



Tipo de documento: Tesina de Grado de Ciencias de la Comunicación

Título del documento: La nueva gestión pública, desde el derecho de acceso a la información pública y la transparencia en la administración pública en la República Oriental del Uruguay (2005-2012)

Autores (en el caso de tesis y directores):

Denise Sabrina Targovnik

Sergio Arribá, tutor

Wanda Fraiman, co-tutora

Romina Carrillo; co-tutora

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2013

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR





Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Sociales
Licenciatura en Ciencias de la Comunicación

La Nueva Gestión Pública,
desde el Derecho de Acceso a la Información Pública
y la Transparencia en la Administración Pública
en la República Oriental del Uruguay (2005-2012)

Tesina de grado

Denise Sabrina Targovnik

Febrero 2013

TESISTA:

Denise Sabrina Targovnik

D.N.I.: 33.257.792

Correo Electrónico: dtargovnik@gmail.com

Número telefónico: 15-4161-5036 / 4865-2426

TUTOR:

Sergio Arribá

CO-TUTORAS:

Wanda Fraiman y Romina Carrillo

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
1 ABORDAJE METODOLÓGICO.....	4
1.1 Hipótesis, Objetivo General y Objetivos Específicos.....	4
1.2 Justificación del recorte temporal del objeto de estudio.....	5
1.3 Objetivos personales	5
1.4 Estado del arte.....	6
1.5 Operaciones metodológicas	9
2 SUPUESTOS TEÓRICOS.....	12
2.1 Nueva Gestión Pública.....	12
2.2 Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP).....	17
2.2.1 El DAIP como derecho humano fundamental.....	17
2.2.2 “El DAIP como derecho individual”	18
2.2.3 “El DAIP como derecho colectivo”.....	19
2.2.4 “La información como bien directo (la información como reclamo)”	20
2.2.5 “La información como instrumento de otros derechos”	21
2.2.6 Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP)	22
2.3 Transparencia de la Administración Pública	26
2.4 Sistema jurídico de protección Internacional e Interamericano.....	31
2.5 Participación	38
2.6 Estado y Políticas Públicas	40
3 BREVE HISTORIA CONTEMPORÁNEA	42
3.1 Historia política de la República Oriental del Uruguay.....	42
3.2 Sistema político.....	47
3.2.1 Los plebiscitos como herramienta de participación ciudadana	49
3.3 Sistema de medios	50
4 LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: PRINCIPALES POLÍTICAS	56
4.1 Experiencias de promoción de la participación social.....	56
4.1.1 Los Consejos Sociales Departamentales	56
4.1.2 Los Consejos de Salarios.....	58

4.2	La profesionalización de la función pública	59
4.2.1	Ingreso Democrático al Estado.....	63
4.3	La Gestión por resultados: el Sistema de Evaluación de la Gestión Pública.....	65
5	EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: NORMAS JURÍDICAS Y PRINCIPALES POLÍTICAS	66
5.1	Constitución Nacional.....	66
5.2	Antecedentes de la Ley N°18.381	67
5.3	Descripción y Análisis de la Ley N° 18.381	69
5.4	Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP).....	84
5.5	Ley N°18.220 (Sistema Nacional de Archivos) y Ley N°18.331 (Protección de Datos Personales y Acción de Habeas Data)	88
5.6	¿Qué Sabés?.....	90
6	TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: NORMAS JURÍDICAS Y PRINCIPALES POLÍTICAS	99
6.1	Transparencia Activa	100
6.2	Lucha contra la corrupción	101
6.3	Ética pública (probidad).....	107
6.4	Accountability Horizontal.....	108
6.5	Rendición de cuentas	110
7	HACIA UNA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA	112
7.1	Agenda Digital Uruguay	115
7.2	Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2012	116
7.3	Premio a la Transparencia.....	117
8	CONCLUSIONES	119
9	BIBLIOGRAFÍA.....	123
9.1	Fuentes primarias consultadas	129
9.2	Fuentes secundarias consultadas.....	134
10	ANEXO.....	135
10.1	Entrevista a Santiago Sánchez	135
10.2	Entrevista a Edison Lanza.....	139
10.3	Entrevista al Consejo Ejecutivo de la UAIP	144

10.4	Ley N° 18.381 de Derecho de Acceso a la Información Pública.....	147
10.5	Decreto 484/009 Transparencia Activa en el Derecho de Acceso a la Información Pública	157
10.6	Decreto N° 232/010 Reglamentación de la Ley N° 18.381	159
10.7	Ley N° 17.060 Dícense Normas Referidas Al Uso Indebido Del Poder Público (Corrupción).....	172

INTRODUCCIÓN

La luz del sol es el mejor antiséptico.

(Louis Brandeis)

La siguiente tesina busca describir y analizar la Nueva Gestión Pública de la República Oriental del Uruguay en el período 2005-2012, destacando dos de sus principales políticas: el Derecho de Acceso a la Información Pública y la Transparencia de la Administración Pública.

La Nueva Gestión Pública (desde ahora NGP) es una disciplina que posee los métodos apropiados para incrementar la eficacia y mejorar la calidad de la gestión gubernamental. A su vez, es un modo de gobernar asociado, ya que da lugar a la participación y control de lo público por parte de la ciudadanía (Aguilar, Luis F.; 2007). Surge en América Latina tras el fracaso de la primera generación de reformas del Estado, es decir del modelo neoliberal. En este intento de reconstruir y fortalecer el aparato estatal, la NGP se orienta hacia el área social, asegurando la universalidad de los servicios de salud y educación, y hacia la creación de instrumentos que ayuden a promover el desarrollo económico. Como agregado importante, el Estado asume el papel de formulador y financiador de las políticas públicas, atrayendo a la comunidad, a las empresas y al Tercer Sector para compartir la responsabilidad en la ejecución de los servicios públicos. Muchas de las reformas que se llevan a cabo dependen de la creación de nuevas instituciones y de modificaciones profundas en el sistema administrativo. La NGP, a diferencia del modelo neoliberal, más que dismantelar el Estado busca fortalecerlo, dotarlo de capacidad para que las decisiones tomadas a nivel político se concreten en la realidad. Actúa directamente sobre la democracia, ya que profundiza la responsabilización y transparencia de la Administración Pública (CLAD; 1998). En Uruguay, desde el 2005, año en que asume el partido político del Frente Amplio, bajo la presidencia de Tabaré Vázquez, se van a ir implementando una serie de políticas, dentro del modelo de la NGP, que van a dotar de transparencia a la Administración Pública y van a permitir la participación ciudadana en los asuntos públicos.

En el año 2008, se sanciona la Ley N° 18.381 de Acceso a la Información Pública garantizando el derecho ciudadano de acceder a la información que se encuentra en manos del Estado. El Derecho de Acceso a la Información Pública (desde ahora DAIP) es un derecho humano fundamental, reconocido por numerosos tratados internacionales de Derecho Humanos. Una característica central de las democracias es la posibilidad de que los ciudadanos demanden información a sus gobiernos, con el objetivo de conocer, entender y evaluar lo que éstos hacen. Por lo dicho, el DAIP se convierte en una herramienta de contralor del poder público; a la par, equilibra la asimetría de información que existe entre gobernantes y gobernados, los cuales sólo estando bien informados pueden tomar buenas decisiones y ejercer el derecho a participar.

La célebre frase “la información es poder” no es ingenua. Históricamente, los Estados han ocultado información a sus ciudadanos y desmontar la cultura del secreto no es tarea sencilla. Pasar de una cultura de ocultación de información a una cultura de la transparencia precisa de un cambio cultural que las leyes de Acceso a la Información por sí solas no pueden generar. Según Rodolfo Vergara (2005), *“para obtener organizaciones públicas realmente transparentes, es necesario lograr que las organizaciones conviertan la transparencia de una necesidad administrativa impuesta por el exterior a un valor institucional que forma parte de su cultura organizacional”*. Es decir, que las leyes son una precondition necesaria para el pleno desarrollo del derecho, pero no suficiente. Se necesitan de instituciones sólidas que hagan de la transparencia su motor de vida. El Acceso a la Información Pública no sólo beneficia a los ciudadanos, involucrándolos en la cosa pública, sino que legitima a la Administración Pública. Un Estado transparente, que no tiene nada que ocultar, es bien visto por la opinión pública nacional e internacional. Los ciudadanos, de esta forma, saben qué se hace con los recursos públicos y qué políticas afectan sus vidas cotidianas. Siguiendo a John M. Ackerman e Irma E. Sandoval (2000), el DAIP y la Transparencia tienen un impacto positivo en la política, en la economía y en la administración pública:

- El DAIP involucra a los ciudadanos en la vida política y es una herramienta de contralor.
- Un Estado transparente es más confiable económicamente.

- La Transparencia y el DAIP son mecanismos eficaces para luchar contra la corrupción y aumentan la legitimidad del gobierno.

No hay que confundir al DAIP con Transparencia aunque son las dos caras de una misma moneda. Un Estado que no oculta información, que practica la rendición de cuentas y lucha contra la corrupción, es un Estado transparente; si no tiene nada que ocultar, permite que los ciudadanos ejerzan su derecho de acceder a dicha información pública. El pleno ejercicio del DAIP y una debida transparencia gubernamental dan lugar a una Cultura de la Transparencia, cultura que beneficia tanto a los ciudadanos como al poder político.

Dada la importancia del DAIP y la Transparencia en la Nueva Gestión Pública, es relevante analizar que políticas se llevan a cabo en Uruguay para su fortalecimiento. Para una mejor comprensión de los argumentos, se dividió la investigación en varios capítulos. En primer lugar, se expone la hipótesis guía, el objetivo general, los objetivos específicos y personales, la justificación del recorte temporal del objeto de estudio y el estado del arte sobre NGP, DAIP y Transparencia de la Administración Pública. Luego, se explicitan las operaciones metodológicas, con el objetivo de ejercer la vigilancia epistemológica, concepto que será explicado en el capítulo correspondiente. El siguiente capítulo lo conforma el marco contextual del objeto de estudio: un recorrido histórico, el sistema político-institucional y el mapa de medios ayudan a comprender el escenario en donde se desarrolla la NGP y sus políticas. A continuación, se definen los supuestos teórico que guían la tesina. En el Capítulo 4 se describen las principales políticas de la NGP uruguaya. En los Capítulos 5, 6 y 7, se identifican y analizan las normas jurídicas y las principales políticas de DAIP, Transparencia de la Administración Pública y Cultura de la Transparencia, respectivamente. Las conclusiones, bibliografía y anexo conforman los últimos tres capítulos de la presente tesina.

Es importante destacar que, en el capítulo de la Bibliografía, se ofrece un listado con las direcciones Web de organismos públicos y ONG consultadas, así como de las principales leyes, decretos y tratados internacionales, para que el lector pueda acceder a través de Internet a las fuentes primarias y secundarias.

1 ABORDAJE METODOLÓGICO

1.1 Hipótesis, Objetivo General y Objetivos Específicos

Para la realización de la siguiente tesina se partió de la siguiente hipótesis: El Derecho de Acceso a la Información Pública y la Transparencia de la Administración Pública caracterizan la Nueva Gestión Pública de la República Oriental del Uruguay, fortaleciendo el Estado y la Democracia en el período 2005-2012.

El objetivo general es describir y analizar la Nueva Gestión Pública, destacando dos de sus políticas: el Derecho de Acceso a la Información Pública y la Transparencia de la Administración Pública.

Se desprenden del objetivo general los siguientes objetivos específicos:

A. Desarrollar el concepto de Nueva Gestión Pública.

A.1. Describir las principales políticas vinculadas a la Nueva Gestión Pública implementadas en Uruguay en el período 2005-2012.

B. Caracterizar el Derecho de Acceso a la Información Pública.

B.1. Desarrollar políticas y normas jurídicas sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública implementadas en Uruguay en el período 2005-2012.

C. Definir el concepto de Transparencia de la Administración Pública.

C.1. Desarrollar políticas y normas jurídicas sobre Transparencia de la Administración Pública implementadas en Uruguay en el período 2005-2012.

1.2 Justificación del recorte temporal del objeto de estudio

El objeto de estudio será abordado desde el 2005, ya que a partir de ese año comienza a configurarse un tipo de Estado que hace del Derecho de Acceso a la Información Pública y la Transparencia de la Administración Pública pilares fundamentales de la Nueva Gestión Pública, considerada como una de las ideas-fuerzas del gobierno uruguayo. Como bien sostiene el Estudio Comparativo sobre Procesos de Reformas de Estructuras Públicas en Países Seleccionados de la Organización de Estados Americanos (Apaza, Carmen; 2011), *“como una muestra de un nuevo estilo del ejercicio en la gestión pública, en la segunda mitad de la década de 2000, se consideró necesario fortalecer las políticas de transparencia”*.

En el período 2005-2010 gobernó Tabaré Vázquez del Frente Amplio y José Mujica, del mismo partido político, asumió en el 2010 y continúa, actualmente (año 2012), en el poder¹.

1.3 Objetivos personales

La Subsecretaría de Investigación, Secretaría de Estudios Avanzados y la Dirección de la Carrera de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires (UBA) lanzaron en junio de 2011 el Programa “Grupos de Investigación en Comunicación” con el objetivo de brindarle a los alumnos avanzados un espacio donde desarrollar temas específicos para realizar su tesina de grado. Llamó mi atención el grupo “Derecho de Acceso a la Información Pública en América Latina” tutorado por Sergio Arribá y co-tutorado por Wanda Fraiman y Romina Carrillo.

Mi interés por el DAIP empieza en el año 2008 cuando cursé la materia Derecho a la Información en la cátedra Loreti. Es allí donde conozco los pedidos de Acceso a Información Pública como herramienta de participación ciudadana. A fines de 2011, participé como asistente voluntaria en la Secretaría Ejecutiva de la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, profundizando mis conocimientos sobre esta materia en América Latina. Finalmente, la asignatura Legislación Comparada, de la orientación de

¹ El Presidente José Mujica finalizará su mandato en marzo de 2015.

Políticas y Planificación de la Comunicación, me ha aportado conocimientos teóricos de suma utilidad para el desarrollo de esta tesina, como por ejemplo: control de la gestión del Estado, Gobierno Electrónico, Gobierno Abierto, Agenda Digital, Derecho de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

He elegido Uruguay como lugar para analizar mi objeto de estudio por una cuestión estratégica: posee una historia y costumbres similares a la argentina y se habla español (por lo que la lectura de las fuentes de estudio es sencilla); y por una cuestión personal, la de profundizar la situación actual de un país que posee un pasado y un presente común con la Argentina: el haber formado parte del Virreinato del Río de la Plata y el integrar, en la actualidad, el Mercosur.

1.4 Estado del arte

“Se conoce en contra de un conocimiento anterior, destruyendo conocimientos mal adquiridos o superando aquello que, el espíritu mismo, obstaculiza a la espiritualización” (Bachelard, Gastón; 1979).

La revisión bibliográfica me permitió hacer un recorte de teorías que contribuyeron a la construcción de mi objeto de estudio. La noción de Nueva Gestión Pública es abordada desde la conceptualización del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998), Luis Aguilar (2007) y Andrea López (2003). El texto de Víctor Abramovich y Christian Courtis (2000), es el punto de partida para desarrollar el concepto de DAIP. Para complementar, la colección de Cuadernos de Transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) de México me aportó conocimientos teóricos sobre Acceso a la Información Pública, Transparencia, Rendición de Cuentas y Publicidad de los Actos de Gobierno. Por otro lado, se ha utilizado bibliografía de la materia Política Latinoamericana, de la carrera de Ciencias Políticas de esta casa de estudios, sobre la realidad socio-política uruguaya. Las nociones de Estado, Democracia y

Políticas Públicas fueron abordadas desde autores como Guillermo O'Donnell y Manuel Tamayo Sáez.

A su vez, se realizó un análisis de los contenidos de la Carrera de Ciencias de la Comunicación y se seleccionaron aquellos que fueran pertinentes para la presente tesina. Las siguientes asignaturas fueron las escogidas: Metodología y Técnicas de la Investigación Social (Cátedra: Salvia), Derecho a la Información (Cátedra: Loreti), Derecho a la Información (Cátedra: Duhalde), Políticas y Planificación de la Comunicación (Cátedra: Mastrini), Políticas y Planificación de la Comunicación (Cátedra: Postolski), Teorías y Prácticas de la Comunicación III (Cátedra: Gassman), Teorías y Prácticas de la Comunicación III (Cátedra: Caletti), Teorías del Estado y la Planificación (Cátedra: Bosoer - actualmente cátedra Bulla), Metodología del Planeamiento en Comunicación (Cátedra: Zuchelli), Legislación Comparada (Cátedra: Aguiar) y Taller de la Orientación en Políticas y Planificación de la Comunicación (Cátedra: Uranga).

Las fuentes primarias consultadas y analizadas fueron:

- Normas jurídicas interamericanas e internacionales.
- La Constitución Nacional Uruguaya.
- Leyes y decretos.
- Sentencias del Poder Judicial.
- Pedidos de Acceso a la Información a organismos públicos.
- Informes, resoluciones, documentos, memorias anuales y manuales de organismos gubernamentales.
- Páginas Web de organismos gubernamentales.

Estas fuentes son muy valiosas porque fueron escritas por los protagonistas de los hechos históricos y son tomadas por terceras personas para su interpretación. En estas fuentes primarias se basan las fuentes secundarias, fuentes que reinterpretan, asocian, reelaboran y complejizan la temática abordada. Siguiendo a Carlo Ginzburg (1976), las

fuentes secundarias son filtros intermedios y deformantes de las fuentes primarias; es por eso que hay que analizarlas mediante una lectura oblicua-indiciaria, es decir ser conscientes de que hay un desfase (ganancia y pérdida de sentido) entre ambos tipos de fuentes. Las fuentes secundarias que fueron consultadas son:

- Páginas Web y Documentos de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales (CAinfo, Transparencia Uruguay, Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, AMARC).
- Material de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos y Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública (OEA).
- Periódicos uruguayos.

Hasta el momento, en la carrera de Ciencias de la Comunicación de la Facultad de Ciencias Sociales de las Universidad de Buenos Aires, sólo han sido aprobadas siete tesinas sobre Acceso a la Información Pública. No se encuentran tesinas que analicen el fenómeno de la Nueva Gestión Pública. El siguiente es el estado del arte que puede encontrarse en esta casa de estudios:

- 2001. Silvana Numa. “Derecho al acceso a la información”. Tutor: Luis Alén.
- 2008. María Paula Martinovic y María Belén Elmiger. “El derecho de acceso a la información pública en la provincia de Santa Cruz. Una propuesta de ley”. Tutor: Glenn Postolski.
- 2008. Melisa Tedeschi. “El derecho de acceso a la información pública como política de Estado en la Argentina. Decreto 1172/2003”. Tutor: Damián Loreti.
- 2009. Rosario García Plandolit. “El acceso a la información pública en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Análisis de la implementación del Decreto N° 1172/03”. Tutora: Fabiana Mastrángelo.

- 2010. Wanda Estela Fraiman. “El Derecho de Acceso a la Información Pública en Argentina. Su desarrollo entre 2002 y 2009”. Tutor: Glenn Postolski Co-tutor: Sergio Arribá.
- 2011. Romina Carrillo. “El derecho de acceso a la información pública: hacia la construcción de una ciudadanía transformadora. El caso del Decreto 1172/2003”. Tutores: Glenn Postolski y Sergio Arribá.
- 2012. Natalia Roa. “Derecho de Acceso a la Información Pública: desarrollo y situación actual en Estados Unidos, México y Suecia”. Tutor: Sergio Arribá.

La novedad que aporta mi tesina es el análisis de la situación del DAIP y la Transparencia de la Administración Pública, dentro de la Nueva Gestión Pública, en un país aún no estudiado: Uruguay. A su vez, cada miembro del Grupo de Investigación en Comunicación que dirige Sergio Arribá está realizando su tesina sobre un país específico de América Latina, por lo que se está creando un rico cuerpo teórico sobre el Acceso a la Información Pública y la Transparencia en la realidad latinoamericana. Si bien los países de la región poseen rasgos similares, se apunta a resaltar la especificidad que cada uno aporta y por la cual se diferencia de los otros. También, el estudio del DAIP y la Transparencia de la Administración Pública desde la Nueva Gestión Pública es un rasgo innovador.

1.5 Operaciones metodológicas

Tal como dice Pierre Bourdieu (1995) *“las elecciones técnicas más ‘empíricas’ son inseparables de las elecciones mas “teóricas” de construcción del objeto. Siempre es en función de cierta construcción del objeto que se impone tal método de muestreo, determinada técnica de acopio o de análisis de datos, etc.”*. Es decir, hay que rechazar la división teoría-metodología y pensarlas en términos relacionales: es la teoría la que permite la construcción del objeto de estudio y la elección metodológica no puede ser pensada a priori de la investigación sino que debe ser compatible con la teoría y con el objeto de estudio. Es decir, las metodologías son los caminos a seguir para producir conocimiento y no son elegidas al azar, sino que deben ser pertinentes respecto del objeto teórico planteado.

Dadas las características del presente objeto de estudio, se ha optado por un método cualitativo. Según Irene Vasilachis de Gialdino (2006),

“la metodología cualitativa es definida como una forma de ver, y, a la vez, esa visión goza de un plus que es lo que le otorga el paradigma interpretativo a través del cual el investigador privilegia lo profundo sobre lo superficial, lo intenso sobre lo extenso, lo particular sobre las generalidades, la captación del significado y sentido interno, subjetivo, antes que la observación exterior de presuntas regularidades objetivas”.

En la presente tesina, lejos de realizar un análisis superficial, se intentará buscar relaciones entre los fenómenos y estudiarlos en sus contextos; es decir analizar el entramado dentro del cual las acciones cobran sentido. Por todo lo dicho, se hará un análisis descriptivo e interpretativo del fenómeno a estudiar.

Siguiendo, a Bourdieu, Chamboredon y Passeron (1975), *“el sociólogo puede encontrar un instrumento privilegiado de vigilancia epistemológica en la sociología del conocimiento, como medio para enriquecer y precisar el conocimiento del error y de las condiciones que lo hacen posible y, a veces, inevitable”.* La vigilancia epistemológica no es otra cosa que hacer conscientes e explícitas todas las decisiones teóricas, metodológicas y técnicas que se tomen, a fin de que nuestra investigación sea lo más objetiva posible. Las operaciones usadas para construir el objeto no son ingenuas ni neutrales, arrastran supuestos teóricos que deben ser explicitados ya que sólo pueden ser controlados cuando son conscientes. Los autores anteriormente citados agregan, *“(…) las diferentes técnicas pueden contribuir, en medida variable y con desiguales rendimientos, al conocimiento del objeto, sólo si la utilización está controlada por una reflexión metódica sobre las condiciones y los límites de su validez, que depende en cada caso de su adecuación al objeto, es decir a la teoría del objeto”.*

Siguiendo lo anterior, siendo conciente de que cada técnica hace luz sobre diferentes zonas del objeto, he seleccionado la revisión bibliográfica, el relevamiento de fuentes

primarias y secundarias y la entrevista² ya que considero se adecúan correctamente al objeto de investigación.

A fin de conocer más a fondo la situación del DAIP y la Transparencia en Uruguay, se realizaron las siguientes entrevistas:

- Edison Lanza, director de la organización no gubernamental CAinfo y miembro del Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública (órgano de control creado por la Ley N° 18.381 de Acceso a la Información Pública).
- Manuel Flores Silva, Director Ejecutivo de la organización no gubernamental Uruguay Transparente.
- Santiago Sánchez, periodista del diario La Diaria.
- Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública: Gabriel Delpiazzo, María del Carmen Ongay y Virginia Pardo.

² *“En las ciencias sociales la entrevista se refiere a una forma de encuentro: una conversación a la que se recurre con el fin de recolectar determinado tipo de informaciones en el marco de la investigación”* (El sentido de las técnicas en el diagnóstico desde la comunicación, Taller de planificación de procesos comunicacionales, La Plata, 2009).

2 SUPUESTOS TEÓRICOS

“Es entonces imposible hacer, de golpe, tabla rasa de los conocimientos usuales. (...). Cuando se presenta ante la cultura científica, el espíritu jamás es joven. Hasta es muy viejo, pues tiene la edad de sus prejuicios”. (Bachelard, Gastón; 1979).

2.1 Nueva Gestión Pública

Según Luis F. Aguilar (2007), la Nueva Gestión Pública (NGP) es un instrumento de gestión útil para reconstruir la gobernabilidad y es un modo eficaz, y socialmente aceptado, de dirigir los asuntos públicos; es una *“disciplina (...) que posee los métodos (...) apropiados para incrementar la eficiencia y mejorar la calidad de la gestión gubernamental”*. Permite dar forma a un proceso de gobierno que se practica con la participación de la sociedad. Es decir, no sólo permite elevar la capacidad de la Administración Pública sino que rompe con el monopolio directivo y administrativo del gobierno a través de la participación ciudadana y el control de lo público, que se revaloriza. Emerge así un *“nuevo modo de gobernar interdependiente”, “interactivo”, “en coproducción y corresponsabilidad”* con la sociedad civil, *“más consensual”, “aceptable”, “democrático”* y *“legítimo”*, una nueva forma de gobernanza que es *“el resultado de lo que los gobierno emprendieron para reconstruir su capacidad directiva y lo que numerosos grupos ciudadanos, con el ímpetu de la democracia, emprendieron para tener voz y participar en la deliberación de los asuntos de la realidad pública y tener control sobre su conducción”* (Aguilar, Luis F; 2007).

Andrea López (2003) agrega que el nuevo paradigma de la gestión pública ha tenido un carácter rector en las reformas estatales conocidas como de *“segunda generación”*. Las reformas de primera generación habían sido aquellas que tendieron a minimizar el Estado, las que dieron origen al llamado modelo Neoliberal. Tras el fracaso de dicho modelo, los Estados comenzaron a ir por el camino contrario: más que desmantelar el aparato estatal, ampliaron su capacidad institucional, aumentaron la eficacia de la Administración Pública a

través de su profesionalización, descentralización e instrumentación de prácticas de participación ciudadana. La nueva generación de reformas prioriza cambios hacia el interior del Estado, apoyados en ideas provenientes del ámbito del management o ciencias de gestión empresarial. Pollit y Bouckaert (2000, citados en Andrea López, 2003), sostienen lo siguiente acerca de la NGP:

“Su ejercicio conduce a un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces, y además, simultáneamente, introduce cambios como la ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental y una mejora de la imagen de aquellos ministros y líderes más comprometidos”.

Según Andrea López (2003), los principios que guían la acción modernizadora de la NGP son:

- **“Reestructuración”**: eliminar de la organización todo aquello que no contribuye a aportar un valor al servicio o producto suministrado a los ciudadanos. Se apunta a suprimir lo que es obsoleto, la duplicación y la eliminación de todo aquello que no es transparente. La reestructuración debe ser guiada por la planificación y el establecimiento de prioridades.
- **“Reingeniería”**: aprovecha las ventajas de las tecnologías de la información para generar trabajo más inteligente y que elimine el papeleo innecesario. Trabajar mejor a un costo menor.
- **“Reinvención”**: introducir mecanismos de mercado y planificación estratégica de largo plazo. Es importante centrarse en los resultados y tomar en cuenta las valoraciones y actitudes de los ciudadanos para poder así satisfacer sus demandas y expectativas. Se trata de captar el punto de vista de los beneficiarios de las políticas públicas.
- **“Realineación”**: generar el cambio de las estructuras de forma coherente y articulado con lo planificado, es decir implementar la estrategia de reinvención. Es necesario establecer un circuito de responsabilidades.

- **“Reconceptualización”**: mejorar el ciclo de aprendizaje organizacional; es un cambio cultural, de valores y estrategias. Se reformula la política de gestión de recursos humanos y se apunta a tener empelados comprometidos con los objetivos de la agencia e involucrados con la visión compartida sobre el futuro de la misma.

Vale aclarar que no es un modelo de reforma único y transferible a todos los países. Es un modelo que debe ser adaptado a las realidades políticas y administrativas concretas. A su vez, la gestión pública se beneficia de las enseñanzas de la gestión empresarial pero debe incorporar sus propias categorías y conceptos, ya que el ámbito privado difiere en varios aspectos del público: poseen lógicas totalmente diferentes; mientras que el fin del privado es el lucro, el público busca satisfacer el bien común.

