo, a excepciones² o secretos.

La normativa uruguaya se basa en el derecho universal al acceso a la información pública, sin perjuicio de su nacionalidad o carácter. Los organismos afectados por esta ley deben sistematizar su información y difundir información básica sobre ellos³ de forma permanente en su sitio web u otro medio de difusión (transparencia activa) y cada año cada organismo afectado debe presentar un informe que detalle las solicitudes y el tratamiento de las mismas.

La ley establece que toda persona interesada en acceder a información de los organismos gubernamentales debe hacerlo mediante solicitud escrita ante el titular del organismo, incluyendo su identificación, domicilio y forma de comunicación, la

1. Cap. 1º, Art. 1º

2. Cierta información se cataloga como reservada: la que pueda perjudicar la defensa nacional, afectar las relaciones internacionales, dañar la estabilidad financiera, poner en riesgo a personas, implicar la pérdida de ventajas competitivas o desproteger descubrimientos. Es confidencial aquella información patrimonial, o que pudiera ser útil a un competidor, o que está: “*amparada por una cláusula contractual de confidencialidad*”. Incluye a los datos personales con previo consentimiento informado. La información clasificada como reservada se considera como tal durante 15 años desde su clasificación. Solo es posible negar la información “*mediante resolución motivada del jerarca del organismo que señale su carácter reservado o confidencial*”.

3. Esta información básica refiere a (i) Estructura orgánica, (ii) Facultades de cada unidad administrativa, (iii) Estructura de remuneración, (iv) Información sobre presupuesto, (v) Concesiones, licitaciones y permisos, y beneficiarios de los mismos, (vi) Información estadística de interés y (vii) Mecanismo de participación ciudadana, como unidad y domicilio al cual dirigir las solicitudes de información.



descripción de la información requerida y opcionalmente el soporte en el cual recibirla. Por otro lado, la ley señala que las solicitudes no obligan a los organismos a crear información nueva y que, si este fuera el caso, se debe comunicar por escrito que la denegación se sustenta en la inexistencia de la información pedida.

En cualquier caso, los organismos tienen la obligación de permitir el acceso o en su defecto dar respuesta a la consulta en el momento en que se la solicita. Los organismos disponen de 20 días hábiles para permitir, denegar el acceso o responder la consulta, existiendo una prórroga de 20 días en casos excepcionales. Pasados los 20 días iniciales, si no hubo solicitud de prórroga o una resolución expresa, la persona puede acceder a la información respectiva, siendo una falta grave la negativa de un funcionario a otorgarla⁴. Si la resolución es favorable, se permite la consulta de los documentos en las oficinas o se otorga una copia auténtica del documento. La ley establece, además, que este acceso siempre es gratuito.

Tras la aprobación de la ley, en 2009 se firmó el Decreto 484/09, recomendando a los ministros y a los organismos públicos cumplir con la transparencia activa exigida en ella. También se recomendó la realización de una autoevaluación de las páginas web. Posteriormente, en diciembre de 2013 se aprobó la Ley 19.178, que especifica la información reservada como aquella que puede: “Afectar la provisión libre y franca de asesoramientos, opiniones

o recomendaciones que formen parte del proceso deliberativo de los sujetos obligados, hasta que sea adoptada la decisión respectiva, la cual deberá estar documentada”. Además, plantea que la clasificación de la información como reservada debe ser realizada en el momento en que se genera y solo excepcionalmente puede clasificarse como reservada cuando se reciba una solicitud de acceso a la misma.⁵

A partir de la aprobación de la ley han surgido distintas iniciativas orientadas a facilitar el flujo de solicitudes de acceso a información a organismos públicos.⁶ También existen algunos antecedentes recientes de investigaciones destinadas a evaluar el nivel de cumplimiento de algunos organismos con lo que establece la ley. Así, por ejemplo, CAinfo (2010) estudia a la Intendencia de Montevideo en relación a trámites, peticiones y solicitudes de acceso a la información en tres áreas: Acondicionamiento Urbano, Desarrollo Ambiental y Recursos Financieros. A partir del envío de solicitudes a través de la Defensoría del Vecino⁷, el estudio encontró demoras innecesarias y accesibilidad limitada, debido en parte a la ilegibilidad de algunos documentos, así como escasa claridad en los procedimientos (CAinfo, 2010). Un estudio posterior

