



Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD)



**Ficha de Evaluación del Informe Final del Proyecto**  
***“Índice de Transparencia Activa – Recomendaciones y mejores prácticas para el acceso ciudadano a la información” (Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública, Uruguay)***

**1. ANTECEDENTES**

- 1.1 Firma del Convenio: 12 de febrero de 2010
- 1.2 Fecha 1er. Desembolso: Febrero de 2010
- 1.3 Informe Intermedio: Junio de de 2010
- 1.4 Fecha 2º Desembolso: Junio de 2010
- 1.4.1 Informe Final: Febrero de 2011

**2. EVALUACIÓN GENERAL**

**2.1 Objetivos previstos versus resultados alcanzados:**

Se considera que los objetivos del proyecto se han alcanzado, incluido el propósito general. Más detalladamente, se puede afirmar que:

OBJETIVO/ COMPONENTE	RESULTADO	COMENTARIO
<p><i>Diseño y ejecución del Índice de Transparencia Activa.</i></p>	<p>El Proyecto permitió en los primeros tres meses de su ejecución confeccionar un instrumento de análisis objetivo y replicable que permite monitorear los sitios web de los organismos a partir de cuatro variables: <b>(i)</b> información general, <b>(ii)</b> información presupuestaria o financiera, <b>(iii)</b> interacción y participación ciudadana y <b>(iv)</b> actualización y usabilidad. Cada una de estas variables o dimensiones cuenta con indicadores específicos, 10 de los cuales son representativos de las obligaciones emanadas de la Ley de Acceso a la Información Pública y el resto —totalizando 48— forman parte de indicadores presentes en páginas web estatales nacionales e internacionales de transparencia relevadas con anterioridad por el equipo técnico de la iniciativa, con énfasis en provisión de información de carácter general, facilitación de interacción por parte del público, etcétera.</p> <p>A efectos del diseño del índice, el equipo coordinador y el equipo técnico propusieron a la contraparte del Estado en el proyecto, la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) de la Agencia para el Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información (Agesic), el marco conceptual de un índice de transparencia activa en línea (ITAeL) que tuviera en cuenta las cuatro dimensiones mencionadas, vinculadas a los contenidos y formas en que se estructura la información que los distintos organismos del Estado están obligados a publicar a partir de la Ley de Acceso a la Información Pública (ley 18.381). Asimismo, se agregaron indicadores específicos destinados a evaluar la interacción de los ciudadanos con la página web de cada organismo.</p>	<p>Se considera el objetivo cumplido</p>

Una vez acordado el marco conceptual, la construcción de las dimensiones e indicadores del Índice, así como la valoración de los mismos y el universo a ser monitoreado, también se realizó mediante un proceso de consulta institucionalizado entre la UAIP y las organizaciones patrocinantes del proyecto.

El proceso se desarrolló a partir de varias entrevistas e intercambios con el Consejo Directivo de la UAIP. La actividad desplegada sirvió para vencer alguna resistencia inicial de los jerarcas a validar un mecanismo externo, controlado por la sociedad civil, que se convertiría en el estándar para medir el desarrollado de la política pública de acceso a la información.

El proceso de validación de todas las dimensiones y variables del ITAeL constituyó sin dudas, una de las actividades fundamentales del proyecto e implicó distintas etapas: la preparación de una propuesta, su presentación ante el Consejo Directivo y la discusión con un equipo técnico designado por la autoridad de aplicación de la referida ley. Como todo proceso deliberativo, ambas partes concedieron ante las sugerencias y aportes realizados. En ese proceso, la UAIP solicitó la confección de un subíndice que midiera exclusivamente las obligaciones legales, el ICL (índice de cumplimiento de las obligaciones legales), a lo cual se accedió. Esta herramienta le permite a la UAIP visualizar cuál es la evolución de los distintos sujetos obligados respecto al cumplimiento de las obligaciones de Transparencia Activa impuesta por la ley y gestionar una política pública con el objetivo de mejorar el cumplimiento de esas obligaciones.

