

Nº 1 | Año 2024

Estudio de Conocimientos, Actitudes y Prácticas de Acceso a la Información Pública



División Agenda Digital y Observatorio.
Área Sociedad de la Información.



Uruguay
Presidencia

<>agesic



Tabla de contenido

Introducción.....	3
Objetivos del estudio	4
Metodología y diseño	5
Población general 5	
Referentes	6
Principales resultados	7
Población general	7
Desarrollo del concepto	7
Valoración del acceso a la información	10
Públicos más cercanos al uso de esta información	15
Conocimiento específico de la normativa	17
Referentes	23
Desarrollo del concepto	23
Cumplimiento y procedimientos	25
Las personas y el derecho al acceso: la visión de los referentes	25
Transformación digital	26
Marco Normativo	27
Transparencia activa y transparencia pasiva	29
Principales usuarios de AIP	33
Síntesis	34



Introducción

Agesic, a través de la división Agenda Digital y Observatorio del Área Sociedad de la Información, realiza investigaciones acerca de la evolución de diferentes aspectos del desarrollo digital en Uruguay, en el marco de un modelo de medición unificado.

Esta investigación es desarrollada para la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP). Desde hace diez años, la UAIP da seguimiento a los principales indicadores en el Estudio de Conocimientos, Actitudes y Prácticas de Ciudadanía Digital (CAP), con el fin de evaluar el conocimiento y la sensibilidad de la temática entre la población uruguaya.

El presente estudio considera los antecedentes, tanto cuantitativos como cualitativos, y desarrolla una investigación específica sobre el tema Acceso a la Información Pública, con la visión de diferentes segmentos y a través de diferentes técnicas de investigación.

Objetivos del estudio

El objetivo general del estudio es investigar acerca del conocimiento y comportamiento de la ciudadanía respecto del Acceso a la Información Pública. Se busca abordar la temática desde una perspectiva de conocimientos (lo que la población conoce sobre el tema), actitudes (las valoraciones que las personas hacen sobre el tema y el funcionamiento de la normativa) y prácticas (lo que las personas realmente hacen en este plano).

Objetivos específicos:

- Dimensionar el grado de conocimiento de la ciudadanía sobre la existencia de derechos en torno al acceso a la información pública.
- Conocer posibles intereses de la ciudadanía respecto del acceso a la información pública.
- Caracterizar prácticas de acceso a la información pública por las personas (transparencia activa - transparencia pasiva).
- Evaluar la importancia del acceso a la información pública para la ciudadanía.
- Conocer el equilibrio entre protección de datos personales y acceso a la información pública.

Metodología y diseño

Para cumplir con el objetivo de investigación, se propone un diseño que incluye técnicas de investigación cuantitativas y cualitativas a distintos actores sociales considerados como relevantes en torno al tema:

Tabla 1: Técnicas utilizadas y segmentos analizados

Técnica	Segmento	Cantidad
Encuesta telefónica	Población general	1
Grupo de discusión virtual	Población general	7
Entrevista virtual	Organizaciones de la sociedad civil, investigadores/as y organismos públicos	17

Población general

El segmento de población general fue estudiado mediante una encuesta telefónica, a personas mayores de 18 años residentes en territorio nacional, y la realización de 7 grupos de discusión con segmentación por nivel educativo, edad y región. Se realizó un séptimo grupo específico con mujeres. El campo de la encuesta se realizó durante el mes de setiembre, mientras que los grupos de discusión se desarrollaron durante el mes de agosto; en ambos casos en 2023. A continuación, se describen las principales características de cada técnica.

Tabla 2: Características de la encuesta

	Descripción
Universo	Población de 18 años y más, residente en todo el territorio nacional.
Muestra	Tamaño de la muestra: 1007 casos.

	Descripción
	Selección aleatoria de números de teléfono con método RDD (marcación aleatoria de dígitos, siglas en inglés), y aplicación de cuotas de sexo, edad, nivel educativo y región. La muestra fue ponderada de manera ex-post a través del método iterative fitting procedure (rake) en base a las proporciones de variables clave (región, sexo, edad y nivel educativo) según estimaciones realizadas a partir de la Encuesta Continua de Hogares - Instituto Nacional de Estadística.
Modalidad	Encuesta telefónica a celulares utilizando sistema CATI (entrevista telefónica asistida por computadora).
Duración aproximada	14 minutos cada encuesta.

Tabla 3: Segmentación de los grupos de discusión

Grupos	Nivel Educativo	Edad	Región	Género
Grupo 1	Secundaria completa	50 a 60 años	Montevideo	Mixto
Grupo 2	Secundaria completa	50 a 60 años	Interior	Mixto
Grupo 3	Secundaria completa	25 a 35 años	Montevideo	Mixto
Grupo 4	Secundaria completa	25 a 35 años	Interior	Mixto
Grupo 5	Secundaria incompleta	50 a 60 años	Montevideo	Mixto
Grupo 6	Secundaria incompleta	50 a 60 años	Interior	Mixto
Grupo 7	Mixto	Mixto	Mixto	Mujeres

Referentes

Para este segmento se realizaron 17 entrevistas en profundidad, en modalidad virtual, con una duración aproximada de entre 60 y 90 minutos; con el objetivo de investigar acerca del conocimiento y comportamiento de variados referentes de la sociedad civil, academia y organismos públicos respecto de la temática acceso a la información pública. El trabajo de campo se realizó durante el mes de octubre de 2023.

Tabla 4: Segmentación de las entrevistas en profundidad

Segmento	Cantidad
Organizaciones de sociedad civil	5
Investigadores/as	4
Organismos públicos	8

Principales resultados

Población general

Desarrollo del concepto

La representación del concepto Información Pública está aún muy asociada a toda información de ‘público conocimiento o acceso’, y escasa y casi nulumamente referida a la esfera de lo público o estatal. Aisladamente, entre los consultados con mayor nivel educativo, surge la mención de manera no inducida a la información pública como aquella que genera y comunica los organismos públicos del Estado.

La acepción más instituida de información pública es la de acceso generalizado. Se la asocia espontáneamente a las noticias, contenidos de informativos de medios de

comunicación, contenidos que se viralizan y comunican a través de las redes sociales.

Aún luego de comunicada la acepción de información pública como referida a los organismos del Estado, persiste una significativa dificultad para ceñirse al análisis de este tipo de información. Constantemente se contamina la definición propuesta con la mencionada espontáneamente.

Las acepciones espontáneas sobre “información pública” son, por ejemplo:

“(…) una información detallada a la que todo el mundo puede acceder: ¡una noticia, un accidente”! (Adultos, secundaria completa, Interior)

“(…) la que sale en el diario y todos podemos acceder”. (Adultos, secundaria completa, Montevideo.)