4. La ley también detalla los procedimientos judiciales que garanticen el acceso. Estos pueden efectuarse cuando haya una negativa a expedir la información o una demora más allá de los plazos. La acción puede ser ejercida por el sujeto interesado o sus representantes o sucesores. Son faltas graves: (i) “Denegar información no clasificada como reservada o confidencial”, (ii) “Omitir o suministrar de forma parcial esta información mediando el dolo o la mala fe”, (iii) “Permitir el acceso injustificado a datos reservados o confidenciales” y (iv) “Utilizar la información de manera indebida”. Los organismos tienen un año desde la publicación de la ley para crear su sitio web con la información mencionada en un formato de fácil acceso. Los registros deben adecuarse a los dos años de la publicación

5. Para esto tienen 5 días hábiles para remitirse a la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP). Esta puede pedir la desclasificación si no se ajusta a estos principios. La UAIP siempre puede acceder a la información para evaluar la clasificación.

6. El proyecto ¿Qué Sabes? (QS) nace al ser aprobada la ley 18.381 de Acceso a la Información Pública, que habilita las solicitudes de acceso a información en organismos públicos. Pero la complejidad de este proceso atenta contra el espíritu de transparencia de la ley. Por lo tanto QS surge como una herramienta en línea que permite generar pedidos de información bien estructurados y enviarlos. Alcanza con saber el nombre del organismo.

7. Las notas también fueron enviadas por fax, se les realizó seguimiento telefónico y por mail entre los meses de febrero y junio de 2010. Si bien la muestra no es representativa, revela algunos de los problemas más frecuentes que aparecen al hacer una solicitud. Se evidencio discrecionalidad en casi 40% de los expedientes monitoreados por CAinfo. Además de esto, se realizaron 8 encuestas a reclamantes en la Defensoría del Vecino.



explora el cumplimiento de la obligatoriedad de la clasificación de la información en poder de los organismos públicos. Por otro lado, CAinfo (2013) analiza las circunstancias en las que se realizó la clasificación de información y las interpretaciones que distintos organismos públicos hacen de lo que establece la norma respecto a la clasificación previa a los pedidos. El estudio encontró que muy pocos sujetos obligados por la ley cumplieron con los plazos previstos para la clasificación, faltando organismos de peso, como la Suprema Corte de Justicia o la Corte Electoral. Finalmente, CAinfo & UCU (2013) muestra los escasos avances que los organismos gubernamentales han tenido en el cumplimiento de obligaciones mínimas que impone la ley.⁸

3. La visión de los periodistas

El estudio de las percepciones y comportamientos de públicos específicos que por su naturaleza o actividad son impactados por el funcionamiento de determinadas normativas, es una estrategia que permite obtener información respecto al funcionamiento de las normas. En consecuencia, el análisis de las opiniones y conductas de los periodistas (uno de los públicos interesados en acceder a información que está en manos del Estado) ayuda a entender y evaluar la aplicación de la Ley 18.381 en Uruguay.⁹

8. Esta investigación explora los sitios web de 40 de los sujetos obligados por la ley, el estudio verifica la existencia o no de la información que la ley obliga a publicar a partir de 47 indicadores.

9. Los datos que se analizan aquí son producto de una encuesta realizada a periodistas que abordó como temas principales el conocimiento y la utilización la Ley 18.381 de Acceso a la Información Pública por parte de los periodistas en Uruguay, las formas a través de la que suelen acceder a información del Estado, sus percepciones respecto al funcionamiento de la ley y a los niveles de transparencia en Uruguay, entre otros asuntos. Esta encuesta se realizó a través de formularios autoadministrados usando una plataforma virtual entre julio y agosto de 2014. Fue respondida en forma completa por 197 periodistas.

Confianza en las instituciones y percepción de corrupción

La confianza y la percepción de corrupción son indicadores del desempeño institucional y de la legitimidad que se le otorga a las decisiones y acciones de las diferentes instituciones. Bajos niveles de confianza en las instituciones y altos niveles de corrupción suelen estar asociados y señalar problemas serios en el funcionamiento de las instituciones y del estado de derecho. Cuando se le consulta a los periodistas acerca del nivel de confianza que tienen en distintas instituciones se observa que en promedio tienen evaluaciones que se agrupan en niveles intermedios de confianza. Esto indica una percepción relativamente uniforme sobre la confianza que expresan en las instituciones. Aunque con diferencias menores, los periodistas muestran tener niveles de confianza más bajos hacia los funcionarios públicos y los gobiernos municipales, mientras que los organismos de contralor (el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo) son las instituciones que registran los niveles promedio de confianza más altos.

Quienes residen en el interior muestran niveles mayores de confianza en los gobiernos municipales, en los gobiernos departamentales, y en los partidos políticos que sus pares de Montevideo. La situación inversa se observa en la confianza promedio hacia el parlamento, donde quienes viven en el interior muestran niveles de confianza menores que quienes habitan en Montevideo.

