

TAN CERCA Y TAN LEJOS: LA TRANSPARENCIA EN LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES EN URUGUAY 2013-2016*

So close and so far: Transparency in Local Governments in Uruguay 2013-2016

Matías Ponce**

Resumen: El presente artículo tiene por objetivo describir el estado de transparencia de los gobiernos departamentales en Uruguay en el período 2013-2016. Uruguay ha avanzado en torno a los procesos de gestión del acceso a la información pública mediante la aprobación de una ley de transparencia en el año 2008, un posterior decreto reglamentario y una agencia de gobierno pendiente de su ejecución. Sin embargo, el cumplimiento de la normativa no ha tenido el impacto que se esperaba, particularmente en los gobiernos departamentales. A partir de los niveles de cumplimiento de transparencia activa el artículo avanza en una lectura de carácter neo-institucionalista respecto al magro desempeño que estos gobiernos han tenido en el período sobre el acceso a la información pública y la brecha de implementación respecto al resto de organismos.

Palabras clave: transparencia, Gobierno Abierto, gobiernos locales

Abstract: This article aims to describe the state of transparency of local governments in Uruguay in the period 2013-2016. Uruguay has made progress in the management of access to public information through the approval of an Access Law in 2008, a subsequent regulatory decree, and a pending government agency. However, compliance with the transparency law has not had the expected impact on local governments. From the levels of compliance with active transparency, the article advances in a neo-institutionalist reading regarding the poor performance that these governments have had in the period on access to public information.

Key words: transparency, Open Government, local government

1. Introducción

El presente artículo tiene por objetivo describir el estado de transparencia de los gobiernos departamentales en Uruguay en el período 2013-2016. Uruguay ha avanzado en torno a los procesos de gestión del acceso a la información pública mediante la aprobación de una Ley de Acceso a la Información Pública en el año 2008, un posterior decreto reglamentario y una agencia de gobierno pendiente de su ejecución.

La transparencia y el acceso a la información han sido reconocidos y garantizados en el derecho internacional como un derecho humano fundamental (Mendel, 2007, p. 27). La “transparencia gubernamental” refiere al mejoramiento de la calidad de la gestión pública y por tanto a la democracia, es por esto que se necesita un esfuerzo por parte de los gobiernos para optimizar el acceso a la información pública. Cunill señala que: “La transparencia requiere de información pública que sea accesible,

* Este trabajo es parte de la investigación Índice de Transparencia Activa en Línea de CAINFO y la línea Gobierno Abierto y Acceso a la Información Pública del Departamento de Comunicación de la Universidad Católica del Uruguay. Agradezco el trabajo conjunto con Javier Pérez (CAINFO) y Giorgina Santangelo (UCU).

** Universidad Católica del Uruguay – gmponce@ucu.edu.uy

comprensiva, relevante, de calidad y confiable. La información pública, no solo debe de existir, sino que debe ser accesible” (2006, p.167).

La agenda de gobierno abierto ha sido la respuesta que el sistema político y la sociedad civil organizada ha dado a los desafíos vinculados a la transparencia y el acceso. La transparencia se entiende como “una mayor apertura y compartimiento de información que permite al público tomar decisiones políticas informadas, mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos y reducir el ámbito de la corrupción” (Vishwanath y Kaufmann, 1999, p. 50).

El derecho de Acceso a la Información pública establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujetos sólo a un régimen limitado de excepciones, de acuerdo a estándares internacionales y proporcionales al interés que los justifica. El cambio de los flujos de información dentro del Estado y hacia fuera de él, permite que los ciudadanos tengan mayor noción sobre lo que el gobierno hace con sus impuestos, cómo se toman las decisiones y cómo las mismas se ejecutan, un rol típicamente de contralor.

El principio de transparencia y acceso a la información pública debería ser sostenido por una serie de acciones que vengan desde del funcionariado (y herramientas que los habiliten a cumplirlas) como la respuesta a las solicitudes de información o la publicación de información y documentos de manera proactiva, como un elemento más del día a día de la gestión pública. Por tal motivo, el rol que asume el sector público es clave a la hora de asegurar el acceso a la información pública como derecho (Ponce y Santangelo, 2015a).

Se pueden implementar agendas de políticas que estimulen la transparencia y el acceso a la información pública, así como modificar normativas que incentiven determinados comportamientos al respecto. Sin embargo, así como la regulación puede generar incentivos, puede activar resistencias en el marco de culturas organizacionales que no tienen la dimensión de transparencia involucrada en la gestión del día a día (Ponce y Santangelo, 2015a).

En esta primera parte se presenta el marco conceptual sobre la transparencia y el análisis neo-institucionalista aplicado así como la normativa sobre transparencia activa en el caso uruguayo. En la segunda parte se presenta el marco metodológico del Índice de Transparencia Activa en Línea aplicado a los gobiernos departamentales en el período 2013-2016. En la tercera sección se presenta la evidencia descriptiva de comportamiento de los gobiernos departamentales en torno a la transparencia activa en línea. En la cuarta sección se analizan los factores de agencia que explican la brecha de implementación de la transparencia activa en los gobiernos departamentales. Finalmente, se da paso a la discusión y las conclusiones.

Un enfoque desde las instituciones para la transparencia

El enfoque neo-institucionalista aplicado al estudio de la transparencia y el acceso a la información pública (March y Olsen, 1995; Powell y Di Maggio, 1999) busca comprender cómo los actores actúan constreñidos por determinadas reglas del juego, formales e informales, que condicionan su accionar.

Una institución puede ser definida como una colección o sistema estable de prácticas y reglas que moldean la conducta apropiada para grupos específicos de actores en situaciones específicas (March y Olsen, 1995, p. 948). Una definición básica de neoinstitucionalismo está dada porque las reglas del juego importan y condicionan la manera en que se van a desenvolver los actores de un sistema político dado. Es una

especie de calculadora racional que utilizan los actores que, enfrentados a determinados estreñimientos de carácter institucional, evalúan qué rumbo tomar. Rothstein señala: “Aquellas normas acordadas y acatadas por los actores relacionados. De esta forma, mientras la cultura y las normas sociales se excluyen de la definición, las normas políticas (en el sentido de que han sido establecidas mediante un acuerdo tácito o explícito) quedan incluidas, independientemente que hayan sido transcritas o adoptadas a través de un procedimiento formal” (2001, p. 217). Esas instituciones actuarán “creando o construyendo socialmente la identidad de los actores, sus vínculos, sus concepciones de la realidad y sus valores compartidos (Rothstein, 2001, p. 219).

Lo interesante de este campo teórico es que brinda una estructura de análisis que permite visualizar a una institución en interacción con las estructuras sociales, considerando la historia, la teoría de las organizaciones, la variable cultural, entre otras corrientes.

Dentro de la corriente neo-institucional existen diversos enfoques que pueden ser tenidos en cuenta para el análisis, algunos que se destacan a los efectos de nuestra investigación sobre la transparencia en los gobiernos departamentales son el institucionalismo histórico y el institucionalismo social. El institucionalismo histórico entiende que los procesos históricos condicionan las instituciones políticas. Szmolka señala: “Las opciones políticas estructurales adoptadas en las primeras fases de elaboración de una política permanecen y siguen ejerciendo influencia incluso en los cambios institucionales posteriores, en lo que denominan *path dependence*. Entre otras razones porque cuando las instituciones se establecen objetivos, se definen, se fijan los y se proporcionan los medios para la evaluación de las políticas” (2015, p. 164). Mientras que el institucionalismo social se basa en el hecho de que las decisiones individuales no sólo se encuentran condicionadas por las instituciones, sino que son resultado de un proceso que se desarrolla en un contexto más amplio de carácter cultural o social (Szmolka, 2011, p. 165).

Con el objeto de poder identificar qué reglas del juego inciden directamente sobre mayores o menores niveles de cumplimiento de la transparencia activa en línea es necesario definir qué dimensiones integran el análisis de una institución.

En primer lugar, las instituciones incluyen normas, reglas en términos de expectativas de cómo los actores deberían comportarse en situaciones específicas. En el caso del acceso a la información pública, ante la obligación de publicar información se espera que el agente, sujeto por la norma, se comporte de determinada manera. En segundo lugar, las instituciones incluyen normas de representación que ayudan a crear marcos comunes de interpretación de la realidad que son utilizados para las exposiciones en público (Altheide y Snow, 1979, p. 236). Según Donges y Jarren (2014) los actores van a ver como normal o racional la forma correcta, según las prácticas culturales, de comportarse ante alguna situación o requerimiento en materia de acceso a la información pública. (2014, p. 196). En tercer lugar, las instituciones incluyen reglas constitutivas que crean los fenómenos sociales. La normativa, así como la práctica de transparencia y acceso a la información pública moldea tanto la percepción de los actores, así como sus preferencias respecto a las exigencias de difusión de información pública. Y por último, en cuarto lugar las instituciones incluyen mecanismos

regulatorios que actúan como razones de *enforcement*. Los agentes no necesariamente actúan de manera racional, pero sí buscando legitimarse dentro del ambiente en el que se desempeñan. La legitimación puede ser entendida como “una percepción generalizada de que las acciones que se están tomando son deseables, propicias y apropiadas para el sistema de normas, valores, creencias y definiciones que está construido” (Suchmann, 1995, p. 574). En esta medida las organizaciones lo que hacen es incorporar, buscando su legitimación, los requerimientos institucionales del medio ambiente en que se desenvuelven.