“(…) la que puede llegar a todos., cualquier cosa que salga en el informativo, en los canales de TV”. (Adultos, secundaria incompleta, Montevideo)

“(…) toda aquella que habituamos a subir a las redes sociales”. (Jóvenes, secundaria completa, Montevideo)

“(…) conjunto de datos que tiene acceso toda persona, por ejemplo, un perfil de Instagram”. (Jóvenes, secundaria completa, interior)

Los adultos priorizan más aquella información divulgada por los medios tradicionales de información, como radio o TV mientras que los jóvenes se centran más en la información que circula y es ‘accesible’ a través de las redes sociales.

De manera espontánea surge, en algunos grupos de mayor nivel educativo, la referencia a la información que producen (y disponibilizan) ciertos organismos del Estado, mencionada siempre por alguno de los participantes de manera singular.

En los grupos de menor nivel educativo, esta definición es introducida por la moderadora en todos los casos.

“(…) toda la que tenga que ver con el gobierno”. (Adultos, secundaria completa interior)

“(…) la del Estado también: UTE, OSE, Intendencia. Cómo se hacer una ley, por ejemplo”. (Adultos, secundaria completa, Montevideo)

“(…) los recursos que podemos usar para saber cosas por ejemplo la página de la intendencia, datos abiertos los llaman”. (Jóvenes, secundaria completa, Montevideo)

Medios para obtener información

Tanto en la fase cualitativa como en la cuantitativa, se buscó conocer cuáles eran los medios de preferencia para informarse sobre temas diversos, incluyendo algunos que pueden tener relación más o menos directa con el acceso a la información pública.

Tabla 5: Referencia para la obtención de información, por temas, según canales (%). Población que se informa sobre cada tema. (2023)

	Salud	Actualidad política	Trámites y servicios de gobierno	Trabajo y empleo	Compras, contrataciones de gobierno
Internet	43%	47%	59%	66%	50%
TV	23%	36%	21%	11%	29%
Presencialmente	18%	2%	8%	7%	4%
Radio	6%	8%	5%	6%	6%

	Salud	Actualidad política	Trámites y servicios de gobierno	Trabajo y empleo	Compras, contrataciones de gobierno
Teléfono	6%	2%	4%	5%	2%
Diarios papel	1%	2%	1%	1%	2%
Otros	2%	1%	1%	3%	2%
NS/NC	1%	3%	1%	2%	6%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Encuesta CAP sobre Acceso a la Información Pública 2023

Como se aprecia en la tabla 5, internet es el medio elegido para obtener información sobre todos los temas evaluados, seguido por la TV. Todas las demás categorías (radio, teléfono, diarios en papel) tienen un peso casi insignificante desde el punto de vista estadístico. Dado lo visto anteriormente, debemos tener en cuenta que la información generada y producida por el Estado no es necesariamente la que las personas tienen en la cabeza a la hora de responder, ni se asume que esa información sea difundida por el propio Estado. Esto podría explicar, por ejemplo, el alto porcentaje que menciona a la TV a la hora de informarse sobre compras y contrataciones del gobierno.

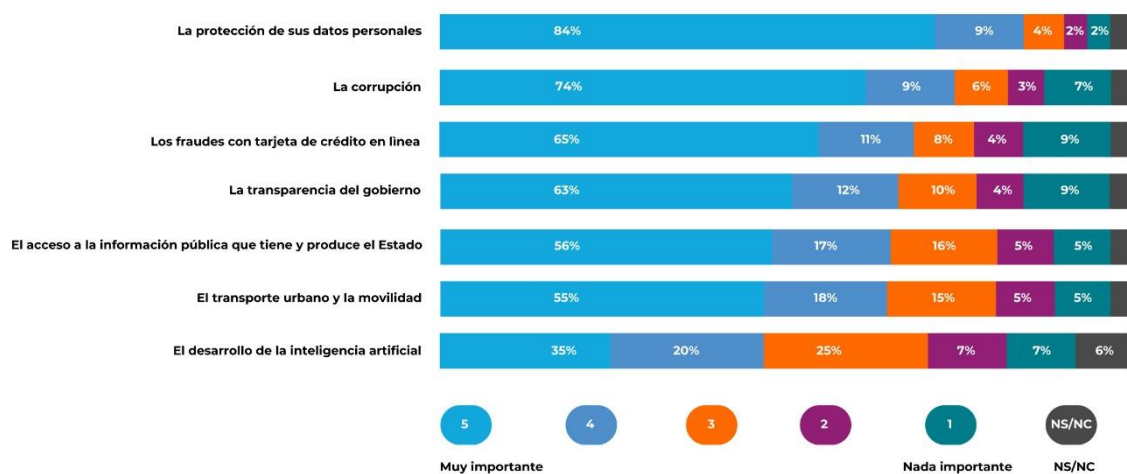
Valoración del acceso a la información

Debido a la dificultad para su definición, resulta también complejo que las personas entrevistadas visualicen y verbalicen los usos y valoraciones que le adjudican a la misma.

“(…) muchos usamos sin saber que usamos información pública”.
Jóvenes, secundaria completa, Montevideo.

En general se percibe que la información pública es utilizada por el “ciudadano común” para obtener datos sobre trámites diversos que se deben realizar con el Estado. Por ejemplo, conocer tipo de requisitos que debe completar o manejar para realizar un trámite determinado. Conocer direcciones de oficinas públicas y los horarios de atención, saber cuándo vence un pago que debe realizar o recibir por parte del Estado, fundamentalmente.

Gráfico 1: Grado de importancia otorgada a diferentes temas (%). Total población (2023)



Fuente: Encuesta CAP sobre Acceso a la Información Pública 2023

Como se aprecia en el gráfico 1, el acceso a la información pública que tiene y produce el Estado no aparece como una de las temáticas más importantes. Al ser una escala relativa con otros temas igualmente sensibles, tampoco se puede decir que no tenga importancia. En general, todos muestran alto nivel de sensibilidad declarada por la población.

El acceso a la información pública se valora, además, como un derecho aún poco conocido. En este sentido, se llega a cuestionar que un derecho que se conoce poco pueda ser evaluado como un derecho adquirido.

Como ejemplo paradigmático, se apela al uso de información pública que hicimos las personas en épocas de pandemia, consultando diariamente a los enfermos de COVID, el avance o retroceso de la epidemia, la calendarización de las vacunas,

etc. Se percibe que este hito dio cuenta de un momento crucial donde la información pública estaba disponible, con mayor o menor nivel de precisión (para algunos los datos se minimizan para evitar el pánico social), pero donde las personas percibían que la información estaba y se podía acceder sin dificultad, a través del diseño de una aplicación sencilla donde consultar la información.

Esta modalidad de comunicar los datos públicos se considera un ejemplo a seguir, por la facilidad de incorporar la información. Entender la forma de presentación de los datos y la información ayuda a su credibilidad; asimismo, una presentación que se decodifica como poco entendible, confusa, aumenta su descrédito

“(…) es entreverada como te presentan la información a veces. No sabes si no hay intereses políticos en no darlos de verdad” Adultos, secundaria incompleta, Montevideo.