Adicionalmente, el equipo de CAInfo/Ielsur

	<p>incluyó en el muestreo de organismos estatales —con la opinión contraria de UAIP, que entiende no son alcanzadas por la ley— a algunas sociedades anónimas de propiedad estatal parcial o total.</p> <p>Del proceso de diseño del ITAeL, así como de su aplicación sobre una muestra de 66 agencias y la sistematización de resultados, se da cuenta en los capítulos 3, 5 y 7 de la publicación <i>“Índice de Transparencia Activa en Línea: El Estado uruguayo y la provisión de información pública a través de la web”</i> (se adjunta), así como en la publicación <i>“Resultados del Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAeL) – Marco de referencia de buenas prácticas para mejorar la provisión de información pública a través de la web”</i> (también se adjunta).</p>	
<p><i>Construcción de un catálogo de buenas y malas prácticas.</i></p>	<p>La sistematización de buenas y malas prácticas se llevó a cabo a partir del análisis de los resultados de la aplicación del ITAeL a la muestra de 66 agencias estatales, así como de entrevistas a actores claves. Así, se concertaron entrevistas con jerarcas de los organismos que, de acuerdo a la aplicación del ITAeL, son representativos de buenas y malas prácticas en materia de transparencia activa. Para esa investigación se entrevistaron responsables de las páginas web y la política de comunicación de la Dirección General de Impositiva (DGI), la Contaduría General de la Nación (CGN) y la Intendencia de Montevideo (IM). También se consultó el informe de consultoría sobre el cumplimiento de la Ley 18.381 que el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) contrató con CAInfo. También se entrevistó a un Ministro de la Corte Electoral a efectos de explorar los motivos por los cuales esa corporación incumple la mayoría de las obligaciones que emergen de la ley. En paralelo se realizó una recopilación bibliográfica sobre</p>	<p>El objetivo se considera cumplido</p>

	<p>buenas prácticas en materia de transparencia activa cuyas referencias se incluyeron en el trabajo.</p> <p>Tanto el catalogo de medidas mínimas como las recomendaciones de estas buenas prácticas se incluyeron en la publicación <i>“Índice de Transparencia Activa en Línea (ITaEL). El Estado uruguayo y la provisión de información pública a través de la web”</i>. De tal forma que esta publicación constituye un antecedente bibliográfico relevante para futuras aproximaciones al fenómeno del acceso a la información y la transparencia activa en particular, en un tema en el que no existen demasiadas referencias nacionales (ver capítulo 6). También figuran en el capítulo 3 de la publicación <i>“Resultados del Índice de Transparencia Activa en Línea (ITaEL) – Marco de referencia de buenas prácticas para mejorar la provisión de información pública a través de la web”</i>.</p>	
<p><i>Validación y difusión de recomendaciones y “policías briefs” para mejorar el cumplimiento de la Ley 18.381.</i></p>	<p>Las recomendaciones (ver capítulo 7 de <i>“Índice de Transparencia Activa en Línea (ITaEL). El Estado uruguayo y la provisión de información pública a través de la web”</i>) con el conjunto de los resultados de la investigación desarrollada, fueron presentadas en la conferencia de prensa del 25 de octubre de 2010 y en el seminario internacional que tuvo lugar los días 4 y 5 de noviembre de 2010 (“Seminario internacional sobre derecho de acceso: desafíos de la implementación de la ley nº 18.381”) organizado por la UAIP de la AGESIC y CAInfo con el auspicio de FONTRA.</p> <p>El Marco Lógico establecía que debían distribuirse 300 ejemplares de la publicación. Se distribuyeron 191 y 150 se entregaron durante el seminario. Adicionalmente, está disponible para ser descargada en las webs de Cainfo y Ielsur.</p>	<p>Se considera cumplido el objetivo.</p>

El propósito del proyecto era favorecer un cumplimiento cabal de la Ley 18.381 en todos sus aspectos, incluyendo aquellos referidos a procesos de compras y licitaciones. A tales efectos, se trazó como grandes objetivos monitorear los sitios web de los organismos públicos a los efectos de observar y documentar los niveles de cumplimiento de los mismos de las obligaciones de transparencia activa y explorar si las herramientas de acceso a la información de esos organismos fueron efectivamente diseñadas para satisfacer las necesidades de los ciudadano, promover el control social y la participación. Desde esa perspectiva, puede señalarse sin ambages que la iniciativa cumplió efectivamente con el propósito y con sus objetivos generales.