Di Maggio y Powell (1983) argumentan que las organizaciones adaptarán su *performance* en el medio ambiente institucional a los requerimientos del mismo, con el objetivo de supervivencia. Sin embargo, en materia de transparencia activa, es necesario visualizar específicamente si las organizaciones han sido capaces de actualizar su comportamiento a la nueva normativa de acceso a la información pública.

Señalando lo planteado por Donges y Jarren (2014) para estudiar los efectos de las instituciones frente a los actores, ante la nueva normativa sobre transparencia, los sujetos obligados podrían adaptar su accionar como una estrategia de adaptación a las condiciones del ambiente y no como un *enforcement* que no deje otras opciones. No es que la normativa sobre transparencia no determine la acción política, sino que su lógica señala para los actores políticos que algunas decisiones son más probables que otras. Esta reacción es la consecuencia de percibir que la transparencia activa es un camino para avanzar en su entorno, para estar mejor posicionado. Para ello los actores políticos tienen que percibir los cambios en su entorno, considerarlos relevantes y actuar en consecuencia. Finalmente, las reacciones ante estos estímulos implican cambios en la estructura de las organización (reglas y recursos para la transparencia) y conductas sobre el acceso a la información pública.

De esta manera Donges y Jarren (2014, p. 189) definen correctamente cuáles son los indicadores visibles de que los actores políticos comienzan a condicionar su accionar a los nuevos principios de la transparencia activa en línea. Pero, ¿en qué podemos fijarnos para visualizar cuáles son los indicadores de que los actores políticos han adoptado la transparencia como una institución? Por un lado, Donges y Jarren (2014) señalan que la percepción de los actores es vital para visualizar si se está acoplando el accionar a la lógica impuesta por la normativa. En este sentido, Bebchuk y Cohen (2008) señala que los actores políticos comienzan a interpretar y a cuestionarse si sus actos en definitiva están siendo o no funcionales a una estructura donde ellos podrían salir ganadores si cumplen con lo planteado en la misma. Se plantea una idea de que existe un ideal o una mejor práctica, un modelo a seguir en materia de transparencia (Stromback y Van Aelst, 2013).

A su vez, los actores políticos adecuan su estructura frente a la transparencia como institución, revisando especialmente sus reglas de comportamiento y los recursos que constriñen en definitiva el comportamiento político (McPhee y Canary, 2008, p. 347). Y en última instancia, lo que los actores políticos evidencian es la externalización de su comportamiento, adecuando su accionar, su estructura y organización a la de un mayor acceso a la información pública. Existirán distintos comportamientos en cada

uno de los agentes obligados por la normativa de transparencia y acceso a la información pública, lo que se denomina “brechas de implementación”.

Tal como señala Lepsinger (2006) a pesar de que muchas organizaciones tienen una estrategia planteada para alcanzar sus cometidos, en la práctica cotidiana eso no se traduce en acciones funcionales a los objetivos propuestos. En definitiva, algo sucede entre la visión y el desempeño de la norma o los planes (Lepsinger, 2006).

Lewis y Haas (2003) plantean que la brecha de implementación son en definitiva aquellos eslabones que faltan entre el proceso de creación de un programa y hacer que funcione. Posteriormente Lepsinger (2006), especifica que la “brecha estrategia-ejecución” es el escenario en que una organización identifica que algo está mal entre la creación de la visión y la capacidad en la práctica de que algo suceda.

La tensión del proceso de por qué una institución que se plantea como tal para todos los agentes no es asumida de igual manera por todos también es parte de una brecha de implementación. Según Ramírez Vargas (2014) es necesario comprender la brecha de implementación como un resultado de la manera en que las organizaciones desarrollan la etapa de implementación más que por la manera en que desarrollan las etapas anteriores que componen este proceso.

En este sentido, en el presente estudio se aplica la visión neo-institucionalista para comprender de qué manera los gobiernos departamentales en Uruguay se han desempeñado ante el nuevo marco normativo, entendiendo:

1. Cuál es el desempeño que obtienen ante la nueva realidad normativa sobre transparencia activa.
2. Cuáles han sido las apropiaciones y adecuaciones internas a nivel organizacional que cada agente ha hecho sobre la normativa de transparencia activa.
3. Qué tratamiento político se ha hecho sobre el tema de transparencia y acceso a la información por parte de los agentes, en este caso, gobiernos departamentales.

Una nueva realidad institucional: La normativa sobre transparencia activa y pasiva en Uruguay

Uruguay tiene una nueva realidad institucional a partir de la aprobación de la Ley de acceso a la información pública, n° 18.381 aprobada en 2008 que tiene por objeto regular tanto el procedimiento para la transparencia activa como pasiva en todo el país. La transparencia pasiva está vinculada a las solicitudes que el ciudadano como tal ejerce al Estado en materia de acceso a la información pública, mientras que la transparencia activa está vinculada a la información que el Estado de manera proactiva difunde a la ciudadanía.

Estas exigencias responden a principios consagrados en tratados y declaraciones de organismos internacionales que buscan superar los grandes niveles de asimetría que podrían darse entre la ciudadanía y el Estado respecto al acceso a la información pública.

La mayoría de las convenciones o declaraciones sobre el derecho a la información también establecen la obligación de las entidades públicas de publicar información de manera proactiva o sistemática, aunque no existan solicitudes de por medio. Esta información puede ser publicada de propia iniciativa, o en mérito a una obligación legal, y sin necesidad de requerimiento alguno (Ponce y Santangelo, 2015b).

El capítulo II del Proyecto de Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública refiere a “Medidas para promover la apertura”, entre las que sugiere un contenido mínimo para los esquemas de publicación: toda Autoridad Pública deberá adoptar y diseminar de manera amplia, incluyendo mediante su página de Internet, un esquema de publicación (Ponce y Santangelo, 2015b).

El actual marco normativo en Uruguay señala que la publicación de información por parte de cada organismo público deberá contener, como mínimo, las clases de información establecidas por el artículo 5° de la Ley 18.381: A) Su estructura orgánica; B) Las facultades de cada unidad administrativa; C) La estructura de remuneraciones por categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistema de compensación; D) Información sobre presupuesto asignado, su ejecución, con los resultados de las auditorías que en cada caso corresponda; E) Concesiones, licitaciones, permisos o autorizaciones otorgadas, especificando los titulares o beneficiarios de éstos; F) Toda información estadística de interés general, de acuerdo a los fines de cada organismo; G) Mecanismos de participación ciudadana, en especial domicilio y unidad a la que deben dirigirse las solicitudes para obtener información.

A su vez, el decreto reglamentario de la Ley de acceso a la información pública, no. 232/2010, precisó y amplió las obligaciones de publicar información de modo proactivo que tienen los organismos públicos en general. Este reglamento también precisó las obligaciones de publicidad de algunos organismos en particular, en relación con su especial competencia.

El artículo 38 del decreto plantea específicamente 31 categorías de información de naturaleza presupuestal, funcional, salarial, normativa, de rendición de cuentas, informativa respecto de la actividad de las autoridades políticas, presupuestal y de seguimiento de políticas públicas, que deben estar disponibles para el público.

El órgano creado para supervisar el cumplimiento de esta normativa está vinculado como un órgano desconcentrado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC). Esta agencia tiene autonomía técnica pero no política ya que sus miembros son nombrados por el Poder Ejecutivo. Dentro de los cometidos asociados a la regulación y supervisión, se encuentran: brindar asesoramiento Jurídico al Poder Ejecutivo en materia de acceso a la información pública; controlar el cumplimiento por parte de los organismos públicos; resolver peticiones presentadas por las personas frente a la denegación o falta de respuesta por parte de los organismos. Dentro de las actividades de promoción se encuentran la capacitación a funcionarios.

El punto de partida de este artículo es que este avance en materia institucional no se ha visto acompañado del logro de mayores niveles de transparencia activa en todo el territorio, dado que el avance ha sido mayor a nivel nacional (Ministerios y Entes Autónomos) que en las intendencias. Desde una lectura neo-institucionalista, ¿Qué

actores o instituciones han incidido en este resultado? ¿Cuál ha sido el desempeño de los gobiernos departamentales en esta materia? La respuesta a estas preguntas se plantea en el análisis de información presentado después del marco metodológico, desde donde tratan de plantearse someramente algunas respuestas tentativas al por qué de la realidad de los gobiernos departamentales.

2. Metodología: ¿qué y cómo medir la transparencia activa?

Este artículo forma parte de un proceso de investigación que toma como base de datos el Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAEL), diseñado por el Centro de Archivos e Información Pública CAINFO y la Universidad Católica del Uruguay y calculado por el autor. La aplicación de este índice busca analizar el nivel de cumplimiento con la normativa vigente de todos los sujetos obligados por la Ley de acceso a la información pública n° 18.381, en 31 categorías de información de naturaleza presupuestal, funcional, salarial, normativa, de rendición de cuentas, informativa respecto de la actividad de las autoridades políticas, presupuestal y de seguimiento de políticas públicas, que deben estar disponibles para el público. El referido índice incorpora entre sus indicadores monitoreados un compendio de estas obligaciones.

En este artículo se revisa el comportamiento que las intendencias, en tanto gobiernos departamentales, han tenido en el período 2013-2016, tomando en consideración que los gobiernos sub-nacionales, dada su naturaleza revisten información de carácter más específico y útil para la ciudadanía. La unidad de análisis es el sitio web de cada organismo.