Cuando se pregunta sobre los niveles de corrupción percibidos en las instituciones, la mayoría de las respuestas sobre las diferentes instituciones indican que hay poca o ninguna corrupción. Cerca de un tercio señalan que hay bastante corrupción y menos de una de cada 10 respuestas expresan que existe mucha corrupción. La Policía, seguida por los empresarios y los gobiernos departamentales son las categorías en que los periodistas piensan que existe más corrupción. Quienes están mejor posicionados son nuevamente los organismos de contralor, el Tribunal de lo Contencioso Adminis-



trativo y el Tribunal de Cuentas. Estos resultados son consistentes con los observados acerca de los niveles de confianza.

Aunque con diferencias entre instituciones, los niveles de confianza y la percepción de transparencia que reportan los periodistas en Uruguay dan cuenta de que si bien el fenómeno de la corrupción en Uruguay está lejos de ser inexistente, no es un problema acuciante que determine altos niveles de corrupción y concomitantemente bajos niveles de confianza. Estos resultados son similares a los que se observan al analizar las percepciones de otros públicos y de la opinión pública en general, reportada en otras investigaciones sobre el tema en Uruguay (ICP, 2002; ICD, 2009; Buquet, 2009; Buquet & Piñeiro, 2014).

Conocimiento y uso de la Ley 18.381 de Acceso a la Información Pública

Las leyes que garantizan a los ciudadanos la posibilidad de demandar información de carácter público al estado dependen para su funcionamiento de que los ciudadanos conozcan ese derecho y sean capaces de ejercerlo. Para esto las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil que promueven el uso de este tipo de leyes, tienden a desarrollar campañas de difusión que informan a los ciudadanos de su existencia y funcionamiento. Es por lo tanto pertinente, para analizar el funcionamiento de la Ley 18.381 de Acceso a la Información Pública, indagar sobre el conocimiento que tienen de esta ley los periodistas.

Entre los periodistas está ampliamente extendido el conocimiento de la ley de acceso a la información pública y también es muy significativo el conocimiento de su funcionamiento efectivo (a través de casos emblemáticos) y de la institucionalidad que sostiene a la normativa. Casi la totalidad de los periodistas dice conocer la Ley de Acceso a la Información Pública. Seis de cada diez periodistas dice conocer cuál es el organismo encargado de controlar el funcionamiento y la aplicación de la ley, dentro de estos casi la mitad identifica a la UAIP o Agesic.

Si comparamos la utilización de medios formales vs. informales de acceso a información sobre el Estado, vemos que casi la mitad de los periodistas sostiene que la mejor forma de acceder a información es a través de pedidos informales, mientras que cuatro de cada diez señala que la mejor forma es a través de mecanismos formales. Dentro de los que opinan que la mejor forma son los medios formales, solo la mitad (dos de cada 10 del total de encuestados) piensan que las solicitudes son la mejor forma. No es extraño que los mecanismos informales y la información proporcionada en los sitios web, por su celeridad, sean los que primen y que las solicitudes formales sean un mecanismo subsidiario que se transita cuando no se puede acceder a la información por otros medios.

Las políticas de transparencia activa, la publicación de información por parte de las instituciones estatales a través de diferentes medios, son un componente central de las leyes de acceso a información pública. Los periodistas utilizan con frecuencia las páginas web de las instituciones públicas como medio para proveerse de información. Nueve de cada diez periodistas declara haber visitado la página web de algún organismo público por lo menos una vez en el último año para buscar información.

Las páginas que más consultan los periodistas en busca de información pública son aquellas que corresponden a los ministerios y a la Presidencia de la República y unidades dependientes. En el otro extremo, las páginas menos consultadas son las de personas públicas no estatales y las de las juntas departamentales. Respecto al grado de satisfacción con las páginas visitadas, un tercio se declara satisfecho con la información provista, mientras que cuatro de cada diez adopta una postura neutral y dos de cada diez se declaran insatisfechos. En términos generales, los niveles de aceptación y rechazo parecen mostrar una situación aceptable en cuanto a divulgación de información por parte de los organismos públicos, que sin embargo está lejos de lograr evaluaciones netamente positivas.