Las principales características de este modelo de gestión son (CLAD; 1998):

“La profesionalización de la alta burocracia”:

Constituir una élite burocrática técnicamente preparada y motivada, capaz de formular, supervisar y regular políticas públicas; con capacidades de negociación y de responsabilización ante el sistema político. *“Cabe tener una política activa para dignificar a todos aquellos que ejercen la función pública, valorizándolos y exigiendo a cambio la observancia de estrictos patrones éticos”*. Los administradores públicos deben ser más autónomos y asumir mayores responsabilidades frente a la sociedad.

Propone una nueva burocracia y no el fin de la burocracia. Completa y modifica a la burocracia weberiana, la cual instauró un servicio público profesional y meritocrático. Se opone a la centralización jerárquica y a la reglamentación inalterable, no flexible.

“Transparencia en la Administración Pública”:

Las decisiones públicas deben ser transparentes. La rendición de cuentas debe formar parte de la cultura organizacional.

“Descentralización de servicios públicos”:

Con el objetivo de aumentar la eficacia y efectividad, se produce un pasaje de la ejecución de los servicios públicos del gobierno central a los gobiernos subnacionales. De esta forma, también aumenta la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas locales. Es necesaria la cooperación entre los niveles de gobierno.

“La Administración Pública se orienta por el control de los resultados”:

La evaluación de los resultados de las políticas públicas es *“un instrumento técnico capaz de hacer que las organizaciones aprendan de sus errores, y a partir de eso, elaboren sus estrategias futuras”*. A su vez, esta herramienta aumenta la transparencia de la gestión ya que la sociedad puede saber cuáles son los objetivos y resultados de cada programa estatal. Es necesario invertir en la construcción de instituciones y en la capacitación del personal, así como también generar sólidos sistemas de evaluación de desempeño. La evaluación genera rica información tanto para la sociedad como para los organismos públicos.

“Nuevas formas de control”:

La Nueva Gestión Pública presupone diferentes tipos de control, tanto internos como externos; es decir, un control desde adentro de la Administración Pública, un control ciudadano y un control ejercido desde el Poder Judicial. A continuación, una breve descripción de cada uno:

- **“Control de resultados”:** evaluación de políticas públicas.
- **“Control contable de costos”:** buen uso del dinero público, formas más económicas y eficientes de hacer cumplir las políticas públicas.
- **“Control por competencia administrada”:** utilización más racional de los recursos, aumentar la cantidad y calidad de servicios a disposición de los ciudadanos.
- **“Control social”:** ciudadanos evalúan y/o participan en la gestión de los servicios públicos. El Estado debe generar espacios para que la población pueda controlar al Poder Público.

- **“Control judicial”**: control de actos ilícitos y uniformidad en el trato a los ciudadanos.

“Espacio público no-estatal”:

Es un marco institucional de cooperación entre la sociedad civil y el Estado. *“Abarca la capacidad de la sociedad para actuar en asociación con el Estado en el suministro de servicios públicos, ya sea en el control, ya sea en la producción”*. De esta forma, se democratiza la prestación y gestión de los servicios públicos y el Estado hace frente a los problemas sociales aglutinando diferentes sujetos sociales que brindan diferentes puntos de vista. Los ciudadanos, empoderados por el Estado, se hacen cargo de sus problemas cotidianos como la salud, la educación y la vivienda; de esta forma, participan de la evaluación y gestión de las políticas públicas del área social local. Lo que se produce es una redefinición de la relación Estado-Sociedad y se construye una democracia representativa eficaz, porque se garantiza el derecho a participar del ciudadano.

“Responsabilización del servidor público”:

El servidor público debe rendir cuentas a la sociedad y considerar al ciudadano como un posible aliado en la búsqueda de soluciones. A su vez, deben tener la misma conducta con los políticos electos y con los representantes formales e informales de la sociedad.

Si bien la NGP no habla específicamente de Acceso a la Información Pública, se entiende que para que el ciudadano participe de la gestión necesita información. El DAIP es la precondition para que la sociedad pueda controlar a sus representantes y participar en la NGP, a través de la elaboración y evaluación de las políticas públicas. El Estado que se configura desde el modelo de la NGP es un Estado transparente, que rinde cuentas a su sociedad y le permite acceder a la información que yace en su poder. Es decir, para que se ejerza la participación que la NGP propone, es condición sine qua non la Transparencia de la Administración Pública y el Acceso a la Información Pública, la cual genera más transparencia.

2.2 Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP)

2.2.1 El DAIP como derecho humano fundamental

Dado el objeto de estudio, es menester aclarar qué se entiende por Derecho de Acceso a la Información Pública. En primer lugar, el DAIP es un derecho humano fundamental y universal, es decir que es un derecho que le corresponde a todo hombre por el solo hecho de ser hombre. Según Pedro Nikken³ (1994), la noción de derechos humanos:

“(...) se corresponde con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado. (...) todo ser humano, por el hecho de serlo, es titular de derechos fundamentales que la sociedad no puede arrebatarse ilícitamente. Estos derechos no dependen de su reconocimiento por el Estado ni son concesiones suyas (...). Son derechos universales”. Es decir, la persona nace con derechos y es función del Estado garantizarlos (no concederlos).

El DAIP es un elemento de ciudadanía, necesario para el pleno desarrollo democrático y la realización personal; sin información, es imposible tomar decisiones responsables.

Del Derecho a la Comunicación, evolución del Derecho a la Información, se desprenden las libertades de Expresión (opinión y pensamiento), de Imprenta y de Prensa y el Derecho de Acceso a la Información. Dentro de este último derecho, se desglosa el DAIP, el cual se relaciona exclusivamente con el Acceso a la Información que se encuentra en manos del Estado. La estrecha relación que existe entre la Libertad de Expresión y el Derecho a la Comunicación es la siguiente: el hombre necesita información para poder expresarse libremente y al expresarse libremente informa a otros hombres; es decir, hay un ida y vuelta entre el expresarse y el informarse. Libertad de Expresión y Acceso a la Información son indivisibles y son las dos caras de un mismo proceso. Como indican Alén y Duhalde (2007), *“la concepción del derecho humano a la información tiende a ampliarse, considerándose más apropiada la concepción del derecho a la Comunicación.”* Es a partir de 1970, tras la creación del informe Mc Bride, que es más pertinente hablar de Derecho a la Comunicación que de Derecho a la Información, ya que la comunicación

³ Presidente del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

supone un ida y vuelta, un diálogo y porque el término es más “amplio”, “laxo” y “omnicomprensivo” que el de información.

Víctor Abramovich y Christian Courtis (2000), sostienen que el DAIP es una exigencia de socialización de la información y por ende un límite a la exclusividad o al secreto de la información. Por su lado, la Declaración sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, establece en su Principio N° 4:

“El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”.

El DAIP no debe ser confundido con los conceptos de “transparencia de la gestión pública”, “publicidad de los actos de gobierno” y “rendición de cuentas”. Si bien los cuatro contribuyen a fortalecer al sistema democrático republicano no son equivalentes. El DAIP se relaciona con el derecho de toda persona de acceder a la información que se encuentra en manos del Estado; no importa la razón que impulsa a ejercer el pedido. En cambio, la transparencia, que engloba a la publicidad y la rendición de cuentas, son mecanismos mediante los cuales el Estado exhibe la información que está en su poder. De esta forma se legitima y se somete al escrutinio de los ciudadanos.

A continuación se abordará el DAIP desde la conceptualización elaborada por Víctor Abramovich y Christian Courtis (2000), los cuales lo consideran como un derecho individual, un derecho colectivo, una forma de reclamo, y como un instrumento de otros derechos.

2.2.2 “El DAIP como derecho individual”

Siguiendo a Víctor Abramovich y Christian Courtis (2000), el Derecho de Acceso a la Información puede ser definido como un correlato de la Libertad de Expresión: *“En este marco, el derecho de acceso a la información cumple la función de maximizar el campo de*

autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones". La Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Declaración Universal de Derecho Humanos⁴ vinculan el Acceso a la Información con la libertad de Pensamiento y Expresión.

2.2.3 “El DAIP como derecho colectivo”

Desde esta segunda dimensión del DAIP, se elaborará la presente tesina. El DAIP como derecho colectivo va más allá del ejercicio de la libertad de expresión. La información es entendida como un bien público o social; no se agota en la visión de la información como un instrumento para la autorrealización personal sino que la información es conceptualizada como un mecanismo de control institucional.

“... el acceso a la información pública es un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y transparencia de la administración. Esta característica se explica a partir de los primeros cimientos del ejercicio del gobierno representativo: la representación democrática tiene carácter temporal, y el ejercicio de funciones públicas en nombre de la representación otorgada por el pueblo está abierta al referendo o escrutinio de la población en cuyo nombre se gobierna, a través del voto. En este sentido, la publicidad de los actos de gobierno constituye el mejor factor de control –o bien de legitimación- del ejercicio del poder por parte de los representantes. El acceso a la información sobre la cosa pública posibilita a las personas opinar con propiedad y veracidad, contribuyendo de tal modo al debate público de las ideas que es garantía esencial del sistema democrático. Les permite además investigar los problemas de la comunidad, controlar a los mandatarios y participar en la vida política del Estado” (Abramovich, Víctor y Courtis, Christian; 2000).

⁴ Estos tratados se profundizarán en el Capítulo 2.4 titulado “Sistema jurídico internacional e interamericano”.

Retomando lo dicho por los autores, en su dimensión colectiva, el Derecho de Acceso a la Información Pública permite a los ciudadanos fiscalizar la gestión pública así como involucrarse en la vida política y formar la opinión pública. La publicidad de los actos de gobierno y el Derecho de Acceso a la Información Pública contribuyen a transparentar a la Administración Pública, principio fundamental en un sistema de gobierno republicano. El gobierno no es dueño de la información que está en sus manos; la publicidad de los actos de gobierno y el Acceso a la Información Pública son caminos eficaces para combatir la cultura del secreto, la cual históricamente se relaciona con el secreto de Estado.

Siguiendo a John M. Ackerman e Irma E. Sandoval (2000), el DAIP tiene un impacto positivo en la política, en la economía y en la administración pública:

“En el ámbito político se contribuye a que los ciudadanos despierten políticamente y se involucren de forma más proactiva en las actividades gubernamentales. Esto permite que los ciudadanos se transformen de una población generalmente pasiva que sólo acude a las urnas en momentos específicos a actores que llamen a rendir cuentas a sus gobernantes y que participen en el diseño de las políticas públicas. (...) En el ámbito económico, la transparencia genera un clima de inversión más confiable al permitir a los actores económicos calcular dónde y cuándo podrán invertir con mayor seguridad. (...) En el ámbito de la administración pública, la transparencia mejora el proceso de toma de decisiones de los servidores públicos al obligarles a conducirse con mayor responsabilidad. Ello genera obvios controles a la corrupción al hacer más difícil e esconder acuerdos y acciones ilegales. Esto también repercute en un mejoramiento de legitimidad y la confianza en el gobierno por parte del pueblo”.

2.2.4 “La información como bien directo (la información como reclamo)”

Abramovich y Courtis (2000), también conceptualizan a la información como un bien directo, es decir, el objeto de reclamo es la información y el derecho se satisface cuando se obtiene la información reclamada. Reconocen dentro de esta acepción, al

Derecho a la Verdad como Derecho a la Comunicación; el Habeas Data y el Derecho de Acceso a Datos Personales; y la Libertad de Investigación.

El derecho de los familiares de personas desaparecidas, durante las dictaduras militares, a conocer el paradero de éstas, es un ejemplo del Derecho a la Verdad. Es decir, el Derecho a la Comunicación se garantiza en este caso cuando el Estado investiga y provee información sobre los desaparecidos. Se reclaman datos precisos para conocer la verdad.

Es un derecho humano fundamental personalísimo el Acceso a los Datos Personales almacenados en bancos de datos públicos y bancos privados destinados a proveer informes. Toda persona tiene derecho a acceder a sus datos personales; es decir, el Derecho a la Comunicación se satisface cuando el titular tiene acceso a los mismos; el Estado está obligado a facilitarle el acceso a sus datos y el titular tiene la facultad de suprimir, rectificar, actualizar o someter a confidencialidad a los mismos.

La libertad de investigación es otro ejemplo que se satisface cuando se obtienen los datos buscados. La actividad científica y periodística son actividades de interés social, por lo que los Estados deben colaborar cuando la información requerida está en sus manos. Además, como bien sostiene el sistema jurídico internacional que más adelante se detallará, toda persona tiene derecho a buscar, recibir y difundir informaciones.

2.2.5 “La información como instrumento de otros derechos”

La información puede entenderse también como un instrumento para concretar otros derechos, valores y principios, y no sólo como un fin en sí mismo.

Como se dijo anteriormente, tanto el Acceso a la Información Pública como la publicidad de los actos de gobierno, tornan transparente a la Administración Pública posibilitando su observancia. El acceso a las declaraciones patrimoniales de los funcionarios, a la información presupuestaria para conocer el destino de los gastos públicos y a informes sobre resultados de políticas públicas, le permiten a los ciudadanos fiscalizar y evaluar las tomas de decisiones del gobierno. A su vez, no sólo la ciudadanía se beneficia con la Transparencia, sino que la gestión se hace más eficaz ya que los funcionarios tienen libre acceso a los documentos y a las decisiones que se realizan dentro de la Administración.

A su vez, el DAIP permite ejercer el derecho de participar en la cosa pública. Al tomar conocimiento de las decisiones del gobierno, el ciudadano puede expresar su opinión así como también denunciar irregularidades. Informarse es indispensable para poder participar en la sociedad. Por ejemplo, las audiencias públicas son un mecanismo de participación ciudadana, donde se le consulta a la ciudadanía su opinión sobre determinado tema antes de la toma de decisiones final. Es inútil una audiencia pública si los participantes no tienen previamente acceso a información relativa al tema.

Por otro lado, el DAIP permite exigir derechos económicos, sociales y culturales. Según el Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto de San José de Costa Rica, los Estados tienen la obligación de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales y de generar relevamientos y producir informes sobre el estado de estos derechos. Como bien dicen Abramovich y Courtis (2000), “...*la falta de información sobre la situación de este derecho frustra las posibilidades de su exigibilidad dado que resulta imposible establecer una comparación entre la situación anterior y la posterior a la adopción de medidas por parte del Estado*”. A su vez, sin información clara y veraz consumidores y usuarios no pueden evaluar la calidad de los productos y la eficiencia de los servicios públicos; sin informes de impacto ambiental, el ciudadano no sabe si su derecho a un ambiente sano es garantizado por el Estado.

Para finalizar, se puede agregar que la información es imprescindible para ejercer el voto. Sin información previa, el votante no puede realizar una verdadera elección; el derecho al voto implica contar con información previa al acto electoral. Lo mismo ocurre para elegir y contratar bienes y servicios; es necesaria información veraz, adecuada y oportuna para poder elegir libremente y responsablemente.

2.2.6 Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP)

Siguiendo a John M. Ackerman e Irma E. Sandoval (2005),
“*una ley de acceso a la información [pública] (LAI) es una ley que otorga a los ciudadanos (o a los residentes o partes interesadas) el derecho a conseguir información bajo el resguardo del gobierno, sin la necesidad de*

demostrar interés legal. Bajo una LAI los documentos gubernamentales se asumen como públicos, a menos que la misma ley especifique lo contrario, y los individuos pueden conseguir esa información sin explicar por qué o para cuáles fines la necesitan”.

El DAIP es un derecho humano fundamental; sin embargo, es muy difícil que un derecho se cumpla si no existe una ley que facilite su aplicación. De todos modos, la mera sanción de una Ley no garantiza que se respete el derecho; debe construirse todo un aparato institucional que vele por él. Tal como sostienen Edison Lanza, en la página Web de CAinfo⁵:

“Las leyes de acceso a la información pública son una precondition necesaria para el pleno ejercicio del derecho a la información y del cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte del Estado. En general, se corre el riesgo de que las leyes se conviertan en meras declaraciones de principios si los organismos encargados de su implementación no pueden cumplir con su función, o no tienen los incentivos adecuados para hacerlo”.

Las Leyes de Acceso Información Pública son la piedra angular de un proyecto más grande: crear sociedades transparentes en todos los aspectos.

Las LAIP pretenden terminar con la cultura de ocultar información que practican los Estados; éstas regulan el Acceso a la Información Pública y es *“una forma de evitar que quienes son servidores (los gobernantes) se conviertan en amos, y quienes son amos (los ciudadanos) se conviertan en sirvientes”*⁶. La normativa ayuda a reducir la asimetría de información que existe entre gobernantes y gobernados, ya que explicita que el Estado no es dueño de la información que posee, la cual es pública.

⁵ El artículo “La nueva agenda del Acceso a la Información Pública en la región” de Edison Lanza está disponible en <http://www.cainfo.org.uy/articulos/10-general/49-la-nueva-agenda-del-acceso-a-la-informacion-publica-en-la-region>.

⁶ “La nueva agenda del Acceso a la Información Pública en la región”, Op. Cit.

La organización no gubernamental Article 19 desarrolló un modelo que incluye los elementos básicos que toda LAI debería incluir⁷. Sin embargo, cada país, de acuerdo a su realidad nacional, puede incluir modificaciones y reinterpretaciones; es decir, es un modelo que sirve como base para los Estados que se encuentran o bien redactando o modificando sus propias leyes. Estos principios son:

- **“Apertura informativa máxima”**: toda la información es accesible, existiendo un sistema restringido de excepciones.
- **“Obligación de publicar”**: las instituciones públicas deben hacer pública periódicamente información clave respecto de su accionar, sin que sea solicitada.
- **“Promoción de gobiernos abiertos”**: las instituciones públicas deben auspiciar e impulsar el funcionamiento de gobiernos transparentes, para que el pueblo pueda saber qué están haciendo los funcionarios. Deben existir penalidades que castiguen a los funcionarios que no cumplan con su obligación de comunicar información al público.
- **“Alcance limitado de las excepciones”**: deben estar clara y estrictamente delimitadas y deben someterse a rigurosas pruebas de “daño social” e “interés público”, es decir que debe demostrarse que el daño que puede generar la información difundida es mayor que el beneficio que pueda producir su conocimiento por parte de la ciudadanía. Debe aclararse por norma si dicha información es reservada, confidencial o secreta.
- **“Eficiencia e informalidad en el Acceso a la Información [Pública]”**: todo proceso para solicitar información debe ser sencillo, rápido y efectivo. No debe ser necesario el asesoramiento letrado para llevarlo a cabo ni exigir otro requisito más que comunicar claramente la información solicitada.
- **“Costos mínimos”**: los ciudadanos e individuos no deben ser desalentados de exigir información pública a causa de costos económicos excesivos. Solo se abonará el costo del soporte solicitado.

⁷ Consultado en <http://www.article19.org/data/files/pdfs/igo-documents/principios-sobre-el-derecho-de-acceso-a-la-informaci-n.pdf>.

- **“Reuniones abiertas”**: las reuniones de las instituciones públicas deben ser públicas ya que el pueblo tiene derecho a saber lo que se decide en su nombre.
- **“Principio de apertura prioritario”**: las leyes contrarias con el principio de máxima apertura informativa deben ser reformadas o abolidas.
- **“Protección para informantes”**: los ciudadanos e individuos que denuncien conductas incorrectas deben gozar de total protección.

Si bien no forma parte del objetivo de esta tesina trazar un recorrido de las LAI en el mundo, es interesante mencionar a la primera Ley formal de Acceso a la Información Pública: la Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas aprobada en Suecia en 1766. Su impulsor fue el sacerdote Andres Chydenius, quien se basó en la institución china del Buró de Censura Imperial cuya función era vigilar al gobierno y sus funcionarios y exhibir sus incompetencias y prácticas corruptas.

2.3 Transparencia de la Administración Pública

Para comprender el concepto de Transparencia de la Administración Pública, es relevante realizar un recorrido histórico por los diferentes sistemas políticos que han existido.

Siguiendo a Jesús Rodríguez Zepeda (2008), en la Antigua Grecia existía un régimen organicista y totalitario que argumentaba que la verdad sólo estaba en el Estado y que la justicia consistía en que cada uno ocupara la función que le venía dada por naturaleza. Si cada grupo social cumplía su función, se estaba en presencia de un buen Estado, de un Estado Justo. El conocimiento de la verdad era privilegio de una minoría que por disposición natural estaba llamada a gobernar. Según esta concepción, el ejercicio del poder era sólo legítimo para quienes eran intelectualmente superiores, quedando excluida el resto de la sociedad. Se puede hablar de una tecnocracia o un gobierno de los expertos. Norberto Bobbio (1986, citado en Jesús Rodríguez Zepeda, 2008), sostiene que: *“la tecnocracia y la democracia son antitéticas... La democracia se basa en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo; por el contrario, la tecnocracia pretende que los que tomen las decisiones sean los pocos que entienden de tales asuntos”*. En este tipo de sociedad no existía el Derecho de Acceso a la Información Pública ya que no existía la Transparencia.

En la Edad Media, la información se entendía como patrimonio exclusivo de los gobernantes. Con la aparición del Estado en el siglo XVI, se desarrolla la razón de Estado, una razón instrumental, desconectada de compromisos con ideas morales o sociales, como la justicia o el bien común; el Estado posee intereses y objetivos cuya persecución entra en contradicción con preceptos éticos y con libertades individuales. La restricción informativa se llevaba a cabo en nombre de la paz social y el orden público: *“el fin justifica los medios”*.

Es en el Estado Liberal donde surge la idea de la transparencia. Es un Estado contenido por las libertades fundamentales de los ciudadanos, donde el poder político es mandatario y representante de la voluntad de éstos; su presencia se justifica por su capacidad de garantizar estos derechos fundamentales. Sin embargo, *“el Estado liberal de los siglos XVIII y XIX no era un Estado democrático... Falta en él, desde luego, el*

reconocimiento del principio de soberanía popular según el cual cada hombre es un voto, independientemente del estrato social al que pertenezca” (Rodríguez Zepeda, Jesús; 2008). Es dentro de este tipo de Estado que la esfera de lo público y lo privado se separa, ya que la precisión de esta frontera legitima al Estado mismo. Así, surge la opinión pública, que es la opinión de los agentes privados que influye en la política, la controla, critica o aplaude sus acciones. Como dice el autor, *“El liberalismo introduce la novedad de que no existen verdades de Estado, ni, por ello, secretos que deben ser preservados de la mirada e interés de los ciudadanos comunes, ni tampoco, en todo caso, sujetos privilegiados en cuanto al manejo de la información pública”*.

Retomando las tres concepciones de Estado, la noción de transparencia surge cuando el poder político es entendido como mandatario y representante de la voluntad de los ciudadanos; los gobernantes no son dueños del poder, ni de la información que poseen. En cambio, en la sociedad antigua y en la Edad Media, quien ejercía el poder lo hacía por atributos naturales o de sangre y la política y la información le pertenecía.

Luego de este recorrido histórico, es menester aclarar que se entiende por transparencia. Siguiendo a José Antonio Aguilar Rivera (2008), *“la transparencia es una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones”*. Se desprende de lo anterior que uno de los pilares de la transparencia es la publicidad, que *“es un proceso de socialización y comunicación de cosas, ideas y proyectos que pretende que el público receptor se apropie de ellos”*. Para evaluar políticas públicas, leyes o decisiones gubernamentales es imprescindible su publicidad.

Podría decirse que transparencia y DAIP son dos caras de la misma moneda. En un Estado transparente, el DAIP puede ser ejercido plenamente, ya que no hay información que ocultar y ésta es considerada pública. Al mismo tiempo, el DAIP es una herramienta que refuerza la transparencia de los gobiernos, ya que permite a los ciudadanos controlar y evaluar la gestión pública, es decir participar en ella. A su vez, en el ideal de Estado transparente es impensable la idea de corrupción. El DAIP y la transparencia son instrumentos de lucha contra esta práctica no deseada ya que incentiva la rendición de cuentas y desalienta los abusos de poder por parte de los funcionarios públicos. Es decir, la

participación de la ciudadanía en la vida política, a través del DAIP, genera funcionarios más responsables ya que son conscientes que están bajo el escrutinio de la sociedad.

A su vez, por rendición de cuentas se entiende:

“requerimiento a una organización (...) para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas. (...) El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y ser sujeto de escrutinio público. Con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos, en tanto que con la transparencia exigimos a los funcionarios que actúen según principios admitidos por todos”⁸.



⁸ “La transparencia: elemento básico de un régimen democrático”, disponible en <http://www.fusda.org/REVISTA%208%20-3TRANSPARENCIA.pdf>.

La Transparencia puede ser entendida desde dos puntos de vista. En el ámbito académico se habla de Transparencia Activa como sinónimo de Acceso a la Información Pública y de Transparencia Pasiva, la cual se refiere a la actitud del Estado de proveer información sin ser solicitada. En Uruguay, ambos términos se utilizan a la inversa. En la página Web de la Contaduría General de la Nación⁹, se puede ver la definición de ambos conceptos:

“La transparencia pasiva corresponde al derecho de cada persona a solicitar y recibir información de las instituciones del Estado, sin la necesidad de decir por qué o para qué la estamos pidiendo. Por ejemplo, cualquier ciudadano puede preguntar a una repartición pública acerca de los actos, resoluciones, contratos, acuerdos, estudios, expedientes, y otros tipos de documentos o trabajos que hayan sido realizados con presupuesto público”.

“La transparencia activa consiste en que los órganos de la Administración Pública deben mantener a disposición permanente de la ciudadanía, a través de sus sitios web, información relativa a su estructura orgánica; a sus facultades, a sus funciones y atribuciones; y a las contrataciones que realice ya sea para el suministro de bienes inmuebles, prestación de servicios, asesorías, consultorías”.



⁹ Disponible en <http://www.cgn.gub.uy/innovaportal/v/657/7/innova.front/transparencia.html>.

Por último, el pleno ejercicio del DAIP y una debida Transparencia Gubernamental dan lugar a una Cultura de la Transparencia, cultura que beneficia tanto a los ciudadanos como al poder político y que es necesaria para el pleno desarrollo de la Nueva Gestión Pública. Este modelo de gestión configura un ciudadano activo, que participa de las decisiones públicas y, por ello, tiene que estar debidamente informado. A su vez, la transparencia es un mecanismo de lucha contra la corrupción y de legitimidad, por lo que fortalece al Estado.



2.4 *Sistema jurídico de protección Internacional e Interamericano*

“Sin la superación de las situaciones materiales negativas, sin la lucha por la justicia, para eliminarlas o atenuar sus efectos negativos, los derechos humanos nunca constituirán una realidad plena y la Democracia será inevitablemente frágil y débil”¹⁰
(Héctor Gros Espiell¹¹)

A continuación se detallarán los principales tratados internacionales e interamericanos en materia de DAIP, transparencia y lucha contra la corrupción ratificados por Uruguay.

En el Derecho uruguayo, para que el Derecho internacional sea aplicable, el Estado debe suscribirse a la norma internacional y el Poder Legislativo debe ratificarla. La norma internacional entra en vigencia en el sistema jurídico interno tras la sanción y promulgación de la ley nacional que la aprueba. Tal como dice el artículo 168 de la Constitución Nacional: *“Al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, corresponde: (...) 20) Concluir y suscribir tratados, necesitando para ratificarlos la aprobación del Poder Legislativo. (...)”*.

Según el “Estudio sobre armonización legislativa conforme a los Tratados de Derechos Humanos ratificados por Uruguay u otras normas legales con fuerza vinculante”¹² del Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (2006), Uruguay se encuentra entre uno de los países con mayor adhesión al Sistema de Protección Internacional de

¹⁰ Disponible en <http://www.eft.com.ar/doctrina/articulos/protec-internac-der-hums.htm>.

¹¹ Reconocido penalista internacional y político uruguayo. Fue director ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos en Costa Rica, juez y presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y miembro en representación del Uruguay de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de la entonces Subcomisión de Protección de Minorías y Prevención de Discriminaciones (Fuente: es.wikipedia.org).

¹² Este estudio fue realizado en el marco del Proyecto “Asistencia Técnica al Parlamento de Uruguay”, que tiene como uno de sus principales objetivos contribuir al fortalecimiento del rol parlamentario como instancia nacional de promoción y protección de los derechos humanos. Dicha iniciativa es apoyada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) y la Unión Inter Parlamentaria (UIP).