No sólo se trata de que las intendencias difundan toda la información a la cual están obligados, tienen que compartir información relevante y útil en formatos flexibles que ayuden a los ciudadanos a tomar decisiones y participar. Este desarrollo de herramientas es parte de la solución de los problemas públicos. Según Mendel “Las sedes electrónicas o las páginas web ofrecen enormes posibilidades para hacer pública la información de interés general de modo que todos los ciudadanos puedan acceder a la misma de sus domicilios, con el gran ahorro de tiempo y dinero que ello supone” (Mendel, 2007 p. 283).

A los efectos de este índice, se abordan dos dimensiones de ITAEL para evaluar la transparencia activa en línea del sector público, vinculadas a los contenidos y formas en que se estructura la información y a la interacción de los usuarios con la misma, se designa: 1) Información Obligatoria y 2) Interacción y participación.

La información obligatoria comprende en una serie de indicadores que los organismos estatales y no estatales y sus autoridades deben publicar según obliga la Ley de acceso a la información pública y su decreto reglamentario 232/10¹. Para el estudio

¹ Los indicadores definidos para medir se encuentran en Anexo al final. La segunda dimensión “Participación e interacción” refiere a la posibilidad de la ciudadanía de participar en la gestión de su municipio.

ITAEL el estándar es tomar al ciudadano como centro en materia de participación y provisión de servicios².

Cada indicador en el instrumento cuenta con una descripción que aclara lo que se debe observar. Se codifica y otro árbitro corrige luego los errores. Por lo tanto, fue realizado un doble chequeo cruzado de datos, siguiendo los mismos protocolos de medición para cada categoría. La escala de evaluación está construida con la siguiente escala y puntajes: No existe (0); Existe, pero está incompleto y/o desactualizado (0,5); y Existe, completo y actualizado (1).

Se analizaron los sitios web de las 19 intendencias departamentales durante los años 2013, 2014, 2015 y 2016, y los resultados se muestran en el capítulo de análisis. Posteriormente se avanza en una comparación con los resultados que alcanzaron otros organismos a nivel nacional de manera de comparar con los gobiernos departamentales. En un segundo plano se realiza una re-construcción de los factores de carácter institucional que incidieron en las brechas de implementación dadas por los agentes “gobiernos departamentales” ante la normativa de acceso a la información pública.

3. Análisis: una lenta evolución 2013-2016

Entendiendo un nivel bajo de cumplimiento de los principios de transparencia activa en línea a los organismos ubicados entre 0 y 40%, nivel medio de cumplimiento a los que tienen entre 41 y 60%, nivel medio alto a los que tienen entre 61% y 80% y alto a quienes tienen 81% y más de cumplimiento; así se distribuyen las intendencias en Uruguay dentro del período de análisis 2013-2016 (tabla 1).

Tabla 1. Niveles de cumplimiento de transparencia activa en línea de las intendencias 2013-2016 (en %)

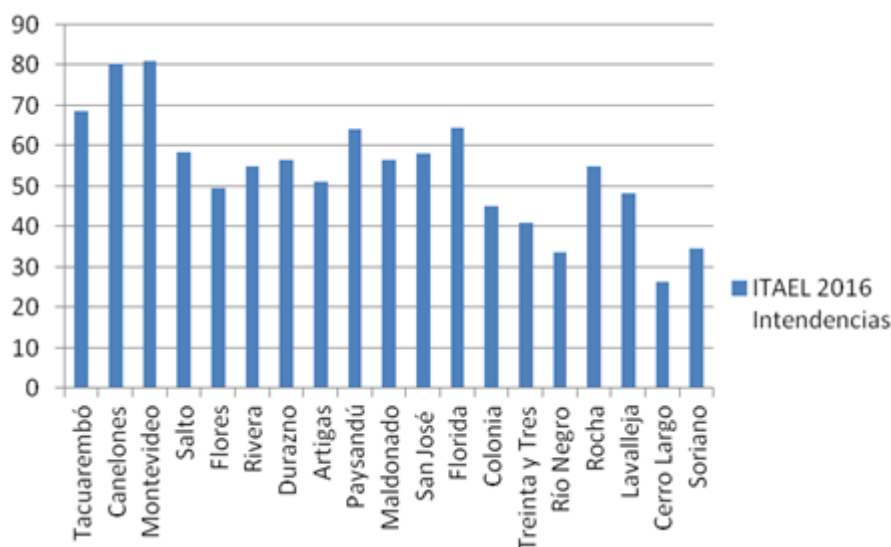
Año	Nivel Bajo	Nivel Medio	Nivel Medio Alto	Nivel Alto
2013	47	53	0	0
2014	63	37	0	0
2015	63	21	16	0
2016	21	53	16	10

Fuente: Elaboración propia

En Uruguay las intendencias tienen bajos niveles de cumplimiento en todo el período de análisis, aunque existe una mejora notoria en el último año de medición, concretamente entre los años 2015 y 2016, donde se pasa de un 63% de intendencias con bajos niveles de cumplimiento a solo 21%. Esta transición se visualiza en la consolidación de la gran mayoría de las intendencias (53%) para el año 2016 en el nivel medio de cumplimiento. El gráfico 1 da cuenta de los niveles actuales del ITAEL, donde se puede ver que la mejora a nivel general se ve en la aparición por primera vez de un grupo de intendencias que se encuentra en el nivel alto de cumplimiento: Canelones y Montevideo, en primer y segundo lugar respectivamente.

² Los indicadores definidos para medir esta dimensión se pueden ver detallados en Anexo al final.

Gráfico 1. Nivel de cumplimiento de transparencia activa en línea de los gobiernos departamentales para el año 2016 (en%)



Fuente: Elaboración propia en base a ITAEL 2016

La transición ha sido compleja para las intendencias ya que en un comienzo siempre se ubicaron en un nivel rezagado respecto al resto de los organismos públicos en el cumplimiento de los niveles de transparencia activa.

En la tabla 2 se aprecia la comparación entre el año 2013 y el año 2016 respecto a los niveles de cumplimiento de las intendencias frente al resto de los organismos públicos.

Tabla 2: Comparación evolución promedio de niveles de transparencia activa intendencias frente a otros organismos públicos 2013-2016 (en % promedio)

Año	Intendencias	Administración Central	Entes Autónomos y Servicios Descentralizados
2013	43	57	50
2014	35	42	53
2015	39	47	53
2016	53	69	67

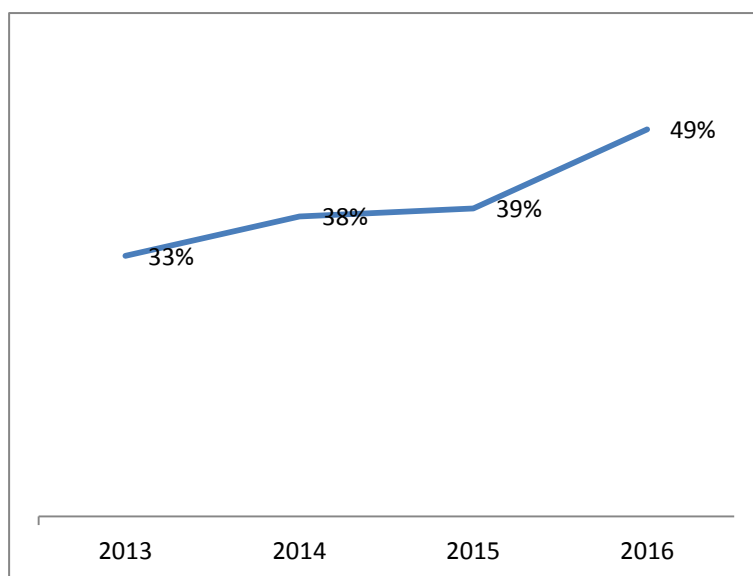
Fuente: Elaboración propia en base a Informes ITAEL 2013-2016

Desde el comienzo de la implementación de la ley de acceso a la información pública las intendencias quedaron detrás del resto de los organismos públicos, tanto de la administración central, como de los entes autónomos en materia de cumplimiento de la transparencia activa.

Es recién en el año 2016 que dos intendencias, en este caso Canelones (80%) y Montevideo (81%) entran a la categoría de “altos” niveles de transparencia activa, luego de que este sitio sea ocupado exclusivamente por entes autónomos y algunos organismos vinculados a la administración central.

Respecto al cumplimiento de publicación de información obligatoria cabe destacar la evolución que han tenido las intendencias en este ítem desde el inicio de la medición del índice hasta el 2016, fecha de la última medición (Gráfico 2).

Gráfico 2: Promedio cumplimiento Índice de Información Obligatoria intendencias 2013 – 2016 (en%)

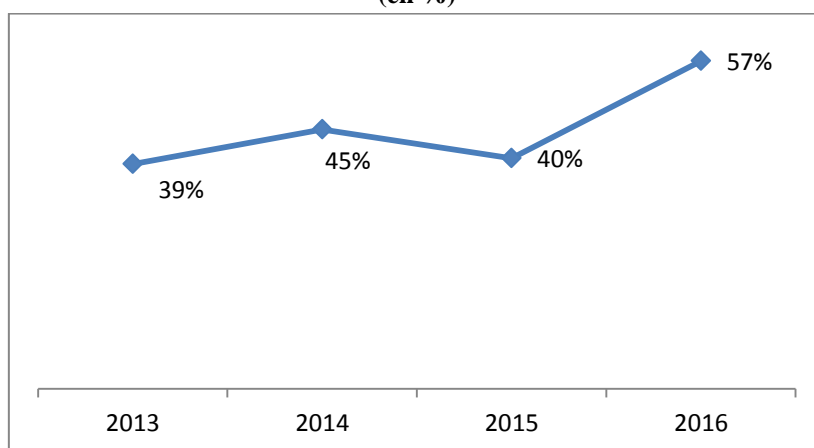


Fuente: Elaboración propia.