“(…) Yo siento que está manipulada. Es engorroso buscar información en las páginas. Me gustaría que fuera más fácil. Además, si llamas por teléfono también te tienen horas, no te atienden, no conseguís muchas veces la información que buscas así que no sé qué tan accesible es” Adultos, secundaria incompleta, Interior.

En términos relativos, se percibe que en Uruguay existe una mayor transparencia con este tipo de datos que en otros países de la región. Los segmentos de nivel educativo más alto se declaran más confiados sobre la veracidad de los datos públicos. Las personas de menor nivel educativo y los residentes del interior del país se muestran un poco más desconfiados sobre su veracidad.

“(…) los datos públicos son manipulables, pueden ser verdaderos o falsos. Por el gobierno de turno. Por ejemplo, datos de pobreza”. Jóvenes, secundaria completa, Interior.

A su vez, todos acuerdan que la mayoría de las veces las personas toman contacto con este tipo de información a través de los medios de comunicación e información, y difícilmente de manera directa consultando fuentes de los organismos públicos. En este sentido se considera que las personas tienen pocas habilidades o escasas capacidades para procesar esta información compleja, ya que a veces los datos son presentados o elaborados de manera poco clara y engorrosa. En estas situaciones se prefiere que los datos estén mediatizados por el análisis de periodistas o medios de prensa a pesar de reconocer un sesgo y una manipulación que es muy difícil de discriminar por el ciudadano 'de a pie'.

“(…) yo creo que la información pública es creíble. Lo que pasa es que en general nos informamos a través de los medios, no vamos directamente a los datos, a las páginas. Ahí está la manipulación o el sesgo. El periodista o el comunicador”. Jóvenes, secundaria completa, Montevideo.

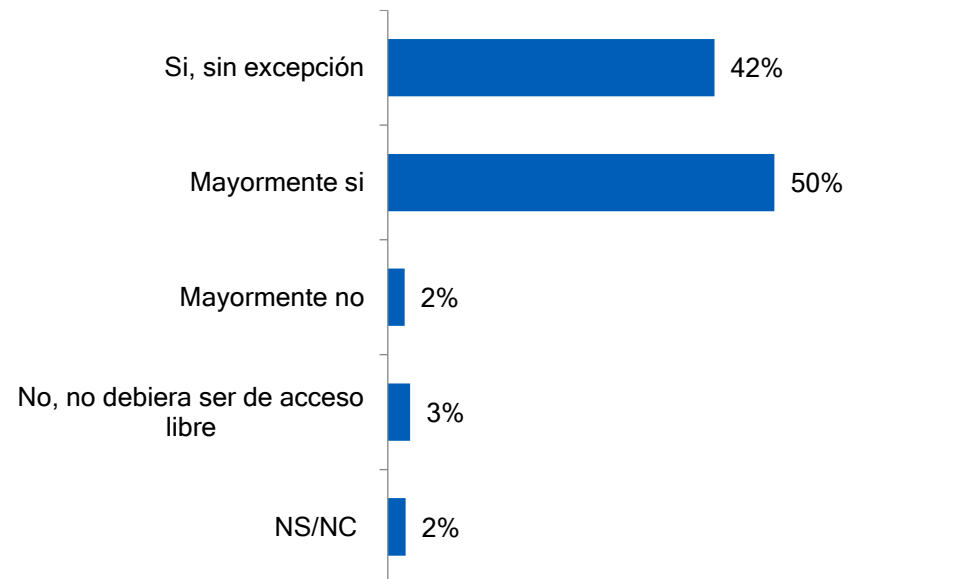
“(…) los datos se alteran cuando son noticia”. Adultos, secundaria incompleta, Interior.

Por su parte, jóvenes de nivel educativo más alto suponen que el mayor acceso a la información pública aumenta la transparencia y profundiza la democracia.

“(…) la posibilidad de acceder a llamados públicos y a ver licitaciones del Estado hacen la gestión pública más transparente. Eliminas la suspicacia de que se gana por acomodo”. Jóvenes, secundaria completa, Montevideo.

En todos los casos, existe un consenso importante acerca de la necesidad de hacer pública esa información, independientemente de quienes la utilicen en primera instancia.

Gráfico 2: Valoración sobre la necesidad del acceso a la información pública como derecho (%).Total población. (2023)



Fuente: Encuesta CAP sobre Acceso a la Información Pública 2023

También se indagó sobre el tipo de información prioritaria a la hora de la difusión, y todas las líneas informativas recogieron altos niveles de importancia.

Gráfico 3: Grado de acuerdo con que el Estado publique diferentes tipos de información (%).Total población. (2023)



Fuente: Encuesta CAP sobre Acceso a la Información Pública 2023



Nota: suma de valoraciones 4 y 5 “Totalmente de acuerdo”)

Como muestra el gráfico 3, existe un claro acuerdo en que toda la información posible debe ser publicada; entre los tipos de información presentada de forma guiada a los encuestados, ninguna baja del 55%. La información que aparece con mayores grados de acuerdo la relacionada a llamados y concursos públicos, con 92% y la relativa a compras del gobierno, con 89%. En un segundo escalón, aparecen los gastos de representación y viáticos y el listado de funcionarios públicos, con 80%.

Con menor grado de acuerdo, aunque sigue siendo mayoritario, aparecen las actas de reuniones de jerarcas, el uso de vehículos del Estado y las agendas de las autoridades. Podemos conjeturar que este último grupo posee información que necesita contexto y análisis para convertirse en información valiosa para la evaluación del gobierno o el uso instrumental por parte de los ciudadanos.