Derechos Humanos, ya que ratificó gran parte de los tratados y declaraciones internacionales. Sin embargo, se ha verificado un atraso en la entrega de informes a los diversos Comités de Naciones Unidas, por lo que se obstaculiza el seguimiento del cumplimiento de dichos tratados. Sin informes, es difícil conocer la situación real de los derechos humanos en Uruguay, medir progresos, identificar problemas y proponer medidas para su resolución. En dicho Estudio, se encuentra el testimonio de Louise Arbour, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (período: 2004-2008), para quien *“el compromiso sincero y activo del Parlamento de Uruguay de armonizar la legislación nacional con los estándares internacionales de derechos humanos es una inversión política a largo plazo que contribuirá a asegurar la paz, la justicia y la prosperidad, aumentará la participación cívica y favorecerá la efectividad de las instituciones”*.

Siguiendo a Pedro Nikken (1994), la internacionalización de los Derechos Humanos se produce tras la Segunda Guerra Mundial y la creación de las Naciones Unidas. La guerra puso en evidencia que los Estados pueden poner en peligro la dignidad humana, por lo que se toma conciencia de que es menester la existencia de instancias internacionales que puedan velar por los derechos humanos. La Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) proclama la Declaración Universal de Derechos Humanos el 10 de diciembre de 1948, la cual establece derechos fundamentales para el buen funcionamiento democrático, como la libertad de expresión, de asociación y de religión. En la misma se sostiene que las democracias deben proteger y promover los derechos humanos. Particularmente, el artículo 19 de dicha Declaración, hace alusión al derecho a la libertad de opinión y de expresión e indirectamente al derecho a la información: *“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”*. Siguiendo el artículo, el individuo tiene derecho a recibir y difundir informaciones; si bien no se menciona el DAIP explícitamente, sí se hace referencia al Acceso a la Información como libertad individual.

El 16 de diciembre de 1966, la Asamblea General de la ONU proclama el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ambos pactos son ratificados por Uruguay a través de la Ley

Nº13.751; en ellos se menciona el derecho de recibir y difundir informaciones. El preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sostiene que no puede “*realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos*”. Estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana.

La Proclamación de Teherán fue realizada en el marco de la primera Conferencia Internacional de Derechos Humanos que se celebró precisamente en Teherán del 22 de abril al 13 de mayo de 1968. La misma se hizo con el objetivo de evaluar los progresos alcanzados desde la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El artículo 5 menciona la libertad de información:

Las Naciones Unidas se han fijado como objetivo primordial en materia de derechos humanos que la humanidad goce de la máxima libertad y dignidad. Para que pueda alcanzarse este objetivo, es preciso que las leyes de todos los países reconozcan a cada ciudadano, sea cual fuere su raza, idioma, religión o credo político, la libertad de expresión, de información, de conciencia y de religión, así como el derecho a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural de su país.

La Convención de la Organización de las Naciones Unidas contra la Corrupción, suscrita en Mérida, México, del 9 al 11 de diciembre de 2003, y ratificada por Uruguay a través de la Ley Nº18.056 en 2006, hace referencia en su artículo 5 a la necesidad de generar políticas y prácticas para prevenir la corrupción, la obligatoriedad de rendir cuentas y el principio de transparencia.

Artículo Nº 5: Políticas y prácticas de prevención de la corrupción

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión

de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas. (...)

A su vez, el artículo 9, menciona cómo debe ser la contratación pública para evitar la corrupción: transparente, guiada por la competencia y por criterios objetivos y eficaces. Se hace aquí referencia explícita a la obligatoriedad de difusión pública de información relativa a contrataciones, licitaciones, gastos, ingresos y presupuestos; es decir la administración debe hacer pública cierta información sin necesidad de que sea solicitada. Por otro lado, el artículo 10 hace referencia a la necesidad de adoptar medidas que aumenten la transparencia de la administración pública. Se hace hincapié en la obtención por parte del público de información relativa a la organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones. Es decir, por un lado se habla de Acceso a la Información Pública y por el otro, de Transparencia Activa, es decir la obligatoriedad del Estado de publicar la información que tiene en su poder.

Artículo N° 9: Información pública

Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas: a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública (...);c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.

El artículo 13, gira en torno a la participación activa de la sociedad en la lucha contra la corrupción. Para ello es necesario, Transparencia en el sector público, Acceso eficaz a la Información Pública por parte de los ciudadanos y involucramiento de los mismos en las tomas de decisiones.

Artículo N° 13: Participación de la sociedad

1. Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, (...) para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes: a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones; b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información; c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios; d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción (...).

Los derechos humanos también están protegidos por un sistema interamericano, el cual protege y promueve los derechos humanos en las Américas. Los antecedentes de este sistema datan de 1889 cuando en la Primera Conferencia Internacional Americana, celebrada en Washington, se acordó crear la Unión Internacional de Repúblicas Americanas. Es desde ese entonces, que al entramado de disposiciones e instituciones que fueron surgiendo, se lo conoce como Sistema Interamericano, el más antiguo sistema institucional internacional. Uruguay ingresa al sistema en 1889. Si se habla de Sistema Interamericano no es posible no mencionar a la Organización de los Estados Americanos (OEA), la cual es fundada en la IX Conferencia Internacional Americana de Bogotá (Colombia) en 1948 tras suscribirse la Carta de la OEA. El objetivo de la organización es, tal como lo dice el artículo 1 de dicha Carta, lograr en sus Estados miembros “*un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia*”.¹³

¹³ Disponible en página Web de la OEA: http://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp.

A la par de la creación de la OEA, se sanciona la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Su artículo 4 se refiere al derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (también llamada Pacto de San José de Costa Rica o CADH) también forma parte del sistema interamericano y fue suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José (Costa Rica) y entró en vigencia el 18 de julio de 1978. Uruguay la ratifica el 26 de marzo de 1985 a través de la Ley N° 15.737. Reconoce varios derechos y libertades, como la libertad de pensamiento y expresión,

El 29 de marzo de 1996, se sanciona la Convención Interamericana contra la Corrupción y es ratificada por Uruguay a través de la Ley N° 17.008 de 1998. A los fines del objeto de estudio, interesa el artículo 3, el cual hace referencia a la necesidad de generar medidas para el correcto cumplimiento de las funciones públicas y para lograr transparencia en la gestión. Entre ellas, menciona: normas de conducta para el correcto cumplimiento de las funciones públicas; un uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones; sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda; sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas; sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción; mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

La Declaración Interamericana de Principios sobre Libertad de Expresión y Derechos Humanos se sanciona el 20 de diciembre de 2000. En ella se habla explícitamente del Acceso a la Información Pública.

Artículo N° 4: El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el

caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.

Para finalizar este capítulo de tratados, es importante mencionar a Los Principios de Lima, los cuales son el resultado de una serie de actividades promovidas por el Consejo de la Prensa Peruana desde el 1 de junio de 2000, fecha en que se inicia el Proyecto Acceso a la Información en Poder del Estado. Los relatores para la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU y de la Organización de los Estados Americanos (OEA) adhirieron al documento que define al DAIP como un derecho humano “y al mismo tiempo una exigencia de una sociedad democrática. Es un derecho tanto de quienes lo ejercen en forma activa como de quienes esperan recibir la información a través de los medios de comunicación y/o de fuentes oficiales”. A su vez, agrega que para poder fiscalizar la labor de la administración estatal, de los poderes del Estado y de las empresas que prestan servicios públicos, la ciudadanía debe poder acceder a la información que obra en su poder. Para que el DAIP pueda ejercerse en su plenitud, el gobierno debe crear y mantener registros públicos. El documento sostiene:

“Este derecho permite que las personas participen en los asuntos públicos, en la toma de decisiones, y en general, permite identificar las responsabilidades de los servidores públicos, valorar objetivamente los hechos, y formarse una opinión alcanzando mayores niveles de participación en la vida política, económica, social y cultural en un país”.

Otro punto importante, es que concibe a la información no como propiedad del Estado; ésta pertenece a los ciudadanos. En relación con los periodistas, es obligación de los gobiernos garantizarles el Acceso a la Información Pública con el fin de que puedan ejercer correctamente su labor. A su vez, el Principio N° 7 sostiene:

“Las normas que desarrollen este derecho deben garantizar la máxima transparencia y reconocer que toda persona puede ejercerlo; que la información puede obtenerse en el soporte material indicado por el solicitante o al menos en el formato en que se disponga; que cuando exista un costo por la búsqueda y los procesos subsecuentes hasta la entrega o transmisión de la

información, éste será asumido por el solicitante mediante el pago de una tasa que no excederá el costo del servicio; que el plazo para permitir el acceso o entrega de la información debe ser oportuno y razonable; y que se establecerán sanciones adecuadas a los funcionarios que se nieguen a brindar la información solicitada”.

2.5 Participación

“El fortalecimiento de la participación ciudadana implica asegurar la capacidad de los ciudadanos de intervenir en los asuntos públicos. La finalidad es hacer más fuertes, directas y cotidianas las relaciones entre ciudadanos y la Administración Pública, para poder tomar y ejecutar decisiones de manera conjunta”¹⁴.

La participación ciudadana es “...cualquier actividad dirigida a influir directa o indirectamente en las políticas públicas, realizada tanto por los ciudadanos individuales como por todo tipo de colectivos” (Font, J. y Blanco, I., 2003; citado en Guía de E-participación, AGESIC, 2012). Es decir, involucra a los ciudadanos en el diseño, implementación, monitoreo y/o evaluación de las políticas públicas, planes, programas y/o proyectos que surjan en la Administración Pública. Mejora la calidad de la democracia representativa y es un modo de interacción entre la Administración Pública y la ciudadanía, quien puede influir en las decisiones que se toman. A su vez, si la población participa en la implementación de programas, hay más posibilidades que los mismos se ajusten más a las necesidades de los beneficiarios.

Siguiendo a Mario Robirosa (1990), una definición de participación integra tres aspectos:

- **“Formar parte”**, en el sentido de pertenecer, ser integrante. Para formar parte, los ciudadanos necesitan información de calidad y capacidad para poder evaluarla. A este nivel se lo suele conocer como participación informativa:

¹⁴ Guía de E-participación: conceptos básicos y buenas prácticas. AGESIC, 2012. Disponible en: http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/2481/1/guia_eparticipacion_2012.pdf.

- **“Tener parte”**: a este nivel se lo denomina participación consultiva y es más complejo que el anterior; se refiere a la capacidad de los participantes de emitir opiniones, las cuales podrán modificar decisiones o acciones. Para opinar se necesita información adecuada y oportuna. El proceso de toma de decisiones se enriquece cuando se tienen en cuenta las recomendaciones y preferencias de la ciudadanía ya que hay mayor probabilidad de conocer las necesidades reales de la población. Es un proceso de participación no vinculante, es decir el ciudadano propone y opina pero no tiene la facultad de decidir.
- **“Tomar parte”**: se refiere a una participación resolutive, donde los ciudadanos deciden sobre sus propios asuntos e inciden en las tomas de decisiones. Se trata de la aceptación por parte de las autoridades del carácter vinculante de esta participación.

La participación si bien enriquece a la gestión pública y eleva la calidad de la democracia no es un fenómeno espontáneo. Según Robirosa (1998), hay numerosas barreras que la limitan; a saber:

- Una cultura social que espera todo del Estado: los ciudadanos suelen ser pasivos y no asumen una co-responsabilidad con sus gobernantes.
- Falta de experiencias efectivas de gestión participativa: no es una práctica que la ciudadanía espera del Estado y son convocatorias que, generalmente, generan desconfianza y sospechas respecto de sus verdaderos fines.
- La cultura de la clase política: tienden a aceptar sólo los canales formales de participación en la cosa pública, como los plebiscitos y el voto.

Es interesante mencionar el término e-participación o participación ciudadana electrónica ya que las nuevas tecnologías de la información abren nuevos caminos para la misma. Algunas herramientas de e-participación consultiva son: valoración, votación, encuesta simple/compleja y comentarios en páginas Web; son útiles para relevar las

opiniones y comentarios nos vinculantes. Por otro lado, el voto electrónico presencial y el remoto son ejemplo de herramientas de participación resolutive.

2.6 Estado y Políticas Públicas

Guillermo O'Donnell (1985), define al Estado como *“el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada”* y lo concibe como: un instrumento de dominación y articulador de relaciones sociales; una relación contradictoria y un conjunto de aparatos e instituciones.

Por dominación política entiende un tipo de dominación¹⁵ que *“se halla respaldada por la marcada supremacía en el control de los medios de coerción física en un territorio excluyentemente delimitado”*.

Instrumento de dominación y articulador de relaciones sociales

El Estado es un órgano de dominación política porque reserva para sí el monopolio de los medios legítimos de coerción física. A su vez, es un articulador de relaciones sociales ya que la dominación es relacional, vincula sujetos separando dominantes y dominados, los cuales poseen un control diferencial de ciertos recursos valiosos (coerción física, recursos económicos, de información, control ideológico). El Acceso a la Información Pública pone fin al monopolio de la información por parte del Estado. A su vez, al tener el monopolio de la coerción física es quien juzga las acciones ilegales de los administradores públicos.

El Estado como una relación contradictoria

El Estado cumple dos funciones contradictorias: por un lado, garantiza el modelo capitalista; por el otro, garantiza la armonía social: mediante acciones sociales, como el Acceso a la Información Pública y la Participación, legitima su dominación para tornarla estable y contener la conflictividad social.

¹⁵ Dominación: capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente, contra su resistencia. (O'Donnell, 1985)

Conjunto de aparatos e instituciones

La existencia de instituciones es una de las causas del imaginario del Estado como exterior a la sociedad. El sentido común escinde lo público de lo privado: los sujetos de la sociedad civil son las partes privadas; las instituciones estatales, son encarnación de lo público. El estado al objetivarse en instituciones oculta su imbricación en la sociedad que le da origen, de la cual es parte intrínseca. Lo estatal es constituyente de las relaciones sociales; es erróneo buscarlo afuera o después de ellas.

Se podría decir que la no utilización del Derecho de Acceso a la Información Pública responde a dos cuestiones: por un lado, el desconocimiento del mismo; por el otro, la concepción social de que lo público es responsabilidad estatal y por lo tanto, hay un desinterés en conocer qué hace el Estado y de controlarlo.

Hacedor de políticas públicas

El Estado también es creador de políticas públicas. Este eje será abordado desde la conceptualización de Manuel Tamayo Sáez (1997):

“Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.(...) proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema ”.

Toda política pública atraviesa un ciclo de cinco fases que se retroalimentan: identificación y definición del problema; formulación de las alternativas de solución; adopción de una alternativa; implementación de la alternativa seleccionada; y evaluación de los resultados obtenidos.

3 BREVE HISTORIA CONTEMPORÁNEA

Todo objeto de estudio debe ser abordado contextualmente, es decir para entender los sentidos que circulan por él es necesario insertarlo en una estructura mayor. El marco histórico, el marco político-institucional y el sistema de medios uruguayos ayudan a comprender mejor el escenario donde se desarrollan la Nueva Gestión Pública, el Derecho de Acceso a la Información Pública y la Transparencia. A su vez, ayuda al lector a conocer un poco más sobre la realidad uruguaya.

Según Oszlak y O'Donnell (1984), se denomina contexto a *“aquel conjunto de factores extrínsecos al objeto más específico de investigación que es indispensable para la comprensión, descripción y explicación de aquel objeto y sus efectos sobre otras variables”*.

3.1 Historia política de la República Oriental del Uruguay¹⁶

El actual territorio de la República Oriental del Uruguay fue denominado en un principio Banda Oriental y formó parte del Virreinato del Río de la Plata hasta 1828, año en que se firma la Convención Preliminar de Paz y en la que se establece la creación de un Estado independiente. En la Constitución de 1918 se consagra el nombre actual del país.

Siguiendo a Rodrigo Arocena (2005), desde la creación del Estado uruguayo hasta 1973 se fueron sucediendo en el poder el Partido Colorado y el Partido Nacional. El 27 de junio de 1973, el entonces presidente constitucional Juan María Bordaberry (del Partido Colorado), con el apoyo de las Fuerzas Armadas, disolvió las Cámaras de Representantes y Senadores dando comienzo a la dictadura cívico-militar que se perpetuó en el poder hasta el 28 de febrero de 1985. Tras el retorno de la democracia, el Partido Colorado encabezó el gobierno durante quince de los veinte años posteriores a la dictadura (el Partido Nacional estuvo en el poder en el período 1990-1995).

El Frente Amplio (desde ahora FA), frente popular progresista integrado por casi todas las fuerzas de izquierda, la Democracia Cristiana y sectores escindidos de los partidos

¹⁶ Para el presente capítulo, se recurrió a bibliografía de Rodrigo Arocena (2005), Profesor de Ciencia y Desarrollo en la Universidad de la República (Montevideo, Uruguay) y Agustín Canzani (2010), Sociólogo y Analista Político uruguayo.

tradicionales (Colorado y Blanco o Nacional), surge entre 1970 y 1971 como un partido opositor al conservador y autoritario Partido Colorado que estaba en el poder. Se consolidó como una fuerza resistente a la dictadura y en 1989 el partido consigue su primera victoria electoral, asumiendo Tabaré Vázquez a la intendencia de Montevideo. La bandera ideológica del FA es el batallismo, corriente que paradójicamente fundó José Batlle y Ordóñez, máximo dirigente del Partido Colorado y presidente de la República (1903-1907 y 1911-1915); es una *“ideología que resalta el papel del sector público en el arbitraje pacífico de los conflictos, en la protección social, en la disminución de las inequidades y en la defensa tanto de la producción nacional como del empleo”* (Arocena, 2005). Sin embargo, las izquierdas le reprochan al batallismo su intento de conciliar los intereses de las diferentes clases sociales, su inacción ante el latifundio, el capital extranjero y el proceso de nacionalización. El FA va más allá del batallismo y crea un programa antioligárquico y antiimperialista cuyo eje era la reforma agraria y un activo plan de nacionalizaciones y de expansión del sector público.

El Partido Nacional gana las elecciones de 1989 con un discurso netamente neoliberal y con el propósito explícito de finalizar la etapa batallista. Una típica política neoliberal fue aprobar una Ley de Privatización de las Telecomunicaciones. Sin embargo, la misma fue sometida a referéndum (mecanismo que ofrece la Constitución uruguaya); más del 70% de la ciudadanía rechazó la Ley.

En la elección presidencial de 1994 resultó victorioso el Partido Colorado con el 31% de los votos; el Partido Nacional resultó segundo y Tabaré Vázquez, candidato del FA, obtuvo el 30%. Los partidos tradicionales, temerosos por la popularidad del FA, impulsaron la reforma constitucional, creando la figura del ballottage: segunda vuelta de votación para los dos candidatos más votados en caso de que ninguno alcanzara la mayoría absoluta en la primera vuelta. En 1999 Tabaré Vázquez obtiene el 40% en primera vuelta, pero es derrotado en el ballottage por Jorge Batlle, del Partido Colorado, quien fue apoyado por el Partido Nacional. Con el Partido Colorado en el poder, el Estado se transforma en un Estado Mínimo y en 2002 se desata una crisis económica donde el desempleo rozó el 20%.

En las elecciones del 31 de octubre de 2004, triunfa el FA y Tabaré Vázquez obtiene la mayoría absoluta en primera vuelta. Entre sus primeras políticas, el Programa de Atención Nacional a la Emergencia Social y el plan de oxigenar el aparato estatal son

recibidos positivamente por los ciudadanos. El gobierno intenta sanear vicios y terminar con la corrupción; para ello ingresa gente nueva a los cargos de dirección, con el objetivo de mejorar la gestión. La izquierda tiene una historia de denuncias por delitos, omisiones e ineptitudes en el desempeño de los cargos públicos. Como sostiene Rodrigo Arocena (2005), “*Se espera de ellos [los funcionarios públicos] más honestidad, capacidad, laboriosidad y, fundamentalmente, mayor sensibilidad social*”. Es dentro de su mandato que se sanciona la Ley N° 18.381 de Acceso a la Información Pública (2008). Por todo lo dicho, el DAIP y su Ley no pueden ser entendidas por fuera de la voluntad del gobierno de transparentar las instituciones públicas.

Al comienzo de la gestión el 60 % anticipaba bonanzas en la situación económica y un 80% aprobaba satisfactoriamente al gobierno de Tabaré Vázquez. Por otro lado, los derechos humanos y los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar, formaron parte de la agenda institucional¹⁷. A su vez, durante el gobierno hubo un consenso amplio en materia económica y social, y se produjeron cambios graduales en casi todas las áreas (pero no drásticos).

Llegando a término la gestión de Tabaré Vázquez, el Frente Amplio celebró elecciones internas y triunfó José Mujica, Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca durante el gobierno de Tabaré Vázquez. Siguiendo a Agustín Canzani (2010), en las elecciones presidenciales del 2009, el FA obtuvo casi 48% de los votos, frente a 29% del Partido Nacional, 17% del Partido Colorado y 2% del Partido Independiente. En la segunda vuelta, el 29 de noviembre de 2009, la fórmula José Mujica-Danilo Astori fue elegida con más del 52% de los votos.

Según lo estipulado por los artículos 168 (inciso 5) y 177 de la Constitución Nacional, tanto el Presidente como los ministros deben presentar una Memoria Anual al Parlamento cada 1° de Marzo:

*Artículo N° 168.- Al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, corresponde: (...)
5°) Informar al Poder Legislativo, al inaugurarse las sesiones ordinarias,*

¹⁷ Conjunto de asuntos aceptados para consideración por parte de los encargados de tomar decisiones (Aguilar Villanueva, 1993).

sobre el estado de la República y las mejoras y reformas que considere dignas de su atención.

Artículo N° 177.- Al iniciarse cada período legislativo, los Ministros darán cuenta sucinta a la Asamblea General, del estado de todo lo concerniente a sus respectivos Ministerios.

De esta forma, estos documentos se convierten en herramientas para que la población pueda obtener una visión de lo que ha sido el ejercicio del gobierno. Como sostiene José Antonio Aguilar Rivera (2008), *“los gobiernos no solamente deben permitir que los ciudadanos los observen, sino también deben divulgar activamente la información que poseen”*. La obligatoriedad de presentar información pública se relaciona con la cláusula de transparencia activa, la cual *“implica una acción proactiva del Estado de presentar información determinada como mínima sin que las personas deban solicitarlo”* (Decreto N°484/009 de Transparencia Activa en el Derecho de Acceso a la Información Pública).

En la página Web de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay, dentro de la solapa “Transparencia”, se encuentran la Memoria Anual de la gestión del Gobierno Nacional 2010 y 2011.

Siguiendo el mensaje personal¹⁸ del Presidente de la República, emitido el 1° de marzo 2012, sobre la gestión de 2011, puede decirse que el país atraviesa un ciclo de bonanza a nivel económico y que esto se aprecia en materia de salarios, empleo, políticas sociales, acceso a los sistemas educativos y salud. Se ha recuperado la inversión tanto pública como privada siendo la inversión pública un factor fundamental para sostener el crecimiento económico en el largo plazo, promover la competitividad de la economía y fomentar la generación de empleo; la inversión privada es posible gracias a la estabilidad institucional, a un marco jurídico claro, a las políticas económicas confiables y a la mejora del clima de negocios. Paralelamente, se expanden las exportaciones y se diversifican los mercados y productos uruguayos de exportación. Durante el 2011, se han superado las metas de recaudación tributaria, a través de una política de combate a la evasión fiscal. El

¹⁸Disponible en <http://presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/transparencia/memoria-anual>.

desempleo ha llegado a cifras históricamente bajas; el Salario Mínimo Nacional aumentó un 25% y en materia de salud están trabajando para transformar los modelos de atención pública en modelos de excelencia y de igual calidad tanto en la capital como en el interior del país. La pobreza es una gran deuda social por la que hay que seguir trabajando; en palabras de José Mujica:

“hay que vigilar que los fundamentales derechos a la alimentación, a la vivienda, a la salud estén asegurados pero no sin el esfuerzo de la gente. No queremos un cúmulo de beneficiarios, de asistidos, apuntamos a que cada quien siga el camino habiendo obtenido el mínimo de oportunidad que tienen otros. La inclusión en una sociedad que los había expulsado sin remedio”.

Otro camino para lograr la inclusión es el Plan Conectividad Educativa de Información Básica para el Aprendizaje en Línea (CEIBAL); 6 de cada 10 hogares urbanos tienen una computadora personal, por lo que el 68% de la población accede a esta tecnología. Con respecto al turismo, las cifras muestran que la actividad creció con respecto a otros años, incidiendo en la generación de fuentes de trabajo, captación de divisas y movimiento comercial interno (las divisas recibidas durante 2011 superan los 2.100 millones de dólares). En materia de biotecnologías, software y electrónica, se están estrechando lazos entre la academia y las empresas en beneficio del Estado; con respecto a la política energética, se están estableciendo vínculos con organismos regionales. En cuanto a telecomunicaciones, se realizó un acuerdo de cooperación con el gobierno brasilero para la instalación de un Laboratorio de Contenidos Audiovisuales; y uno con el gobierno japonés, para generar visitas a Uruguay de especialistas japoneses en TV Digital; se regularizaron cincuenta y cuatro radioemisoras comunitarias y se están generando contenidos audiovisuales. Desde el gobierno se está dando pelea a la inseguridad, al tráfico de drogas, al lavado de activos y a la violencia doméstica. Se continúa con la búsqueda de los restos de las personas desaparecidas durante la pasada dictadura militar; *“se está colaborando con la justicia y con organizaciones y organismos nacionales e internacionales en el intercambio de información, se están organizando los archivos a tales efectos”*; por lo tanto, la búsqueda de la verdad es una política de Estado. La meritocracia volvió a convertirse en piedra angular del ingreso al Estado; en palabras del Presidente,

“La forma de ingreso al Estado ya ha cambiado definitivamente. Se ha democratizado, se ha transparentado y viene valorándose algo que por años había sido olvidado para el servicio público: el mérito. (...) Los concursos son sometidos a un estricto control de legalidad revalorando los recursos humanos. El nuevo estatuto del servidor público está en proceso...”

3.2 Sistema político

La República Oriental de Uruguay adoptó para su gobierno la forma democrática republicana, según la Constitución Nacional de 1967 (la cual sufrió modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004). El sistema político está compuesto por el Poder Legislativo (Cámara de Representantes y Cámara de Senadores), el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Según Agustín Canzani (2010), Uruguay cuenta con uno de los sistemas políticos más estables de América Latina; el autor sostiene que existe un relativo consenso respecto de que el país tiene una Democracia Enraizada, en el sentido que lo plantea Wolfgang Merkel en su texto *Defective Democracies* (1999). Para W. Merkel¹⁹, una democracia enraizada posee cinco condiciones que son a la vez independientes e interdependientes:

- Un régimen electoral democrático.
- Participación política ciudadana más allá del acto de votar.
- Un Estado de derecho garante de los derechos civiles y que reconozca la limitación del ejercicio de su poder.
- División efectiva de los poderes estatales (legislativo, ejecutivo y judicial).
- Los representantes políticos no deben estar sometidos a presiones externas de ninguna índole.

¹⁹ Conferencia de Wolfgang Merkel: "Democracia enraizada y defectuosa". Disponible en: <http://eticaydemocracia-uji.blogspot.com.ar/2010/06/conferencia-wolfgang-merkel-democracia.html>.

Guillermo O'Donnell (1992, citado en Carlos Moreira, 2001) sostiene que el caso de Uruguay es un típico ejemplo de Democracia Representativa, donde hay fuerte institucionalización de la negociación parlamentaria, poder limitado del Ejecutivo, ritmo más pausado en la toma de decisiones y una mayor eficacia en la implementación de las mismas. En ella, reina la responsabilidad horizontal a través de un Poder Ejecutivo que responde al control del Poder Legislativo. En Uruguay habría una

“red de poderes institucionalizados que tejen el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas, un Parlamento que efectivamente volvió a funcionar en el momento de la instalación democrática, un Presidente con poder limitado por restricciones constitucionales y prácticas incorporadas históricamente, y donde el secreto y la sorpresa son eliminadas con el proceso de elaboración de políticas públicas. Como se ve para O'Donnell el Parlamento uruguayo ocupa un lugar extraordinario como el escenario privilegiado donde el Poder Ejecutivo, los partidos políticos y demás grupos organizados negocian el contenido de las políticas públicas de cara a la ciudadanía...”

A su vez, Uruguay se caracteriza por su alto nivel de estatalidad. Es decir, *“una burocracia pública asociada a un Estado con capacidad de penetrar en todo el territorio con sus servicios, un temprano sistema institucionalizado de políticas sociales relativamente universal y de amplia cobertura en el campo educativo, laboral y de salud, y una imagen del Estado en la opinión pública que reivindica su papel de limitador del mercado”* (Canzani, 2010).

