

Anexo Metodológico

Metodología Fiscalización de Transparencia Activa en Uruguay

De:	Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP)
Fecha:	27-09-2016
Objetivo:	Describir la metodología utilizada por la UAIP para la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa por parte de los organismos públicos de Uruguay y de acuerdo a la normativa vigente.



Metodología Fiscalización de Transparencia Activa en Uruguay

1. Contexto y alcance general del estudio

Entre los cometidos de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) se encuentran, entre otros, controlar la implementación y el cumplimiento de la Ley N° 18.381 de Acceso a la Información Pública del 17 de octubre de 2008¹ en los sujetos obligados por la ley, e informar anualmente el estado de situación de este derecho al Poder Ejecutivo.

A los efectos de avanzar en la promoción, construcción e institucionalización nacional de una cultura de la transparencia y cumplimiento del Derecho de Acceso a la Información Pública, durante la segunda mitad del año 2016, la UAIP realizó la **segunda**² medición sobre el cumplimiento de las obligaciones en materia de *transparencia activa* reguladas en el Art. No. 5° de la Ley 18.381 de Acceso en los **sitios web** de las unidades ejecutoras del Estado nacional en un sentido amplio.

El concepto de *transparencia activa* refiere al proceso por el cual los gobiernos publican o disponibilizan información que poseen y/o las actividades que realizan a través de distintos medios (Brans y Peters, 27). En Uruguay, este proceso se encuentra regulado en el Art. 5° de la Ley de Acceso y en el Decreto Reglamentario N°. 232/010 en su Art. 38°³. En contraste, el concepto de *transparencia pasiva* asume que mientras la información que posee el Estado puede ser eventualmente pública, algún tipo de acción o procedimiento administrativo es requerido para obtener la misma por parte de los ciudadanos (Brans y Peters, 27). La UAIP recientemente publicó un estudio complementario que examina el fenómeno de transparencia pasiva en Uruguay.

2. Estrategia y método de evaluación

2.1 Objetivo general de la evaluación

El objetivo del estudio fue indagar en la forma en que distintos organismos públicos proceden en los procedimientos relativos al ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública. En particular, el estudio evalúa el cumplimiento por parte de los organismos estatales de las obligaciones de publicación de información pública en sus sitios web establecidas en el Art. N°. 5° de la Ley 18.381 de Acceso.

¹ Para acceder a los contenidos de la Ley ingrese en el siguiente link: <https://goo.gl/gGbftZ>

² Con un diferente alcance, durante 2012 y 2013 la UAIP realizó el **primer estudio** sobre el cumplimiento de obligaciones de transparencia activa, cuyos resultados pueden ser consultados [aquí](#).

³ Para acceder a los contenidos del Decreto ingrese en el siguiente link: <https://goo.gl/cCPig4>



La información pública que debe ser publicada obligatoriamente en los sitios web por parte de los organismos y establecidas en el Art. 5º de la Ley es la siguiente:

1. Estructura orgánica
2. Marco jurídico aplicable.
3. Estructura de remuneraciones
4. Presupuesto
5. Adquisiciones
6. Información estadística de interés general
7. Mecanismos de participación ciudadana

Aunque reglamentaciones posteriores a la Ley de Acceso incluyeron ítems adicionales de publicación obligatoria por parte de los organismos públicos, la UAIP entendió que esta instancia de evaluación debería auditar el alcance inicial de la ley y su Art. 5, y en ediciones futuras de la evaluación escalar los indicadores para incluir ítems adicionales.

2.2 Objetivos específicos

- Evaluar el grado de cumplimiento de la normativa vigente
- Identificar posibles brechas en el cumplimiento de la normativa entre los niveles administrativos del sector público
- Promover una *cultura de la Transparencia* en los organismos del sector público
- Identificar buenas prácticas en la publicación de información pública

2.3 Marco conceptual y diseño de la evaluación

La metodología utilizada en este estudio (en adelante Modelo de Evaluación) fue desarrollada por la UAIP tomando como insumo la experiencia y lecciones aprendidas en la primera evaluación realizada en los años 2012 y 2013.