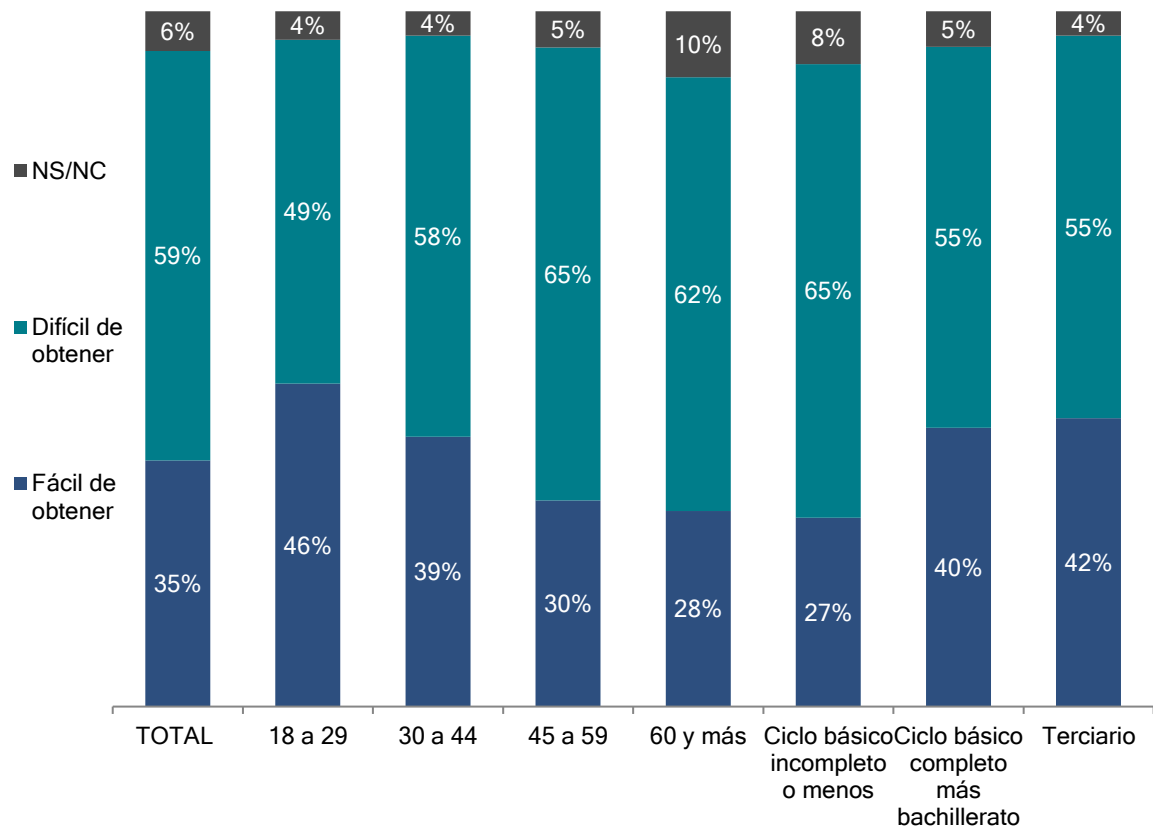
Públicos más cercanos al uso de esta información

Todos perciben entonces que las personas tienen escasa capacidad para usar la información pública a un nivel más profundo que la consulta ocasional y más bien básica, como ser información de eventos puntuales y de uso instrumental - cómo hacer un trámite, conocer un dato preciso.

Se requerirían otras capacidades para un uso más sofisticado de la información pública.

Los públicos que se perciben utilizando esta información de manera más sofisticada son, en principio, las personas que pertenecen a la clase política (entendiendo que necesitan esta información para ejercer su función), el periodismo de investigación, el sector empresarial y la academia y profesionales.

Gráfico 4: Percepción sobre facilidad de acceso a la información que generan los organismos, por tramos de edad y nivel educativo (%). Total población. (2023)



Fuente: Encuesta CAP sobre Acceso a la Información Pública 2023

En relación con lo anterior, el gráfico 4 nos muestra que las personas perciben una distancia entre ellos y la facilidad de acceso a la información. Esa distancia se hace mayor entre las personas de mayor edad y nivel educativo más bajo.

Las diferencias por edad y nivel educativo muestran que parte de esa distancia puede tener que ver con las habilidades para acceder a la información, encontrarla y poder hacer una interpretación de esta. Una primera barrera puede tener que ver con el medio para acceder a la información (internet), una segunda barrera se relaciona con la inversión de tiempo necesario para el procesamiento y análisis de dicha información.

Conocimiento específico de la normativa

Existe un conocimiento vago sobre la ley y los mecanismos de acceso cuando esto implica el acceso a datos no publicados.

A su vez, al momento de nombrar al organismo garante de su cumplimiento, surgen aisladamente menciones a Agesic, pero solo entre jóvenes y adultos de educación secundaria completa de la capital.

“(…) AGESIC regula el acceso a la información. Esta bajo gestión presidencial”. Jóvenes, secundaria completa, Montevideo.

“(…) AGESIC es la unidad de acceso a la información y está en la calle Andes”. Adultos, secundaria completa, Montevideo.

En cuanto a la transparencia pasiva, es decir el derecho de acceso a información no publicada, no existe casi conocimiento de esta disposición. Se problematiza también este derecho una vez informado, surgiendo interrogantes del tipo: «¿cómo saber a qué datos acceder si no son de público conocimiento?», «¿a qué tipo de datos puedo acceder y a cuáles no como ciudadano?».

“(…) ¡a mí no se me ocurriría que pedir! Ni sabía que se podía pedir. Tener el derecho de algo y no saberlo es como no tenerlo” Jóvenes, secundaria completa, Interior.

“(…) y ¿cómo pedís lo que no estás publicado? ¿Cómo sabes? ¿Tiene que ser iniciativa propia? (...) ¡los ciudadanos comunes no lo sabemos!”. Jóvenes, secundaria completa, Montevideo.

Se percibe además que en la actualidad existen barreras que desalientan este derecho. Por ejemplo, la observancia de grandes dificultades para acceder a veces a informaciones que se consideran triviales y muy sencillas ya sea a través de consultas

web o telefónicas. En este escenario se percibe difícil creer que este mecanismo de acceso a lo no publicado pueda ser un mecanismo realmente efectivo sencillo y real.

“(…) es difícil lograr algo presencial en un organismo del Estado, así que derecho a acceder no sé qué tan real puede ser”! Adultos, secundaria incompleta. Montevideo.

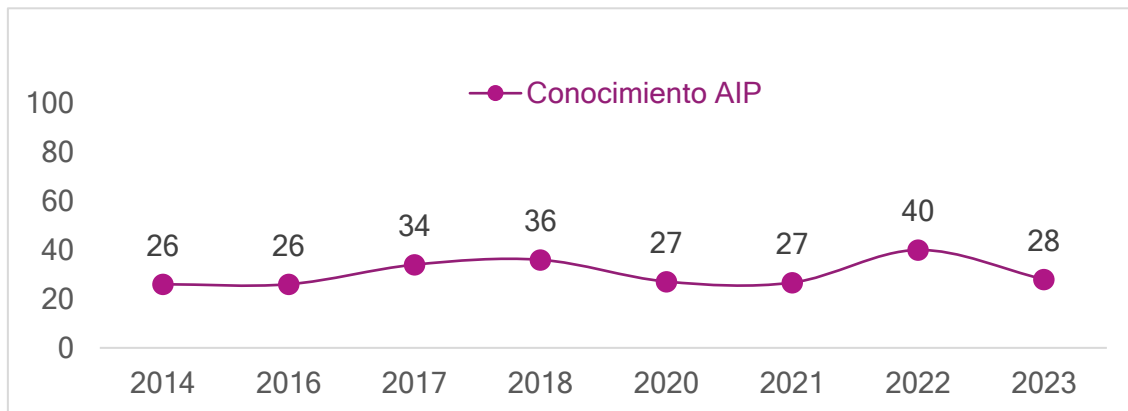
Se vuelve a pensar en quienes hacen periodismo de investigación y que suelen hacer uso de este derecho, conocido a través de algunos programas de televisión o radio donde expresamente han divulgado información del Estado que no estaba a disposición del resto de la ciudadanía.