El funcionamiento de las políticas de transparencia pasiva, que estriba en la respuesta de los organos-



mos públicos a las solicitudes de acceso a información realizada por los ciudadanos, depende, por un lado, de que existan solicitudes y, por otro, de que esas solicitudes sean respondidas por el Estado. Estos dos factores tienden a interactuar fuertemente. Se necesitan pedidos para que el Estado pueda responder y se necesita de la respuesta del Estado a los pedidos para que a su vez se estimulen las solicitudes. El buen funcionamiento del sistema depende de la existencia de demanda de información, que a su vez depende de la respuesta a esa demanda y a la demostración que genera frente a los ciudadanos respecto a que no es una pérdida de tiempo realizar la solicitud.

Aproximadamente un tercio de los periodistas encuestados dice haber realizado solicitudes alguna vez. Entre los que realizaron solicitudes, la mayoría declara haber realizado más de una solicitud. A su vez, casi la mitad las solicitudes se realizaron en el último año. Estos datos indican un uso relativamente frecuente y creciente del mecanismo de las solicitudes.

Dentro de los medios utilizados para realizar las solicitudes, los más mencionados son canales más tradicionales: entrega personal de la solicitud y por carta. Las formas electrónicas (contempladas en la ley), que son las que reducen los costos de solicitud, representan una proporción muy menor y seguramente estén vinculadas a los requerimientos o condiciones que imponen los organismos para recibir solicitudes.

Los periodistas que realizaron aclaraciones adicionales sobre los métodos empleados recalcan la necesidad de usar varios métodos simultáneamente para lograr que su solicitud sea tenida en cuenta. Muchas veces dicen haber comenzado por un medio y luego tuvieron que emplear otros. A su vez, casi uno de cada cuatro periodistas que realizaron solicitudes debieron reformular su pedido a través de un canal particular o recibieron consultas sobre por qué efectuaron el pedido. Esto habla de una aplicación incorrecta de la ley. Las consultas sobre las razones de los pedidos no están contempladas por la ley y en ella se establece claramente que los

pedidos no tienen que ser fundamentados por el solicitante (art. 3° Ley 18.331).

Con respecto al contenido de las solicitudes, el tipo de información que los periodistas más solicitan es la referida a datos sobre el organismo (4 de cada 10 pedidos), seguidos por las solicitudes de información respecto a decisiones de jerarcas (3 de cada 10). Estas solicitudes se dirigen en mayor proporción a los distintos Ministerios, aunque también cabe notar que los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados reciben una cuarta parte de estas solicitudes.

Del total de pedidos de información que los periodistas encuestados dicen haber realizado, algo más de la mitad, fueron contestados. Entre las solicitudes que sí obtuvieron respuestas solo seis de cada diez dicen haberse recibido dentro de los plazos que la ley establece. Entre quienes no obtuvieron respuesta a sus solicitudes, poco más de un tercio optó por apelar a una instancia superior. Considerando todas las solicitudes que los periodistas dicen haber realizado, en cuatro de cada diez la información fue utilizada para difundir en el medio en el que el periodista trabaja y en tres de cada diez la información nutrió investigaciones periodísticas.

4. El cumplimiento de la Ley 18.331 de Acceso a la Información Pública en Uruguay

Con el objetivo de analizar los niveles de cumplimiento de ley en Uruguay se realizó un experimento de campo aleatorio (*randomized field experiment design*) que implicó el envío de solicitudes de acceso a información a 320 organismos públicos.¹⁰ Este universo incluye organismos de diversa naturaleza, que fueron categorizados en cuatro grupos:

10. La lista de sujetos obligados fue proporcionada por la Unidad de Acceso a la Información Pública.



Tabla 1

Distribución del universo de organismos que son sujetos obligados por la Ley según estrato

Estrato	Organismos incluidos	Número de casos
Administración central y organismos vinculados	Ministerios y dependencias ministeriales (direcciones nacionales, organismos asociados, incluyendo Policía –jefaturas–, Fuerzas Armadas), Presidencia, OPP, Poder Judicial y Poder Legislativo	130
Entes autónomos y servicios descentralizados	Entes autónomos, organismos autónomos, servicios descentralizados (Facultades, centros de salud y hospitalarios), empresas públicas, organismos reguladores	114
Personas públicas no estatales	Agencias, cajas, comisiones honorarias, cooperativas y corporaciones, fondos, institutos de derecho privado	38
Gobiernos departamentales	Intendencias, juntas departamentales	38
Total		320

Se definieron ocho tratamientos, cada uno de ellos asociados a ocho perfiles de solicitantes de información. La asignación de casos a cada tratamiento se realizó en forma aleatoria, con el objetivo de controlar posibles sesgos asociados a los tipos de

instituciones y los potenciales diferenciales que pueden tener *a priori* en la forma en que responden a las solicitudes. A continuación se describen los tratamientos y la cantidad de casos en cada uno de ellos discriminada por estrato:

Tabla 2

Descripción de los tratamientos y número de casos por grupo

Tratamiento	Perfil	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Total
1	Empresario hombre	17	13	8	2	40
2	Empresaria mujer	15	16	4	5	40
3	Ciudadana mujer que invoca la ley	20	12	4	4	40
4	Ciudadano hombre que invoca la ley	14	15	6	5	40
5	Periodista hombre	20	12	6	2	40
6	Periodista mujer	15	14	2	9	40
7	Ciudadana común mujer	13	15	6	6	40
8	Ciudadano común hombre	16	17	2	5	40
Total		130	114	38	38	320

El experimento implicó el envío de una misma solicitud por vía electrónica, que preguntaba a todos los organismos el número de funcionarios presupuestados que trabajaban en el organismo al 31/12/2013. Las solicitudes fueron enviadas todas un mismo día e incluían información básica sobre el perfil del individuo que requería acceso a la in-

formación. A partir del seguimiento de cada uno de estos envíos se construyó una base de datos, que incluye la información sobre las respuestas obtenidas a cada solicitud enviada.

El análisis de los datos incluyó la descripción de los niveles de cumplimiento por parte de los organis-



mos respecto a la entrega de la información solicitada y, en un segundo momento, la estimación de las diferencias entre los distintos tratamientos, con el objetivo de determinar si existe un trato diferencial a distintos tipos o perfiles de ciudadanos.

El cumplimiento con la Ley

De las 320 solicitudes enviadas, 55 (17,2%) tuvieron una respuesta favorable que derivó en la entrega de la información solicitada. De éstas, 22 provinieron de organismos de la Administración Central y vinculados, 15 de entes autónomos y servicios descentralizados, 9 de personas públicas no estatales y otros 9 de gobiernos departamentales (intendencias y juntas departamentales).

Esto revela una pauta de respuestas relativamente similar entre distintos tipos de organismos. Dentro de este panorama, los dos últimos grupos (personas públicas no estatales y gobiernos departamentales) presentan tasas algo más altas de respuesta, mientras que la administración central y los entes autónomos y servicios descentralizados son los que mostraron las más bajas.

Discriminación y sesgos en el cumplimiento

Los hombres reciben más respuestas que las mujeres. Asimismo existe una paridad en 11 respuestas entre los grupos de periodistas, empresarios y ciudadanos comunes (control). El grupo de ciudadanos que invoca la ley presenta niveles de respuesta muy superiores (22) al resto. Dentro de este grupo, esa diferencia es explicada por el número de respuestas que reciben los hombres que invocan la ley (15). Este mayor número de respuestas de hombres que invocan la ley también explica la diferencia entre respuestas a hombres y mujeres en general, ya que dentro de los restantes grupos el número de respuestas que reciben ambos sexos son similares.

De los 8 tratamientos realizados, solo en aquellos en que los ciudadanos invocan la ley, y en particular en aquellos en que los que la invocan son hombres, el efecto de nuestro tratamiento fue significativo

estadísticamente. Los resultados indican que no parece existir un sesgo de género (hombres vs. mujeres), ni de profesión (periodistas o empresarios vs. ciudadanos que no explicitan profesión). Dado los bajos niveles de respuesta (17,2% para el total de las solicitudes realizadas), se podría decir que el Estado es omiso en responder de igual manera tanto a hombres como a mujeres y a periodista o a empresarios que a ciudadanos comunes.

Sí se registra un efecto significativo cuando los solicitantes invocan la ley de acceso a la información pública para hacer la solicitud. En promedio solicitar invocando la ley aumenta la probabilidad de recibir respuesta en un 13,8%. Sin embargo, si observamos qué sucede dentro de quienes invocan la ley, cuando quienes la invocan son hombres el efecto promedio alcanza el 25% respecto a los hombres que no invocan la ley, mientras que el de las mujeres que invocan es de sólo el 2,5% más que el de las mujeres que no lo hacen (no significativo estadísticamente). Esto indica que solo los hombres pueden mejorar sus posibilidades de recibir respuesta invocando la ley.

A continuación se listan una serie de respuestas que recibieron los pedidos. Estas respuestas ilustran el desconocimiento de quienes los reciben y deciden sobre dar o no respuesta, respecto a la ley.