Tal como señala el gráfico 2 ha habido un sostenido aumento del cumplimiento de la normativa de información obligatoria en el período que va desde los primeros años de implementación de la ley hasta la actualidad. En un comienzo el cumplimiento por parte de las intendencias de la información obligatoria era de un 33% en 2013, mientras que en 2016 alcanzaba casi un 49%, lo que significa haber crecido en dieciséis puntos porcentuales en el período. Cabe destacar que la información de carácter obligatorio es especialmente sensible en organismos que son de carácter autónomo y que inciden sobre la vida cotidiana de las personas de manera cercana como un gobierno local.

Sin embargo, en materia de interacción y participación donde se miden los niveles de difusión de información de manera más amplia tenemos una evolución distinta entre las intendencias. Las acciones de interacción y participación de las que da cuenta este índice no son obligatorias para las intendencias, pero sí aceptadas por las buenas prácticas en materia de transparencia ya que dan cuenta de la intención que tiene la administración de generar espacios para interactuar con la ciudadanía. Es aquí donde se juega el partido respecto a qué tan abierto o cerrado es una administración departamental al escrutinio público.

Gráfico 3: Promedio cumplimiento Índice de Interacción y Participación intendencias 2013-2016 (en %)

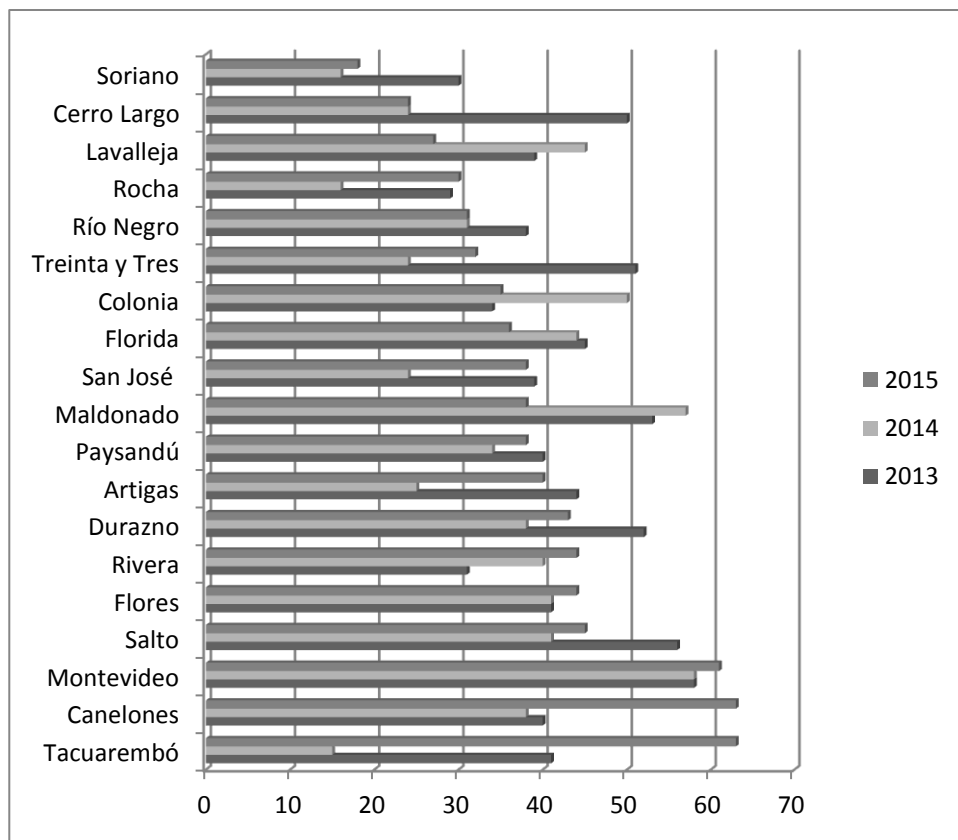


Fuente: Elaboración propia

Tal como señala el gráfico 3 las acciones de interacción y participación de las intendencias se ha ido incrementando con el tiempo pasando de niveles iniciales de un 39% en 2011 a un 57% en 2016. A diferencia de la información obligatoria que deben difundir las intendencias, estas instancias de comunicación han tenido mejor resultado entre las administraciones municipales, explicando en buena medida el incremento de los resultados globales en materia de transparencia activa por parte de los gobiernos departamentales.

Otro asunto de interés, ya que eventualmente generaría estímulos para una mejor comunicación por parte de los gobiernos en el poder, serían los niveles de transparencia activa en línea durante el proceso de campaña electoral. En ese contexto de transición entre gobiernos que se re-eligen y gobiernos que terminan se generan incentivos para que se muestre más actividad por parte de la Intendencia, en especial en lo que refiere a la dimensión de interacción y participación.

Gráfico 4: ITAEL de las intendencias durante la etapa de pre-campaña y campaña electoral 2013-2015 (en %).



Fuente:

Elaboración propia

Según el índice de transparencia activa en línea de las intendencias entre 2014 y 2015 el crecimiento de los niveles de transparencia activa para el año 2015 se da prácticamente en todas las intendencias. Solo las intendencias de Colonia, Florida, Lavalleja y Maldonado sufrieron un retroceso en el nivel de transparencia, mientras que todas las otras mejoraron durante el período su nivel de transparencia activa pasando en promedio de un 35% de cumplimiento a un 43%.

A su vez podemos visualizar si el color político de cada uno de los gobiernos departamentales incide sobre los niveles de cumplimiento de transparencia activa en línea.

Tabla 3: Nivel de cumplimiento del Índice de Transparencia Activa en Línea en intendencias según color político 2015-2016 (en %)

Departamento	2015	Partido político a cargo de la Intendencia	2016	Partido político a cargo de la Intendencia
Tacuarembó	63	Partido Nacional	68,6	Partido Nacional
Canelones	63	Frente Amplio	80,3	Frente Amplio
Montevideo	61	Frente Amplio	80,8	Frente Amplio
Salto	45	Partido Colorado	58,5	Frente Amplio
Flores	44	Partido Nacional	49,5	Partido Nacional
Rivera	44	Partido Colorado	55	Partido Colorado
Durazno	43	Partido Nacional	56,5	Partido Nacional
Artigas	40	Frente Amplio	51	Partido Nacional
Paysandú	38	Partido Nacional	64	Frente Amplio

Maldonado	38	Frente Amplio	56,5	Partido Nacional
San José	38	Partido Nacional	58	Partido Nacional
Florida	36	Partido Nacional	64,5	Partido Nacional
Colonia	35	Partido Nacional	45	Partido Nacional
Treinta y Tres	32	Partido Nacional	41	Partido Nacional
Río Negro	31	Partido Nacional	33,5	Frente Amplio
Rocha	30	Frente Amplio	55	Frente Amplio
Lavalleja	27	Partido Nacional	48,15	Partido Nacional
Cerro Largo	24	Partido Nacional	26,4	Partido Nacional
Soriano	18	Partido Nacional	34,7	Partido Nacional

Fuente: Elaboración propia

La tabla 3 nos muestra que no existe una vinculación estrecha entre el partido político en el poder y los niveles de transparencia activa en línea. Si bien el Frente Amplio es el partido político que tiene en sus gobiernos departamentales de Montevideo y Canelones el primer nivel en materia de transparencia activa, el Partido Nacional tiene altos niveles en Tacuarembó y luego se puede ver claramente distribuido en el resto del país tanto altos como bajos rendimientos en la materia.

Un aspecto interesante a destacar es que las tasas más altas de crecimiento se dieron entre quienes alcanzaron por primera vez la intendencia departamental, aunque quienes se reeligieron en algunos casos también incrementaron sus niveles de transparencia activa.