“(…) en (nombra programa de televisión) a veces te dan informes y ves que solicitaron información pública directamente”. Adultos, secundaria incompleta, Interior.

“(…) ¡Yo no sabía que era tan abierta a la ciudadanía”! Adultos, secundaria incompleta, Interior.

En la fase cuantitativa se indagó específicamente sobre el conocimiento sobre la normativa, confirmando lo visto en la fase cualitativa y dimensionando algunos de los fenómenos antes vistos.

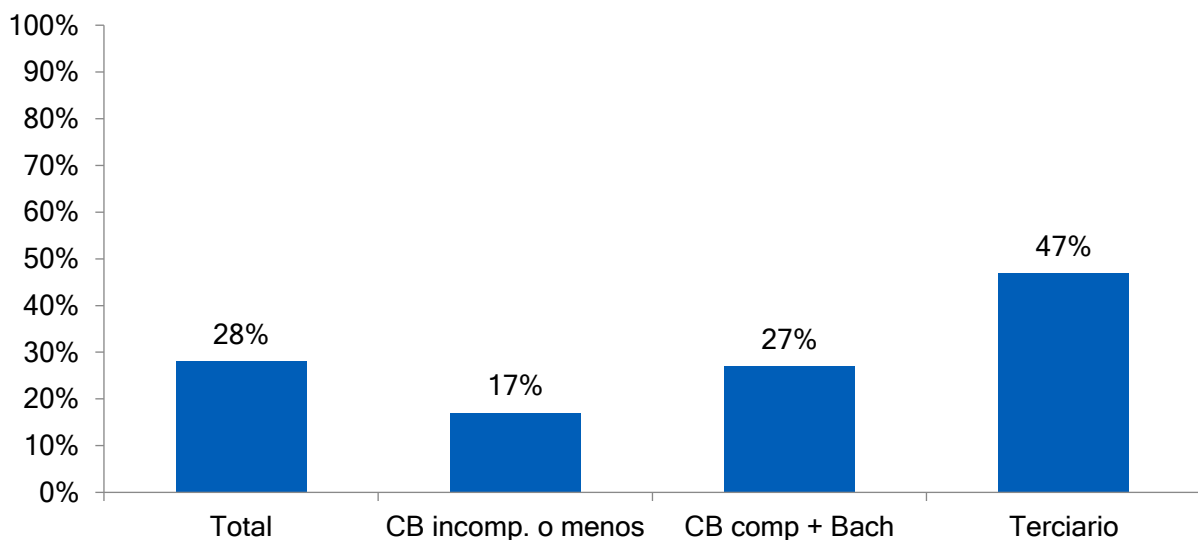
Gráfico 5: Conocimiento declarado de la normativa de acceso a la información pública (%). Total población. (2014-2023)



Fuente: Encuesta CAP sobre Ciudadanía Digital 2014 - 2022 y Encuesta CAP sobre Acceso a la Información Pública (2023)

Con oscilaciones, el conocimiento promedio de los últimos años se encuentra en el orden de un tercio de la población mayor de 18 años. Ese conocimiento presenta claras diferencias según el nivel educativo de los encuestados.

Gráfico 6: Conocimiento declarado de la normativa de acceso a la información pública según el nivel educativo de los respondientes (%). Total población. (2023)



Fuente: Encuesta CAP sobre Acceso a la Información Pública (2023)

Con relación al uso de los mecanismos de acceso, tanto la fase cualitativa como la cuantitativa nos han mostrado que es un concepto lejano y que, en muchos casos,

puede ser confuso. Si bien un 13% de los mayores de edad declara haber hecho uso de alguno de los mecanismos de acceso a la información pública, existen indicios claros de que en muchos casos se refieren a información de carácter personal que el organismo les brinda, sin estar necesariamente comprendido en la Ley de Acceso. El tipo de información más mencionada es la relativa a trámites personales o familiares.

Gráfico 7: Evolución del uso declarado de los mecanismos de acceso a la información pública (%). Total población. (2016 - 2023)



Fuente: Encuesta CAP sobre Acceso a la Información Pública (2023)

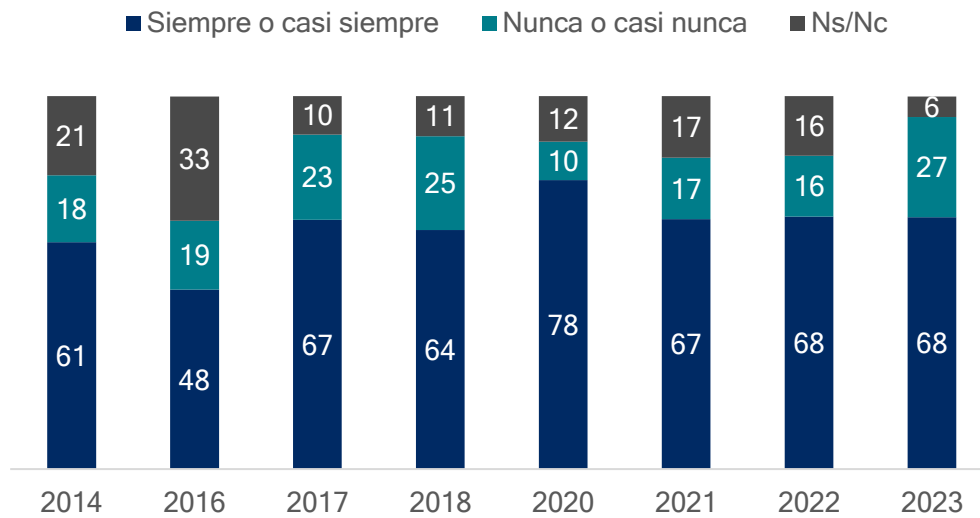
Tabla 6: Información pública solicitada, por tipo de información (%). Encuestados que declaran haber realizado solicitudes de acceso. (2023)

Solicitudes de acceso	Porcentaje
Información sobre un trámite personal o de un familiar/amigo	52%
Información pública que posee el organismo sobre temas de su interés	31%
Información sobre compras o contrataciones del organismo	8%
Otra información	6%
No sabe/ No contesta	3%

Fuente: Encuesta CAP sobre Acceso a la Información Pública (2023)

En relación con la percepción de cumplimiento, una proporción muy importante de los consultados (aproximadamente siete de cada diez personas) consideran que la ley de acceso se cumple «siempre» o «casi siempre». Esta cifra se mantiene estable en los últimos años, aunque las respuestas negativas y la proporción de personas que declaran no saber, sí varía, aumentando aquellos que dicen que la normativa no se cumple «casi nunca», alcanzando niveles similares a los registrados en 2018 (una de cada cuatro personas adhiere a esta postura). Nuevamente, debemos considerar que lo visto en la fase cualitativa enseña que la distancia sobre la temática es grande, y que el conocimiento y la percepción de cumplimiento son medidas que pueden verse afectadas por otros temas que la trascienden (por ejemplo, de confianza en las instituciones en general, simpatías político-partidarias, etc.) Dado ese hecho, las variaciones en porcentajes, aunque sean estadísticamente significativas, deben considerarse en ese contexto.