- *“Con mucho gusto daremos la información, siempre que ud. represente a algún organismo que quede habilitado por la Ley de Protección de Datos Personales”*
- *“Sr. XXX, quisiera poder ayudarlo pero si usted esta realizando está investigación sabe que hay información que es confidencial. Estaría bueno saber más sobre que es la investigación que está desarrollando, para qué??, para quién?? objetivo?? dónde va a ser usada y/o publicada??? quién se responsabiliza?? y todo otro dato que me aclare lo solicitado y vea si puedo ayudarlo”*
- *“...a los efectos de poder responder su solicitud a la brevedad le agradecemos que nos amplíe los datos de su presentación. A saber: quién desarrolla la investigación y el marco de la misma. Cuál es su ocupación, etc.”*



- *“Usted requiere información de (nombre de organismo) pero no nos explica motivos ni organismo al que pertenece”*
- *“...disculpas del caso por la demora en la respuesta. No es que no tuviéramos los datos disponibles, solo que necesitamos la autorización para brindar la información”*
- El siguiente texto de una comunicación interna entre funcionarios aparece en el correo de respuesta que recibimos: *“XXXX, te paso este correo. No sé q quiere ni q es esa empresa o si corresponde dar info”*. La respuesta que se recibe en ese mismo correo electrónico dice: *“Ante el reiterado planteo de solicitud de datos de nuestros beneficiarios, desearíamos saber los motivos que determinan vuestro reclamo, ya que no suministramos datos de los mismos si no son por motivos por demás fundados”*
- *“Estimada: Solicito a usted coordine con la suscrita para asistir a esta Dirección Nacional con el fin de “darse vista “ del asunto de su interés.”* Cuando señalamos que nos era imposible presentarnos personalmente nos respondieron: *“Estimada: Lamento comunicarle que nuestro asesor jurídico dispuso se le diera vista del expediente, por lo cual me veo en la necesidad de solicitarle su concurrencia a ésta en el horario de 9 a 16 horas de lunes a viernes.”*
- *“1) Ser presentado por escrito en el Organismo. 2) Ante el titular del organismo que posee la información. 3) Con identificación del solicitante, su domicilio y mecanismo de contacto. 4) Contener una determinación cierta de la información que se solicita. 5) Identificación del soporte preferido para la información, lo cual no obliga a quien tiene la información. Al no cumplirse los mismos en la petición que usted realiza por mail no es posible acceder a su solicitud, le sugiero que presente la solicitud de acuerdo a lo estipulado en la Ley,”* (en ningún momento se aclara cuáles de las condiciones no se cumplían en nuestra solicitud).
- *“Para enviarle la información me tiene que explicitar si estudiante (en este caso la solicitud la realiza la Institución donde usted estudia especificando su nombre y que está realizando la investigación) Si es profesional para que medio trabaja y es ese medio el que la solicita.”*
- *“(Nombre y cargo del jerarca), comunica a Usted que a efectos de cumplir con su solicitud se deberá enviar una nota firmada con la aclaración, para que fines y organismo se realiza la investigación”*
- *“En respuesta a vuestra solicitud, le informamos que, lamentablemente, no podemos brindar esa información.”*
- *“No conocemos tu ubicación institucional o el motivo por el cual necesitas esta información. Agradecemos te presentes e identifiques tu número de documento.”*
- *“Ese tipo de información no se envía por correo electrónico.”*
- *“Le agradecemos nos informe de donde proviene la solicitud de información realizada a la (nombre del organismo) en la que remite su dirección y un domicilio en calle (dirección del solicitante). Sepa disculpar la molestia pero es un dato necesario para legitimar la consulta.”*
- *“Le informamos que no podemos cumplir con lo solicitado sino recibimos una solicitud formal en la que conste motivos de la misma, así como identificación de la empresa, servicio o institución a la que Ud. pertenece.”*
- *“deberá presentar una nota escrita con la solicitud en la Mesa de Entrada (nombre y dirección del organismo). En su correo, Ud. invoca actuar en nombre y representación de una persona jurídica (nombre de la empresa al que el solicitante hacer referencia), pero no lo acredita, conforme lo establecido por el artículo 24 del Decreto 500/991. Asimismo, no acredita su identificación. Señala en su comparecencia que la solicitud es en el marco de la actividad empresarial que desarrolla, sin mencionar de qué se trata ni para qué va a ser utilizada la información. Por ello, le adelantamos la necesidad de acompañar la nota escrita con las acreditaciones correspondientes, de acuerdo a la normativa vigente.”*
- *“Estimada (nombre de la solicitante): en el marco de que es que ud. Solicita esta informacion?”*
- *“los datos solicitados tiene carácter reservado.”*



5. Conclusiones y recomendaciones de políticas

La sanción de normas está lejos de asegurar el cumplimiento efectivo de las leyes. El estado de derecho no solo depende entonces del derecho positivo, sino de que los derechos y garantías que le otorgan las leyes a los ciudadanos se puedan materializar. El funcionamiento del estado de derecho depende de la forma en que funciona el Estado y cómo este se ciñe a la ley garantizando a los ciudadanos un trato igualitario y ajustado a la norma.