Por otro lado, también se hace presente en Uruguay una cultura política con fuerte valoración de la democracia, la cual

“se comprueba en actitudes y comportamientos tanto en el nivel micro –la frecuencia con que se habla de política o la confianza interpersonal- como macro –los indicadores de valoración de la democracia y la confianza en el sistema democrático, aun cuando puedan manifestarse críticas respecto a sus resultados-” (Canzani, 2010).

3.2.1 *Los plebiscitos como herramienta de participación ciudadana*

A su vez, es importante destacar la figura del plebiscito dentro del sistema político uruguayo. Siguiendo a Alicia Lissidini (1998), un plebiscito es *“el acto por el cual el pueblo aprueba o rechaza un régimen constitucional propuesto y formulado de acuerdo a los procedimientos que se establecen en la propia Carta Magna. El carácter del mismo es obligatorio”*. El plebiscito es un mecanismo de democracia directa que mejora la calidad de las democracias y permite la participación de los ciudadanos en la cosa pública. Mediante los plebiscitos se legitiman las acciones de los gobiernos, porque cuenta con el respaldo de la ciudadanía, la cual es consultada y valorada. Según la autora, es Uruguay el primer país de América Latina que incorpora la figura del plebiscito; adquiere rango constitucional en 1934, aunque fue nombrado por primera vez en 1918.

“No bastará la sanción de un código fundamental en que el derecho sea proclamado y se organice racionalmente el funcionamiento de los poderes públicos. Habrá que establecer en el código mismo que se sanciona el medio eficiente de que el pueblo vigile su cumplimiento y pueda rectificar la acción de sus mandatarios cuando ésta se aparte del recto camino. Este medio será el plebiscito”. (Discurso de José Batlle y Ordóñez en la Convención, Diario El Día, 25 de mayo de 1916).

Si bien de la cita anterior se desprende un discurso cuya pretensión es hacer más democráticas las acciones políticas, permitir la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, y ampliar la ciudadanía (derechos civiles, políticos y sociales), para Alicia Lissidini, los plebiscitos uruguayos respondieron a otros intereses, más que nada políticos. Como sostiene la autora,

“las manifestaciones a favor de la democracia directa sólo pueden ser entendidas a partir del contexto bipartidista, en una sociedad donde las identidades políticas (blanca/colorada) estaban profundamente arraigadas. Las propuestas batllistas políticas y electorales respondieron a dicho contexto y a la necesidad política ineludible de contar con reglas del juego consensuadas entre blancos y colorados y con la participación política de sectores de ambas agrupaciones partidarias”.

Es decir, más allá de que los gobiernos buscaron legitimar sus acciones mediante la expresión directa de los ciudadanos, la figura del plebiscito fue creada para conciliar los intereses de los dos partidos políticos tradicionales. Ambos estaban fuertemente institucionalizados y se movían por una lógica negociadora.

Tanto el plebiscito como el Acceso a la Información Pública, son herramientas ciudadanas que fortalecen la democracia, mejoran la relación Sociedad-Estado y permiten fiscalizar las decisiones públicas. Ambas figuras involucran al ciudadano en la cosa pública, lo tornan más activo y lo comprometen con la política nacional. Como sostiene Mario Robirosa (1998), la cultura social instalada en América Latina nos acostumbró a esperar todo del Estado; es por ello, que el ciudadano es pasivo, concibe a lo público como asunto gubernamental y no asume una corresponsabilidad.

Tanto el DAIP como los plebiscitos aseguran la presencia de la comunidad en las decisiones públicas y permiten el consenso comunitario; a partir de ellos, se democratiza la política y se recupera la credibilidad en el Estado. Como sostiene Tarso Genro (1998), este tipo de mecanismo crean un nuevo tipo de ciudadano: *“un ciudadano activo, participante, crítico, que se diferencia del tradicional, aquel que sólo se afirma mediante demandas asiladas o que apenas ejerce su ciudadanía por medio de revueltas aisladas o impotentes”*.

3.3 Sistema de medios

Es importante mencionar el mapa de medios de Uruguay ya que las empresas privadas concesionarias de un servicio público, como lo son los medios de comunicación audiovisual, no están obligadas por la Ley N° 18.381 de Acceso a la Información Pública a brindar información. Según la ley, los sujetos obligados son los organismos públicos (sean o no estatales), ya que considera información pública a la información que emana o está en posesión de éstos.

Si bien los medios de comunicación son empresas privadas, explotan un bien público, como es el espectro radioeléctrico. Según el Decreto-Ley N° 14.671²⁰ de Radiodifusión (1977),

²⁰ Ley sancionada durante la última dictadura militar.

“Los servicios de radiodifusión, considerados de interés público, podrán explotarse por entidades oficiales y privadas, en régimen de autorización o licencia, con la respectiva asignación de frecuencia. Entiéndese por radiodifusión, a los efectos de esta ley, el servicio de radiocomunicaciones cuyas emisiones sonoras, televisivas o similares estén destinadas a la recepción directa por el público”.

La Ley N° 18.232 de Servicio de Radiodifusión Comunitaria (2007), va más allá y explicita: *“El espectro radioeléctrico es un patrimonio común de la humanidad sujeto a administración de los Estados y, por tanto, el acceso equitativo a las frecuencias de toda la sociedad uruguaya constituye un principio general de su administración”.* Por lo tanto, al ser el espectro radioeléctrico un bien público, un patrimonio común de la humanidad y al ser considerados los servicios de radiodifusión como de interés público, los medios de comunicación deberían ser sujetos obligados por ley a brindar información. Al respecto, Manuel Flores Silva, Director Ejecutivo de la organización no gubernamental Uruguay Transparente, en un intercambio de correo electrónico, comentó que un grupo de organizaciones de la sociedad civil habían redactado un anteproyecto de ley de Acceso a la Información Pública que fue modificada por el Poder Ejecutivo:

“Se eliminó [en la Ley N°18.381], entre los sujetos obligados a dar información, a las empresas privadas concesionarias de un servicio público y a las organizaciones privadas que reciben subsidios, fondos o aportes por parte del Estado. Ello estaba presente en el proyecto de Diputados antes que interviniera el Poder Ejecutivo. Esos sujetos no integran el ámbito estatal pero sí integran el ámbito de lo público. Es una muy importante carencia de la ley”.

Edison Lanza, director de la organización no gubernamental CAinfo y miembro del Consejo Ejecutivo del órgano de control creado por la Ley N° 18.381 de Acceso a la Información Pública, agrega²¹, *“los canales quedan fuera y sólo se puede requerir la información que de ellos recaba el regulador (URSEC)”.*

²¹ En un intercambio de correo electrónico.

Por otro lado, como se dijo anteriormente, el DAIP es una herramienta ciudadana para controlar al poder público y a su vez, un instrumento de participación en la cosa pública. Sin embargo, la participación se ve reducida y la democracia vulnerada cuando los medios de comunicación están concentrados. Como sostiene la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos²² “*la radiodifusión sigue siendo la fuente más importante de información para la mayoría de los pueblos del mundo*” y “*la promoción de la diversidad debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión*”. La concentración de medios de comunicación a nivel nacional afecta libertades y derechos fundamentales del hombre: la libertad de expresión y de opinión y el derecho a la información y a la comunicación. El artículo 12 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, establece: “*Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos*”. Si los medios de comunicación son propiedad de un puñado de actores económicos, situación que se da en Uruguay, se restringe la diversidad y calidad de contenidos y de líneas de opinión; el principal perjudicado es el ciudadano. Por lo tanto, la concentración de medios afecta al derecho a la información, derecho del que se desprende el DAIP.

Por todo lo dicho, podría decirse que la estructura de propiedad de los medios de comunicación y la forma de asignación de frecuencias va a repercutir, positiva o negativamente, en el grado de democratización de las comunicaciones²³. Tendrá efectos positivos, si existe plena competencia y el mercado no funciona como un monopolio u oligopolio y si la asignación de frecuencias se lleva a cabo a través de un proceso transparente y reglamentado. El caso de Uruguay podría analizarse como de escasa

²²“Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo”
<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=48&IID=2>.

²³ Según el Informe Mc Bride, la democratización de la comunicación es “el proceso mediante el cual el individuo pasa a ser un elemento activo y no un simple objeto de la comunicación; aumenta constantemente la variedad de los mensajes intercambiados; aumenta también el grado y la calidad de la representación social en la comunicación”. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000400/040066sb.pdf>.

democratización de las comunicaciones ya que el mapa de medios está sumamente concentrado, afectándose la libertad de expresión y de opinión y el derecho a la comunicación, y a su vez la asignación de frecuencias fue poco transparente, *“basada en criterios de afinidad política, amiguismo y connivencia con los grupos económicos que manejan la crema del espectro radioeléctrico”* (Lanza, Edison y López Goldaracena, Oscar; 2009). Si los medios están en pocas manos sólo circulan informaciones y opiniones homogéneas y un gran sector de la población no logra ingresar al sistema de medios (la frecuencias son finitas). La concentración de medios no permite una *“presencia activa y orgánica de personas o representantes de distintos sectores políticos, culturales o sociales, en espacios autónomos de comunicación social de gestión estatal, pública o privada”* (Diego Rossi; 2006). El artículo 13 (inciso 1), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que

“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

La concentración de medios no permite recibir ni difundir informaciones e ideas de toda índole; se opone a la pluralidad de voces y a la diversidad cultural. Es decir, tanto la producción como la recepción de la información están vulneradas, ya que no toda la población puede producir mensajes ni puede recibir informaciones y opiniones diversas (por la concentración en la propiedad de los medios).

Una forma de analizar el grado de democratización de los medios es la que presenta Diego Rossi (2006), siendo “acceso y participación” indicadores de análisis útiles. Durante un encuentro de la UNESCO en Belgrado en 1977, se define “acceso” en dos niveles: el de la elección del material y el de la retroacción. La “participación” puede ser analizada en tres niveles: la intervención de la población en la producción de mensajes; la intervención en la toma de decisiones; y la contribución para la formulación de planes y políticas de comunicación masiva. Si bien no forma parte de este trabajo analizar en detalle el grado de acceso y participación ciudadana a los medios uruguayos, podría ser una futura línea de investigación que podría contribuir a profundizar la situación comunicacional en Uruguay.

Lo que sí se intenta aquí es analizar el mapa comunicacional uruguayo (la estructura de propiedad de los medios de comunicación) para ver en qué medida se afecta el derecho a la información. Siguiendo el estudio “La Televisión Privada Comercial en Uruguay. Caracterización de la concentración de la propiedad, las audiencias y la facturación”, elaborado por Edison Lanza y Gustavo Buquet (2011), puede realizarse un breve esbozo sobre el estado del mapa de medios en Uruguay. Los tres grandes grupos empresariales de la televisión privada comercial nacional son:

- Grupo Romay (propietario de Canal 4 de Montevideo).
- Grupo De Feo-Fontaina (Canal 10 de Montevideo).
- Grupo Cardoso-Scheck (Canal 12 de Montevideo).

Mantienen un oligopolio audiovisual tanto en televisión abierta como televisión por cable y no solo son propietarios de los canales de Montevideo sino que también poseen estaciones de televisión en Colonia, Maldonado y Rocha, los cuales son los principales mercados después de la capital. Debido a la adquisición directa o indirecta de frecuencias o provisión de contenidos, son los actores dominantes de la televisión a nivel nacional.

Estos tres conglomerados conformaron RUTSA, una empresa de propiedad accionaria compartida que provee contenidos a los canales de televisión abierta del interior, los cuales solo cuentan con una hora diaria para emitir un informativo o producción local y deben ceder dos de las cuatro tandas que se emiten por hora. Por lo dicho, se desprende de esto, una dependencia de los canales del interior de la programación de los conglomerados, viéndose perjudicada la producción local y la adquisición de fuentes de financiamiento, ya que RUTSA coopta a los principales avisadores nacionales.

Otra empresa conformada por los tres conglomerados es Equital, a través de la cual controlan la televisión por cable de Montevideo y del interior. Por medio de Multiseñal, proveen un sistema de televisión por microondas inalámbrico. Claramente, se ve como a través de la conformación de empresas intentan repartirse el mercado y burlar leyes antimonopólicas.

Actualmente (año 2012), se está debatiendo la sanción de una nueva ley de medios ya que la vigente fue sancionada por la última dictadura militar. El proyecto apuntará a "garantizar la diversidad y el pluralismo en los medios, reconociendo la participación de los

sectores públicos, privado y comunitario"; se trata de fortalecer "la transparencia en los criterios de asignación de espacios" y habrá "reglas de juego claras, que eviten la concentración de medios, identificando a sus propietarios y evitando testaferros".²⁴

²⁴ Disponible en <http://www.26noticias.com.ar/uruguay-comienza-a-discutir-una-nueva-ley-de-medios-114808.html>. Para más información ver: <http://seniales.blogspot.com.ar/2012/12/pepe-mujica-prepara-una-ley-de-medios.html>.

4 LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: PRINCIPALES POLÍTICAS

A continuación se desarrollarán las principales políticas de la Nueva Gestión Pública uruguaya. Las políticas de Derecho de Acceso a la Información Pública y Transparencia gubernamental serán descriptas y analizadas en los capítulos 5 y 6, respectivamente.

4.1 Experiencias de promoción de la participación social

4.1.1 Los Consejos Sociales Departamentales

En marzo de 2005, la Ley N° 17.866 crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), cuyas principales funciones son formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general, a la par que debe garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación. En la página Web de este Ministerio, se encuentran detallados todos los planes y programas que se vienen desarrollando desde su creación y se encuentran agrupados en cinco áreas: inclusión socio-laboral, participación ciudadana, inclusión socio-educativa, promoción y protección de derechos, y prestaciones.

Es relevante para este trabajo, analizar un programa específico del área “participación ciudadana”: los Consejos Sociales Departamentales, ya que se vinculan estrechamente con una de las políticas típicas de la Nueva Gestión Pública.

“Son espacios de participación social que promueven formas de articulación e intercambio entre la sociedad civil organizada y el Estado. Convocan a una gran diversidad de grupos, organizaciones y redes que trabajan en el ámbito social de cada departamento. Son promovidos por el MIDES, a través de la Dirección Nacional de Descentralización y Participación, como espacio de articulación de las demandas de la ciudadanía para el análisis, el seguimiento

*y la elaboración de recomendaciones sobre las políticas públicas implementadas en el territorio*²⁵.

Es decir, son espacios donde la sociedad civil analiza, sigue y elabora recomendaciones sobre las políticas públicas que se implementan en el territorio. Se empodera al ciudadano para que tome parte en los asuntos que afectan su vida cotidiana: salud, vivienda, educación, inseguridad, trabajo. Al trabajarse por departamento²⁶, cada comunidad analiza con más detalle sus necesidades y puede ejercer un control social más eficiente sobre las políticas públicas. El Ministerio de Desarrollo brinda asistencia técnica a cada Consejo.

La propuesta se lanza en el año 2006 y se convoca a grupos, organizaciones y redes que contaran con experiencia de trabajo en el área social en diferentes localidades y departamentos. Hasta la fecha, se han realizado cuatro Encuentros Nacionales de Consejos Sociales, con el fin de generar espacios de intercambio y reflexión entre los diferentes departamentos. En el último encuentro, realizado en noviembre de 2011, el Ministro de Desarrollo Social, Daniel Olesker, *“destacó que la historia de la participación en el Uruguay es muy vasta y que gran parte del trabajo de las organizaciones sociales y sindicales alimentó el programa de gobierno puesto en marcha a partir de 2005”*²⁷. Los principales temas planteados durante el IV Encuentro Nacional estuvieron relacionados con la demanda de información sobre políticas públicas, la necesidad de dar visibilidad a la tarea de los consejos, la utilización de nuevas tecnologías, la "nivelación" de los apoyos que reciben los consejos por parte del MIDES y lograr fomentar la cultura de la participación desde las edades tempranas y en el nivel formal.

Según la publicación *“Cuestiones de Agenda. Estado, sociedad y participación social en el gobierno del Frente Amplio. Análisis de algunas experiencias”* de la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay y del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (De Armas, Gustavo; Luzuriaga, Andrea; y Machado, Florencia; 2010), hay diferentes lecturas sobre si los Consejos Sociales son espacios de participación o de consulta. Por un lado, la sociedad civil es consultada sobre

²⁵ Disponible en http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/3523/3/innova.front/consejos_sociales.

²⁶ Uruguay se encuentra dividido en diecinueve departamentos.

²⁷ Disponible en http://www.uypress.net/uc_22092_1.html.

las políticas públicas ya implementadas, es decir no hay una verdadera participación en el sentido de tomar parte, de influir en la agenda de políticas sociales. Pero por otro lado, en estos espacios se están gestando nuevos actores sociales capaces de tener un diálogo permanente con el Estado a la par que se constituye una voz pública que tiene la posibilidad de manifestar sus intereses y necesidades respecto de su vida cotidiana. El estudio antes citado entrevistó a varios miembros participantes y uno de ellos sostiene: *“me parece que lo que plantea de interesante la experiencia es mirar una política en un territorio determinado desde el territorio, pudiendo escuchar qué funciona, qué no funciona, dónde están las debilidades, etc.”*. Otro informante clave sostiene:

“Y entonces nosotros les llevamos las inquietudes [a las autoridades] de primera mano: lo que nosotros vivimos, lo que nosotros queremos, lo que luchamos por mantener y llevar adelante, y ahí es donde tenemos la representatividad y el contacto directo [...] Los objetivos son esos, justamente, diagramas y proponer lo que nosotros entendemos que hace falta en nuestra localidades y llevarlo directamente a las autoridades, y ahí tenemos bastante receptividad”.

4.1.2 Los Consejos de Salarios

Los Consejos de Salarios son espacios de negociación salarial y, al igual que los Consejos Sociales Departamentales, son escenarios donde se convoca a la ciudadanía para que participe en asuntos que afectan su vida cotidiana. Fueron creados en 1943 y suspendidos reiteradas veces. En 2005, el Frente Amplio vuelve a convocarlos a través del Decreto N° 105/005 del Poder Ejecutivo. Una de las autoridades de gobierno consultadas para el estudio de la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay y del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (2010) ya mencionado, sostuvo: *“En 2005 otra vez el estado asume el compromiso de reinstalar los consejos de salarios, porque los considera una formidable herramienta de redistribución de la riqueza, un formidable método de fijación de salarios mínimos, pero algo mucho más importante: porque los considera una formidable herramienta de democracia”*. Si bien los Consejos fueron creados para negociar los salarios, han aflorado otros temas no menos

importantes, como son las condiciones laborales y los derechos humanos fundamentales. Sindicatos, empresarios y gobierno dialogan y negocian generando importantes aprendizajes para cada sector.

4.2 La profesionalización de la función pública

La Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) es el Órgano Administrativo asesor y de contralor de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Tiene el cometido de asegurar una Administración eficiente, y para ello actúa con autonomía funcional e independencia técnica. Fue creada por la Ley N° 13.640/1967, clausurada por la dictadura militar y recreada en el año 1985 por la Ley N° 15.757. Su misión es: *“participar activamente en el fortalecimiento institucional del Estado en materia de: gestión humana, estructuras organizacionales, sistemas y procedimientos, proyectos normativos, formación y capacitación; liderar y asesorar en el diseño e instrumentación de las políticas de gestión, en el ámbito de su competencia; y promover la profesionalización y desarrollo del Servidor Público, tendiente a asegurar una Administración eficiente y actualizada, orientada a la Sociedad”*²⁸. Para este trabajo es relevante describir y analizar la profesionalización de la función pública, ya que es una de las políticas más importantes de la Nueva Gestión Pública. Según Gustavo Nisivoccia²⁹, integrante de la Comisión Asesora de la Dirección de la ONSC, la profesionalización de la función pública implica *“la obtención de niveles destacados en las capacidades ejercidas y en el esmero puesto en tales fines, por parte de su personal”*.

Una de las funciones de la ONSC es *“establecer los planes y programas de capacitación de los funcionarios públicos, en función de las necesidades de los diferentes organismos y conforme a los principios de la carrera administrativa”*; para llevar a cabo este cometido se creó, bajo su órbita, La Escuela Nacional de Administración Pública “Dr.

²⁸ Disponible en

http://www.onsc.gub.uy/onsc1/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=58.

²⁹ Informe “La gestión humana del Estado frente a la reforma del Estado: el papel del servicio civil en la profesionalización de la función pública” presentado por Gustavo Nisivoccia en el XV Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública llevado a cabo del 9 al 12 de noviembre de 2010 en Santo Domingo, República Dominicana. Disponible en

http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2011/mem_anual/presidencia/nisivocc.pdf.

Aquiles Lanza” (ENAP)³⁰. En la página Web de la ENAP, se encuentran su misión y visión:

MISIÓN: Promover, desarrollar y coordinar la formación permanente de los trabajadores del Estado con el doble objetivo de transformar las organizaciones estatales para lograr mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios a la ciudadanía y dignificar el rol de los funcionarios como servidores públicos, promoviendo su desarrollo personal.

VISIÓN: Una Escuela inmersa en la realidad del país, en continuo desarrollo y percibida como referente por directivos, funcionarios y gremios de los trabajadores del Estado. Una Escuela posicionada como centro de referencia de la región en materia de Administración Pública.

Es decir, por un lado se busca mejorar la calidad de la gestión de la Administración para poder brindar mejores servicios a la ciudadanía, pero por el otro dignificar al funcionario, porque de él depende la eficacia y eficiencia de la gestión.

Durante el período 2005-2010, la Oficina Nacional de Servicio Civil desarrolló el Programa de Transformación de los Recursos Humanos del Estado, compuesto por tres ejes:

- “La reformulación del sistema de carrera y movilidad (Proyecto SIRO)”.
- “El fortalecimiento del Servicio Civil”.
- “La creación de un Sistema de Gestión Humana (Proyecto SGH)”.

A continuación se detallará brevemente cada eje:

Proyecto SIRO

Se creó el escalafón de Alta Conducción, cuya característica innovadora es la exigencia de cursar la Maestría en Políticas y Gestión Pública, diseñada por la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y dictada por la Universidad de la República. Para la Dirección Media se creó en el año 2007 un programa de formación, cuyo objetivo

³⁰ Ex Escuela de Capacitación de Funcionarios Públicos Dr. Aquiles Lanza.

es que “... *el participante adquiera los conocimientos y las destrezas necesarias para el desarrollo eficiente y eficaz de las competencias requeridas para desempeñar funciones de dirección de un organismo público y simultáneamente valore la trascendencia que para la sociedad tiene su papel de servidor público*”³¹. Para finalizar el programa, se debe presentar un proyecto de mejora de gestión.

Fortalecimiento del Servicio Civil

Se creó el Área Estrategia y Desarrollo en Gestión Humana y el Observatorio de la Función Pública; se incorporaron nuevas tecnologías, llegando a la situación de un funcionario por computadora; se dictaron capacitaciones para funcionarios; y se incorporaron a la Administración Pública Licenciados en Comunicación y en Sociología, Procuradores y Analistas en Administración y Contabilidad.

Proyecto SGH

Se crearon Divisiones de Gestión y Desarrollo Humano en todos los Ministerios donde no las hubiera; sin embargo, las mismas conviven con viejas formas estructurales como múltiples Oficinas de Personal o de Liquidación de Haberes. A su vez, se crearon los cargos de Alta Conducción de Gerente de las referidas Divisiones. Por otro lado, se creó el sistema informático SGH, el cual

“contempla todos los procesos de la gestión humana: estructura organizativa, legajo del funcionario (datos personales, familiares, de formación, de la carrera funcional), procesos de selección de personal (concursos internos y externos), formación y desarrollo, evaluación del desempeño, salud ocupacional y seguridad laboral, presentismo, liquidación de haberes, control de gestión (información estadística). Se trata de un sistema desarrollado y actualizado por las Intendencia Municipal de Montevideo quien la ha transferido sin costo a la Oficina Nacional del Servicio Civil para su implantación en toda la Administración Central (13 Ministerios y la Presidencia de la República). Si bien se elaboró con financiamiento del Banco

³¹ Villanueva, Sergio. La formación de los niveles directivo: la experiencia uruguaya. Disponible en http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2011/mem_anual/presidencia/villanus.pdf.

Interamericano de Desarrollo, una vez finalizada la implantación los costos de mantenimiento estarán a cargo de cada Ministerio, el hosting en el Centro de Cómputos de la Contaduría General de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas y el mantenimiento a cargo de la empresa estatal de Telecomunicaciones, ANTEL”³².

Con la asunción de José Mujica al poder, se inicia una segunda reforma en el Servicio Civil. El documento “Los ejes e instrumentos del Fortalecimiento Institucional del Estado”³³, plantea los principales lineamientos a realizarse durante el presente período de gobierno. Los ejes a destacar son:

- Nuevo Estatuto del Servidor Público. El mismo implica:
 - Una nueva definición jurídica del funcionario público del Servicio Civil.
 - Rediseño de la Carrera Administrativa, es decir sustituir viejas estructuras escalafonarias y de grados por grupos ocupacionales y con diferentes niveles de responsabilidad.
 - Una nueva escala salarial donde el salario refleje el nivel de complejidad de la tarea y el nivel de responsabilidad asociada a ella.
 - Rediseñar los niveles de conducción, estableciéndose tres niveles: Supervisión, Conducción Media y Alta Conducción. No son cargos permanentes sino concursados y condicionados al cumplimiento de compromisos de gestión.
- Simplificación de los vínculos laborales con el Estado: reducción de la cantidad de tipos de contratos.
- Definición de un estatuto para los funcionarios de carácter político.
- Ley de reglamentación de omisión e ineptitud (busca clarificar el mecanismo de destitución).

³² Disponible en <http://www.redgealc.net/sitio/contenido/2429/>.

³³ Disponible en http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2010/07/cm_borrador.

- Reforma integral del Texto Ordenado de Funcionarios Públicos (TOFUP)³⁴. La reforma consiste en: flexibilizar las normas de concurso de ascenso y establecer horarios mínimos de asistencia al trabajo.
- Ingreso democrático al Estado a través de un portal electrónico (Ventanilla Única³⁵).

4.2.1 *Ingreso Democrático al Estado*

Será analizado el último eje mencionado (Ingreso Democrático al Estado) ya que responde a la política del gobierno de transparentar las instituciones públicas.

Siguiendo a Gustavo Nisivoccia (2010), el Presidente de la República al día siguiente de asumir la Presidencia *“declaró públicamente que no habrían ingresos al Estado hasta tanto no se creara un nuevo mecanismo, cuestionando el existente respecto de su transparencia. En dichas declaraciones mencionó el marco general que tendría el proyecto, bajo la idea de una ventanilla única”*. El 22 de marzo de 2010, según se puede leer en la sección noticias de la página Web de Presidencia de la Nación³⁶, se llevó a cabo un encuentro ministerial para establecer los principales lineamientos del proyecto. *“Se parte de la base de que se requiere un Estado ágil, transparente y al servicio de los ciudadanos, para lo cual se necesita cada vez más una mejor dotación de recursos técnicos y científicos”*, señaló el Ministro de Industria, Energía y Minería, Roberto Kreimerman. La propuesta se sustenta en una serie de principios rectores: el reclutamiento se hace de manera profesional, abierta y con criterios objetivos; el proceso conlleva prácticas que impiden la politización y el clientelismo; la selección se realiza en función de las competencias y evita cualquier tipo de discriminación. De esta forma, el proceso de selección es planificado y se torna más profesionalizado; implica un cambio fundamental a la hora de seleccionar nuevos ingresantes. Según el Ministro Kreimerman, *“Esto va a generar un cambio bastante grande en la forma de ingreso y en la forma en que se percibe*

³⁴ La Ley Nº 16.736 de 5 de enero de 1996, a través de su Artículo Nº 96, le asigna a la Oficina Nacional del Servicio Civil la elaboración del Texto Ordenado de las normas legales y reglamentarias vigentes en materia de funcionarios públicos, así como su posterior actualización periódica.

³⁵ Canal intensivo de información y servicios procesados vía portal Web.

³⁶ Disponible en <http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2010/03/2010032201.htm>.

hoy la cantidad de avisos que se publican, la cantidad de temas que se ven. El proceso, como decíamos, siguiendo las mejores prácticas, tiende a la mejor eficiencia... ”.

El sistema de ventanilla única se lanzó en 2011 cuando se creó el portal Uruguay Concurso³⁷. Desde allí, se puede acceder a los concursos de los ministerios de la Administración Central. Está dentro de los planes del gobierno, integrar al resto de los organismos públicos (como por ejemplo, Entes Autónomos, Poder Judicial y Tribunal de Cuentas) al nuevo sistema.