Gráfico 8: Evolución de la percepción sobre el cumplimiento de la normativa (%).
Población que declara conocer la normativa. (2014 - 2023)



Fuente: Encuesta CAP sobre Acceso a la Información Pública (2023)

Referentes

Desarrollo del concepto

Los referentes en la temática (representantes de organizaciones de la sociedad civil - OSC-, organismos públicos y académicos e investigadores), al ser consultados por el concepto de definición de información pública, se inclinan por el concepto formal y lo relacionan directamente con la normativa, asociándolo espontáneamente a transparencia, democracia, derechos, control, rendición de cuentas, ciudadanía. De forma esperable por ser, justamente, referentes en el tema, el grado de conocimiento del concepto es alto.

Como definiciones surgen:

“(…) Me baso un poco también en lo que dice la norma, que es toda aquella información que tiene un organismo público, que puede ser estatal, paraestatal, o sea, eso es la primera norma, lo dice, que da acceso a toda la población”. (Referente de sociedad civil).

“(…) Nuestra definición no se va a apartar de lo que la ley dice, el derecho a acceder a información que en principio es pública salvo las excepciones de la reserva y el secreto”. (Referente de sociedad civil).

Al caracterizar la trayectoria del acceso a la información pública en Uruguay, mencionan que el tema contó con cierto ímpetu inicial y fue vanguardista en la región, pero entienden que se ha frenado ese avance con el paso del tiempo. Se hace referencia a algunos problemas en el acceso, por ejemplo, el uso algo excesivo de las excepciones. Aluden a que las reformas que hubo posteriormente tendieron a ser más restrictivas: las discusiones que se dieron y las modificaciones aprobadas casi siempre fueron para limitar u ordenar el acceso, y no para ampliar el derecho.

“(…) Se cumplen los 15 años de la ley, es como parar y decir bueno, faltan cosas para hacer, faltan cosas para actualizar, en algún momento hay que ponerse a trabajar en ese sentido”. (Referente de sociedad civil).

“Creo que la ley de acceso fue muy buena y muy innovadora cuando se hizo en 2008, tomando ejemplos de otra ley de acceso como la de México, la de Chile. Creo que ahora ya quedó un poco atrasada. El mundo avanza y el derecho a veces no avanza a la par”. (Referente sector público)

Los representantes de los organismos públicos entrevistados perciben un avance en los últimos años a nivel institucional, con la creación de departamentos especializados en Acceso a la Información Pública. Identifican mejoras en la actitud del funcionariado, que ha sido progresivo: se avanzó en el entendimiento de que la información no es del organismo y sobre la importancia del acceso a la información, el cumplimiento de la normativa, los plazos.

“Desde la aprobación de la ley ya pasaron quince años. Si bien muchos te podrían decir que tendría que haber avanzado más rápido, bueno, se ha avanzado. Hoy, ya te digo, nosotros lo vemos en números, es decir, esta puerta que hay hoy, la información, antes no estaba. Es una cantidad de información que hoy está publicada, antes no la encontraba publicada en una cantidad de organismos”. (Referente de organismos públicos)

“La actitud de los funcionarios a dar las respuestas es mejor que antes, al principio había mayor resistencia mezclada con desconocimiento”. (Referente de organismos públicos)

“Yo creo que estamos bastante bien, digamos, en el sentido de que se ha hecho un camino. Antes de 2018 era algo que era bastante errático”. (Referente de organismos públicos)

Cumplimiento y procedimientos

Entre los referentes de organismos públicos se observa una disparidad en cuanto a la percepción de cumplimiento de acceso a la información pública. Algunos consideran que están muy bien en cuanto a la información que generan y publican; otros consideran que todavía les falta mucho, tanto en el proceso para tener la información completa como para la actualización de esta. La cantidad de información también les plantea desafíos en la comunicación: en muchos casos es vista por ellos mismos como confusa y no muy amigable.

“En la página hay muchísima información y no necesariamente es fácil de encontrar. Somos conscientes de eso y estamos en el proceso de modificar eso”. (Referente sector público).

Todos los referentes de organismos entrevistados declaran tener un procedimiento para la actualización de la información (por ejemplo, mensual o semestral) y un área responsable que se encarga de hacer seguimiento de esto y de las solicitudes de información recibidas: las reciben, las solicitan al área correspondiente, velan por el cumplimiento de los plazos y le responden a la persona solicitante

“Nosotros le damos por lo menos una mirada al año y estamos en contacto permanente con los de comunicación, nos fijamos lo que falta”. (Referente sector público).

Las personas y el derecho al acceso: la visión de los referentes

En cuanto a la percepción de cercanía al concepto por parte de las personas, la mayoría considera que hay un conocimiento superficial sobre lo que es la

información pública, y en menor medida sobre los mecanismos de acceso y la normativa.

Algunos referentes mencionan que el ciudadano que tiene un mayor conocimiento es porque tuvo la necesidad de hacerse de información por un motivo personal o laboral, y que el resto de la población tiene el conocimiento suficiente. Si bien no es amplio, destacan, el conocimiento sobre el tema es igual o mayor que en otras normativas o leyes. Incluso algunos se cuestionan si es necesario realmente que toda la ciudadanía deba tener ese conocimiento o interés.

Algunos referentes del sector público mencionan también el desconocimiento a la interna de los organismos, donde muchos no participan del proceso o están más alejados a la temática.

“Creo que cada vez más la ciudadanía conoce lo que es la información pública, pero me parece que falta, cuando uno habla en la interna se da cuenta que falta, te das cuenta que no saben que existía, no todos los funcionarios están en el edificio central y participan del proceso, cuando te toca alguien del interior te das cuenta que no están tan actualizados y cercanos a eso”. (Referente sector público)

Transformación digital

Todos consideran que la transformación digital aporta al proceso de transparencia y acceso a la información pública. Para algunos tiene un rol clave, para otros es un factor que aporta a la evolución del acceso a la información pública en el país.

Sobre la transformación digital surge:

“(…) La transformación digital tiene un rol importante porque eso acerca mucho más a la gente, a las cosas que hace el Estado. Está bueno eso de terminar de tener que ir siempre a hacer todos los trámites a una dependencia, o sea, poder hacer cosas, varios

trámites online, la verdad que es un avance”. (Referente sociedad civil).