Los avances normativos como las leyes de acceso a la información pública, que otorgan a los ciudadanos más derechos y mayores posibilidades en términos del control del Estado y de sus representantes, tienden a observarse como avances significativos en el mejoramiento de las democracias. Sin embargo, es en la fase de su cumplimiento donde se dirime su efecto. Si estas leyes solo funcionan para aquellos que tienen de por sí mayores posibilidades económicas o detentan algún tipo de estatus, lejos de mejorar el estado de derecho aumentan la inequidad de los ciudadanos ante la ley. Aquellos que tienen más poder tienen un recurso más a disposición que aquellos que no lo tienen.

Los resultados de la encuesta a periodistas dan cuenta de las percepciones que los periodistas, un público “experto” y usuario frecuente de información producida por los organismos públicos, tiene respecto a la transparencia en el Estado en general y al funcionamiento de esta ley en particular. El estudio muestra que los periodistas tienen un alto conocimiento de la ley y del organismo encargado de controlar su cumplimiento. Pese a esto, existe un predominio del uso de páginas webs y mecanismos informales para el acceso a la información pública entre los periodistas. En contraste, menos un tercio de los periodistas encuestados declara haber realizado una solicitud de acceso a información pública.

Poco más de la mitad de estas solicitudes ha sido realizada en el último año, lo que denota un uso frecuente y una práctica creciente de este meca-

nismo. Estas solicitudes suelen orientarse a recabar datos sobre los organismos y decisiones de los jerarcas. En general, la información obtenida es utilizada para difundir en los medios en los que el periodista trabaja o para realizar investigaciones periodísticas.

Los niveles de respuesta obtenidos frente a los solicitudes son bajos, poco más de la mitad de las solicitudes realizadas por periodistas son contestadas. Sin embargo, estos valores contrastan con el nivel de cumplimiento a obtenido a través del experimento (en el entorno del 20%, incluso en los perfiles de periodistas). Como los periodistas declaran, el éxito de las solicitudes aumenta cuando se hacen repetidamente y por más de una vía. Por otro lado, aunque no es una conducta extendida, se registran casos en los que los periodistas apelaron a instancias superiores para obtener la información.

A partir de la evidencia recogida en el experimento de campo, se observa que cuando existe una brecha entre la sanción de las leyes y la aplicación de la misma, aparecen espacios para la discrecionalidad de las burocracias. En este caso, los servidores públicos parecen ser omisos en el cumplimiento de la ley o el cumplimiento es en general relativamente bajo, como otros estudios ya han señalado. Algo menos de un 20% de nuestras solicitudes fueron respondidas. Solo aquellos que conocen la ley y pueden invocar su existencia para hacer cumplir su derecho tienen mayores probabilidades de recibir respuesta. Al mismo tiempo esta posibilidad parece estar solo abierta a los hombres, en tanto en nuestro experimento las mujeres que invocan la ley no reciben un mejor trato respecto a aquellas que no lo hacen.

Tanto las percepciones y comportamientos de los periodistas registrados como los datos que arrojó el experimento de envío de solicitudes, señalan que la sola sanción de la ley no garantiza el derecho. Por lo tanto, tan importante con el consagrar los derechos, y en este caso particular el de acceso a información pública, es trabajar en incrementar el cumplimiento a través del diseño de instituciones y de capacitación a usuarios y servidores públicos.



La ley por sí sola no construye el estado de derecho. Es necesario el compromiso de parte del Estado y de la sociedad civil para generar las condiciones que, a través de la inversión de recursos, el monitoreo y la demanda, produzcan el cumplimiento efectivo de las normas.

La evidencia recogida en este estudio indica la necesidad de trabajar desde las políticas públicas para mejorar los niveles de cumplimiento con la ley desde la burocracia. En este sentido, se recomienda:

- Avanzar en la capacitación de los funcionarios públicos para mejorar su conocimiento de la ley, sus objetivos, las obligaciones que ésta impone y las condiciones que establece para el cumplimiento de éstas.
- Profundizar la política de identificación de responsables de transparencia activa y pasiva en los diferentes sujetos obligados. Asimismo se requiere la apertura de canales claros para realizar las consultas en cada uno de los organismos (habilitando los medios electrónicos para rea-

lizar las solicitudes). Esta construcción institucional es determinante para asegurar el cumplimiento de la norma y el trato igualitario de los ciudadanos que solicitan información.