El estudio utiliza la técnica del Usuario Simulado o Cliente Oculto. Esta herramienta es ampliamente utilizada en investigación social para la evaluación de los sistemas de atención al cliente (RTA, 4). El instrumento “consiste en representar el papel de cliente/usuario (en este caso, el ciudadano que visita un sitio web estatal), quien evalúa si puede acceder a la información que deber estar publicada en el sitio web del organismo estatal de acuerdo a la normativa vigente. Esta herramienta permite representar la perspectiva del ciudadano identificar una serie de riesgos y buenas prácticas para el adecuado ejercicio del Derecho por parte de los ciudadanos (RTA, 4)



Organizaciones públicas de países como Estados Unidos, Reino Unido y Chile han utilizado esta herramienta metodológica para mejorar las experiencias de sus ciudadanos con determinados servicios públicos (Oficina del Gabinete del Reino Unido), o en el caso de Chile y Estados Unidos para evaluar procesos vinculados al Derecho de Acceso a la Información Pública (Servicio Postal de los Estados Unidos; Consejo para la Transparencia de Chile).

2.4 Tamaño del estudio

El estudio evaluó sitios web de 165 Sujetos Obligados del Estado nacional en un sentido amplio, incluyendo organismos pertenecientes a los siguientes niveles administrativos: Poder Ejecutivo; Poder Legislativo; Poder Judicial; Órganos de Contralor; Entes Autónomos; Servicios Descentralizados; Intendencias y Juntas Departamentales ⁴. La lista completa de organismos evaluados puede ser consultada en el Anexo I - Resultados finales de organismos públicos evaluados.

2.5 Período del estudio

La evaluación de los sitios web se realizó entre los días 6 de Octubre de 2016 hasta el 25 de Noviembre del año 2016. Previo a la evaluación, se envió la comunicación a los organismos sobre la evaluación así como el formulario de autoevaluación (Junio-Julio 2016). Los resultados preliminares fueron expuestos a un control de calidad que culminó en el mes de Abril de 2017.

2.6 Instrumento Metodológico

Esta medición evalúa el cumplimiento por parte del organismo de las obligaciones de publicación de información pública en sus sitios web establecidas en el Art. No. 5º de la Ley 18.381 de Acceso a la Información Pública de 17 de octubre de 2008. Con este fin, **se diseñaron siete indicadores para evaluar la publicación de los siete ítems de publicación obligatoria establecidos en la mencionada Ley:**

1. Estructura orgánica
2. Marco jurídico aplicable.
3. Estructura de remuneraciones
4. Presupuesto
5. Adquisiciones
6. Información estadística de interés general
7. Mecanismos de participación ciudadana

⁴ Quedan excluidos de este estudio: Organismos desconcentrados, Personas Públicas No Estatales, Jefaturas Policiales Departamentales del Ministerio del Interior, Consejos de ANEP, Facultades de UDELAR, PLUNA ENTE, y Centros de Salud ASSE, CAPL y Museos.

Cada indicador posee **cuatro opciones de respuesta** con un puntaje fijo asignado a cada opción seleccionada:

1. Si	2. Parcialmente	3. No	4. No Aplica
2 puntos	1 punto	0 puntos	---

El puntaje total de la evaluación surge de la **suma simple de los puntajes obtenidos en los siete indicadores**, implicando en cada caso los siguientes puntajes y resultados cualitativos asociado para cada organismo:

Puntajes obtenido (Resultado Cuantitativo)	Resultado Cualitativo
≥ 11 y ≤ 14	Alto grado de cumplimiento
≥ 6 y ≤ 10	Mediano grado de cumplimiento
≤ 5 puntos	Bajo grado de cumplimiento
Puntaje máximo	14
Puntaje mínimo	0

Las evaluaciones de los sitios web fueron realizadas por un evaluador independiente de la UAIP, y fueron auditadas por un auditor miembro del equipo técnico de la Unidad. La auditoria siguió dos criterios para corregir un número aleatorio de evaluaciones iniciales: 1) El organismo en particular cambio de categoría en el resultado de la auditoria versus la evaluación inicial 2) La diferencia en el puntaje final entre ambas evaluaciones es mayor o igual a 3 en el organismo auditado.⁵

Adicionalmente, los siete indicadores fueron incorporados en un formulario electrónico de autoevaluación, el cual fue enviado previo al inicio de la evaluación a todos los organismos participantes del estudio. El objetivo de este formulario fue permitir a los organismos autoevaluarse, aprender del proceso de autoevaluación, y obtener de los mismos aportes para futuras evaluaciones. Las respuestas a este formulario fueron anónimas y no fueron recibidas por la UAIP, con la excepción de los comentarios al final del formulario que tuvieron como objetivo recabar comentarios y/o sugerencias para futuras evaluaciones.