Desde el punto de vista de los indicadores de impacto, se entiende que la iniciativa también ha satisfecho los mismos en términos generales. Por un lado, la autoridad pública de aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública (18.381), la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), aceptó ser contraparte de la iniciativa, negoció y pactó la metodología de construcción del ITAeL —y del ICL— validando las variables y los indicadores y, por último, manifestó su disposición a aplicar las recomendaciones formuladas en forma gradual. Por otro, y merced al desarrollo de la iniciativa con la consiguiente sensibilización de actores, la AGESIC comenzó a llevar a cabo un censo de webs estatales y se aprobó el decreto reglamentario de la Ley 18.381, incorporando numerosos principios de transparencia activa.

A su vez, en ocasión de la elaboración de la guía de buenas y malas prácticas, la muestra de actores públicos entrevistados también fue cooperativa. Por otro lado, la presentación del ITAeL en sociedad tuvo un impacto mediático muy importante.

## **2.2 Auditoría e informe financiero:**

La firma Gonzalo Cardozo y asociados y, específicamente, el Cr. Gabriel García Lemes, presentan informe de auditoría externa realizada sobre los fondos recibidos por el Centro de Archivos y Accesos a la Información Pública (CAINFO) en el convenio con el Instituto de Capacitación y Desarrollo para llevar adelante el proyecto en el marco de la Cooperación técnica ATN-ME 9783/RG.

El análisis se realizó en base a Normas Internacionales de Auditoría. Del examen de los comprobantes es posible determinar que los gastos realizados presentan una estructura conforme al proyecto firmado cumpliéndose con la ejecución presupuestaria establecida. El informe financiero que se auditó presenta razonablemente en todos los aspectos relevantes los desembolsos efectuados.

Este informe fue emitido en la ciudad de Montevideo el día 20 de enero del año 2011.

### **3. CONCLUSIÓN**

#### **3.1 Evaluación general**

Se consideran aprobados tanto los Informes técnico y financiero, como el Informe de auditoría, por lo cual se remiten para su no objeción.

#### **3.2 Oportunidades de mejora**

En lo que respecta al proceso de ejecución en sí:

##### **3.2.1 Problemas detectados y soluciones implementadas**

No se registraron mayores problemas en la ejecución y se cumplieron todas las etapas en los tiempos previstos. El período inicial de negociación con la UAIP para el diseño del ITAeL halló ciertos niveles de resistencia del lado público pero éstos fueron superados sin mayores dificultades. Los atrasos relevantes se produjeron en el cumplimiento de las obligaciones administrativas formales (producción de un adecuado informe narrativo, anexo de verificación de indicadores y auditoría), no en la ejecución de las actividades del proyecto en sí.

##### **3.3 Replicabilidad y continuidad potenciales**

Esta experiencia es claramente replicable a nivel internacional. De hecho, FONTRA ya apoyó una iniciativa más restringida pero de similar tenor en Chile (a través de Corporación “Participa”). De hecho, el ITAeL tiene el potencial de constituir una referencia de carácter internacional en materia de transparencia activa, tanto en la metodología aplicada para su diseño como para el producto final (el índice en sí).

En lo que hace a su potencial continuidad, la misma debiera encontrar alguna forma de llevarse cabo por cuanto el ITAeL es —como se señala en el informe final— un “índice de situación”, que toma una “fotografía” en un momento dado de una realidad muy dinámica. Consiguientemente, el tema amerita un seguimiento permanente y una aplicación del índice una vez al año. Por su parte —y como claramente lo señalan los responsables del proyecto— debería perfeccionarse esta primera versión del índice. Al respecto, se encuentra en marcha con el Observatorio de Políticas de Comunicación de la Universidad Católica del Uruguay una negociación para que los estudiantes apliquen la metodología desarrollada en esta iniciativa.

Santiago Torres  
Coordinador FONTRA  
Febrero de 2011