- Fortalecer la institucionalidad pública que monitorea y apoya el cumplimiento de la ley (UAIP) y de otros organismos que trabajan con ésta en el campo de la transparencia pública (Agesic). Asimismo, es necesario estimular el desarrollo del control ciudadano del cumplimiento de la norma a través de organizaciones dedicadas a la observación y promoción del derecho de acceso a la información.
- Aumentar la publicación de información en línea. Este estudio indica un elevado uso de páginas webs del Estado por parte de los periodistas, lo que sugiere el alto retorno de la inversión en el desarrollo de plataformas en línea que provean información pública. Es pertinente apoyar a los organismos públicos para que profundicen sus políticas de transparencia activa.

Referencias bibliográficas

CAinfo. (2010). El tiempo de la ciudadanía. La respuesta de la Intendencia de Montevideo frente a los trámites, peticiones y solicitudes de acceso a la información pública de los ciudadanos. Montevideo: Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública/Defensoría del Vecino de Montevideo.

CAinfo. (2013). Información reservada. Los archivos clasificados del Estado. CAINFO.

CAinfo, & UCU. (2013). “Índice de Transparencia Activa en Línea ITAel: El Estado uruguayo y la provisión de información pública a través de la web.

Darch, C., & Underwood, P. (2005). Freedom of information legislation, state compliance and the discourse of knowledge: The South African experience. *The International Information & Library Review*, (37), 77–86.

Mendel, T. (2009). El Derecho a la Información en América Latina. Comparación Jurídica. Quito: UNESCO.

Open Society Justice Initiative. (2006). *Transparency and Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries*. Central European University Press.

Roberts, A. (2000). Less Government, More Secrecy: Reinvention and the Weakening of Freedom of Information Law. *Public Administration Review*, 60(4).

Suominen, K. (2003). Acceso a la información en América Latina y el Caribe. In *Acceso a la Información en las Américas*. Washington D.C.: The inter-american dialogue.



Autores

Rafael Piñeiro Rodríguez es Doctor en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Sus principales áreas de interés en la investigación académica son los regímenes políticos, el financiamiento de partidos, el clientelismo y la corrupción en América Latina. Actualmente se desempeña como Profesor Asistente y coordinador de postgrados del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica del Uruguay.

Cecilia Rossel es Socióloga, y Doctora en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset – Universidad Complutense de Madrid. Ha sido consultora independiente para distintos organismos públicos y privados. Sus principales áreas de interés en la investigación académica son las relaciones entre ciudadanos y administración pública. Actualmente se desempeña como Profesora Asistente del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica del Uruguay.

Este documento se basa en los resultados del proyecto de investigación sobre el funcionamiento de la Ley 18.381 «Derecho de Acceso a la Información Pública» financiado por la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay y Uruguay Transparente. Los autores agradecen a Pedro Cribari (Uruguay Transparente) y a Gabriel Delpiazzi (UAIP) por sus comentarios al proyecto, a Natalie Goffed por su colaboración como asistente de investigación, y a Diego Hernández, Juan Bogliaccini y Santiago López Cariboni por sus comentarios en la fase de análisis de resultados.

Para solicitar publicaciones:

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung (o de la organización para la que trabaja el autor.)

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung | Uruguay
Plaza Cagancha 1145 piso 8 | 11100 Montevideo |
Uruguay

Responsable:

Simone Reperger, Representante de la Fundación Friedrich Ebert (FES) en Uruguay y Directora del Proyecto Sindical en América Latina de la FES
Tel.: ++598-2902-29-38 | Fax: ++598-2902-29-41
<http://www.fesur.org.uy> | fesur@fesur.org.uy

Diagramación | gliphosxp |

Depósito legal | 365.654/14

Fundación Friedrich Ebert (FES)

La Fundación Friedrich Ebert (FES) fue creada en 1925, y es la fundación política más antigua de Alemania. Es una institución privada y de utilidad pública, comprometida con el ideario de la Democracia Social. La fundación debe su nombre a Friedrich Ebert, primer presidente alemán democráticamente elegido, y da continuidad a su legado de hacer efectiva la libertad, la solidaridad y la justicia social. Cumple esa tarea en Alemania y en el exterior en sus programas de formación política y de cooperación internacional, así como en el apoyo a becarios y el fomento de la investigación.

Esta publicación ha sido impresa en papel fabricado de acuerdo con los criterios de una gestión forestal sostenible.

ISBN: 978-9974-8438-5-1