⁵ El proceso de auditoria resultó en cambios menores a la evaluación, coincidiendo mayormente las evaluaciones iniciales del evaluador y la realizada aleatoriamente por el auditor de la UAIP.



A continuación se presenta la ficha técnica de los siete indicadores y el alcance particular de sus opciones de respuesta. El alcance de cada indicador se basa en lo establecido en el Art. No. 5º de la Ley 18.381 de Acceso, en posteriores reglamentaciones asociadas a dicha normativa, así como también en la opinión experta de la UAIP sobre el alcance de cada ítem.

Ficha técnica del Indicador TA1

Nombre del Indicador	Publicación de la Estructura Orgánica
Definición Indicador básica	Publicación por parte del organismo del organigrama de su Estructura Orgánica
Alcance	Se debe publicar el organigrama con la estructura orgánica del sujeto obligado, y el mismo debe ser ubicable en sitio web
Aplica	Sí/No
Pregunta modelo recomendada	¿Publica el organismo el organigrama de su Estructura Orgánica? Sí / No / Parcialmente
Alcance "Sí"	El organigrama de la estructura orgánica del organismo se encuentra en el sitio web del organismo en una búsqueda de no mas de 5 minutos
Alcance "Parcialmente"	El organismo no publica el organigrama de su Estructura Orgánica pero si al menos dos de las siguientes a) Información sobre su creación y evolución histórica b) el nombre de las autoridades principales y un breve CV de los jefes c) Marco Jurídico Aplicable al organismo: leyes y decretos aplicables al funcionamiento del organismo d) al menos una descripción del organigrama
Alcance "No"	Cuando las condiciones para "Sí" y "Parcialmente" no se cumplen
Valor numérico del Indicador	Sí=2 pt. / Parcialmente=1 pt. / No=0 pt.
Observaciones	

Ficha técnica del Indicador TA2

Nombre del Indicador	Publicación de Facultades de cada unidad administrativa
Definición Indicador básica	Publicación por parte del organismo de información básica sobre las facultades de cada unidad administrativa y/o de trabajo
Alcance	Se debe publicar una descripción breve que permita conocer a grandes rasgos a qué se dedica cada unidad de administrativa y/o área de trabajo
Aplica	Sí/No
Pregunta modelo recomendada	¿Publica el organismo información básica sobre las facultades de cada unidad administrativa y/o de trabajo? Sí / No / Parcialmente
Alcance "Sí"	Las funciones, cometidos y responsabilidades de cada unidad administrativa y/o área de trabajo se encuentran en el sitio web del organismo en una búsqueda de no mas de 5 minutos
Alcance "Parcialmente"	El organismo no publica información de las funciones, cometidos y responsabilidades de cada unidad administrativa y/o área de trabajo pero si al menos dos de las siguientes a) Programas operativos de corto y largo plazo del organismo, sus metas y/o compromisos de gestión b) Plan de Gestión y Metas con mecanismos que permitan visualizar su cumplimiento, porcentaje de avance y presupuesto utilizado (Con Actualización 2015) c) Listado de servicios y programas que administra el organismo d) Listado de tramites y su posibilidad de hacerlos vía web (Una sección para iniciar trámites en línea se considera válida para el cumplimiento de este ítem)
Alcance "No"	Cuando las condiciones para "Sí" y "Parcialmente" no se cumplen
Valor numérico del Indicador	Sí=2 pt. / Parcialmente=1 pt. / No=0 pt.
Observaciones	El horizonte de Programas de corto plazo y largo plazo debe incluir los años 2015 en adelante