Tabla 4: Índice de Transparencia Activa en Línea entre 2015 y 2016 de las intendencias departamentales diferenciado por re-electos y nuevos gobiernos (en %)

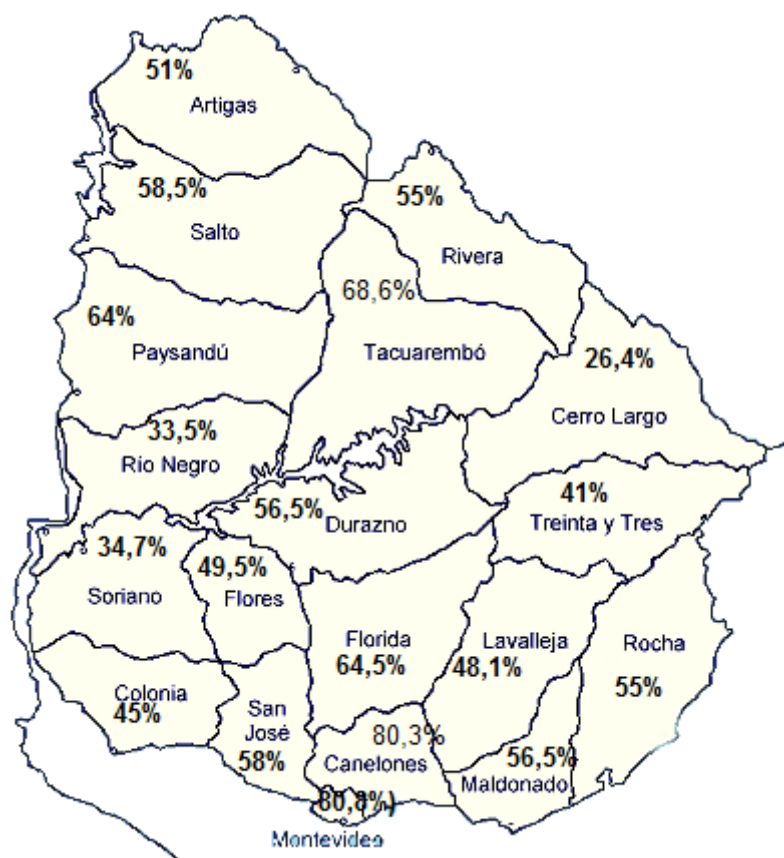
Departamento	2015	Reelecto/Nuevo gobierno	
		2016	
Tacuarembó	63	68,6	Nuevo gobierno
Canelones	63	80,3	Nuevo gobierno
Montevideo	61	80,8	Nuevo gobierno
Salto	45	58,5	Nuevo gobierno
Flores	44	49,5	Nuevo gobierno
Rivera	44	55	Re-electo
Durazno	43	56,5	Re-electo
Artigas	40	51	Nuevo gobierno
Paysandú	38	64	Nuevo gobierno
Maldonado	38	56,5	Nuevo gobierno
San José	38	58	Re-electo
Florida	36	64,5	Re-electo
Colonia	35	45	Nuevo Gobierno
Treinta y Tres	32	41	Re-electo
Río Negro	31	33,5	Nuevo Gobierno
Rocha	30	55	Re-electo
Lavalleja	27	48,15	Re-electo

Cerro Largo	24	26,4	Re-electo
Soriano	18	34,7	Nuevo Gobierno

Fuente: Elaboración propia

Las tablas 3 y 4 dan cuenta de que en definitiva el período electoral sirve, aunque haya re-elección o se trate de un nuevo gobierno el que haya llegado, para que los gobiernos mejoren los estándares de transparencia activa en línea.

Figura 1: Geo-referenciación de los niveles de transparencia activa en línea por departamento



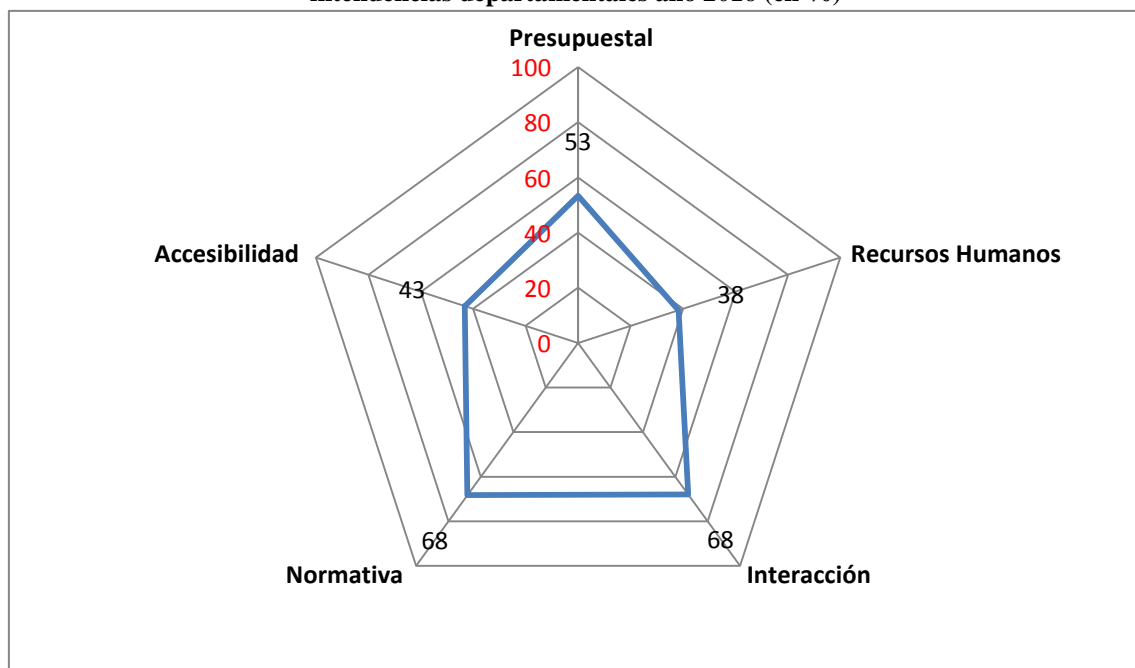
Fuente: Elaboración propia

Si se analiza a nivel territorial la figura 1 da cuenta de que no existe una pronunciada concentración de los niveles de transparencia activa en Uruguay a nivel territorial, pero sí claramente al sur del Río Negro y cerca de la denominada zona metropolitana. En Canelones, Montevideo, San José y Florida están los mayores niveles de transparencia activa del país.

Con estos resultados es necesario visualizar cuáles son las fortalezas y debilidades respecto a la información que difunden las intendencias de manera de saber en qué aspectos concretamente existe una menor preponderancia a la transparencia y en cuáles son más abiertos. Para ello se divide el ITAEL en áreas temáticas de información distribuyendo los sub-indicadores en cinco grandes dimensiones: información

presupuestal, accesibilidad, información sobre recursos humanos, normativa e interacción con la ciudadanía. Con esta información desplegada en una radial se puede visualizar fácilmente en qué las intendencias han decidido cumplir con más fidelidad lo planteado por la ley de acceso a la información pública y los estándares internacionales de transparencia activa y en qué no.

Figura 2: Radial de cumplimientos de transparencia activa en línea por secciones temáticas en las intendencias departamentales año 2016 (en %)



Fuente: Elaboración propia

La figura 2 da cuenta de la distribución por áreas temáticas del nivel de cumplimiento del promedio de las intendencias en porcentajes. Claramente las intendencias cumplen más con información vinculada a áreas de interacción (68%)³ y de normativa (68%)⁴ y mucho menos en temas de accesibilidad (43%)⁵ presupuesto (53%)⁶. Resulta particularmente llamativo que el nivel de transparencia activa sobre la información de recursos humanos⁷ mantenga un tan bajo nivel rondando en torno al 38%. Claramente existe una decisión política, ya sea explícita o implícita, de no transparentar a la ciudadanía tanto el proceso de contratación de personal, como el nivel de remuneraciones, la estructura de viáticos, el currículum de las autoridades y todo

³ El área de interacción está compuesta por: redes sociales, actualización y sección noticias en el sitio web, sala de prensa, herramientas de notificación, servicios de búsqueda en la página y preguntas frecuentes.

⁴ El área de normativa refiere a: creación del organismo, evolución histórica, descripción de funciones, estructura organizativa, marco jurídico aplicable, listado de servicios que ofrece, listado de trámites.

⁵ El área de accesibilidad refiere a: acceso a microdatos en formatos abiertos, formularios en línea, servicios en línea, otros idiomas, atención en línea, glosario.

⁶ El área de presupuesto refiere a: presupuesto asignado, ejecución del presupuesto, auditorías, ingresos recibidos por conceptos varios, reporte anual, información sobre licitaciones.

⁷ El área de recursos humanos está vinculada a: salarios, concursos, llamados, etc.

aquello vinculado al funcionamiento cotidiano de la Intendencia en el manejo de sus recursos humanos.

Dentro de las posibles lecturas a esta realidad está el hecho de que se acceda a mayores niveles de transparencia por parte de los gobiernos hasta cierto tipo de información. Otros datos más vinculados con el eventual uso con potencial criterio particularista de recursos públicos como la contratación del personal o las compras públicas tienen menor nivel de cumplimiento. Desde el comportamiento de los actores podemos visualizar que se cumple con la ley hasta cierta frontera que exige difundir información vinculada a uso de recursos financieros del Estado.

Una lectura posible: El desafío es institucional

Para analizar el desafío institucional en que se encuentran las intendencias es necesario visualizar el marco legal y las prácticas de implementación a nivel nacional, ya que no existe un marco específico institucional que se aplique en materia de transparencia activa solo para el nivel departamental. Tal como se plantea en el marco teórico existen determinados factores de agencia que determinan el movimiento de los gobiernos departamentales en el nuevo marco institucional de acceso a la información pública.

Por ende a continuación se presenta un análisis de carácter institucional a nivel nacional que se toma como el marco para las intendencias, aunque considerando el nivel de autonomía del gobierno nacional.