Para la creación de este portal se formó una comisión formada por el Ministerio de Economía, la Oficina Nacional del Servicio Civil, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y un representante de cada ministerio del área de Recursos Humanos.

Resumiendo, las principales características del ingreso democrático al Estado a través de la Ventanilla Única son:

- **“Profesionalización del proceso técnico”**: criterios validados y uniformes para la elaboración de llamados y perfiles; certificación de tribunales de concurso (habilitación para seleccionar personal); incorporación de pruebas psicotécnicas y de oposición.
- **“Transparencia de la oferta laboral del Estado”**: difusión en un único sitio de las búsquedas laborales estatales (centralización); creación de una comunidad de usuarios; posibilidad para la ciudadanía de tomar conocimiento de los resultados de los llamados (nuevo canal de comunicación para los ciudadanos interesados en las búsquedas laborales).
- **“Eficiencia en la gestión”**: disminución de los tiempos del proceso de selección.

³⁷ Disponible en www.uruguayconcurso.gub.uy.

4.3 La Gestión por resultados: el Sistema de Evaluación de la Gestión Pública

La Gestión por Resultados es un tipo de gestión pública que prioriza “*los resultados obtenidos por las políticas públicas sobre el exclusivo cumplimiento de las normas y procesos*” (Uña, Gerardo; 2010). La evaluación es la herramienta que permite analizar dichos resultados; es un proceso muy importante dentro de toda planificación, porque determina la efectividad y los impactos de las políticas públicas; es decir, se busca estudiar si las metas han sido cumplidas y si los resultados han sido los esperados. La evaluación permite, a su vez, corregir errores y readaptar las políticas a las nuevas realidades.

En Uruguay, la herramienta que se utiliza para evaluar las políticas públicas es el “Sistema de Evaluación de la Gestión Pública” (SEV), el cual es un sistema de información que permite relevar y dar seguimiento a los resultados de los programas y proyectos del Presupuesto Nacional. El mismo, que se aprueba una vez cada cinco años cuando comienza un nuevo período de gobierno, presenta metas y objetivos por programas y proyectos y mediante el SEV es posible medir los logros alcanzados anualmente. Cada año, en ocasión de la Ley Rendición de Cuentas, cada organismo puede modificar sus metas e indicadores para los años siguientes, generando ajustes al plan quinquenal (Berreta, Nora; 2007). Por lo dicho, Uruguay cuenta con un sistema de presupuestación pública basado en resultados con rendición de cuentas.

La unidad encargada de la evaluación y monitoreo de las políticas públicas es el Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV), el cual se encuentra dentro de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) que depende de la Presidencia de la República. Su misión fundamental es “*la de proporcionar información y asesoramiento pertinente, oportuna y permanente para la toma de decisiones en materia de políticas públicas del Estado, asignación y calidad de gasto, y evaluación de políticas públicas*”³⁸.

³⁸ Disponible en <http://www.agev.opp.gub.uy/pagina.php?id=13&m=0>

5 EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: NORMAS JURÍDICAS Y PRINCIPALES POLÍTICAS

5.1 Constitución Nacional

Es importante destacar que el Derecho de Acceso a la Información Pública no aparece explícito en la Carta Magna de la República Oriental del Uruguay. Sin embargo, hay una serie de artículos que indirectamente se refieren a él. El artículo 72 expresa: *“La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno”*; es decir, que la Constitución Nacional protege y tutela derechos no mencionados taxativamente. El artículo 332 agrega: *“Los preceptos de la presente Constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas”*; el DAIP en Uruguay se encuentra protegido por la Ley N° 18.381/008 y su Decreto reglamentario N° 232/010.

Vale citar al artículo 10, *“Las acciones privadas de las personas que de ningún modo atacan el orden público ni perjudican a un tercero, están exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la República será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe”*; por lo tanto, el Acceso a la Información Pública es una acción que no ataca el orden público ni perjudica a terceros y además, la Carta Magna no lo prohíbe.

Por otro lado, el Derecho a la Comunicación si se encuentra explícito en la Constitución Nacional: *“Es enteramente libre en toda materia la comunicación de pensamientos por palabras, escritos privados o publicados en la prensa, o por cualquier otra forma de divulgación, sin necesidad de previa censura; quedando responsable el autor*

y, en su caso, el impresor o emisor, con arreglo a la ley por los abusos que cometieren” (artículo 29).

5.2 Antecedentes de la Ley N°18.381

A continuación se relatará brevemente el proceso que dio como resultado la sanción de la Ley N° 18.381 de Acceso a la Información Pública. Para ello, se tomó como fuente la “Guía para periodistas de CAinfo y del Banco Mundial de Uruguay”³⁹.

El 17 de octubre de 2008 el Parlamento uruguayo aprobó la Ley de Acceso a la Información Pública, regulándose así el derecho de las personas de acceder a la información que se encuentra en manos del Estado. Sin embargo, la lucha por la reivindicación y regulación de este derecho data de 1995, cuando la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU) hizo pública una plataforma de demandas respecto del estado de la libertad de expresión en Uruguay: derogación del delito de desacato, reforma de la difamación, reforma de las Leyes de radiodifusión, derechos de autor y reclamo por una Ley de Habeas Data, reclamo que el diputado Daniel Díaz Maynard plasmó en un proyecto de ley pero que no contó con la mayoría necesaria para ser aprobado en la legislatura. En ese entonces, se hablaba de Habeas Data para referirse al Derecho de Acceso a la Información Pública (hoy esa conceptualización ha sido superada y se restringe a la acción de rectificar o suprimir datos personales sensibles).

A la par del proyecto de ley, familiares de detenidos-desaparecidos durante la última dictadura militar (1973-1985) y algunos periodistas empezaron a reclamar ante la justicia la necesidad de que el Estado garantizara el Derecho de Acceso a la Información Pública. Sienta precedente un fallo del año 2000 en el cual la Juez Letrada en lo Contencioso Administrativo, Dra. Estela Jubette, dio lugar a una acción de amparo fundada en la lesión al derecho a la información pública de María Almeida de Quinteros. La mujer había acudido a la justicia para que el Estado investigara el paradero de su hija Elena, desaparecida durante la dictadura. Es durante esta sentencia que se reconoce el derecho a saber como *“único medio de garantía con eficacia para proteger los derechos constitucionalmente protegidos y alegados como violentados por parte del Poder*

³⁹ Disponible en http://www.cainfo.org.uy/images/Publicaciones/guia_periodistas.pdf.

Ejecutivo”⁴⁰. De este modo, se reconoce el derecho de los ciudadanos a exigirle al Estado que investigue e informe sobre asuntos relacionados con las violaciones a los derechos humanos. El derecho a saber y el derecho a la verdad forman parte del derecho a investigar y recibir información.

Otro caso importante en la jurisprudencia nacional es el del periodista David Rabinovich, quien denunció al Estado uruguayo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tras no haber recibido respuesta de la Junta Departamental de San José a su pedido de acceso a las actas, transcripción de la grabación o cintra grabada, de las sesiones de la Comisión de Presupuesto de la Junta. Según palabras de Edison Lanza, *“la denuncia también incluía la falta de un recurso judicial efectivo para proteger el derecho a la información, puesto que para ese entonces los jueces ya habían comenzado a rechazar el uso del recurso de amparo como vía obligatoria para obligar al Estado a entregar información”*⁴¹.

Un punto clave en el proceso de reconocimiento del DAIP fue la creación, en 2005, del Grupo Archivos y Acceso a la Información Pública (GAIP)⁴², el cual redactó un anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública. La Senadora Margarita Perovich del Frente Amplio recabó las firmas de todos los senadores oficialistas e introdujo el anteproyecto en el Parlamento. En la comisión de Educación y Cultura del Senado fue discutido y modificado y, posteriormente, retirado del ámbito parlamentario para su análisis en la AGESIC, órgano dependiente de la Presidencia de la República. Luego, el Poder Ejecutivo presentó en el Parlamento el proyecto modificado y fue aprobado por unanimidad en la Cámara de Senadores el 17 de octubre de 2008. La Ley es publicada en el Diario Oficial el 7 de noviembre de 2008 y reglamentada, a través del Decreto N°232, el 2 de agosto de 2010.

⁴⁰ Cfr. Sentencia N°29 del 10/05//2000 en el caso Quinteros, Almeida c/Poder Ejecutivo. Disponible en <http://elenaquinterospresente.blogspot.com.ar/2000/05/100500-fallo-de-la-jueza-stella-jubette.html>.

⁴¹ Guía para periodistas, CAinfo. FUMEGA, Silvana; SCROLLINI, Fabricio; LANZA, Edison (2009); *“Ley 18.381 Derecho de Acceso a la Información Pública Uruguay. Guía para periodistas”*. Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo)/ Banco Mundial en Uruguay.

⁴² Agrupación conformada por Asociación de la Prensa Uruguay (APU), Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), Amnistía Internacional-Sección Uruguay, Archiveros sin Fronteras-Sección Uruguay, Archivo General de la Nación, Asociación Uruguaya de Archivólogos, Escuela Universitaria de Bibliotecología y Ciencias Afines, Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR), Servicio Paz y Justicia (SERPAJ), Uruguay Transparente y Acción Ciudadana por los Derechos Civiles. El grupo fue convocado y organizado por la APU.

5.3 Descripción y Análisis de la Ley N° 18.381

A continuación, se indicarán los puntos principales de la Ley N° 18.381, la cual garantiza, por primera vez en la República Oriental del Uruguay, el Derecho de Acceso a la Información Pública.

Al finalizar de abordar cada elemento estructural de la Ley, se realizará un pequeño balance destacando sus puntos fuertes (señalados con el símbolo ✓) y débiles (señalados con el símbolo ✖).

Objeto de la Ley, información pública, sujetos obligados

El objeto de la Ley es promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al Acceso a la Información Pública (artículo 1). Se considera información pública toda la que emane o esté en posesión de cualquier organismo público, sea o no estatal, salvo las excepciones o secretos establecidos por ley, así como las informaciones reservadas o confidenciales (artículo 2). Es de destacar, que la Ley alcanza a los tres poderes del Estado; es decir, toda persona tiene derecho a solicitar información tanto al Poder Ejecutivo, como Legislativo y Judicial. Sin embargo, no incluye a las empresas privadas que brindan servicios públicos, como lo son los medios de comunicación.

El artículo 4 agrega que se presume pública toda información producida, obtenida, en poder o bajo control de los sujetos obligados con independencia del soporte en el que estén contenidos. La Ley considera al DAIP como un derecho universal que se ejerce sin necesidad de justificar las razones por las que se solicita la información. Por lo dicho, se puede decir que los sujetos obligados a brindar información son todos los organismos públicos y el sujeto universal tienen derecho a solicitarla; no hace falta ser ciudadano uruguayo para pedir información.

Balance:

- ✓ *Alcanza a los tres poderes del Estado.*
- ✓ *Principio de no discriminación por nacionalidad: cualquier persona puede acceder a la información pública, sin ningún tipo de justificación.*
- ✖ *No incluye empresas privadas que brindan servicios públicos.*

Archivo

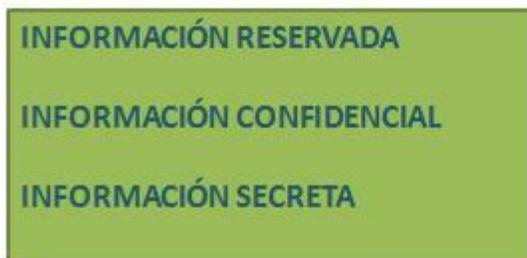
El artículo 5 destaca la importancia de que los sujetos obligados organicen y sistematicen la información en su poder, en pos de asegurar un fácil acceso a los interesados. Se infiere que la organización de los archivos es un prerequisite para un completo Acceso a la Información Pública. El 5 de diciembre de 2007 se sanciona la Ley N°18.220, la cual crea el Sistema Nacional de Archivos; esta Ley es reglamentada recién el 31 de octubre de 2012.

El artículo 6 agrega que es responsabilidad de los sujetos obligados crear y mantener registros de manera profesional.

Balance:

- ✓ *La Ley de Sistema Nacional de Archivos da cuenta de la importancia de la política archivística para garantizar el acceso a la información.*
- ✗ *La reglamentación de la Ley tardó cinco años.*

Excepciones a la información pública



No se considera información pública aquella información que, si bien se encuentre en manos de organismos públicos, sea secreta por ley o caiga bajo el régimen de información reservada o confidencial; es decir, la información caratulada de reservada y confidencial no puede ser entregada ante un pedido de Acceso a la Información Pública.

La Ley N° 18.381 establece que podrá considerarse información reservada a aquella información cuya difusión pueda (artículo 9):

- Comprometer la seguridad pública o la defensa nacional.
- Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros Estados u organismos internacionales entreguen con carácter de reservada al Estado uruguayo.
- Dañar la estabilidad financiera, económica o mentaría del país.
- Poner en riesgo la vida, la dignidad humana, la seguridad o la salud de cualquier persona.
- Suponer una pérdida de ventajas comparativas para el sujeto obligado o pueda dañar su proceso de producción.
- Desproteger descubrimientos científicos, tecnológicos o culturales desarrollados o en poder de los sujetos obligados.

La Ley considera información confidencial a los datos personales que requieran previo consentimiento y a aquella información entregada en tal carácter a los sujetos obligados, siempre que (artículo 10):

- Refiera al patrimonio de la persona.
- Comprenda hechos o actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo, relativos a una persona física o jurídica, que pudiera ser útil para un competidor.
- Esté amparada por una clausula contractual de confidencialidad.

El artículo 11 estipula el período de reserva de la información: *“La información clasificada previamente como reservada, permanecerá con tal carácter hasta un período de quince años desde su clasificación. La información reservada será desclasificada cuando se extingan las causas que dieron lugar a su clasificación. Sólo se ampliará el período de reserva sobre cierta documentación cuando permanezcan y se justifiquen las causas que le dieron origen”*. Vale aclarar que en los casos en que se solicite información sobre violaciones de derechos humanos o para evitar violaciones de los mismos, no se podrá denegar el acceso invocando las reservas mencionadas (artículo 12). Según el artículo 33,

“En el plazo no mayor a un año desde la vigencia de la presente ley, todos los sujetos obligados deberán elaborar la lista de toda la información que a la fecha se encuentre clasificada como reservada, siempre y cuando esté comprendida en algunas de las excepciones contempladas en el artículo 8° de la presente ley. La información que no se sujete a estas excepciones, deberá desclasificarse en el plazo perentorio de seis meses. A partir de la fecha de vigencia de la presente ley, toda información clasificada como reservada, que tenga más de quince años, deberá ser desclasificada y abierta libremente al público”.

El 1° de agosto de 2012 venció el plazo para presentar los listados de información clasificada como reservada y/o confidencial. La mayoría de los organismos, según el órgano de control, cumplió con esta cláusula.

La información debe ser clasificada como reservada por la autoridad administrativa competente, es decir por el jerarca máximo de cada organismo obligado. Es importante destacar que el Decreto reglamentario introduce la cláusula de prueba de daño; la misma sostiene que *“la información podrá clasificarse como reservada, siempre que en la resolución de la autoridad responsable, (...) se demuestre la existencia de elementos objetivos que permitan determinar (...) un daño al interés público protegido”* (artículo 25). En cambio, la información confidencial no está sujeta a plazos de vencimiento; es decir, es confidencial indefinidamente. La información considerada secreta no tiene tratamiento en la Ley.

No menos importante es el principio de divisibilidad, el cual sostiene que si un documento tiene información que puede ser conocida e información que debe ser denegada, se dará acceso a la primera y no a la segunda.

Según Santiago Sánchez⁴³, *“las excepcionalidades a la publicidad de la información (...) son muy generales (y el Estado uruguayo hace abuso de ello)”*. A su vez, *“varios organismos utilizan la cláusula de reserva de manera sistemática y niegan*

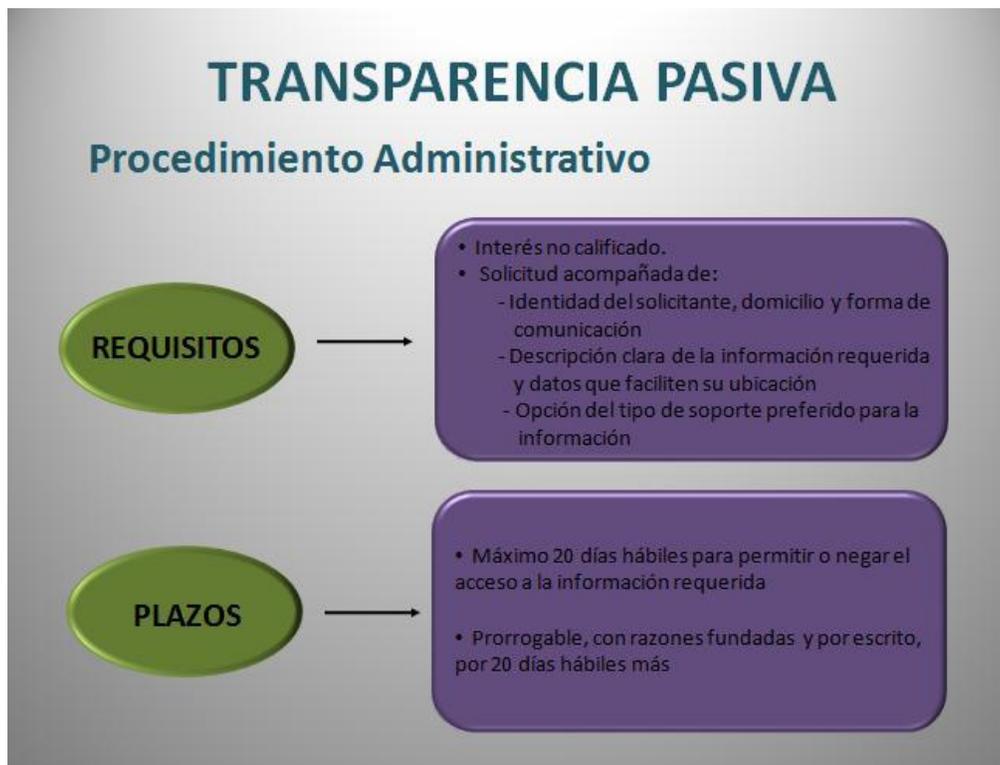
⁴³ Entrevista a Santiago Sánchez, realizada a través del correo electrónico el 26/02/2013 (ver entrevista en el Anexo).

información sin adjuntar la prueba de daño que los organismos están obligados a proveer al solicitante. A su vez, pasan por alto el principio de divisibilidad de la información” (Alianza Regional por la Libre Expresión e Información; 2012).

Balance:

- ✘ *La información confidencial no tiene plazos de vencimiento.*
- ✘ *La información secreta no tiene tratamiento en la Ley.*
- ✘ *Abuso de la cláusula de reserva por algunos organismos públicos. a veces, la prueba de daño y el principio de divisibilidad son pasados por alto.*
- ✓ *Los listados de información clasificada como reservada y/o confidencial fueron entregados a tiempo por la mayoría de los organismos públicos.*

Procedimiento administrativo para acceder a la información pública, principio de gratuidad y plazos



Fuente: UAIP. Capacitación a Referentes. Aspectos Generales de la Ley de Acceso a la Información Pública. Montevideo, 30 de septiembre de 2011.

Toda persona física o jurídica que quiera acceder a información pública debe pedirla mediante una solicitud escrita y presentarla ante el titular del organismo. En ella deberá constar: identificación del solicitante, su domicilio y forma de comunicación; descripción de la información requerida; y, opcionalmente, el soporte de información preferido, sin constituir este último una obligación para el organismo. Los organismos públicos no están obligados a producir información que no dispongan o no tengan obligación de poseer.

El Acceso a la Información Pública es gratuito quedando el precio del costo del soporte a costa del interesado. Se estipula por ley un plazo máximo de veinte días hábiles para permitir o negar el Acceso a la Información Pública; podrá prorrogarse, con razones fundamentadas y por escrito, por otros veinte días hábiles. En caso de que el organismo no cuente en su poder con la información solicitada, lo deberá comunicar por escrito al solicitante. El organismo requerido sólo podrá negarse a entregar información cuándo ésta sea reservada o confidencial. Por lo dicho, es obligatorio o bien permitir el acceso o denegar el mismo justificadamente.

Siguiendo el artículo 16, *“El acto que resuelva sobre la petición deberá emanar del jerarca máximo del organismo o quien ejerza facultades delegadas y deberá franquear o negar el acceso a la información que obrare en su poder relativa a la solicitud en forma fundada”*. Se considera silencio positivo cuando vencido el plazo de veinte días hábiles desde la presentación de la solicitud, o vencida su prórroga, no hay respuesta por parte del organismo, ya sea permitiendo o denegando el acceso. Por lo tanto, ante la no respuesta el interesado *“podrá acceder a la información respectiva, considerándose falta grave la negativa de cualquier funcionario a proveérsela, de conformidad con las previsiones de la Ley N° 17.060⁴⁴, de 23 de diciembre de 1998, y del artículo 31 de la presente ley⁴⁵”*.

Balance:

- ✓ *Principio de gratuidad.*
- ✓ *Entiende al silencio como una respuesta positiva del Estado por lo que los funcionarios quedan obligados a entregar la información solicitada.*
- ✓ *Procedimiento administrativo claro con plazos relativamente cortos.*

⁴⁴ Es falta grave la negativa de brindar información por parte de cualquier funcionario.

⁴⁵ Responsabilidad administrativa.

Órgano de control

La Ley crea, como órgano desconcentrado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC)⁴⁶, la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), cuyo Consejo Ejecutivo está integrado por tres miembros: *“el Director Ejecutivo de AGESIC [Ingeniero José Clastornik] y dos miembros [Dr. Gabriel Delpiazzo⁴⁷ y Dra. Maria del Carmen Ongay] designados por el Poder Ejecutivo entre personas que por sus antecedentes personales, profesionales y de conocimiento en la materia aseguren independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad en el desempeño de sus cargos”* (artículo 19). Los miembros designados por el Poder Ejecutivo duran cuatro años en sus cargos pudiendo ser designados nuevamente y la presidencia del Consejo Ejecutivo es rotativa anualmente entre estos dos miembros.

El Consejo Ejecutivo funciona asistido por un Consejo Consultivo, integrado por cinco miembros (artículo 20):

- Una persona con reconocida trayectoria en la promoción y defensa de los derechos humanos, designada por el Poder Legislativo, la que no podrá ser un legislador en actividad (Víctor Valliant).
- Un representante del Poder Judicial (Dra. Ivonne Carrión).
- Un representante del Ministerio Público (Dra. Mariella Saettone).
- Un representante del área académica, designado por acuerdo entre las Facultades de derecho de las Universidades reconocidas del país. (Dr. Juan Faroppa y Dr. Álvaro Eirin).
- Un representante del sector privado, elegido por CAinfo (Dr. Edison Lanza).

Sus integrantes duraran cuatro años en sus cargos y sesionan a convocatoria del Presidente de la UAIP o de la mayoría de sus miembros. Debe ser consultado cuando el

⁴⁶ Es un organismo que depende de la Presidencia de la República que funciona con autonomía técnica.

⁴⁷ El Dr. Gabriel Delpiazzo asume como miembro del Consejo Ejecutivo en diciembre de 2012, habiendo quedado ese puesto vacante tras la renuncia de la Dra. Sonia Sena Prieto, quién ocupó su cargo desde junio de 2009 a marzo de 2012.

Consejo Ejecutivo ejerza potestades de reglamentación. Para Edison Lanza⁴⁸, *“El Consejo Consultivo es una instancia de participación y consulta para el desarrollo de la política pública de acceso a la información. En América Latina, Uruguay es el único país que tiene una instancia institucionalizada de participación y consulta, compuesta tanto por funcionarios como por representantes de la sociedad civil”*.

Según la página web de la UAIP⁴⁹, su misión es garantizar el Derecho de Acceso a la Información Pública, a través de la promoción, construcción e institucionalización de una cultura de transparencia y del control del cumplimiento de la LAIP. Su visión es *“ser una organización capaz de instalar la cultura de acceso a la información pública en la ciudadanía y en la Administración Pública y lograr que los sujetos obligados generen la capacidad necesaria para satisfacer ese derecho”*. Sus funciones y atribuciones son:

- **Asesoramiento:**

- Al Poder Ejecutivo en el cumplimiento de la normativa constitucional, legal o reglamentaria vigente y de los instrumentos internacionales ratificados por la República referidos al Acceso a la Información Pública.
- A organismos públicos y privados (recomendaciones sobre implementación de los sitios web de los organismos públicos, la clasificación de la información y la presentación de los informes vinculados a la situación de cumplimiento del Derecho de Acceso a la Información Pública).
- A particulares respecto al Derecho de Acceso a la Información Pública.
- Ser órgano de consulta para todo lo relativo a la puesta en práctica de la presente Ley.

- **Contralor:**

- Controlar la implementación de la presente Ley en los sujetos obligados.

⁴⁸ Entrevista realizada a Edison Lanza vía Skype el 25/02/2013 (ver entrevista en el Anexo).

⁴⁹ Disponible en <http://www.uaip.gub.uy/inicio/institucional/que-es/>.

- **Capacitación, difusión de información:**

- Capacitar a los funcionarios de los sujetos que están obligados a brindar el Acceso a la Información Pública.
- Promover y coordinar con todos los sujetos obligados las políticas tendientes a facilitar el Acceso Informativo y la Transparencia.
- Promover campañas educativas y publicitarias donde se reafirme el Derecho al Acceso a la Información como un derecho fundamental, la Transparencia Gubernamental, la Rendición de Cuentas y la Participación ciudadana.
- Realizar un informe de carácter anual relativo al estado de situación de este derecho y enviárselo al Poder Ejecutivo.
- La UAIP debe hacer públicas las resoluciones que adopte incluyéndolas en su sitio Web.

- **Denuncia:**

- Denunciar ante las autoridades competentes cualquier conducta violatoria a la presente Ley y aportar las pruebas que consideren pertinentes.



Fuente: UAIP. Capacitación a Referentes. Aspectos Generales de la Ley de Acceso a la Información Pública. Montevideo, 30 de septiembre de 2011.

Es interesante contrastar las opiniones que Edison Lanza, representante de CAinfo y miembro del Consejo Consultivo de la UAIP⁵⁰; Santiago Sánchez, periodista del Diario La Diaria⁵¹; y el propio Consejo Ejecutivo de la UAIP⁵², tienen sobre el órgano de control. Para éste último,

“como aspecto a mejorar cabe señalar la falta de potestades sancionatorias de la Unidad. Esto no es casual, sino que responde al espíritu del legislador de promover un proceso progresivo de implementación de la ley, atento al cambio cultural que el mismo implica. En tal sentido, para estos primeros años de vigencia de la ley se prefirió un órgano de control que acompañe a los organismos en dicho proceso, asesorando y colaborando en los cambios necesarios para la tutela efectiva del derecho”.

Sin embargo, para Edison Lanza, por más que las decisiones de la UAIP no sean de carácter vinculante, *“en la institucionalidad uruguaya, en su cultura institucional, está mal visto que si un organismo especializado hace una recomendación, no se acate”.*

Con respecto a la ubicación institucional que la Ley le otorga al órgano de control, Santiago Sánchez sostiene, *“la Unidad de Acceso a la Información Pública no tiene autonomía presupuestal, y si bien técnicamente debería tener autonomía política, en los hechos depende del Poder Ejecutivo, puesto que sus jerarcas son designados directamente desde allí”.*

Al no tener autonomía presupuestal, los recursos para el Acceso a la Información Pública son escasos. A su vez, como bien sostiene Edison,

“hay casos donde el Poder Ejecutivo desacredita a la UAIP. Por ejemplo, el Poder Ejecutivo le revocó una orden de desclasificación que le hizo la Unidad al Banco Central. Es una clara prueba de que la UAIP no tiene autonomía real respecto del Poder Ejecutivo para la toma de decisión sobre aspectos de cumplimiento del derecho. En muchos casos, la decisión final la tiene el Poder Ejecutivo”.

⁵⁰ Entrevista realizada a Edison Lanza vía Skype el 25/02/2013 (ver entrevista en el Anexo).

⁵¹ Entrevista a Santiago Sánchez, realizada a través del correo electrónico el 26/02/2013 (ver entrevista en el Anexo).

⁵² Entrevista al Consejo Ejecutivo, realizada a través del correo electrónico el 01/03/2013 (ver entrevista en el Anexo).