Ficha técnica del Indicador TA3

Nombre del Indicador	Publicación de Estructura de remuneraciones, funciones de los cargos y sistema de compensación
Definición Indicador básica	Publicación por parte del organismo de la estructura de remuneraciones por categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistema de compensación.
Aplica	Si/No
Alcance	Se debe publicar la estructura de remuneraciones por categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistema de compensación. La información debe estar actualizada al año 2015. La información sobre remuneraciones debe que ser presentada de manera comprensible (ej: asociar la retribución con la denominación del cargo y no únicamente con el escalafón)
Pregunta modelo recomendada	¿Publica el organismo información básica sobre su estructura de remuneraciones, funciones de los cargos y sistema de compensación? Sí / No / Parcialmente
Alcance "Sí"	Las estructura de remuneraciones y/o funciones de los cargos y sistema de compensación se encuentran en el sitio web del organismo en una búsqueda de no mas de 5 minutos
Alcance "Parcialmente"	El organismo no publica información estructura de remuneraciones, funciones de los cargos y sistema de compensación si al menos dos de las siguientes a) Nombres y compensaciones recibidas por los funcionarios que cumplen funciones sin pertenecer al organismo (ej: funcionarios en Comisión) b) Comisiones en el exterior e información aclaratoria (ej:viáticos, razón del viaje, resultado y nómina de participantes, resoluciones que designan a los funcionarios a viajar) c) Información de los jefes de departamento, gerentes y del jerarca máximo (Ej: CV abreviado, el correo electrónico y teléfono de contacto, un perfil del cargo)
Alcance "No"	Cuando las condiciones para "Sí" y "Parcialmente" no se cumplen
Valor numérico del Indicador	Sí=2 pt. / Parcialmente=1 pt. / No=0 pt.
Observaciones	En todos los casos se debe incluir información al menos del año 2015 en adelante

Ficha técnica del Indicador TA4

Nombre del Indicador	Publicación Información sobre presupuesto asignado, su ejecución, y auditorías
Definición Indicador básica	Publicación por parte del organismo de información sobre presupuesto asignado, su ejecución, y auditorías
Aplica	Sí/No
Alcance	En el caso del presupuesto, se sugiere presentarlo de manera fácilmente comprensible y accesible. Estas premisas hacen que no se valore el publicar completa la ley de presupuesto o un vínculo electrónico a la página web de Contaduría General de la Nación. La ejecución implica poder visualizar la manera en que se va ejecutando el presupuesto, como estados contables o como un listado de ingresos y egresos del organismo durante el ejercicio 2015. Las auditorías pueden ser las realizadas por la Auditoría Interna de la Nación, por el Tribunal de Cuentas de la República, por departamentos de auditoría internos si existieran o por empresas auditoras independientes.
Pregunta modelo recomendada	¿Publica el organismo información sobre presupuesto asignado, su ejecución, y auditorías ? Sí / No / Parcialmente
Alcance "Sí"	La información sobre presupuesto asignado, su ejecución, y auditorías con el alcance del indicador se encuentra en el sitio web del organismo en una búsqueda de no mas de 5 minutos
Alcance "Parcialmente"	El organismo no publica la información sobre presupuesto asignado, su ejecución, y auditorías de acuerdo al alcance del indicador pero si al menos dos de las siguientes a) Al menos uno de los ítems de la pregunta actualizado a 2015 (Presupuesto, Ejecución or Auditorías) b) Listado de ingresos recibidos por cualquier concepto por el organismo (por presupuesto nacional, por convenios con organismos internacionales, o por otras fuentes de financiamiento tales como donaciones, legados o demás) c) Listado de egresos del organismo durante el ejercicio d) Al menos dos de los ítems pero en el año 2014 (Presupuesto, Ejecución or Auditorías)
Alcance "No"	Cuando las condiciones para "Sí" y "Parcialmente" no se cumplen
Valor numérico del Indicador	Sí=2 pt. / Parcialmente=1 pt. / No=0 pt.
Observaciones	En todos los casos se debe incluir información al menos del año 2015 en adelante