“(…) Lo que yo destaco como valioso es la digitalización actual, que permite búsquedas más ágiles, información más ágil también a los efectos prácticos, y también tiene actualmente, en una etapa más posterior y más reciente, una especie de mecanismo de acceso a la información con formularios donde cada interesado personal respecto a su propia situación, por lo tanto, manejando la información sensible, puede acceder a ese documento. (Referente sociedad civil).

Marco Normativo

Respecto al marco normativo, los referentes en su conjunto mencionan que fue importante en su momento pero que requiere revisiones y mejoras adaptadas a la realidad y situación actual.

Como ya se mencionó, algunos destacan que las últimas modificaciones a la normativa no han ampliado el derecho al acceso, sino que han sido modificaciones que aumentan el margen de los organismos en el manejo de la información.

Sobre la evolución de la normativa surge:

“(…) La norma tuvo a lo largo de estos años algunos ajustes que en nuestra visión terminaron siendo un poco regresivos. Porque terminaban limitando un poco más en algunas cosas muy concretas el tema del acceso a la información. Cuando nosotros teníamos una visión de que tendría que ser al revés, era hacer cumplir mucho más la ley, era darle más potestades a la unidad de acceso para sancionar, que no lo tiene...”. (Referente sociedad civil)

“Como toda normativa debería ser leída y editada, siempre necesita actualizar, más que nada que tiene 15 años, la tecnología avanza,

todo avanza, no se me ocurre algo puntual, me parece que la parte sancionatoria y de control debería estar o fortalecerse”. (Referente sector público)

“(…) De transparencia activa hubo un ablandamiento de la ley, porque antes tenían la obligación de actualizar una cantidad de cosas en las páginas web, y eso después creo que se suavizó, digamos. No todos los organismos lo hacen”. (Referente academia/investigación).

Como principales fortalezas de la ley mencionan:

- Transparencia.
- Acceso a la información.
- Plazos para contestar.
- Accesible / Expeditiva / Fácil de acceder.
- Unidad de Acceso a la información Pública.

Como principal debilidad se menciona:

- El carácter no punitivo de la ley ante incumplimientos.
- La necesidad de voluntad política para que se cumpla.
- Las dificultades que pueden presentar los organismos para tener recursos dedicados al AIP.
- Desconocimiento de la ley de los equipos jurídicos de los organismos y en los juzgados.
- Muchos organismos con financiación Estatal no están dentro de la normativa y no tienen que rendir.
- Poco presupuesto a la Unidad de Acceso a la Información Pública.
- La institucionalidad - está jerárquicamente debajo de Presidencia.

Sobre la norma surge:

“La fortaleza que tiene es que enmarca bien lo que tiene que tener, tiene los principios, dice las responsabilidades, obligaciones y demás. Faltaría saber qué pasa si no cumplís; sin ir más lejos, no todas las páginas de los organismos tienen toda la información publicada y actualizada (...) Me parece que falta, quizás a la práctica no tanto a la normativa. Tener una sanción o algo así” (Referente sector público).

“(…) Ahí tampoco es la mala voluntad de las personas (...) Hay una falta de recursos (...) entonces esto para mí es una gran barrera para el acceso”. (Referente academia/investigación).

“Y como fortaleza, yo te diría que es una vía bastante accesible, es expeditiva porque es bastante rápida. Y es bastante accesible y fácil de concretar para una persona. En muchos organismos hay una pestaña de transparencia y dentro de esa pestaña de transparencia sabés que vas a encontrar un formulario que te va a permitir hacer una pregunta. Después te contestarán mejor o peor, pero probablemente alguna respuesta tenés porque, si no, tenés mecanismos, tenés dónde reclamar” (Referente sector público).

Transparencia activa y transparencia pasiva

Referido a la transparencia activa y el acceso a la información pública todos mencionan:

- a. Diferencias dependiendo del tipo de organismo. Resaltan la disminución de información a medida que te alejas de la capital. Mencionan también a organismos que son particularmente difíciles (en muchos casos por una cultura hermética) y que tienen mucha cantidad de información clasificada como reservada.
- b. Diferencia de criterios en cómo está presentada la información (dependiendo el organismo el formato) lo que dificulta la recolección y comparativa de datos.

- c. Diálogo inexistente con el organismo antes de la solicitud lo que lleva a que muchas veces no se encuentre la información por temas técnicos y de vocabulario.
- d. Dificultad para acceder y procesar grandes cantidades de información no digital. Ponen como ejemplo Ministerios que tienen cajas con cientos de folios (no digital) y que la limitante de tiempo para consulta y el gran volumen de datos dificulta el acceso a la información.

Algunos referentes de sector público, que mencionan no estar totalmente al día con la transparencia activa, aluden a que están en proceso de actualización y cargado pero que tienen limitantes de tiempo y recursos. Por lo anterior, se enfocan en priorizar la información más relevante e ir avanzando en el proceso:

“Estamos un poco retrasados en el tema publicación de datos abiertos, que es otra exigencia. El hecho de que exista una unidad no significa que seamos veinte personas, ni mucho menos. Soy yo, hay otra persona que me ayuda en algún momento junto a alguna más, pero no nos dan mucho los brazos tampoco para hacer todo a la vez. (...) Deberíamos tener mucho más publicado.” (Referente de sector público).

“No tenemos una estrategia escrita (..) Aspiramos a tenerla, un protocolo que fije todo eso por escrito (...) Pero bueno, para las cosas más urgentes sí tenemos acciones previstas, y que las tomamos para mantenernos”. (Referente de sector público).

A grandes rasgos todas las personas entrevistadas consideran que la información pública de transparencia activa es de fácil acceso y comprensión. Algunos resaltan que, en términos generales, es insuficiente y que debería haber más información publicada. Sobre este tema también reconocen que facilitaría los tiempos para solicitantes y organismos si estuviera la mayor cantidad de información posible

publicada y sistematizada. Se entiende que esto evitaría que muchos soliciten exactamente la misma información varias veces.

Sobre la transparencia pasiva se menciona además la problemática de las diferencias de acceso dependiendo del tipo de organismo, y las diferencias de criterio sobre la información entregada. Otras dificultades que surgen son:

- Incumplimiento de los plazos de entrega.
- Trabas burocráticas para solicitar la información.
- Dificultades económicas en caso de requerir llevar la solicitud a vías legales.
- Diálogo inexistente con el organismo antes de la solicitud, lo que lleva a que muchas veces por tecnicismos o falta de experiencia la información dada no sea exactamente la solicitada, lo que genera que haya que iniciar nuevamente el proceso de solicitud o ampliación.

“(…) Yo creo que en lo que es transparencia, el Estado todavía está en falta. Le falta todavía mejorar. Por más que tiene varios organismos que en lo que es transparencia activa y en pasiva son muy buenos, cumplen con la norma, a nivel general macro todavía falta”. (Referente de sociedad civil).