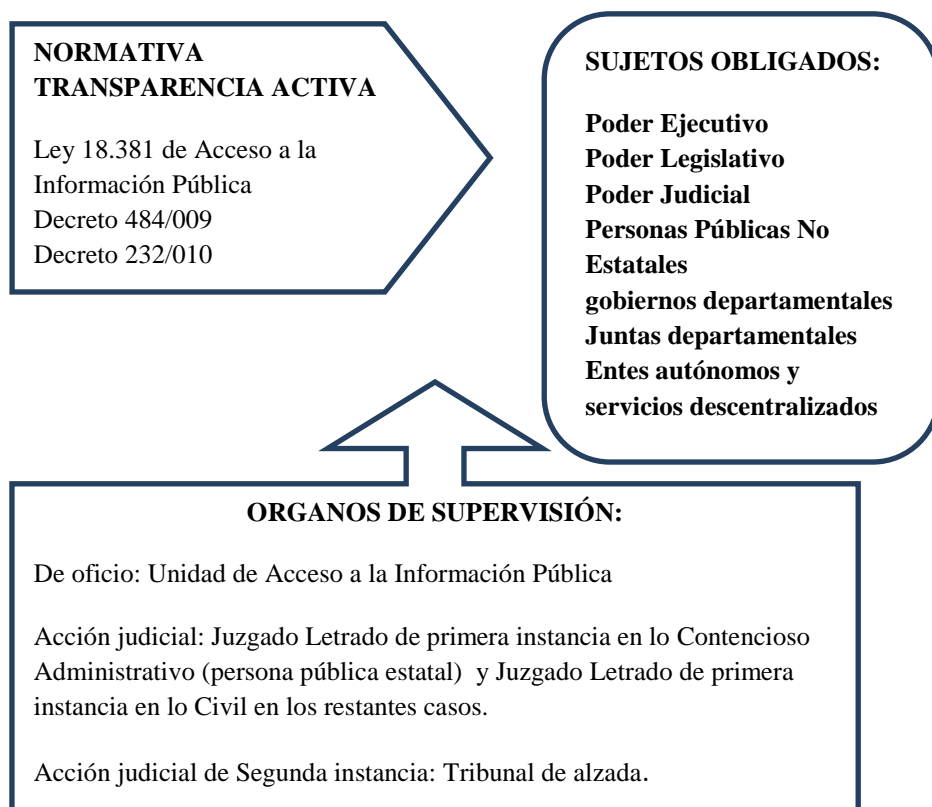
Tal como se señala en el apartado anterior las intendencias no están cumpliendo con los niveles de transparencia activa en línea y esta realidad no se da ni a nivel de información obligatoria ni en los niveles de interacción y participación internacionalmente recomendados.

La pregunta es: ¿por qué eso está sucediendo? Si la Ley 18.381 de Acceso a la Información Pública y su decreto reglamentario 232/010 son claras en el tipo y la vía en que debería publicarse la información de carácter público, las intendencias no lo están cumpliendo en su mayoría. La información que aquí se analiza es de nivel nacional, y por ende aplica tanto a nivel nacional como departamental.

La figura 3 da cuenta del esquema normativo actual vigente en Uruguay sobre transparencia activa y acceso a la información pública. La normativa define específicamente a los sujetos obligados como al: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Personas Públicas No Estatales, gobiernos departamentales, Juntas departamentales, Entes autónomos y servicios descentralizados (art.2 de la Ley 18.381).

A su vez se definen los órganos de supervisión y resolución de conflictos, fijando primero una Unidad de Acceso a la Información Pública como órgano desconcentrado de la Agencia para el Gobierno Abierto, la Sociedad de la Información y el Conocimiento AGESIC dependiente de la Presidencia de la República. Y en caso de iniciarse “acciones de reclamación de acceso” es el Poder Judicial el órgano competente para actuar en la materia.

Figura 3: Estructura de control del cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública



Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, existen ciertos impedimentos que hacen que la transparencia activa no sea cumplida a rajatabla por los sujetos obligados. Tal como plantean March y Olsen (1995) los sujetos obligados realizan sus propias lecturas a partir de las reglas del juego impuestas y en función de eso podemos ver los resultados de las políticas implementadas a 8 años de la promulgación de la ley.

Si se tuviese que evaluar cuáles son los factores que han actuado como predominantes a la hora de incentivar determinados comportamientos en materia de cumplimiento de los niveles de transparencia activa, podemos señalar por lo menos tres: estructura de penalidades, acciones de supervisión y acciones de difusión-sensibilización que se encuentran detalladas en la Ley 18.381 y el Decreto 232/10

El análisis de estas tres dimensiones permite explicar por qué se están dando determinados niveles de transparencia activa, aunque de manera general y no particular por cada uno de los casos.

Acerca de las estructura de penalidades por incumplimiento a la que están expuestos los sujetos obligados en Uruguay hay tres sanciones previstas: obligación por fallo judicial a brindar información que haya sido negada o entregada fuera de los plazos vigentes (art. 22-27 Ley 18.381), establecimiento de medidas provisionales para surtir la información por parte del juez competente (art.27 Ley 18.381), constitución de falta grave, en el procedimiento administrativo, a los funcionarios implicados en el

incumplimiento de la normativa (art.31 Ley 18.381) (art.58 dec.232/2010) (art. 24 y 25 Constitución).

La sanción máxima prevista está asociada a los artículos 24 y 25 de la Constitución:

Artículo 24.- El Estado, los gobiernos departamentales, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y, en general, todo órgano del Estado, serán civilmente responsables del daño causado a terceros, en la ejecución de los servicios públicos, confiados a su gestión o dirección (Constitución de la República del Uruguay, 1967).

Artículo 25.- Cuando el daño haya sido causado por sus funcionarios, en el ejercicio de sus funciones o en ocasión de ese ejercicio, en caso de haber obrado con culpa grave o dolo, el órgano público correspondiente podrá repetir contra ellos, lo que hubiere pagado en reparación (Constitución de la República del Uruguay, 1967).

Sin embargo, no existe en la normativa específica sobre transparencia y acceso a la información pública un castigo directo tipificado para quienes incumplan con la difusión activa de información, dado que los artículos señalados de la Ley 18.381 y del decreto 232/010 hacen hincapié en las controversias vinculadas a la transparencia pasiva, cuando es el ciudadano quien solicita información al Estado y no este quien la provee por iniciativa propia.

La atención se traslada entonces a las acciones de supervisión de la normativa que deberían darse por oficio en los órganos competentes, de manera que sean estos los que ante la ausencia de penalidades específicas para el incumplimiento por la no difusión de la información vinculada a la transparencia activa sean quienes la activen.

Además de la estructura de penalidades se ejercen acciones de supervisión y control que realiza el organismos competente dentro de sus facultades previstas por la Ley 18.381 y el decreto 232/010 que es la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), órgano desconcentrado de la AGESIC.

Entre las funciones de la UAIP están: coordinar con autoridades nacionales la implementación de políticas, 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, promover y coordinar con todos los sujetos obligados las políticas tendientes a facilitar el acceso informativo y la transparencia, ser órgano de consulta para todo lo relativo a la puesta en práctica de la presente ley por parte de todos los sujetos obligados, promover campañas educativas y publicitarias donde se reafirme el derecho al acceso a la información como un derecho fundamental, realizar un informe de carácter anual relativo al estado de situación de este derecho al Poder Ejecutivo.

Si bien está en los cometidos de la UAIP las acciones de supervisión y control se han focalizado en la transparencia pasiva, es decir el control de la recepción y trámite de las solicitudes de acceso a la información que los ciudadanos realizan a los organismos públicos.

Los informes anuales que la UAIP publica en su sitio web dan cuenta del esfuerzo que realizan por controlar la cantidad de solicitudes de acceso y su resolución⁸. Sin embargo, no existe a la fecha un control periódico de carácter oficial sobre el nivel de cumplimiento de los ítems de transparencia activa en los sitios web del Estado. Existe un único estudio de carácter oficial contratada a una consultora externa sobre el cumplimiento en materia de información obligatoria que se realizó en el año 2013⁹.

Sin embargo, los resultados de esta auditoría, que arrojaron un alto nivel de incumplimiento de la ley por parte de los sujetos obligados, no se trasladaron a una acción específica de castigo. La mirada se traslada entonces a las acciones de difusión-sensibilización que la propia Ley le encomienda a la UAIP realizar, como un mecanismo de incentivar al cumplimiento de los principios de transparencia activa en línea.

Dentro de las acciones de difusión-sensibilización en materia de transparencia activa se han llevado adelante en el período 2013-2016, según surge de los informes anuales de la UAIP¹⁰, las siguientes: premio Anual de Transparencia, muestra Fotográfica “El derecho es tuyo, hazlo visible”, curso en línea de acceso a la información pública, cursos y talleres presenciales de transparencia en los organismos públicos, memoria anual de la UAIP, promoción de redes de transparencia activa. Ya se han realizado cinco ediciones de un premio nacional de transparencia que se realiza entre los organismos públicos, así como acciones de sensibilización ciudadana a través de una “Muestra Fotográfica” de carácter itinerante. Para los sujetos obligados se realizan periódicamente charlas vinculadas a la transparencia activa en línea y además un curso e-learning de carácter abierto y gratuito. Es destacable el esfuerzo llevado adelante por la UAIP en materia de sensibilización dado los escasos recursos, tanto humanos como presupuestales, con los que cuenta¹¹.

Sin embargo, las acciones de sensibilización aún conviven con niveles medios de cumplimiento de la transparencia activa en línea. Según los últimos datos disponibles del World Internet Project (WIP) en Uruguay, 2 de cada 3 internautas en Uruguay (66.3%) buscó alguna vez información sobre trámites o reglamentos estatales, y 2 de cada 5 (40%) realizó algún trámite público efectivamente alguna vez por internet (WIP 2013, citado en Dodel, 2015).

La predisposición al uso de internet es alta por parte de los uruguayos y podría actuar como el principal incentivo para que los organismos públicos, en especial las intendencias, mejoren los niveles de transparencia activa en línea.