El representante de CAinfo agrega que la designación de los directores de la UAIP no ha sido del todo clara, ya que no se realizaron mediante un proceso público y transparente “*como todos hubiésemos esperado de la designación de un cargo que tiene que ver con la transparencia y el acceso a la información pública*”.

Balance:

- ✘ *Falta de autonomía presupuestal.*
- ✘ *Carencia, en la práctica, de autonomía técnica, por más que la Ley se la otorgue.*
- ✘ *Designación no transparente de jerarcas.*
- ✘ *Decisiones no vinculantes.*
- ✓ *Tres de los seis miembros del Consejo Consultivo son representantes de la sociedad civil, lo que significa la existencia, dentro del órgano de control, de una instancia institucionalizada de participación y consulta.*

Acción de Acceso a la Información Pública

Según el artículo 22, toda persona tiene derecho a entablar una acción judicial para garantizar el pleno Acceso a la Información Pública de su interés cuando el sujeto obligado se niegue a expedir la información solicitada o no actúe en los plazos fijados por la Ley. Como sostienen Silvana Fumega, Edison Lanza y Fabrizio Scrollini (2011) “*la justicia tiene una larga tradición de independencia del poder político y de los restantes poderes del estado*”. Esto garantiza un proceso judicial transparente y bajo el imperio de la Ley. Sin embargo, su punto más débil es el hecho de que la instancia judicial cuesta dinero, lo cual puede desalentar el uso de la misma.

En Montevideo, cuando la acción se dirija contra una organismo público estatal, serán competentes los Juzgados Letrados de Primera Instancia en los Contencioso Administrativo; en los casos de organismos no estatales, actuarán los Juzgados Letrados de Primera Instancia en los Civil. En el resto del país, serán competentes los Juzgados Letrados de Primera Instancia a los que se haya asignado competencia en la materia.

Según el artículo 24,

“La acción de acceso a la información podrá ser ejercida por el sujeto interesado o sus representantes, ya sean tutores o curadores y, en caso de personas fallecidas, por sus sucesores universales, en línea directa o colateral hasta el segundo grado, por sí o por medio de apoderado. En el caso de personas jurídicas, la acción deberá ser interpuesta por sus representantes legales o por los apoderados designados a tales efectos”.

En Primera Instancia, se convoca a las partes a una audiencia pública dentro del plazo de tres días a partir de la fecha de la demanda. La sentencia se dicta en la audiencia o dentro de las veinticuatro horas de su celebración, prorrogándose en casos excepcionales por hasta tres días. La misma debe contener (artículo 28):

- La identificación concreta de la autoridad o el particular a quien se dirija y contra cuya acción, hecho u omisión se garantice el acceso.
- La determinación precisa de lo que deba o no deba hacerse y el plazo por el cual dicha resolución regirá, si es que corresponde fijarlo.
- El plazo para el cumplimiento de lo dispuesto, que será fijado por el tribunal conforme las circunstancias de cada caso, y no será mayor de quince días corridos e ininterrumpidos, computados a partir de la notificación.

Se puede dar lugar a un recurso de apelación y llegar a segunda instancia.

La justicia ha reconocido la importancia de garantizar el Derecho de Acceso a la Información Pública. Sus resoluciones tienen efectos vinculantes y el Estado cumple los fallos; de lo contrario, la Justicia aplica multas (Fumega, Silvana; Lanza, Edison; Scrollini, Fabrizio; 2011). Por ejemplo, la Sentencia N° 48 del Juzgado Letrado de 2° Turno de Mercedes, establece que la Junta Departamental de Soriano debe permitir el Acceso a Información sobre los gastos de publicidad que un particular solicitó y que se le denegó. Expresa que la regla debe ser el Acceso a la Información Pública y no la excepción o limitación del derecho.

Balance:

- ✘ *La instancia judicial cuesta dinero.*
- ✓ *Las resoluciones judiciales tienen efectos vinculantes y Justicia puede aplicar multas.*
- ✓ *Transparencia de los procesos judiciales.*

Responsabilidades

Se considera falta grave denegar información no clasificada como reservada o confidencial; la omisión o suministro parcial de la información requerida, actuando con negligencia, dolo o mala fe; permitir el acceso injustificado a información clasificada como reservada o confidencial; la utilización, sustracción, ocultamiento, divulgación o alteración total o parcial en forma indebida de la información que se encuentra bajo la custodia del funcionario o a la que tenga acceso por razones funcionales (artículo 32). Estas conductas son contrarias al interés público y significan un mal desempeño de la función pública, por lo que son penadas.

Balance:

- ✓ *Las conductas contrarias a la Ley son penadas.*

Obligaciones de los jefes de los sujetos obligados:

Los jefes deben designar a los funcionarios responsables de la recepción de solicitudes y entrega de la información requerida y, a su vez, de clasificar la información de carácter reservado y confidencial. Es muy importante esta figura ya que es el nexo directo con el solicitante.

Todos los sujetos obligados deben implementar programas de difusión y capacitación destinados a sus funcionarios a fin de garantizar mayor participación ciudadana y calidad en las respuestas emitidas. Sin embargo, Edison Lanza⁵³ sostiene que “no se ha hecho una campaña masiva de difusión, salvo alguna campaña del Diario Oficial”.

⁵³ Entrevista realizada a Edison Lanza vía Skype el 25/02/2013 (ver entrevista en el Anexo).

Balance

- ✓ *El responsable de la recepción de las solicitudes y entrega de la información es el nexo con el solicitante.*
- ✗ *No hay campañas masivas de difusión del derecho en la sociedad.*

Presentación de informes

Siguiendo el artículo 7, todos los sujetos obligados deben presentar ante el órgano de control, hasta el último día hábil del mes de marzo de cada año, un informe anual sobre el cumplimiento del DAIP. El mismo deberá contener información del período anterior sobre el cumplimiento de las obligaciones que le asigna la Ley; y un detalle de las solicitudes de Acceso a la Información Pública y el trámite dado a cada uno de ellas. Estos informes, que son públicos, permiten conocer el estado de cumplimiento del DAIP en cada organismo.

Además, semestralmente deben entregar un informe actualizando el contenido de la lista de información reservada, con indicación de fecha y resolución que así lo ha determinado.

Balance:

- ✓ *Los informes son público.*
- ✓ *Es información útil tanto para el Estado como para la ciudadanía*
- ✓ *Permiten conocer el estado de situación del DAIP en cada organismo.*

Transparencia activa

La Ley establece obligaciones de transparencia activa, es decir la publicación de cierta información mínima en los sitios Web de los sujetos obligados, sin necesidad de que sea solicitada. Gracias a Internet, el principio republicano de la publicidad se ve fortalecido.

Este eje será analizada en el capítulo siguiente, titulado “Transparencia de la Administración Pública: normas jurídicas y principales políticas”.

Balance:

- ✓ *Información disponible sin necesidad de ser solicitada y*
- ✓ *Se cumple el principio republicano de publicidad.*

El Decreto N° 232010, que reglamenta la presente Ley, establece que:

“a los efectos de armonizar el derecho de las personas a acceder a la información que se encuentra en poder del Estado, se hace necesario emitir un marco jurídico regulatorio que garantice el ejercicio de esos derechos y establezca en forma clara las excepciones (...)” y que *“el derecho de acceso a la información pública es una de las fuentes de desarrollo y fortalecimiento de la democracia en tanto permite a los ciudadanos una evaluación y juzgamiento completos de los actos de sus representantes así como un estímulo a la transparencia de los actos del gobierno”*. A su vez expresa, *“que es necesario hacer efectivo el principio de publicidad de los actos, contratos y gestiones de las instituciones del Estado, y aquéllas financiadas con recursos públicos o que por su naturaleza sean de interés público, garantizando a su vez la posibilidad de las personas de acceder a esta información”*.

Por lo tanto, el Decreto N° 232 regula la aplicación de las normas y la ejecución de los procedimientos establecidos por la Ley N° 18.381.

Los principios vinculados con el Acceso a la Información Pública, enumerados por el Decreto N° 232, son los siguientes:

- **“Libertad de información”**: derecho de acceder a la información pública, salvo excepciones estipuladas por ley.
- **“Transparencia”**: toda la información en poder de los sujetos obligados se entiende pública siempre que no esté sujeta a las excepciones.
- **“Máxima publicidad”**: los sujetos obligados deben proporcionar la información de la forma más amplia posible estando excluida sólo aquella sujeta a las excepciones señaladas.
- **“Divisibilidad”**: si un documento contiene información que puede ser conocida e información que debe denegarse en virtud de causa legal, se dará acceso a la primera y no a la segunda.
- **“Ausencia de ritualismos”**: eliminar obstáculos para el DAIP.

- **“No discriminación del solicitante”**: no es necesario ser uruguayo para solicitar información.
- **“Oportunidad”**: los sujetos obligados deberán entregar la respuesta acorde a la solicitud que se hubiera efectuado en tiempo y forma, dando cumplimiento a los plazos establecidos.
- **“Responsabilidad”**: los sujetos obligados serán pasibles de responsabilidades y sanciones.
- **“Gratuidad”**: en el Acceso a la Información Pública.
- **“Disponibilidad, eficiencia, integridad, conservación”**: de los archivos.

5.4 Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP)

Es interesante remarcar las acciones que la UAIP viene llevando a cabo con el objetivo de cumplir sus funciones y obligaciones, desde su lanzamiento el 3 de agosto de 2009.

En la página Web del organismo, se encuentran dos informes anuales sobre el estado de situación del Derecho de Acceso a la Información Pública en Uruguay para los períodos 2008-2009 y 2010-2011⁵⁴.

En el primer período, las acciones de la UAIP giraron en torno a:

- Elaborar el anteproyecto del Decreto Reglamentario de la Ley N° 18.381.
- Promoción y control de las obligaciones establecidas en el artículo 5 sobre Transparencia Activa.
- Resolución sobre denuncias y consultas presentadas ante el organismo.
- Desarrollo de manuales sobre instrumentación del DAIP y clasificación de información:

⁵⁴ Disponibles en: <http://www.uaip.gub.uy/inicio/institucional/institucional-estadisticas/> No se encuentra en la Web un informe más reciente.

- Guía del Derecho de Acceso a la Información para funcionarios.
- Manual de Clasificación de Información en Poder de los Sujetos Obligados por la Ley de Acceso a la Información Pública.
- Elaboración de formularios para que los organismos obligados informen a la UAIP el estado de cumplimiento de sus obligaciones y la lista de información reservada.
- Capacitación a funcionarios y ciudadanos.
- Participación en eventos nacionales e internacionales:
 - Primer Encuentro Nacional de Archivos, Montevideo.
 - VI Seminario de Archivos de Tradición Ibérica, Santiago de Chile.
 - VI Semana Nacional de la Transparencia 2009, México D.F.
 - Jornada de trabajo de AGESIC “Transparencia y Privacidad”, Montevideo.

De esta forma cumplió con tres de sus cuatro funciones: asesorar, capacitar y contralor. No ha denunciado conductas violatorias de la Ley; sólo ha recibido denuncias y hecho las correspondientes recomendaciones.

Según datos estadísticos de la UAIP, se tramitaron 39 expedientes de denuncias efectuadas por particulares que vieron vulnerado su Derecho de Acceso a la Información Pública. El organismo emitió durante el 2009 25 resoluciones y dictaminó en 3 ocasiones. A modo de ejemplo, una persona consultó a la UAIP sobre la posibilidad de obtener las direcciones electrónicas de los egresados de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración. En la Resolución 02/2009, la UAIP estableció que el pedido no se ajusta a la Ley N° 18.381, ya que la dirección de correo electrónico no es información pública sino un dato personal entregado con una finalidad concreta, por lo que la Facultad no puede permitir el acceso a este tipo de datos sin el consentimiento de su titular. Otro ejemplo, es la denuncia que un particular presentó ante la UAIP por la negativa de la Intendencia Municipal de Río Negro a entregar información sobre remuneración de funcionarios y gastos de publicidad. El denunciado no se presentó ante la UAIP para notificarse de la denuncia ni para presentar descargos. Dado que la Intendencia es un organismo público y que la información que tenga en su poder también lo es, sumado a que la información

solicitada se encuentra comprendida dentro de las obligaciones de transparencia activa, la UAIP resuelve:

- Recordar a la Intendencia sus obligaciones de transparencia activa.
- La Intendencia ha sido omisa en su obligación de proporcionar la información solicitada.

Cómo se ve, las resoluciones de la UAIP no son vinculantes, son meras recomendaciones.

Durante el período 2008-2009, si bien se produjeron grandes avances en materia de Acceso a la Información Pública, la UAIP reconoce que hay cuestiones que merecen especial atención como el déficit en transparencia activa y el desconocimiento de la normativa vigente. Para resolver los obstáculos, es muy importante la capacitación de funcionarios y continuar con el seguimiento y monitoreo permanente de las obligaciones derivadas de la Ley N° 18.381. Las recomendaciones, asesoramientos e intercambios con los sujetos obligados constituyen una rica herramienta para generar cambios en pos de garantizar plenamente el DAIP.

En el informe anual marzo 2010 - marzo 2011, se destacan como actividades importantes:

- Aprobación del Decreto Reglamentario 232/010.
- Designación de las autoridades del Consejo Consultivo.
- Asesoramiento y capacitación a funcionarios y organismos, como por ejemplo al Ministerio de Defensa Nacional y al Tribunal de Cuentas.
- Atención de consultas en forma personal, telefónica y a través del sitio Web.
- Eventos:
 - Seminario Internacional “Implementación de la Ley de Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información en Chile”.

- Jornada de trabajo donde se presentó los resultados de la auditoría realizada por CAinfo que analizó el cumplimiento del Ministerio de Desarrollo Social respecto de la Ley de Acceso a la Información Pública.
- Seminario Internacional sobre Derecho de Acceso a la Información Pública: Desafíos en la implementación de la Ley 18.381, organizada por CAinfo y UAIP.
- Seminario Internacional “Las Políticas de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción en América Latina”.
- II Seminario Internacional “Transparencia como Modernización del Estado: experiencias, actores y desafíos”.
- Convenio de Cooperación en Materia de Transparencia y Acceso a la Información entre el Consejo de la Transparencia de la República de Chile, la UAIP y AGESIC, con el objetivo de fortalecer la cultura de la transparencia, la apertura informativa y fomentar mejores prácticas en las Administraciones Públicas buscando el beneficio de la ciudadanía.

El balance 2010-2011, es similar al del período anterior. Reconoce avance pero establece que hay que continuar trabajando en el cumplimiento de la clasificación de la información por parte de los sujetos obligados; en la auditoría de los sitios web para fiscalizar el cumplimiento de los principios de transparencia activa; y unificar las solicitudes de Acceso a la Información Pública que se presentan en todos los organismos del Estado.

Si bien no se encuentra disponible un informe anual más reciente, la página Web de la UAIP se encuentra actualizada, por lo que se puede encontrar allí sus últimas noticias y actividades:

- Se continúa capacitando a funcionarios de sujetos obligados. Por ejemplo, Obras Sanitarias del Estado solicitó una capacitación para poder dar respuesta a las solicitudes de los ciudadanos.

- Taller de Clasificación de la Información, dirigido a los responsables de Transparencia Activa y Pasiva.
- Premio a la Transparencia⁵⁵.
- Curso en línea de Acceso a la Información Pública: para funcionarios públicos y ciudadanos.
- El boletín de la UAIP: nuevo canal de comunicación con la ciudadanía y con los funcionarios públicos, para compartir novedades y avances en materia de Acceso a la Información Pública.
- 1er Seminario Internacional de Acceso a la Información Pública: Compromiso con la Transparencia.

5.5 Ley N°18.220 (Sistema Nacional de Archivos) y Ley N°18.331 (Protección de Datos Personales y Acción de Habeas Data)

El 5 de diciembre de 2007, se sanciona la Ley N° 18.220 (Sistema Nacional de Archivos) y recién el 31 de octubre de 2012 se aprueba el Decreto que reglamenta dicha Ley. De esta forma, se avanza hacia la sistematización de los archivos nacionales para garantizar el acceso a los mismos. La organización de los archivos es un pre-requisito para el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública. El organismo encargado de llevar adelante esta labor es el Archivo General de la Nación, dependiente del Ministerio de Educación y Cultura, quien dictara las políticas archivísticas y asesora a los restantes organismos del Estado en materia de documentación y archivos⁵⁶.

Según la Ley N° 18.220, “*es deber del Estado la conservación y organización del Patrimonio Documental de la Nación y de los documentos de gestión como instrumentos de apoyo a la administración, al a cultura, al desarrollo científico y como elementos de prueba, garantía e información*”. Para ello, crea el Sistema Nacional de Archivos, “*que*

⁵⁵ El Premio a la Transparencia será desarrollado en el Capítulo 7, titulado “Hacia una Cultura de la Transparencia”.

⁵⁶ Fuente: http://www.elecodigital.com.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=5946:avanza-completo-acceso-a-la-informacion-publica&catid=13:general&Itemid=6.

estará compuesto por el conjunto de Archivos Públicos del Uruguay y privados que se integren en él, con el solo objetivo de posibilitar la normalización de los procesos archivísticos”. El Decreto reglamentario establece las responsabilidades de cada institución pública para con sus archivos, como la organización científica de los documentos y la creación de sistemas de seguridad y control a fin de evitar sustracción y salida ilegal de documentos. Por otro lado, establece que la consulta de los documentos está determinada por la legislación vigente en la materia, es decir por la Ley de Acceso a la Información Pública y la Ley de Protección de Datos Personales y Acción de Habeas Data. Por último, la profesionalización es un ítem importante del Decreto; toda institución pública debe contar con un profesional Archivólogo, el cual tendrá a su cargo la dirección técnica de los archivos.

En la Ley de Acceso a la Información Pública, se establece que se considera información confidencial a los datos personales que requieren previo consentimiento informado, es decir este tipo de información no es pública. La Ley N° 18.331, sancionada el 11 de agosto de 2008, Ley de Protección de Datos Personales y Acción de “Habeas Data”, garantiza el derecho a la protección de los datos personales, derecho humano inherente a la persona humana.

Por un lado, las personas tienen derecho a obtener toda la información que sobre sí mismas se halle en bases de datos públicas o privadas. La información debe ser proporcionada dentro de los cinco días hábiles de haber sido solicitada; vencido el plazo, el solicitante queda habilitado para entablar una acción de habeas data, la cual es una acción judicial para tomar conocimiento de sus datos personales que consten en bases de datos. Por otro lado, el titular tiene también derecho a pedir rectificación, actualización o supresión de los datos erróneos o falsos. El responsable de la base de datos deberá proceder a realizar las modificaciones pertinentes en un plazo máximo de cinco días hábiles de recibida la solicitud por el titular del dato. Vencido el plazo, se podrá llevar adelante una acción de habeas data con el fin de rectificar o suprimir datos erróneos, falsos, discriminatorios o desactualizados. Por otro lado, está prohibida la formación de bases de datos que almacenen datos sensibles (datos personales que revelen origen racial y étnico, preferencias políticas, convicciones religiosas o morales, afiliación sindical e informaciones referentes a la salud o a la vida sexual).

Si bien la Ley garantiza la protección de los datos personales, permite el acceso de los titulares a sus propios datos. Por lo tanto, los datos deben ser almacenados de modo que permitan el ejercicio del derecho de acceso de su titular. El responsable de la base de datos debe adoptar medidas para garantizar la seguridad y confidencialidad de los datos personales, evitando su adulteración, pérdida, consulta no autorizada.

A su vez, la Ley crea como órgano de control a la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales, órgano con amplia autonomía técnica desconcentrado de AGESIC. Es dirigida por un Consejo integrado por tres miembros: el Director Ejecutivo de AGESIC y dos miembros designados por el Poder Ejecutivo.

Por todo lo dicho, en la tríada compuesta por la Ley de Acceso a la Información Pública, la Ley de Archivos y la Ley de Protección de Datos Personales, se conjugan derechos esenciales: el Acceso a la Información Pública y la protección de la intimidad y los datos sensibles. Sin un buen sistema archivístico, el Acceso a la Información Pública se ve obstaculizado. A través de este trinomio, Uruguay se acerca a los estándares exigidos internacionalmente para poder desarrollar políticas de Transparencia y Acceso. Por último, la Ley de Protección de Datos Personales no es un obstáculo para el Acceso a la Información Pública; más bien, trata de equilibrar el DAIP y la protección de la intimidad.

5.6 ¿Qué Sabés?

A continuación se desarrollará el Portal Web “¿Qué Sabés?”⁵⁷, creado por dos organizaciones de la sociedad civil (DATA y CAinfo), que facilita el modo de solicitar información a los organismos públicos uruguayos. Edison Lanza, presidente de CAinfo, explica que *“fue creado bajo la concepción de que la accesibilidad universal a la información pública implica usar tecnologías como Internet”*⁵⁸. Si bien, no se trata de una política pública, porque no fue lanzada desde el Estado, es importante su análisis ya que es una acción civil que fortalece el Derecho de Acceso a la Información Pública y a su vez, una herramienta que permite el control del poder público. Estamos frente a la construcción

⁵⁷ El sitio Web funciona gracias a Alaveteli, un software de código abierto que permite realizar solicitudes de información pública. Disponible en www.quesabes.org.

⁵⁸ Entrevista realizada a Edison Lanza vía Skype el 25/02/2013 (ver entrevista en el Anexo).

de un espacio no-estatal, un marco institucional de cooperación entre la sociedad civil y el Estado, porque es una herramienta creada y utilizada tanto por la sociedad civil (para solicitar información), como por los organismos públicos (para dar respuesta a esos pedidos), y apoyada por la Presidencia de la República. Su lanzamiento fue el 3 de octubre de 2012 en el salón de actos de la Torre Ejecutiva⁵⁹.

A través de la Web, llenando un formulario, cualquier persona puede enviar solicitudes de acceso. Los moderadores envían los pedidos a cada organismo y mantienen al tanto a cada usuario sobre el estado de la respuesta. En el momento que obtienen la respuesta la envían al solicitante y la publican en la Web, de modo que cualquier persona con la misma pregunta pueda consultarla. Es importante que el solicitante califique la respuesta: indicando si se encuentra satisfecho o no, o si necesita más información. A su vez, el sistema le avisa si ha vencido el plazo establecido por ley y no se recibió respuesta; en este caso, se puede pedir asesoramiento sobre los pasos a seguir.

El sitio Web cuenta con una “Guía para solicitantes”, que explica cómo pedir información a las instituciones uruguayas. Recomienda no utilizar el portal para pedir información personal. En el momento de hacer un pedido de acceso, la página Web va guiando al usuario y le ofrece un listado de organismos públicos a los que puede solicitar información; a su vez, se puede acceder a los pedidos que se han hecho a cada organismo así como a las respectivas respuestas.

Si bien actualmente los pedidos de acceso se hacen por escrito y deben llevarse al organismo correspondiente, a través de quesabes.org se puede hacer por correo electrónico, lo cual facilita el trámite en sí mismo. De esta forma, no hace falta vivir en Uruguay para solicitar información y a su vez, los pedidos se pueden hacer las 24 horas, más allá de los horarios de oficina. Por otro lado, el hecho de que el sistema monitoree el seguimiento del pedido, evita que el solicitante tenga que estar llamando a los organismos para saber si hay una respuesta a su petición.

Es una herramienta de control social porque al publicarse en la Web solicitudes y respuestas, se puede evaluar, como sostiene Mariana Mas, integrante de CAinfo, “*quiénes*

⁵⁹ Edificio donde funcionan Presidencia de la República, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Oficina Nacional del Servicio Civil, UNASEV, AGESIC y organismos internacionales.

*responden y quiénes no, y quiénes hacen una respuesta de buena calidad y quiénes no*⁶⁰. El sitio no sólo ayuda a la ciudadanía a pedir información pública sino que permite medir la calidad y cantidad de respuestas de los organismos públicos, evaluando el cumplimiento de la Ley N° 18.381.

Sin embargo, el portal se topó con un obstáculo: la no respuesta de ciertos organismos; es por ello, que CAinfo y Data presentaron una petición ante la UAIP en noviembre de 2012.

*“Entre los obstáculos más frecuentes interpuestos por los organismos se reportaron los siguientes: la exigencia a los ciudadanos de acudir de forma presencial para realizar un pedido, el uso por parte de los ciudadanos de complejos formularios por parte de las autoridades so pretexto de ser parte de sus procesos internos, exigencias de identificación de los solicitantes mediante cédula de identidad y el no reconocimiento del correo electrónico como un instrumento válido para realizar pedidos de información”*⁶¹.

A modo de respuesta, el Consejo Ejecutivo de la UAIP emitió un dictamen (N° 001, 02/01/2013) obligando al Estado a responder los pedidos de información hechos vía web/correo electrónico. De esta forma queda definida la posibilidad de solicitar información a través de Internet, definición que no se encuentra en la Ley. En dicho dictamen la UAIP establece tres definiciones importantes⁶²:

- *“Que el Estado no puede oponer sus procesos internos para procesar los pedidos de acceso como excusa para no recibir un correo electrónico”.*
- *“Que las personas pueden realizar pedidos de acceso sin necesidad de realizar en forma presencial su pedido, lo cual asegura que cualquier persona puede solicitar información desde cualquier punto del país”.*

⁶⁰ Disponible en <http://www.180.com.uy/articulo/29127> Una-web-para-acceder-a-la-informacion-publica.

⁶¹ Disponible en <http://quesabes.wordpress.com/2013/01/16/unidad-de-acceso-a-la-informacion-recomienda-eliminar-obstaculos-a-la-operativa-del-portal-quesabes-uy/>.

⁶² Disponible en <http://quesabes.org/blog#1358356642>.

- *“Que a los efectos de identificarse ante el organismos público, tal y como solicita la ley en su artículo, sólo es exigible el nombre y el apellido de las personas físicas”.*

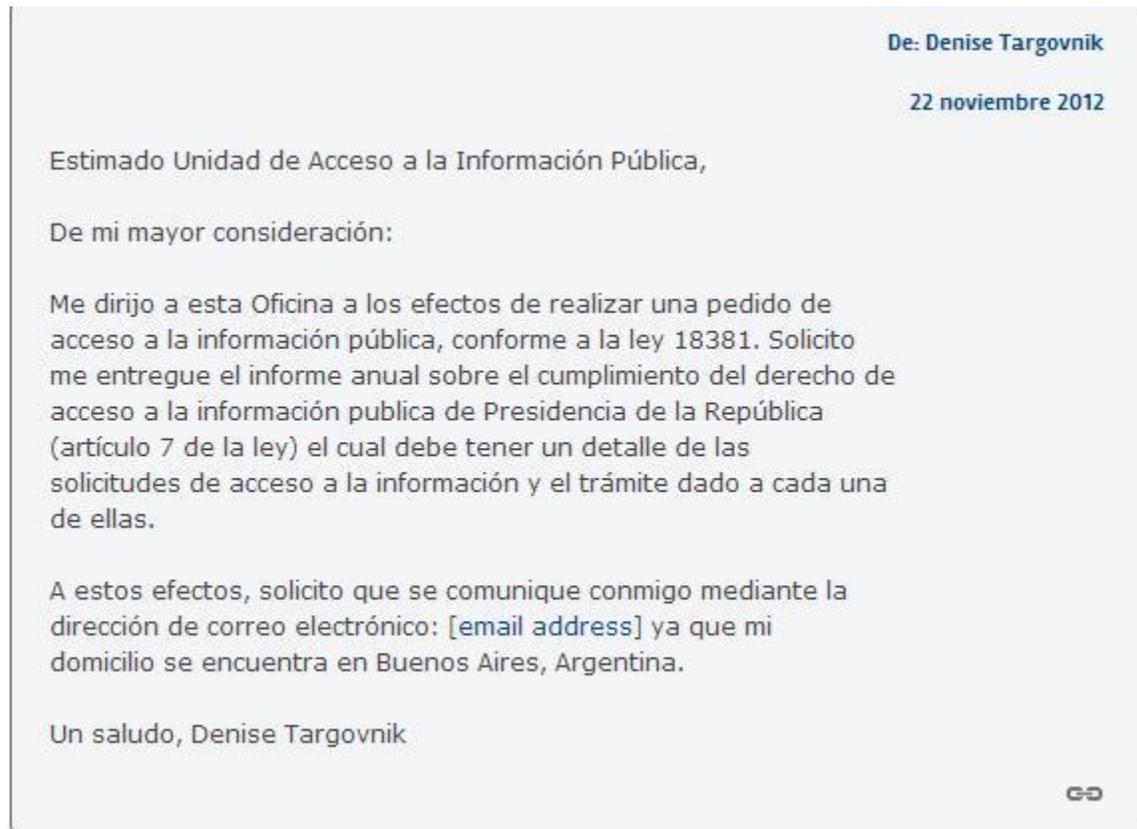
Al respecto, Edison Lanza, de CAinfo, mencionó que *“surgieron obstáculos más que nada de orden burocrático, no político, para poner en marcha el sitio. No es sólo cuestión de voluntad política sino más bien necesidad de un cambio cultural, de rutinas, de capacitación”*⁶³ y agrega que *“se trata de una victoria importante para que el país avance hacia los más altos estándares de transparencia, y se garantice la libertad de acceso a la información”*⁶⁴. Fernando Uval, integrante de D.A.T.A., y uno de los administradores del portal afirmó *“Las nuevas tecnologías son esenciales para empoderar a la ciudadanía que demanda cada vez más información pública”*⁶⁵.