“(…) Pero me parece que eso también ha sido un avance en el último tiempo, porque se establecen plazos precisos para contestar. Es cierto que no hay sanción, pero bueno, pero sí puede haber una sanción moral de decir que el organismo no lo entregó y si no lo entregó.” (Referente academia/investigación).

“(…) Yo pedía el recurso y me decían: «acá tiene la información que usted pide». Y cuando yo iba a ver la información, tenía muy poco que ver con lo que yo había pedido. Y entonces le digo «no, pero esto no es lo que yo pedí». Hacía una ampliación, detallaba mejor y me daban cualquier cosa. O sea, era como que todos los pedidos

quedaban como tramitados y resueltos, pero en realidad era falso”.
(Referente academia/investigación).

Sobre el tema específico de plazos, varios referentes del sector público mencionan que, dentro del proceso interno de la administración y los recursos disponibles, los plazos no siempre son posibles de cumplir.

En algunos casos se menciona la centralización de procesos en otra oficina, lo que hace que sus tiempos se acorten y no dependan enteramente de ellos. También se mencionan solicitudes muy extensas que llevan más trabajo de recopilación y procesamiento, y no se contempla en la norma.

“La ley te fija plazos que son para lo que es la administración, son plazos bastante cortos.” (Referente de sector público).

“Generalmente tratamos de contestar dentro de los 20 días hábiles, en pocos casos hemos tenido que recurrir a hacer una resolución de prórroga. Pero en los casos que hemos pedido prórroga contestamos dentro de los 40 días hábiles y la resolución siempre salió motivada. (...) A veces te piden información de muchos expedientes, y si bien nosotros tenemos los expedientes electrónicos desde 2011, a veces es mucho lo que hay que buscar”. (Referente de sector público).

“A veces se piden datos que son bastante complejos de recolectar.”
(Referente de sector público).

“Yo lo que veo a veces como dificultad es que nos preguntan algo difícilísimo o larguísimo y tenemos 20 días, otros pedidos son cortos y también tenés 20 días. Quizás deberías tener, cuando son muchas las cosas que están pidiendo, más días.” (Referente de sector público).

Principales usuarios de AIP

Para los referentes, los principales usuarios identificados de Información pública son:

- Periodistas.
- Políticos.
- OSC vinculadas a la temática, a DDHH o Ambiente.
- Investigadores/as.
- Empresas.
- Destacan los usuarios de Montevideo sobre el Interior.

Al consultarles sobre qué públicos podrían tener mayor dificultad al acceso mencionan:

- Los que trabajan en el interior (asociado a los organismos del interior los que cuentan con menor información pública o por la necesidad de tener que trasladarse a la capital).
- Las OSC pequeñas, con integrantes con escaso conocimiento técnico o legal.
- Las OSC que tratan temáticas de DDHH.
- Las personas con pocas habilidades digitales.

“(…) No todas las organizaciones tienen la misma capacidad, o la misma fortaleza como para utilizar los instrumentos, aun cuando estén a su disposición”. (Referente de sociedad civil).

“Entiendo que la gente que no maneja lo digital tiene una mayor dificultad, porque publicamos todo en los sitios web y nos olvidamos, porque es un reclamo que recibimos, que hay gente que no accede y que no sabe cómo acceder. Tenemos esa barrera para ese tipo de ciudadanos”. (Referente de sector público).

“Los organismos más cerca de Presidencia son los que más cumplen, los gobiernos departamentales cuanto más lejos de Montevideo menos cumplen. También en este último grupo pueden entrar algunos entes descentralizados que no se sienten alcanzados por la norma, personas públicas no estatales que sienten que les pasa por el costado, ni siquiera informan, suben algo”. (Referente de sociedad civil).

Síntesis

El concepto ‘información pública’ es abarcativo y de interpretación múltiple, lo que produce diversas representaciones en los diferentes segmentos estudiados. Específicamente, como lo público no refiere necesariamente a lo estatal, la idea de información pública, para los consultados, hace referencia mucho más a la facilidad de acceso y a la circulación de la misma que a la fuente que la origina. Si bien los referentes consultados tienen una clara definición conceptual, algunos proponen una cierta conciliación sobre este particular.

Una vez que el concepto es explicitado (en su carácter de información pública como aquella que tiene y produce el Estado), las personas analizan el concepto con precisión y se hace referencia a situaciones concretas propias o ajenas, sin incorporar la perspectiva de rendición de cuentas, transparencia, bien público que se percibe como disponible y precisa.

Cuando se llega al aspecto central del concepto, aparecen dos barreras importantes en ese vínculo: la primera tiene que ver con la facilidad de acceso a la información. Si bien la gran mayoría de la población considera que la Ley de Acceso se cumple, una parte cree que no, además de que no debemos dejar de considerar que ese desconocimiento original sobre la normativa es, de por sí, una barrera.

Los consultados coinciden en que la información a la que se podría acceder no es de fácil interpretación para todos. En ese sentido, no se perciben usuarios directos de ese derecho: entienden que la información debe estar necesariamente

mediatizada por políticos, periodistas o académicos, aunque claramente entienden los riesgos de esa mediación. Entre los referentes consultados, también existe esta percepción: la información pública puede ser difícil de interpretar, y en algunos casos, se entiende que es razonable que funcione de forma mediada. El tiempo y los conocimientos que demanda el análisis de esta información no siempre está a disposición de las personas interesadas.

Surge la necesidad de considerar, claramente, la idea de que el acceso a la información pública es un derecho de un alto nivel de complejidad, complejidad que no radica en la forma de acceder a la información, sino en el tratamiento de esta información para aprovecharla en toda su dimensión.

Más allá de estas consideraciones, existe un consenso en todos los segmentos estudiados, acerca de la importancia de una normativa que garantice este acceso a la información pública que tiene y produce el Estado. Los referentes, destacan la importancia del derecho y reconocen que la normativa es la adecuada, pero entienden que los mecanismos de control de cumplimiento de la norma son insuficientes.

La visión de sociedad civil y la academia, estando estos situados desde el lado de los solicitantes, es más crítica respecto del funcionamiento de la normativa, específicamente en lo referido a transparencia pasiva. Esta visión negativa refiere estrictamente a la dificultad de acceder a cierta información y a algunos problemas con los plazos de entrega de esta. Destacan asimismo que existe una importante heterogeneidad en el cumplimiento entre diferentes dependencias del Estado, que depende de múltiples diferencias preexistentes.

Los referentes de los organismos destacan avances en los últimos años, respecto de la clarificación de ciertos roles importantes dentro de las instituciones. De todas formas, coinciden en la visión de que la regulación es relativamente exigente para la capacidad que tienen las instituciones de organizar la información y brindar un servicio de calidad, y entienden que se necesitarían muchos más recursos para enfrentar solicitudes de información cuando éstas son de cierta complejidad.