Según el mismo informe WIP:

un 67,8% de quienes realizaron al menos alguna de las anteriores actividades estaba muy de acuerdo o de acuerdo con que fue muy fácil acceder a la información sobre trámites y servicios del Estado en Internet. Un 70% manifestó la misma opinión

⁸ Ver: <http://www.uaip.gub.uy/inicio/institucional/institucional-estadisticas/>

⁹ Ver: <http://www.uaip.gub.uy/inicio/documentacion/auditorias/>

¹⁰ Memorias Anuales de la UAIP <http://www.uaip.gub.uy/inicio/institucional/institucional-estadisticas/>

¹¹ Para ver detalles de recursos humanos y presupuestales visitar <http://www.uaip.gub.uy/inicio/institucional/presupuesto/>

acerca de la claridad de la información sobre trámites y servicios en Internet, mientras que –siendo esto lo más relevante- 8 de cada 10 de ellos (80,1%) sostuvo estar muy de acuerdo o de acuerdo con que haber buscado información en Internet acorto el tiempo que me llevo realizar el trámite o acceder al servicio gubernamental (Dodel, 2015, p. 14).

Sin embargo, los resultados alcanzados en materia de transparencia activa en línea de las intendencias no se condicen necesariamente con las expectativas que la ciudadanía parece manifestar respecto al gobierno electrónico.

Las características y restricciones de carácter institucional que constriñen el accionar del gobierno departamental en materia de transparencia activa en Uruguay, son las mismas que rigen para el gobierno nacional y el resto de los entes autónomos y servicios descentralizados obligados por la ley de acceso a la información pública.

El menor desempeño podría verse explicado porque la ley es producto de una ordenanza diseñada por el Poder Legislativo a nivel nacional y cuyo regulador pertenece al Poder Ejecutivo a nivel nacional en la UAIP. Mientras que a nivel departamental no existen control específicos cercanos territorialmente a los gobiernos.

4. Factores de agencia y brechas de implementación

Existen determinadas brechas de implementación de los gobiernos departamentales respecto al resto de los organismos de nivel nacional que se trasladan a magros desempeños en materia de transparencia activa en línea. Es necesario trazar algunas respuestas a las interrogantes planteadas al inicio del artículo:

¿Cuál es el desempeño que obtienen ante la nueva realidad normativa sobre transparencia activa? El desempeño ha sido sustancialmente menor que el resto de los organismos públicos en las tres mediciones 2014, 2015 y 2016 (ver resultados en cuadro 1 a 10).

¿Cuáles han sido las apropiaciones y adecuaciones internas a nivel organizacional que cada agente ha hecho sobre la normativa de transparencia activa? En materia de transparencia activa no todas las intendencias han preparado mecanismos de implementación de transparencia activa a nivel organizacional.

En un relevo documental realizado ante la UAIP entre las diversas intendencias solo han sido las de Montevideo, Canelones, Flores, Florida, Lavalleja, Paysandú, Salto y Tacuarembó las que cuentan con un responsable y protocolo aprobado por la Intendencia para la temática de transparencia activa en línea, así como un responsable registrado ante la UAIP.

Otro de los temas de base respecto a cada una de las intendencias está dado por su capacidad estatal para afrontar procesos de mayores niveles de transparencia activa. Rodríguez (2012) ordenó a las intendencias uruguayas respecto a su capacidad estatal tomando tres dimensiones: estructura organizativa, estructura presupuestal y pesos y contrapesos. En su clasificación de las intendencias señala que se obtienen tres grupos:

las intendencias cuyas capacidades estatales predominantes corresponden al tipo I, patrimonialistas clientelares, cuyos valores en el índice varían entre 0 y 1. Se cuentan en este grupo las intendencias de Salto, Tacuarembó, Treinta y Tres, Artigas, Rocha, Flores, Lavalleja y Soriano. En segundo lugar, las intendencias cuyas capacidades estatales predominantes son de tipo II, híbrido burocrático-tradicional patrimonialista, cuyos valores en el índice varían entre 1,001 y 2. En este grupo están las intendencias de Rivera, San José, Canelones, Maldonado, Paysandú, Florida, Río Negro, Cerro Largo y Durazno. Por último, las intendencias que corresponden al grupo de tipo III Híbrido burocrático NGP- redes- neo-weberiano, integrado por las intendencias de Colonia y Montevideo (Rodríguez, 2012, p. 13).

En función de lo planteado por Rodríguez (2012) existen algunas intendencias que tienen un modelo neo-weberiano de carácter más profesional y otras que tienen un modelo más tradicional burocrático de gestión. Si bien los valores de esta medición son antiguos, dan cuenta de algunas intendencias como Montevideo, Canelones y Maldonado que tienen altos niveles de transparencia al día de hoy. Mientras que la gran mayoría de intendencias que tenían un modelo patrimonialista clientelar tienen bajos niveles de transparencia activa (Treinta y Tres, Artigas, Rocha, Flores, Lavalleja y Soriano).

Existe una excepción como es el caso de Tacuarembó que ha activado recientemente un protocolo específico y equipo profesional a la temática de transparencia activa en línea.

Pensando en el comportamiento del agente frente a la estructura normativa cabe resaltar que el nivel de fortalecimiento institucional de las intendencias, la orientación a prácticas de carácter más burocráticas weberianas o neo-weberianas puede actuar como una pre-condición para un mejor acatamiento de la normativa sobre transparencia. No obstante es necesario visualizar las variables del largo plazo que inciden en este fenómeno.

¿Qué tratamiento político se ha hecho sobre el tema de transparencia y acceso a la información por parte de los agentes, en este caso, gobiernos departamentales? Es aquí la respuesta que requiere un enfoque de más largo alcance en materia de transparencia dada las características asociadas culturalmente a prácticas de clientelismo en este ámbito territorial.

La respuesta a esta interrogante tiene dos dimensiones, uno de carácter cultural en el largo plazo que se toma como un punto de partida, un marco contextual de las acciones de los agentes. Luna (2004) señalaba que la presencia de gobiernos municipales con “fuertes hegemonías del oficialismo operando en el marco de estructuras sociales desintegradas, constituye el escenario más favorable respecto a la consolidación de patrones clientelistas en el nivel individual” (Luna, 2004, p. 161).

Tanto Aloisio (2004) como Luna (2004) señalan que en los gobiernos departamentales se produce un mayor tipo de vínculo clientelar entre actores políticos y ciudadanos. “Ha ganado mayor centralidad los líderes locales que operan a partir de la utilización del aparato burocrático de las intendencias o mediante la estructura de un

sistema descentralizado y personalizado de asistencia y gestión de favores en detrimentos de los clubes políticos y agrupaciones tradicionales” (Luna, 2004, p. 161).

Más aún en el largo plazo, la esfera departamental en el sistema político uruguayo fue predispuesta a vínculos no programáticos y de tipo clientelar entre los partidos tradicionales y la ciudadanía. Como señala Luna (2004): “La progresiva expansión del sector estatal dominado por partidos políticos que devinieron centro del sistema, compitiendo sobre la base de fuertes subculturas partidarias y, especialmente, de la redistribución de bienes y subsidios estatales (a los que ambos tenían acceso a partir de las largamente institucionalizadas fórmulas de coparticipación) resulta clave para explicar esa conformación de electorados partidarios clientelares” (2004, p. 159).

Visualizando el largo plazo Guerrini (2000) señala que las intendencias departamentales gozan de mayor flexibilidad fiscal y a eso se suma además la cercanía física como para la configuración de mayores prácticas clientelares.

Los gobiernos departamentales sostienen una autonomía determinada por la Constitución y en este sentido sus patrones de competencia política son de carácter interno y a nivel local (Luna, 2004), lo que puede hacer que esta normativa, sin penalidades efectivas en ninguno de los niveles, sea vista como un asunto lejano en la agenda política departamental.

Las prácticas de cultura política clientelar y la mayor flexibilización fiscal de los gobiernos departamentales, que coincide con los ítems en que menos nivel de información publican, son los principales factores que explican el comportamiento actual del agente gobierno departamental ante la normativa.

5. Consideraciones Finales

En Uruguay los niveles de transparencia activa de las intendencias continúan siendo bajos. Si bien se ha mejorado sustancialmente respecto al inicio de los datos disponibles el año 2013, aún en 2016 a ocho años de promulgada la Ley de acceso a la información pública las intendencias siguen teniendo niveles medios y bajos de cumplimiento de la normativa.

Existe una concentración territorial del acceso a la información pública más al sur del país que en el norte, lo que condice con el comportamiento de otras variables como el PBI departamental, donde a mayor riqueza, coincide con mayores niveles de transparencia activa en línea, con la excepción de Tacuarembó.

Si bien el cumplimiento de la transparencia activa en línea no distingue partidos políticos, cabe resaltar que en el período de elecciones se dio una mejora notoria de parte de quienes asumieron por primera vez el gobierno departamental en materia de transparencia activa. La rotación de intendentes ha favorecido en el último ciclo electoral la renovación de las acciones de transparencia activa en línea.

La distribución del cumplimiento de la transparencia activa no es homogénea en todas las dimensiones temáticas. Existe una concentración del incumplimiento especialmente en la información vinculada con los recursos humanos y la ejecución presupuestal.