Ficha técnica del Indicador TA5

Nombre del Indicador	Publicación de Adquisiciones
Definición Indicador básica	Publicación por parte del organismo de adquisiciones
Aplica	Sí/No
Alcance	La información sobre licitaciones puede ser cumplida a través del vínculo electrónico con el sitio web www.comprasestatales.gub.uy , o bien a través de un listado actualizado en el sitio del organismo con información básica de la contratación (Pliego, Adjudicatario, Objeto de la Compra, etc).
Pregunta modelo recomendada	¿Publica el organismo información sobre adquisiciones? Sí / No / Parcialmente
Alcance "Sí"	La información sobre adquisiciones con el alcance del indicador se encuentra en el sitio web del organismo en una búsqueda de no mas de 5 minutos
Alcance "Parcialmente"	El organismo no publica la información sobre sus adquisiciones de acuerdo al alcance del indicador pero si al menos dos de las siguientes: a) Solo se publican los Pliegos y las Invitaciones a Cotizar pero no las Adjudicaciones b) Solo se publican las Adjudicaciones pero no los Pliegos e Invitaciones a Cotizar c) La información se encuentra pero actualizada a 2014
Alcance "No"	Cuando las condiciones para "Sí" y "Parcialmente" no se cumplen
Valor numérico del Indicador	Sí=2 pt. / Parcialmente=1 pt. / No=0 pt.
Observaciones	En todos los casos se debe incluir información al menos del año 2015 en adelante Esta fuera del alcance del Indicador hacer una evaluación exhaustiva del 100% de procedimientos de adquisición del organismo en 2015
Nota metodológica	

Ficha técnica del Indicador TA6

Nombre del Indicador	Publicación de información estadística de interés general
Definición Indicador básica	Publicación por parte del organismo de información estadística de interés general
Aplica	Sí/No
Alcance	La información publicada debe estar relacionada al organismo, no corresponde publicar cualquier tipo de estadísticas. Esta información puede figurar en las memorias anuales de los organismos. No se consideran como información estadística las noticias del organismo
Pregunta modelo recomendada	¿Publica el organismo información sobre estadísticas de interés general ? Sí / No / Parcialmente
Alcance "Sí"	La información estadística de interés general con el alcance del indicador se encuentra en el sitio web del organismo en una búsqueda de no mas de 5 minutos
Alcance "Parcialmente"	El organismo publica información estadística de interés general pero no de acuerdo al alcance del Indicador (Ej: información desactualizada con estadísticas anteriores a 2014, solo se publican links hacia los productores de la información sin una descripción básica de los datos y/o el estudio)
Alcance "No"	Cuando las condiciones para "Sí" y "Parcialmente" no se cumplen
Valor numérico del Indicador	Sí=2 pt. / Parcialmente=1 pt. / No=0 pt.
Observaciones	En todos los casos se debe incluir información al menos del año 2015 en adelante
Nota Metodológica	La definición de información estadística incluye información cuantitativa y cualitativa, estudios, reportes, e información sobre el desempeño del organismo en el año de la evaluación

Ficha técnica del Indicador TA7

Nombre del Indicador	Publicación de mecanismos de participación ciudadana
Definición Indicador básica	Publicación por parte del organismo de sus mecanismos de participación ciudadana
Aplica	Sí/No
Alcance	El organismo debe publicar sus mecanismos de participación ciudadana, en especial domicilio y unidad a la que deben dirigirse las solicitudes para obtener información. También incluye informar dónde se reciben las solicitudes de acceso a la información o si el organismo cuenta con algún sistema para realizar las solicitudes de acceso a través de la página.
Pregunta modelo recomendada	¿Publica el organismo información sobre sus mecanismos de participación ciudadana ? Sí / No / Parcialmente
Alcance "Sí"	La información sobre mecanismos de participación ciudadana con el alcance del indicador se encuentra en el sitio web del organismo en una búsqueda de no mas de 5 minutos
Alcance "Parcialmente"	El organismo publica la información sobre mecanismos de participación ciudadana pero no de acuerdo al alcance del Indicador
Alcance "No"	Cuando las condiciones para "Sí" y "Parcialmente" no se cumplen
Valor numérico del Indicador	Sí=2 pt. / Parcialmente=1 pt. / No=0 pt.
Observaciones	En todos los casos se debe incluir información al menos del año 2015 en adelante
Nota metodológica	Se acepta como valido la publicación del domicilio del organismo como medio para enviar Solicitudes de Acceso o un formulario de contacto

Referencias

Brans, Marleen, & B. Guy Peter. Rewards for high public office in Europe and North America. Routledge, 2012. Impreso.

Decreto Reglamentario N°. 232 Decreto N° 232/010, de 2 de agosto de 2010. Web. . Web. 25 de Enero, 2017.

Ley N°. 18.381. Derecho de Acceso a la Información Pública de 2008, 17 de octubre de 2008. Web. 25 de Enero, 2017.

RTA: Red de Transparencia y Acceso a la Información. Informe General de Resultados de la Segunda Aplicación del Usuario Simulado Regional. Octubre 2014. Impreso.