⁶³ Entrevista realizada a Edison Lanza vía Skype el 25/02/2013 (ver entrevista en el Anexo).

⁶⁴ Disponible en <http://quesabes.wordpress.com/2013/01/16/unidad-de-acceso-a-la-informacion-recomienda-eliminar-obstaculos-a-la-operativa-del-portal-quesabes-uy/>.

⁶⁵ Disponible en <http://quesabes.wordpress.com/2013/01/16/unidad-de-acceso-a-la-informacion-recomienda-eliminar-obstaculos-a-la-operativa-del-portal-quesabes-uy/>.

A continuación, mi experiencia en el uso del Portal.



La información solicitada tiene un doble propósito. Primero, indagar si Presidencia entregó en 2012 su informe anual al órgano de control, obligación que le impone la Ley N° 18.381 de Acceso a la Información Pública. Segundo, examinar a la UAIP, dado que además de ser un órgano que vela por el DAIP, es un sujeto obligado y como tal debe hacer pública la información que está en sus manos.

Cinco días después de haber realizado mi pedido, me llega un mensaje del Portal avisándome que reenviaron mi solicitud ya que la casilla de Presidencia estaba llena.

27 noviembre 2012

Pedido fue enviado a Unidad de Acceso a la Información Pública nuevamente.

Fernando Uval dejó un comentario (27 noviembre 2012)

Se reenvió el mail ya que al parecer tenían la casilla llena. Si vuelve a ocurrir nos comunicaremos con el organismo.



El 26 de diciembre me llega la respuesta de Presidencia. Como se verá a continuación, dieron tratamiento a mi pedido el 21 de diciembre, pero me lo enviaron el 26. De todas formas, dado que mi solicitud llegó el 27 de noviembre, cumplieron con el plazo establecido por la Ley. El artículo 36 del Decreto reglamentario establece los contenidos que el informe debe presentar y el de Presidencia cumple con todos los puntos pero no desarrolla la indicación temática de las solicitudes.

De: **Notificaciones UAIP**

26 diciembre 2012



UAIPNOTORD12062 Solicitud Targovnik.pdf

51K Download [View as HTML](#)



Inf.Estado de Cumplimiento de Ob.Ley 18.381 Art.7 lit.A y B.pdf

77K Download [View as HTML](#)

Señora
Denise Targovnik

Estimada Sra. Targovnik:

En relación a su solicitud de acceso recaída en el expediente de Referencia, se adjunta nota N° UAIP/062/2012 en respuesta a su solicitud y adjunto correspondiente.

Sin otro particular, saluda atentamente,

--

UAIP

Liniers 1324 Torre Sur Piso 4
Tel: (+598) 29010065 Op. 3

(11.100) Montevideo - URUGUAY
www.informacionpublica.gub.uy





Montevideo, 21 de diciembre de 2012.

Señora
Denise Targovnik
Presente.-

N° UAIP/062/2012 – Solicitud de Información

Estimada Sra. Denise Targovnik:

Por la presente, se cumple en responder a su solicitud de acceso a información pública presentada con fecha 27 de noviembre de 2012, número de expediente **2012-2-10-0000930**, entregando la información requerida.

En tal sentido, se adjunta copia del informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública (art. 7° de la ley N° 18.381), presentado ante esta Unidad por la Presidencia de la República.

Sin otro particular, saluda a Usted cordialmente,

Dr. Gabriel Delpiazzo

Consejo Ejecutivo

UAIP

P UNIDAD DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA

INFORME SOBRE ESTADO DE CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES ASIGNADAS POR
LEY Nº 18.381 - (Art.7 lit. A y B).

Fecha presentación informe:				
Sujeto obligado: <i>PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA</i>				
Dirección:		Teléfono:		
<i>PLAZA DE INDEPENDENCIA N° 710</i>				
Titular del sujeto obligado a la fecha: <i>PRESIDENTE DE LA REPUBLICA</i>				
Período del informe desde:		hasta:		
<i>31-3-11</i>		<i>31-3-12</i>		
Temas más solicitados: <i>INVERSIONES</i>				
TRÁMITE SEGUIDO POR LAS SOLICITUDES				
Contestadas en el momento:	Contestadas dentro de los 20 días:	Contestadas dentro de los 40 días:	Denegadas:	
—	4	2	1	
SOLICITUDES DENEGADAS				
Denegadas por confidencialidad:	Denegadas por secreto:	Denegadas por reserva:	Denegadas por inexistencia:	Otros motivos:
—	—	—	1	—
Otros motivos(especificar):				
RESUMEN DEL PERÍODO				
Total solicitudes recibidas:	Total solicitudes contestadas:	Total solicitudes denegadas:	Soporte más utilizado para responder:	
8	7	1	<i>PAPEL</i>	

DR. DIEGO PASTORIN
 Director General
 de la Presidencia de la República
 FIRMA

6 TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: NORMAS JURÍDICAS Y PRINCIPALES POLÍTICAS

En este capítulo se desarrollarán normas jurídicas y políticas que hacen a la transparencia gubernamental; a saber, transparencia activa, lucha contra la corrupción, ética pública (probidad), accountability horizontal y rendición de cuentas.

Pero antes, es importante mencionar los artículos de la Constitución Nacional que se refieren a la transparencia del poder político. El artículo 82 establece: *“La Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana”*, siendo la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la Administración Pública Nacional pilares fundamentales del gobierno republicano.

Por otro lado, la Carta Magna establece que el Presidente de la República y los Ministros deben informar al Poder Legislativo sobre el estado del país y el estado de los ministerios, respectivamente. De esta forma el Poder Legislativo controla al Ejecutivo, ya que al informarse de la gestión del gobierno puede realizar propuestas y denuncias.

Artículo 168: *“Al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, corresponde: (...) 5º) Informar al Poder Legislativo, al inaugurarse las sesiones ordinarias, sobre el estado de la República y las mejoras y reformas que considere dignas de su atención”*.

Artículo 177: *“Al iniciarse cada período legislativo, los Ministros darán cuenta sucinta a la Asamblea General, del estado de todo lo concerniente a sus respectivos Ministerios”*.

A su vez, los ciudadanos pueden acceder a estos informes a través de la página Web de Presidencia, y al igual que los legisladores, informarse sobre la gestión gubernamental.

6.1 *Transparencia Activa*

La Ley de Acceso a la Información Pública, desarrollada en el capítulo anterior, sostiene en su artículo 5 que los organismos públicos, sean o no estatales, deberán difundir en forma permanente, a través de sus sitios web u otros medios que el órgano de control determine, la siguiente información mínima:

- Estructura orgánica.
- Facultades de cada unidad administrativa.
- Estructura de remuneraciones por categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistema de compensación.
- Información sobre presupuesto asignado, su ejecución, con los resultados de las auditorías que en cada caso corresponda.
- Concesiones, licitaciones, permisos o autorizaciones otorgadas, especificando los titulares o beneficiarios de éstos.
- Toda información estadística de interés general, de acuerdo a los fines de cada organismo.
- Mecanismos de participación ciudadana, en especial domicilio y unidad a la que deben dirigirse las solicitudes para obtener información.

El Decreto N°484/009 (Transparencia Activa en el Derecho de Acceso a la Información Pública) exhorta a los titulares de organismos públicos estatales y no estatales a dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia activa establecidas en el artículo 5 de la Ley N° 18.381. Denomina Transparencia Activa a la acción de difundir información pública sin que sea solicitada: *“La transparencia activa implica una acción proactiva del Estado de presentar información determinada como mínima sin que las personas deban solicitarlo. (...) ésta es fundamental para el fortalecimiento democrático en la medida que coadyuva a la generación de participación y confianza entre gobernantes y gobernados”*.

Este Decreto también está compuesto por dos anexos: un Manual de Transparencia Activa y un formulario de evaluación, elaborados por el Órgano de Control. El Manual toma los siete tipos de informaciones que deben ser difundidas activamente y establece

puntajes para que cada organismo autoevalúe su situación para cada tipo de información (la cual debió ser entregada entre los días 28 de octubre y 3 de noviembre de 2009 ante la UAIP). Por ejemplo, para la categoría “Mecanismos de participación ciudadana”, la información mínima que debe ser difundida es: domicilio, correo electrónico, teléfonos, y unidad a la que debe dirigirse la persona para la obtención de la información (el buzón de sugerencias y quejas aparece como información adicional). Por lo tanto, el organismo obtendrá diez puntos, si posee todos los mecanismos claramente establecidos; cinco puntos, si posee alguno de los mecanismos; y cero puntos si no posee ninguno de los mecanismos señalados.

El Decreto 232/010 reglamentario de la Ley amplía lo mencionado anteriormente, detallando otras informaciones que deberían publicarse (ver Anexo). A su vez, el artículo 40 del Decreto enumera la información adicional que debe presentar en su página web el Poder Ejecutivo:

- El listado de expropiaciones que por razones de utilidad pública se cumplan.
- La coordinación de proyectos con las Intendencias Municipales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, Personas Jurídicas de Derecho Público no Estatal así como aquéllos con los sectores empresariales y sociales.
- El presupuesto que haya sido aprobado por el Parlamento y las adecuaciones presupuestales que se sucedan en las diferentes rendiciones de cuentas.
- Toda aquella información que considere de utilidad o sea importante para el conocimiento y evaluación de las funciones y políticas públicas bajo responsabilidad de cada dependencia y entidad.

6.2 Lucha contra la corrupción

Desde el año 1996, los partidos políticos uruguayos venían planteando la necesidad de sancionar una norma para combatir el problema de la corrupción, fenómeno mundial del cual Uruguay no era ajeno⁶⁶. Es por ello, que el 29 de marzo de 1996 el país suscribió en Caracas, Venezuela, a la Convención Interamericana contra la Corrupción y la ratificó

⁶⁶ Disponible en <http://www.jutep.gub.uy/antecedentes>.

mediante la Ley N° 17.008 el 25 de septiembre de 1998. La Convención sugiere a los Estados parte que para luchar contra la corrupción establezcan:

- Sistemas de declaración de bienes e ingresos de los funcionarios.
- Normas de conducta del funcionario público.
- Sistemas de protección de denunciantes de actos de corrupción.
- Principales delitos en esta materia.
- Órganos de contralor.

Para poder cumplir con la Convención Interamericana contra la Corrupción, el 23 de diciembre de 1998, el Parlamento Uruguayo sanciona la Ley N° 17.060 de “normas referidas al uso indebido del poder público (corrupción)”. La Ley establece normas para prevenir y luchar, en el ámbito de la Administración Pública, contra la corrupción, entendiendo a ésta como *“el uso indebido del poder público o de la función pública, para obtener un provecho económico para sí o para otro, se haya consumado o no un daño al Estado”*. Es aplicable a los funcionarios públicos⁶⁷ del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral, Tribunal de los Contencioso Administrativo, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y de todos los organismos, servicios o entidades estatales así como las personas públicas no estatales.

Para un mejor desarrollo de la ley, se analizará en cinco ejes: órgano de control, capacitación, publicidad, declaraciones juradas y delitos de corrupción.

Órgano de control

Para cumplir con su cometido, la Ley crea la Junta Asesora en Materia Económica Financiera del Estado. En el año 2008, por disposición de la Ley N° 18.362, el organismo pasó a denominarse Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP). Está compuesta por

⁶⁷ El artículo 175 del Código Penal, en su versión redactada por el Artículo 8 de la Ley 17.060, denomina funcionarios públicos *“a todos los que ejercen un cargo o desempeñan una función retribuida o gratuita, permanente o temporaria, de carácter legislativo, administrativo o judicial, en el Estado, en el Municipio o en cualquier ente público o persona pública no estatal”*.

tres miembros⁶⁸, quienes duran cinco años en sus funciones a partir de su designación por el Presidente de la República, actuando con el Consejo de Ministros, con venia de la Cámara de Senadores. El artículo 4 del Decreto reglamentario (N° 354/099) establece que *“la Junta Asesora es un órgano del Estado que actuará en el ámbito del Poder Ejecutivo, al que se vinculará a través del Ministerio de Educación y Cultura”*. Posee independencia técnica en el ejercicio de sus funciones, es decir no puede estar sometida a presiones e injerencias de otro organismo público. Orgánica y presupuestalmente, es una unidad ejecutora del Ministerio anteriormente mencionado. Su misión es

*“promover la transparencia de la gestión pública e implementar medidas preventivas en la lucha contra la corrupción. Para ello debe propiciar políticas públicas, normativas y acciones que fortalezcan la transparencia del funcionamiento del Estado, asesorar al Poder Judicial y a la Administración en la lucha contra la corrupción y recibir y custodiar las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos obligados legalmente a su presentación”*⁶⁹.

Otras funciones no menos importantes son: recabar información sobre las condiciones de regularidad e imparcialidad con las cuales se preparan, formalizan y ejecutan los contratos públicos de bienes, obras y servicios; proponer las modificaciones de normas sobre las materias de su competencia; y elaborar un informe anual para ser elevado a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Capacitación

Por otro lado, la Ley estableció como cometido de la JUTEP difundir las normas de conducta referentes a la Ética Pública, *“como forma de contribuir a la obtención de transparencia y responsabilidad en la gestión administrativa de los funcionarios públicos”*, con el fin de erradicar las prácticas administrativas no deseadas, instalando en su lugar aquellas que hacen a la buena administración. Para cumplir con este propósito, ha venido desarrollando capacitaciones (en la Escuela Nacional de Administración Pública, por

⁶⁸ Presidente: Luis Alberto Yarzabal Terra; Vicepresidente: José Pedro Montero Traibel; Vocal: Carlos Soares de Lima.

⁶⁹ Disponible en <http://www.jutep.gub.uy/mision-y-cometidos>.

ejemplo), programas destinados a formar funcionarios con especialización en normativa anticorrupción y dispuestos a colaborar en la difusión de esta materia en sus respectivos organismos (con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), seminarios ("Ética, medicina y salud pública", "Jornadas Introdutorias a la Administración Pública", "Ética y transparencia en la función") y manuales⁷⁰ ("Principios de la ética pública", "El marco institucional contra la corrupción", "Conflicto de intereses entre lo público y lo privado", "Ética y Función Pública", entre otros).

Por su parte, la Ley establece que el Ministerio de Educación y Cultura debe coordinar con los Entes de Enseñanza la implementación de cursos que hagan hincapié en los derechos y deberes de los ciudadanos frente a la Administración Pública y las responsabilidades de las autoridades y funcionarios; es decir, la Ley busca educar a la población con los valores y principios de la transparencia. A su vez, las entidades públicas deben tener programas de formación y de actualización para su personal.

Publicidad

La Ley obliga a los organismos públicos a dar "*amplia publicidad a sus adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios*" (artículo 5). Para ello, en el año 2008 fue creada la Agencia de Compras y Contrataciones Estatales (ACCE) con el objetivo de "*promover y proponer acciones tendientes a la mejora de la gestión y la transparencia de las compras y, en general, de las contrataciones del sector público*"⁷¹. Es un órgano desconcentrado de la Presidencia de la República, que funciona con autonomía técnica y se comunica con el Poder Ejecutivo a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). A través del sitio <http://www.comprasestatales.gub.uy> se pueden consultar las compras estatales.

Por otro lado, establece que "*los actos, documentos y demás elementos relativos a la función pública pueden ser divulgados libremente, salvo que por su naturaleza deban permanecer reservados o secretos o hayan sido declarados tales por ley o resolución fundada*" (artículo 7). Dado que esta Ley es anterior a la Ley de Derecho de Acceso a la

⁷⁰ Disponibles en <http://www.jutep.gub.uy/materiales> y <http://www.jutep.gub.uy/documentos>.

⁷¹ Disponible en Ley N° 18.834 <http://200.40.229.134/leyes/TextoLey.asp?Ley=18834&Anchor>.

Información Pública, podría decirse que es un antecedente del establecimiento de este derecho.

El artículo 6 obliga al Poder Ejecutivo a llevar a cabo campañas de difusión sobre transparencia pública, responsabilidad de los funcionarios públicos, delitos contra la Administración Pública y mecanismos de control ciudadano.

Estos tres artículos conforman el Capítulo III de la Ley, denominado “Control Social”, entendiéndose que la publicidad de la información apunta al monitoreo social.

Declaraciones juradas de bienes e ingresos de las autoridades y funcionarios públicos

El Presidente y el Vicepresidente de la República, los Ministros de Estado, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal de Cuentas y de la Corte Electoral, los Senadores, los Representantes Nacionales y los Intendentes Municipales deben generar declaraciones juradas de bienes e ingresos. El artículo 11 amplía la lista de funcionarios (ver Anexo). Las declaraciones se presentan en sobre cerrado ante JUTEP, el órgano de control. La misma lleva un registro de las declaraciones juradas y sólo procede a abrir los sobres por solicitud del titular, por resolución fundada de la Justicia Penal, de oficio o a pedido de la Comisión Investigadora Parlamentaria. Sólo son públicas las declaraciones juradas del Presidente y del Vicepresidente, las cuales son publicadas en el Diario Oficial. En caso de no presentación, la Junta publica en el Diario Oficial y en un diario de circulación nacional el nombre y cargo de los funcionarios que hayan omitido realizar la declaración jurada.

Delitos de corrupción

La Ley modifica e incorpora disposiciones a la legislación penal sobre delitos de corrupción, los cuales son penados. Algunos de los delitos que tipifica contra la Administración Pública son:

- Delitos que se ejecutan mediante la apropiación de bienes muebles y dinero puestos en custodia de determinados funcionarios.
- Concusión: funcionario público abusa de su cargo público e induce a un tercero a que le de dinero u otra cosa.

- Soborno.
- Fraude.
- Conjunción del interés personal y el público: por ejemplo, cuando un funcionario es propietario de una empresa que contrata con la Administración en la que presta funciones. También entran en este caso la difusión de documentos que deben permanecer secretos.
- Abandono de funciones.
- Usurpación de funciones.
- Violencia, ofensa, desobediencia a la autoridad (desacato).
- Utilización indebida de información.

Hasta fines de 2008, los delitos de corrupción eran juzgados por los Jueces Letrados en lo Penal. A partir de esta fecha, se crearon los Juzgados Especializados en Crimen Organizado, los cuales juzgan las conductas descriptas en el Código Penal que tipifican delitos contra la Administración Pública, el lavado de activos y el narcotráfico.

También fueron creadas las Fiscalías Especializadas en Crimen Organizado, organismos con independencia técnica que representan al Estado ante los Juzgados anteriormente mencionados, solicitando a la Justicia la condena a los responsables. También pueden solicitar la ejecución de la vigilancia electrónica, el establecimiento de agentes encubiertos y la protección de víctimas, testigos y colaboradores.

Las normas que complementan a la presente Ley son:

- Decreto N° 354/099 de 16 /11/1999: reglamenta la ley N° 17.060 de 23 de diciembre de 1998.
- Decreto N° 30/003 de 23/01/2003: establece las Normas de Conducta en la Función Pública.

- Decreto N° 191/007 de 28/05/07: establece la obligatoriedad de dar a publicidad en el sitio web de Compras Estatales <http://www.comprasestatales.gub.uy> a las adjudicaciones de licitaciones o contrataciones de los organismos públicos.
- Decreto N° 338/010 de 12/11/2010: determina que la Junta de Transparencia y Ética Pública se encuentra facultada para proceder a verificar la corrección de las nóminas de funcionarios obligados a presentar declaración jurada de bienes e ingresos, según lo dispuesto por los artículos 10 y 11 de la Ley N° 17.060.

6.3 Ética pública (probidad)

En Uruguay existe normativa sobre ética pública tanto a nivel constitucional como legal. La Carta Magna establece en su artículo 58 que: *“Los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política. En los lugares y las horas de trabajo, queda prohibida toda actividad ajena a la función, reputándose ilícita la dirigida a fines de proselitismo de cualquier especie”*. El artículo 59 agrega: *“La ley establecerá el Estatuto del Funcionario sobre la base fundamental de que el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario”*. El 19 de octubre de 2012, el Poder Ejecutivo entregó a la Asamblea General el Proyecto de Ley “Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central”⁷². Su objetivo es regular las relaciones de trabajo del Estado con los funcionarios públicos en un marco de profesionalización, transparencia, eficacia y eficiencia.

La Ley N° 17.060, analizada en el punto anterior, también se refiere a los principios que deben regir la labor de todo funcionario público: probidad, respeto, imparcialidad, rectitud e idoneidad; debe evitar los excesos, abusos y desviaciones de poder y el uso indebido de su cargo. El interés público debe guiar todas sus acciones, expresándose éste en la satisfacción de necesidades colectivas, en la buena fe en el ejercicio del poder, en el desempeño de las obligaciones y en la eficiente administración de los recursos públicos. Estos principios son ampliados en el Decreto 30/003.

⁷² Disponible en http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2012/10/cons_min_582.pdf.

El Decreto 30/003 de 23/01/2003 establece las Normas de Conducta de la Función Pública, es decir regula el comportamiento que deben manifestar los agentes públicos en el ejercicio de sus funciones. Viene a cumplir con la Convención Interamericana contra la Corrupción, la cual establece la obligación de los Estados Parte de dicha Convención de disponer medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Las normas de conducta son necesarias ya que como bien dice Montesquieu, *“la constante expectativa demuestra que todos los hombres investidos de poder son capaces de abusar de él y de hacer su autoridad tanto como puedan”*.

El Decreto plasma los principios rectores de los deberes y conductas de los servidores públicos, de la siguiente manera: preeminencia del interés general; interés público; buena fe y lealtad; imparcialidad de las decisiones adoptadas; rectitud en el ejercicio de sus funciones; idónea administración de los recursos públicos; probidad (conducta honesta, recta e íntegra); respeto, legalidad y obediencia; transparencia y publicidad; eficacia y eficiencia; motivación de las decisiones; idoneidad y capacitación; buena administración financiera; rotación de funciones en tareas financieras.

6.4 Accountability Horizontal

Las *Agencias con Accountability Horizontal Asignada*, según Guillermo O'Donnell (2001), son *“agencias (...) legalmente encargadas de supervisar, prevenir, desalentar, promover la sanción o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras agencias estatales, nacionales y subnacionales”*. Es decir, son agencias que controlan a otras agencias. Uruguay cuenta con varias instituciones de Accountability Horizontal, las cuales trabajan para luchar contra la corrupción, velando por la transparencia del Estado.

Tribunal de Cuentas

Es el órgano de contralor de la Hacienda Pública creado por la Constitución Nacional. Actúa con independencia y autonomía técnica respecto de los poderes del Estado. Su función es auditar la legalidad de todos los gastos del Estado. Para ello analiza

contrataciones y licitaciones y asesora en materia presupuestal. A su vez, denuncia todas las irregularidades en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad. Sin embargo, según Edison Lanza⁷³, “*el Tribunal de Cuentas sigue señalando vicios de las contrataciones estatales y no tiene fuerza vinculante para pararlas*”.

Está integrado por siete miembros elegidos por el Parlamento que tienen prohibida la actividad política partidaria, con el objetivo de preservar su independencia de criterio.⁷⁴

Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Organismo creado por la Constitución Nacional, como órgano independiente de Justicia Administrativa, cuya función es controlar la legalidad de los actos administrativos⁷⁵.

Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP)

Comisión anticorrupción que promueve la probidad de funcionarios y lleva el registro de las declaraciones juradas patrimoniales.

Auditoría Interna de la Nación

Verifica los sistemas de control de los organismos públicos con el fin de proteger la hacienda pública. Contribuye a generar un entorno económico transparente y confiable, protegiendo la hacienda pública y privada en beneficio de la sociedad en su conjunto⁷⁶.

Unidad de Información y Análisis Financiero del Banco Central

Monitorea operaciones de dinero sospechosas de encubrir lavado de activos.

Dirección de Asuntos Internos del Ministerio del Interior

Creada en el 2008, es una dependencia policial que investiga casos de corrupción e irregularidades dentro del Ministerio del Interior, el cual tiene a su cargo la seguridad interior (policía).

⁷³ Entrevista realizada a Edison Lanza vía Skype el 25/02/2013 (ver entrevista en el Anexo).

⁷⁴ Más información en <http://www.tcr.gub.uy/>.

⁷⁵ Más información en <http://www.tca.gub.uy/>.

⁷⁶ Más información en <http://www.ain.gub.uy/>.

6.5 Rendición de cuentas

En Uruguay, como se dijo en el capítulo anterior, la Ley de Presupuesto se aprueba una vez cada cinco años, cuando comienza un nuevo período de gobierno. Según el artículo 214 de la Constitución Nacional, *“El Poder Ejecutivo proyectará con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Presupuesto Nacional que regirá para su período de Gobierno y lo presentará al Poder Legislativo dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato. El Presupuesto Nacional se proyectará y aprobará con una estructura que contendrá: A) Los gastos corrientes e inversiones del Estado distribuidos en cada inciso por programa. (...)”*.

En el período analizado se aprobaron:

- Ley N°17.930/2005, correspondiente al Presupuesto Nacional Período 2005- 2009;
- Ley N° 18.719/2010, correspondiente al Presupuesto Nacional Período 2010-2014.

El Presupuesto es revisado anualmente por una Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, que el Poder Ejecutivo envía al Parlamento.

“(...) El Poder Ejecutivo dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, que coincidirá con el año civil, presentará al Poder Legislativo la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente a dicho ejercicio, pudiendo proponer las modificaciones que estime indispensables al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas.(...)” (artículo 214, Constitución Nacional).

En el período analizado se aprobaron las siguientes Leyes, que explican y justifican los actos del Estado, el uso y destino de los recursos públicos:

- Ley N° 18.046 - Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 2005 - 17 de octubre de 2006.

- Ley N° 18.172 - Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 2006 - 31 de agosto de 2007.
- Ley N° 18.362 - Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 2007 - 6 de octubre de 2008.
- Ley N° 18.601 - Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 2008 - 15 de setiembre de 2009.
- Ley N° 18.691 - Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 2009 - 1 de octubre de 2010.
- Ley N° 18.834 - Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 2010 - 4 de noviembre de 2011.
- Ley N° 18.996 - Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 2011 - 7 noviembre 2012.

Es importante destacar, lo que sostiene Santiago Sánchez⁷⁷: *“en pocos casos se hace público la evaluación de las políticas públicas y en general los análisis que llegan a la ciudadanía tienden a referirse simplemente al gasto ejecutado, o a un indicador concreto de la política que se está llevando adelante, que en general es importante pero no sirve para su análisis global”*. Es decir, que si bien se rinde cuentas de los gastos del Estado, falta evaluación sobre las políticas públicas desarrolladas. Según el periodista, el Sistema de Evaluación de la Gestión Pública no estaría funcionando del todo bien.

⁷⁷ Entrevista a Santiago Sánchez, realizada a través del correo electrónico el 26/02/2013 (ver entrevista en el Anexo).

7 HACIA UNA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA

Luego de describir las principales políticas y normas jurídicas sobre Derecho de Acceso a la Información Pública y Transparencia en la Administración Pública, se puede decir que Uruguay está recorriendo el camino para arribar a una Cultura de la Transparencia, la cual *“implica el fomento y la consolidación de los valores inherentes al sistema democrático de gobierno, en busca de garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública, promoviendo la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea estatal o no estatal”*⁷⁸. Esta Cultura de la Transparencia no hace otra cosa que fortalecer al sistema democrático y al Estado.