¿Por qué se da esta situación? En una lectura en clave institucional el análisis precedente da cuenta de que si bien ha habido un avance en el cumplimiento de los principios de transparencia activa en línea en las intendencias, y en el conjunto de los organismos públicos, aún persisten desafíos, básicamente en la ausencia de:

1. Una estructura efectiva de penalidades por incumplimiento a los organismos públicos que no cumplan con la transparencia activa.
2. Acciones de supervisión y control demasiado esporádicas por parte de la UAIP y sin un seguimiento específico caso a caso, como un mecanismo que actúe como *enforcement* para el cumplimiento.
3. Acciones de difusión-sensibilización que se basan en medir el proceso por sí mismo de la tarea de *advocacy* y que no se corresponden con estímulos efectivos para el cumplimiento del principio de transparencia activa en línea de los organismos públicos.

Existe una brecha de implementación en materia de transparencia entre los gobiernos departamentales y los organismos a nivel nacional. Esto se podría dar por el peso de una cultura política de prácticas clientelares en el largo plazo, sumado a una mayor autonomía y discrecionalidad fiscal a nivel territorial que el resto de los organismos.

La autonomía territorial no agrava la situación de las intendencias respecto al resto de los organismos públicos, porque hay algunos que dependiendo del Poder Ejecutivo tienen iguales o peores resultados (ITAEL, 2015). Sin embargo, las intendencias se constituyen en entes autónomos presupuestalmente, con normas propias de contratación y que si bien están controlados por la Junta Departamental, esta tiene una mayoría asegurada para el Intendente, a diferencia de lo que sucede entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo a nivel nacional.

En la práctica la normativa sobre transparencia y acceso ha sido diseñada, ejecutada y evaluada por el gobierno nacional, comprendiendo al conjunto de los organismos, pero con menor éxito en el ámbito departamental que en el del nivel nacional (entes autónomos, servicios descentralizados y ministerios).

Las preguntas que quedan planteadas para la profundización de esta línea de investigación sugieren avanzar en conocer cuál es la visión que cada uno de los gobernantes y *policy makers* a nivel departamental tiene respecto al cumplimiento de las normas de transparencia activa en línea. Las respuestas a estas interrogantes planteadas permitirán comprender de manera más integral por qué hoy los gobiernos departamentales, en materia de territorialidad y de transparencia activa respectivamente, están tan cerca y tan lejos de los ciudadanos.

Referencias

- Aloisio, C. (2004). La política desde el llano: conversaciones con militantes barriales. *Cuadernos del Claeh*, 27(89), 144-149.
- Altheide, D. L., & Robert, P. (1979). *Snow, Media Logic*. Beverly Hills, CA: Sage, 9, 59-72.

- Bebchuk, L., Cohen, A., & Ferrell, A. (2008). What matters in corporate governance?. *The Review of financial studies*, 22(2), 783-827.
- Blanes Climent, M. Á. (2013). *La transparencia informativa de las Administraciones públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*. Aranzadi, Pamplona.
- Cunill, N., (2006). La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?. Mezones, F. (comp.), *Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad*. Guatemala, BID/ Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.
- DiMaggio, P., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Dodel, M. (2015). *Uruguay, Sociedad e Internet: Principales Resultados de la encuesta WIP+ UY 2013*. Universidad Católica del Uruguay.
- Donges, P., & Jarren, O. (2014). *Mediatization of Political Organizations: Changing Parties and Interest Groups? Mediatization of Politics*, 181-199. Palgrave Macmillan UK.
- Guerrini, A. (2000). El peso político de los intendentes del interior: apuntes para una discusión a la luz de las últimas consultas electorales. *Elecciones 1999-2000*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Lepsinger, R. (2006). Leading change: Adapting and innovating in an uncertain world. *Leadership in Action*, 26(2), 3-7.
- Lewis, S., & Haas, L. (2003). *Work-life integration and social policy: A social justice theory and gender equity approach to work and family*. Ellen Kossek and Susan, Lambert, Lawrence Erlbaum Associates.
- Luna, J. P. (2004). *La política desde el llano: conversaciones con militantes barriales*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1995). *Democratic governance*. Free Press.
- McPhee, R. D., & Canary, H. (2008). *Organizational structure. The international encyclopedia of communication*.
- Mendel, T. (2007). Access to information. *Derecho de la información N°6*. México: UNAM.
- Ponce, M., y Santangelo, G. (2015a). Uruguay, el impulso y su freno en políticas de comunicación. *Revista Temas de Comunicación*, (29).
- _____ (2015b). *Índice de Transparencia Activa en Línea 2014*. CAInfo, Universidad Católica del Uruguay.
- Powell, W., y Di Maggio, P. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México DF: Fondo de Cultura Económico.
- Ramírez Vargas, D. L. (2014). *Planeación y ejecución ¿por qué se genera la brecha de implementación?, un estudio de caso del proyecto RIFOHD*. Tesis de Doctorado. Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez, J. R. (2012). *Capacidad estatal subnacional en Uruguay. Un ejercicio de medición aplicado a las intendencias departamentales*. IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14 al 16 de noviembre de 2012.
- Rothstein, B. (2001). Social capital in the social democratic welfare state. *Politics & Society*, 29(2), 207-241.
- Strömbäck, J., & Van Aelst, P. (2013). Why political parties adapt to the media: Exploring the fourth dimension of mediatization. *International Communication Gazette*, 75(4), 341-358.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of management review*, 20(3), 571-610.
- Szmolka, Inmaculada (2015) *Política Comparada y Sistemas Políticos: Operando con Datos e Indicadores*. Granada: Editorial de la Universidad de Granada. Coeditora junto Marién Durán Cémit.
- Vishwanath Tara y Kaufmann Daniel (1999). *Hacia la transparencia en las finanzas y el gobierno*. Banco Mundial, 1-30.

Anexo. Indicadores del ITAEL

Información Obligatoria e Interacción y Participación

La información obligatoria resume en una serie de indicadores la información que los organismos estatales y no estatales y sus autoridades deben de publicar según obliga la LDAIP y su decreto reglamentario 232/10. Cabe precisar que existen una serie de obligaciones que solo obligan al Poder Ejecutivo, las cuales se incluyen, pero no se evalúan en los casos en los que no corresponde.

La dimensión “Participación e interacción” refiere a la posibilidad de los ciudadanos de participar en diversos grados y formas de la gestión de la organización pública, centrado en este caso, en servicios en línea (online) y fuera de línea (offline) y plataformas digitales. En este sentido, el estándar es tomar al ciudadano como centro en materia de participación y provisión de servicios.

Los indicadores definidos para medir estas dimensiones respectivamente son:

Información Obligatoria	Interacción y Participación
Creación del organismo	Materiales (formularios) en línea
Evolución histórica	Servicios en línea: transacciones, trámites (Solo aplica en caso de que el organismo ofrezca alguna prestación o produzca bienes)
Descripción de funciones, competencias, cometidos, del organismo	Datos de contacto con el organismo
Estructura organizativa (organigrama)	Redes sociales (Solo aplica en caso de que el organismo ofrezca alguna prestación o produzca bienes)
Marco jurídico aplicable al organismo	Actualizaciones, novedades, noticias institucionales
Perfil de los puestos de trabajo a partir de jefe de departamento, gerente, director o equivalente hasta el jerarca	Sala de prensa en sitio web institucional
Currículum Vitae de autoridades	Notificación de actualización de la página. Feedburner (u otros)
Contacto: nombre de quienes ocupan los cargos a partir de jefe de departamento con teléfono, correo electrónico, dirección postal	Foros de opinión (solo aplica en caso de que el organismo ofrezca alguna prestación o produzca bienes)
Programas operativos (de largo y corto plazo: entre 5 años y 1 año)	Servicios de búsqueda en la página
Listado con los servicios que ofrece el organismo (si corresponde)	Ayuda en la página
Listado de los programas que administra el organismo (si corresponde)	Otros idiomas
Trámites para acceder a los servicios (si corresponde)	Preguntas frecuentes
Nómina de los funcionarios que cumplen funciones en el mismo estando en comisión, con indicación de compensaciones recibidas con cargo a las partidas asignadas al funcionamiento del organismo	Glosario
Nómina de los funcionarios contratados, con compensaciones percibidas con cargo a partidas asignadas al organismo	Formato de impresión (Trámites electrónicos o información administrativa general anunciada en diarios)
Estructura de remuneraciones por categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistemas de compensación	Atención en línea
Remuneración mensual nominal de todos los funcionarios incluyendo todas las prestaciones en razón de los diferentes sistemas de compensación que se aplicaren.	Acceso a microdatos en formatos abiertos
Indicadores de los viáticos recibidos y la determinación de su utilización	
Listado de comisiones de servicio en el exterior de los funcionarios, viáticos percibidos, razón del viaje y resultados del mismo, incluyendo a todas las personas que integran la delegación sin excepción alguna	
Listado de programas de capacitación, número de funcionarios capacitados así como sus evaluaciones	
Convocatorias a concursos de ingreso para ocupar cargos y resultados de los mismos	
Presupuesto asignado (Ingresos asignados por el presupuesto nacional)	
Ejecución del presupuesto	
Auditorías: Número y tipo. Número de observaciones realizadas por rubro de auditoría sujeto a revisión. Total de aclaraciones efectuadas por el organismo	
Ingresos recibidos por cualquier concepto, con indicación del responsable en la recepción, administración y ejecución	
Reporte anual financiero (Balance)	
Información sobre licitaciones, concesiones etc. (Vínculo electrónico con el sitio compras estatales)	
Publicaciones y/o estadísticas asociadas a los fines de cada organismo	

Información sobre la política de seguridad y protección de datos

Responsable de la información que se publica en el sitio web

Dirección postal del organismo, teléfono, correo electrónico de contacto

Mapa del Sitio

Fecha de última actualización