La Transparencia de la Administración Pública, basada en la rendición de cuentas y en la publicidad de los actos de gobierno; y el Derecho de Acceso a la Información Pública, como instrumento de control social y participación ciudadana, son herramientas que previenen la corrupción y conforman una Cultura de la Transparencia. Es decir, para que exista una Cultura de la Transparencia debe desarrollarse y garantizarse plenamente tanto el DAIP en la ciudadanía como la Transparencia en la Administración Pública. A su vez, se deben capacitar a los funcionarios en estos temas y difundir el derecho en la población para que puedan hacer uso de él.



⁷⁸ Decreto del Poder Ejecutivo del 13 de marzo de 2012.

Según Santiago Sánchez⁷⁹, “(...) todavía estamos lejos de una cultura de transparencia. Ni el poder público suele tener la costumbre de exponer datos al público, pero tampoco la sociedad suele reclamarle datos a ese poder, y si los consigue se lo ve más como un favor del jerarca que como su obligación”. En cambio, para Edison Lanza⁸⁰ Uruguay sí se está acercando a una cultura de la transparencia, pero “hay que generar una institucionalidad para la transparencia, esto no es mágico tras la aprobación de una ley, (...) tiene que mejorar su proceso de implementación, mejorar la autonomía de la Unidad, generar más capacidad institucional para diseminar el derecho”.

Dicha Cultura de la Transparencia se constituye en el pilar central de un Gobierno Abierto, es decir de un sistema político cuyas bases fundamentales son la Transparencia, la Colaboración y la Participación. Uruguay adhiere a la iniciativa multilateral “Sociedad de Gobierno Abierto” (Open Government Partnership⁸¹), la cual fue lanzada el 20 de septiembre de 2011 en el 66° Período de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York, comprometiéndose con sus principios básicos: transparencia, capacitación de ciudadanos, combate a la corrupción y aprovechamiento de las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad. “Han sido los avances en las tecnologías de la información a fines del siglo pasado los que permiten a los estados imaginar relaciones más ricas y bidireccionales con los ciudadanos, ejerciendo sus derechos de forma más directa y sencilla, al tiempo que se mejoran la transparencia y rendición de cuentas”⁸². La Sociedad de Gobierno Abierto elaboró una declaración⁸³ con los principios que todo Estado miembro debe alcanzar:

- **“Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales”**: la información que generan y almacenan los gobiernos es

⁷⁹ Entrevista a Santiago Sánchez, realizada a través del correo electrónico el 26/02/2013 (ver entrevista en el Anexo).

⁸⁰ Entrevista realizada a Edison Lanza vía Skype el 25/02/2013 (ver entrevista en el Anexo).

⁸¹ Disponible en <http://www.opengovpartnership.org/>.

⁸² Disponible en

http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/2053/1/agesic/gobierno_abierto.html?menuderecho=16.

⁸³ Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/declaraci%C3%B3n-sobre-gobierno-abierto>.

pública por lo que debe estar disponible para que los ciudadanos puedan acceder a ella.

- **“Participación ciudadana”**: hacer más transparentes la formulación de políticas y la toma de decisiones, mediante el establecimiento y el uso de vías para solicitar la opinión del público, y el aumento de la participación del público en la realización, el seguimiento y la evaluación de las actividades gubernamentales.
- **“Aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos”**: un gobierno responsable requiere altos estándares éticos y códigos de conducta para sus funcionarios públicos. Para eso hay que definir políticas contra la corrupción, que garanticen la transparencia en la gestión de las finanzas públicas y las compras gubernamentales; y establecer un marco jurídico para hacer pública la información sobre los ingresos y bienes de los altos funcionarios públicos nacionales.
- **“Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas”**: las nuevas tecnologías ofrecen oportunidades para el intercambio de información, la participación del público y la colaboración. Los países deben aprovechar estas tecnologías para hacer pública más información de manera que permitan a la gente entender lo que sus gobiernos hacen e influir en las decisiones.

En abril 2012, en la Primera Conferencia Anual de la Sociedad de Gobierno Abierto, realizada en Brasil, Uruguay presenta su “Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2012”⁸⁴, elaborado por un grupo de trabajo integrado por representantes de AGESIC, UAIP, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Ministerio de Economía y Finanzas e Instituto Nacional de Estadísticas; su borrador fue elevado a consulta pública para aprovechar aportes de la ciudadanía. Mediante el Decreto N° 716 del 13 de agosto de 2012, Mujica lo aprueba y adhiere a la Declaración de la Sociedad del Gobierno Abierto. El Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto es un complemento a la estrategia establecida en la Agenda Digital Uruguay 2011-2015.

⁸⁴ Disponible en http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/2062/1/plan_accion_uruguay_2012.pdf.

A continuación se describirán la “Agenda Digital Uruguay”, el “Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2012” y el “Premio a la Transparencia” ya que son tres iniciativas que fomentan el desarrollo de una Cultura de la Transparencia,

7.1 *Agenda Digital Uruguay*

Una Agenda Digital es una *“Política pública para profundizar el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación (TICs) en tanto eje impulsor del progreso de un país o región determinada.(...) La implementación de políticas públicas digitales, en tanto Políticas de Estado permiten modernizar el Estado y aumentar la transparencia del sector público; incrementar la competitividad nacional y reducir las diferencias regionales de desarrollo; aumentar la equidad, la calidad de vida y la igualdad de oportunidades; optimizar la eficiencia de las políticas sociales y; enriquecer las diversas identidades culturales; entre otros aspectos”* (A. I. Guerín y M. C. Guida, 2009).

Uruguay cuenta con tres Agendas Digitales y las tres se han diseñado en el período analizado:

- Agenda Digital Uruguay 2007-2008 (ADU07-08)⁸⁵.
- Agenda Digital Uruguay 2008-2010 (ADU08-10), aprobada por Decreto del Poder Ejecutivo N° 373/008 del 4 de agosto de 2008⁸⁶.
- Agenda Digital Uruguay 2011-2015 (ADU11-15), aprobada por Decreto del Poder Ejecutivo N° 405/011 del 23 de noviembre de 2011⁸⁷.

Si bien escapa a los fines de esta tesina describir y analizar cada Agenda Digital, sus principales iniciativas giran en torno a los siguientes ejes: Transparencia de la

⁸⁵ Sin información sobre la ADU07-08.

⁸⁶ Disponible en: <http://www.elderechodigital.com/acceso1/legisla/decretos/d0800373.html>.

⁸⁷ Disponible en: http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/1443/1/decreto_adu_2011_2015.pdf.

Administración Pública; Modernización de la gestión pública y Gobierno Electrónico⁸⁸; Participación ciudadana; DAIP; Acceso a las nuevas tecnologías; Educación y TICs; Desarrollo de las industrias del software y contenidos digitales; Televisión Digital.

La Agenda Digital se enmarca dentro de *“la estrategia general de gobierno que impulsa la transparencia y fortalecimiento democrático, el desarrollo económico basado en conocimiento, la inclusión digital y el avance del gobierno electrónico como instrumento de transformación del Estado”* (Decreto N° 405/0011).

7.2 Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2012

En el Plan se puede relevar las principales políticas que Uruguay ha llevado a cabo con el fin de arribar a un Gobierno Abierto:

- Ley de Acceso a la Información Pública y creación de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP).
- Ley de Protección de Datos Personales y Acción de Habeas Data y creación de la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales (URCDP).
- Ley de Uso indebido del Poder Público y la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP).
- Agenda Digital Uruguay 2011-2015 (para su lanzamiento se consideró la opinión de la ciudadanía mediante consulta pública on-line).
- Plan Ceibal: plan que otorga computadoras portátiles a todos los alumnos y docentes de escuelas primarias y capacita docentes para su utilización).
- Portal del Estado: www.portal.gub.uy (guía completa y organizada de trámites e información del Estado).
 - Datos públicos disponibles: www.datos.gub.uy.
 - Gobierno Abierto: www.gobiernoabierto.gub.uy.

⁸⁸ “Uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y la eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos” (Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Pucón, Chile, 31 de mayo y 1º de junio de 2007. Disponible en: http://www.bnp.gob.pe/portalsbnp/pdf/transparencia/normaslegales/2010/jun/carta_iberamericana_de_gobierno_electronico.pdf).

- Transparencia: www.transparencia.gub.uy.
- Uruguay Concurso: www.uruguayconcurso.gub.uy.
- Consulta Mis Aportes:
<http://www.bps.gub.uy/ServiciosEnLinea/ConsultaMisAportes.aspx>.
- Comprobantes Fiscales Electrónicos: www.efactura.dgi.gub.uy.
- Portal de Compras del Estado uruguayo: www.comprasestatales.gub.uy.
- Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).
- Premio a la Transparencia (UAIP).
- E-participación ciudadana: participación ciudadana electrónica. Algunas herramientas de e-participación son: valoración, votación o encuesta simple, encuesta compleja, comentarios, voto electrónico.
- Plan Nacional de Alfabetización Digital.
- Plataforma de Gobierno Electrónico y Servicios del Estado Uruguayo.
- Sistema de Expediente Electrónico.
- Software Público Nacional.

Uruguay, en consonancia a las metas establecidas en la Agenda Digital Uruguay 2011-2015, establece en su Plan de Gobierno Abierto compromisos relacionados con:

- Aumentar la integridad pública: DAIP, transparencia, participación.
- Gestión más eficiente de los recursos públicos.
- Mejorar la prestación de servicios públicos.

7.3 Premio a la Transparencia

La Ley N°18.381 que regula el DAIP y la Transparencia de la función administrativa del Estado, le encomienda a la UAIP la realización de todas las acciones necesarias para el cumplimiento de dicha Ley; para ello, planifica estrategias, una de las cuales es el Premio a la Transparencia. El 13 de marzo de 2012, mediante un Decreto⁸⁹ del Poder Ejecutivo, se instituye el Premio, el cual es un mecanismo para reconocer y estimular

⁸⁹ Disponible en: <http://www.uaip.gub.uy/PremioTransparencia/pdf/decreto.pdf>.

la labor de los organismos obligados por la Ley de Acceso a la Información Pública. La primera edición se entregó el 8 de noviembre de 2012 y Presidencia de la Nación, UAIP y AGESIC premiaron⁹⁰ a aquellos que se destacaron a nivel nacional en:

- **“Transparencia Activa”**: favorecer, ampliar y profundizar programas y/o acciones encaminados a transparentar la gestión pública mediante la divulgación de información oficial por parte de las instituciones públicas de modo proactivo, a través de su sitio Web. El ganador en este rubro fue la Contaduría General de la Nación cuyo proyecto consistió en el rediseño e implementación del sitio Web oficial.
- **“Transparencia Pasiva y Sistemas de Información”**: revisión y rediseño de procesos de gestión de solicitudes de acceso y sistemas de gestión de información. Resultó ganador la Corporación Nacional para el Desarrollo. Su proyecto se orienta a dar cumplimiento a la Ley de Acceso a la Información pública, mediante un mecanismo automatizado: solicitar información, dar seguimiento web a la solicitud realizada, clasificar los documentos de forma ágil y emitir los informes exigidos por la UAIP de forma automática.
- **“Desarrollo de una Cultura de la Transparencia”**: promover actividades de divulgación y capacitación de temas relacionados con la transparencia y el DAIP hacia el interior de las instituciones públicas y difusión del derecho hacia la ciudadanía. Este rubro tuvo dos organismos ganadores: el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Banco Central del Uruguay (BCU). El MIDES realizó un proyecto para dar a conocer todos los procesos de gestión para facilitar el acceso de la ciudadanía a la información. Por su parte, el proyecto del BCU promueve el Derecho de Acceso a la Información Pública a través de jornadas y talleres, así como la inclusión de temas vinculados al acceso en los concursos de funcionarios.

⁹⁰ Disponible en: <http://www.uaip.gub.uy/inicio/noticias/se+entrego+premio+a+la+transparencia>.

8 CONCLUSIONES

A lo largo de la presente tesina pude comprobar mi hipótesis de que el Derecho de Acceso a la Información Pública y la Transparencia de la Administración Pública caracterizan la Nueva Gestión Pública de la República Oriental del Uruguay, fortaleciendo el Estado y la Democracia en el período 2005-2012.

La gran cantidad de políticas públicas que hay en esta materia nos habla de la voluntad de los gobiernos de garantizar un derecho humano universal por un lado, involucrar a la ciudadanía en la cosa pública por el otro, y fortalecer la institucionalidad uruguaya.

En el período analizado, estuvieron en el poder dos gobiernos de igual signo ideológico que hicieron del DAIP y la Transparencia políticas de Estado, que trascendieron los gobiernos de turno. Sin embargo, es interesante esta observación de Edison Lanza⁹¹:

“en el primer gobierno, la Ley [de DAIP] fue aprobada finalmente a mitad del período, sin la ley de presupuesto de por medio, que estructura el gasto del Estado, y la implementación fue limitada por estas razones. Por eso, nosotros esperábamos que en el actual gobierno, con la ley ya vigente, ya aprobada y en funcionamiento, se implementara una política pública con más recursos, con más fortaleza, con otra perspectiva. En este sentido los recursos para el acceso a la información pública siempre han sido escasos”.

Es decir, el gobierno de Mujica no incrementó los recursos para garantizar el pleno desarrollo del Derecho, a pesar de que la Ley de Presupuesto fue elaborada al principio de su mandato.

Es de destacar el hecho de que el Derecho de Acceso a la Información Pública obtiene marco legal en el año 2008, más precisamente en el gobierno de Tabaré Vázquez. Hasta ese momento, este Derecho no estaba institucionalizado y dependía de la voluntad del funcionario de turno. En cambio, la política de Transparencia es heredada de períodos anteriores y, como sostiene Edison Lanza, *“no hay actualización de las políticas anticorrupción. Mejoró el acceso a los cargos públicos pero las Declaraciones Juradas siguen siendo reservadas a los ciudadanos”.* Más allá de que la agenda pública sobre esta

⁹¹ Entrevista realizada a Edison Lanza vía Skype el 25/02/2013 (ver entrevista en el Anexo).

materia se encuentra frenada, cabe destacar que la edición 2012 del Índice de Percepción de la Corrupción, elaborado por la ONG Transparencia Internacional, sitúa a Uruguay, junto a Chile, en el primer puesto de los países más transparentes de América Latina, y en el lugar n° 20 a nivel mundial⁹².

Uruguay, a través de sus políticas públicas, está trazando un camino para alcanzar el pleno ejercicio del DAIP y una debida Transparencia gubernamental, dando lugar a una Cultura de la Transparencia, cultura que beneficia tanto a los ciudadanos como al poder político y que es necesaria para el pleno desarrollo de la Nueva Gestión Pública. Este modelo de gestión configura un ciudadano activo, que participa de las decisiones públicas y, para ello, tiene que estar debidamente informado. A su vez, la NGP necesita de la Transparencia para fortalecerse ya que es un mecanismo de lucha contra la corrupción y de legitimidad.

La Nueva Gestión Pública uruguaya se orienta hacia la profundización de la democracia a través del involucramiento de la ciudadanía y el fortalecimiento del Estado. Es por ello que, por un lado, fomenta la construcción de ámbitos para la participación social y el control ciudadano; y por el otro, dota de capacidad a la Administración Pública. A su vez, el involucramiento ciudadano fortalece el Estado y un Estado fortalecido, genera mejores servicios para la ciudadanía. Se trata de una nueva relación entre el Estado y su Sociedad; el Estado empodera a su ciudadanía para que participe en la gestión pública, en el proceso de construcción de políticas públicas de calidad. De esta forma, el sistema se torna más transparente y democrático; hay una distribución más equitativa del poder, se le da mayor visibilidad a los problemas de la ciudadanía y sus opiniones son escuchadas.

Con respecto al desarrollo del DAIP en el país, puede decirse que hay una institucionalidad establecida y reconocida. Se puede acceder a la información que está en manos de los tres poderes públicos a través de mecanismos claros y precisos; a su vez, la figura del silencio positivo y la creación de un Consejo Consultivo Participativo, dentro del órgano de control, es toda una novedad en la región. Por otro lado, los funcionarios están siendo capacitados para facilitar el Acceso a la Información Pública; sin embargo, aún no se ha establecido una política de difusión masiva de este derecho en la sociedad. Es de

⁹² Disponible en <http://www.uaip.gub.uy/inicio/noticias/uruguay+lidera+el+indice+de+transparencia+en+america+latina>.

destacar como un gran avance, el hecho de que se puedan realizar pedidos de información a través de Internet.

En relación a la implementación de la Ley, cabe aclarar que Uruguay debe seguir trabajando en esta etapa de la política pública, otorgando más recursos al Acceso a la Información Pública y dotando de más autonomía a su órgano de control. También es sumamente importante que las empresas privadas que explotan servicios públicos, como los medios de comunicación, sean sujetos obligados a brindar información pública.

Por lo tanto, el reconocimiento legal del DAIP fortalece a la democracia uruguaya ya que un sistema democrático va más allá de su régimen electoral; es decir, no basta con el voto popular para hablar de una democracia; se deben proteger los derechos civiles. El DAIP además de ser un derecho humano fundamental permite ejercer otros derechos, como el de participar, siendo la participación otro principio importante del sistema democrático. Sin información la sociedad no está en condiciones de participar para, por un lado, fortalecer con su involucramiento la gestión pública, y por el otro, controlarla. Gracias al DAIP, la sociedad puede evaluar al gobierno a lo largo de toda su gestión, exhibir sus incompetencias e ineficacias. El DAIP es una herramienta de participación social y a su vez, genera más participación, involucramiento y escrutinio público, fortaleciéndose el Estado y la Democracia. En el marco de esta tesina, se han hablado de varias instancias de participación, como el voto, los plebiscitos, los espacios institucionalizados, la e-participación y la consulta pública; sin DAIP estos espacios carecerían de sentido.

La política de Transparencia Activa complementa a la del DAIP. Durante el desarrollo de la investigación, visité varios portales de organismos públicos y, en su mayoría, todos cuentan con una solapa denominada “Transparencia” donde exponen la información que están obligados a publicar proactivamente. A su vez, al generarse leyes de Rendición de Cuentas todos los años, el Estado puede aclarar sus actos ante el público y se cumple el derecho de los representados a solicitarle explicaciones. Al hacerse públicas las deliberaciones y acciones gubernamentales, se mejora, por un lado, la confianza de la ciudadanía en el Estado; por el otro, el proceso de toma de decisiones al interior del mismo.

A su vez, la Democracia es un sistema político que exige transparencia ya que la ciudadanía debe conocer lo que hacen sus representantes, dado que éstos ocupan su lugar fruto de la voluntad general. En Uruguay está establecida una institucionalidad sobre

Transparencia y Probidad pública. Sin embargo, no es una “caja de cristal”. Se debe seguir trabajando para hacer de la transparencia un valor institucional, que sea arraigado en cada funcionario público.

Con respecto a la lucha contra la corrupción, al estar el DAIP garantizado legalmente, los funcionarios públicos están más alertas sobre sus acciones ya que saben que la sociedad los está controlando. A su vez, las normas de conducta garantan el interés público y las responsabilidades penales por delitos de corrupción, generan un marco legal que refuerza la Transparencia del sistema.

La profesionalización de la función pública fortalece al Estado, ya que eleva su eficacia y eficiencia. Una Administración Pública capacitada y profesional brinda mejores servicios a la ciudadanía, resolviendo mejor sus demandas y necesidades. Para que el Estado funcione correctamente, esté al servicio de los ciudadanos y sea transparente, es necesario contar con una burocracia meritatoria y coherente. Es por ello, que se generó un proceso de democratización del ingreso al Estado, con el objetivo de que el ingreso sea por mérito y no por amiguismos políticos. A su vez, gracias a esta política, todos los ciudadanos tendrían iguales posibilidades de acceder a un puesto en la Administración Pública.

A modo de cierre, puede decirse que el Derecho de Acceso a la Información Pública es la precondition para que la sociedad pueda controlar a sus representantes y participar de la Nueva Gestión Pública, a través de la elaboración y evaluación de las políticas públicas. El Estado que se configura desde este modelo de gestión, es transparente, rinde cuentas a su sociedad y le permite a la misma acceder a la información que yace en su poder. Es decir, para que se ejerza la participación que la NGP propone, es condición sine qua non la Transparencia de la Administración Pública y el Acceso a la Información Pública, la cual genera más transparencia. Es importante destacar, que el DAIP no se convertirá en una práctica de uso común hasta que la sociedad entienda que lo público también es su responsabilidad, ya que el Estado es constitutivo, y no exterior, a ella.

9 BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian (2000); “*El acceso a la información como derecho*”. En Anuario de Derecho a la Comunicación, Año 1 Vol. 1, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.
- ACKERMAN, John M. y SANDOVAL, Irma E. (2005); “*Leyes de Acceso a la Información en el mundo*”. Cuaderno de Transparencia N°7, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México.
- AGUILAR RIVERA, José A. (2008); “*Transparencia y Democracia: llaves para un concierto*”. Cuaderno de Transparencia N°10, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1993); “*El estudio de las políticas públicas*”. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.
- AGUILAR, Luis F. (2007); “*El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*”. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 39, Caracas.
- ALÉN, Luis Hipólito y DUHALDE, Eduardo Luis (2007); “*Teoría Jurídico-Política de la Comunicación*”. EUDEBA, Buenos Aires.
- Alianza Regional por la Libre Expresión e Información (2012); “*Saber más IV. Informe regional sobre acceso a la información pública y la alianza de Gobierno Abierto*”. [en línea] [consulta: 15 de octubre de 2012], disponible en <http://www.alianzaregional.net/wp-content/uploads/SABER-MAS-IV.pdf>.
- Alianza Regional por la Libre Expresión e Información; “*Informe Regional del Estado de Situación de Acceso a la Información Pública*”. Informe presentado en el 143° Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, 24 de octubre de 2011. [en línea] [consulta: 3 de julio de 2012], disponible en <http://www.redrta.org/Publicaciones/Alianza%20Regional.pdf>.
- APAZA, Carmen R. (2011); “*Estudio comparativo sobre procesos de reforma de estructuras públicas en países seleccionados*”. Secretaría de Asunto Políticos y

Departamento para la Gestión Pública Efectiva, Organización de los Estados Americanos (OEA). [en línea] [consulta: 19 de diciembre de 2012], disponible en <http://www.oas.org/es/sap/docs/dgpe/EstudioComparativo2011.pdf>.

- AROCENA, Rodrigo (2005); “*Uruguay en la nueva ola de las izquierdas latinoamericanas*. Revista Nueva Sociedad N° 197, Caracas. [en línea] [consulta: 7 de junio de 2012], disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/3265_1.pdf.
- BACHELARD, Gastón (1979); “*La formación del espíritu científico*”. SIGLO XXI, México.
- BERRETA, Nora (2007); “*Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina. El caso de Uruguay*”. Documentos Estudios de Casos del CLAD, N° 3. [en línea] [consulta: 29 de enero de 2013], disponible en http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/brasil.pdf.
- BOBBIO, Norberto (1986); “El futuro de las democracias”. México. Citado en RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2008): *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política* (Cuaderno de Transparencia N°4, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México).
- BOTERO, Catalina (2011); “*Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011*”, *Volumen II*. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de expresión, OEA. [en línea] [consulta: 19 de noviembre de 2012], disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/2012%2003%2021%20Informe%20Anual%20RELE%202011%20impresion.pdf>.
- BOURDIEU, Pierre (1995); “*Respuestas. Por una Antropología reflexiva*”. Grijalbo, México.
- BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; y PASSERON, Jean-Claude (1975); “*El oficio de sociólogo*”. Siglo XXI, Buenos Aires.

- CANZANI, Agustín (2010); “*Un país suavemente ondulado. Resultados y desafíos de las elecciones uruguayas de 2009*”. Revista Nueva Sociedad N° 225, Buenos Aires. [en línea] [consulta: 7 de junio de 2012], disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/3670_1.pdf.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD- (1998); “*Una Nueva Gestión Pública para América Latina*”. [en línea] [consulta: 15 de enero de 2013], disponible en <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>.
- CORTI, Analía; CANEIRO, Mariángeles; PRATS, Martín; LANZA, Edison (2010). “*Índice de Transparencia Activa en Línea. El Estado uruguayo y la provisión de información pública a través de la web*”. Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública (CAinfo) / Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (Ielsur).
- DE ARMAS, Gustavo; LUZURIAGA, Andrea; y MACHADO, Florencia (2010); “*Cuestiones de Agenda. Estado, sociedad y participación social en el gobierno del Frente Amplio. Análisis de algunas experiencias*”. Fundación Friedrich Ebert en Uruguay e Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. [en línea] [consulta: 17 de diciembre de 2012], disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/06886.pdf>.
- “*El sentido de las técnicas en el diagnóstico desde la comunicación*”. Taller de planificación de procesos comunicacionales, La Plata, 2009.
- ELMIGER, María Belén y GÜIDA, María Clara (2009); “*Derecho de acceso a la información pública*”. Documento de la cátedra Aguiar – Legislación Comparada, MIMEO, Buenos Aires.
- FONT, J. y BLANCO, I.; “*Nuevos mecanismos participativos y democracia participativa*”. Ponencia presentada en Jornadas sobre democracia participativa, en la Universidad Politécnica de Valencia, 2003. Citado en Guía de E-participación: conceptos básicos y buenas prácticas (AGESIC, 2012).

- FUMEGA, Silvana; LANZA, Edison; SCROLLINI, Fabrizio (2011); “*Venciendo la cultura del secreto. Obstáculos en la implementación de políticas y normas de acceso a la información pública en siete países de América Latina*”. Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública (CAinfo), Montevideo.
- FUMEGA, Silvana; SCROLLINI, Fabrizio; LANZA, Edison (2009); “*Ley 18.381 Derecho de Acceso a la Información Pública Uruguay. Guía para periodistas*”. Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo)/ Banco Mundial en Uruguay.
- GENRO, Tarso (1998); “*El presupuesto participativo y la democracia*”. En De Souza, Ubiratan; Presupuesto participativo. La experiencia de Porto Alegre. EUDEBA, Universidad de Buenos Aires, Instituto de Estudios y Formación Central de los Trabajadores Argentinos CTA, Buenos Aires.
- GINZBURG, Carlo (1976); “*El queso y los gusanos*”. Muchnik Editores SA, Barcelona.
- Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay -Ielsur- (2006); “*Estudio sobre armonización legislativa conforme a los Tratados de Derechos Humanos ratificados por Uruguay u otras normas legales con fuerza vinculante*”. Montevideo. [en línea] [consulta: 16 de octubre de 2012], disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7809.pdf?view=1>.
- “*La transparencia: elemento básico de un régimen democrático*”, [en línea] [consulta: 6 de febrero de 2013), disponible en <http://www.fusda.org/REVISTA%208%20-3TRANSPARENCIA.pdf>.
- LANZA, Edison y BUQUET, Gustavo (2011); “*La Televisión Privada Comercial en Uruguay. Caracterización de la concentración de la propiedad, las audiencias y la facturación*”. Friedrich-Ebert-Stiftung, Montevideo.
- LANZA, Edison y LÓPEZ GOLDARACENA, Oscar (2009); “Uruguay”. En *Mordazas Invisibles. Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la Radiodifusión* (pp. 229-248). Programa de legislaciones y derecho a la comunicación, Asociación Mundial de Radios Comunitarias - América Latina y Caribe, AMARC ALC, Buenos Aires. [en línea]

[consulta: 1 de octubre de 2012], disponible en http://www.amarc.org/documents/books/Libro_LasMordazasInvisibles.pdf.

- LISSIDINI, Alicia (1998); “*Una mirada crítica a la democracia directa: el origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay*”. En Revista Perfiles Latinoamericanos N° 12, Volumen 7, FLACSO, México. [en línea] [consulta: 7 de junio de 2012], disponible en <http://publicaciones.flacso.edu.mx/images/Perfiles/perfiles12/12Lissidini.pdf>.
- LÓPEZ, Andrea (2003); “*La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual*”. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N° 68, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Dirección de Estudios e Información.
- MOREIRA, Carlos. “*Una mirada a la democracia uruguaya. Reforma del Estado y delegación legislativa*”. Ponencia presentada en V Congreso Nacional de Ciencia Política, Río Cuarto, 14 al 17 de noviembre de 2001. [en línea] [consulta: 7 de junio de 2012], disponible en <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/V/docs/iazsetta/carlos-moreira.pdf>.
- NIKKEN, Pedro (1994); “*El concepto de Derechos Humanos*”. En Estudios Básicos de Derechos Humanos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos San José, Costa Rica.
- O’DONNELL, Guillermo (1985); “*Apuntes para una teoría del Estado*”. En Oszlak, Oscar (comp); *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Paidós, Buenos Aires.
- O’DONNELL, Guillermo (1992); “*¿Democracia delegativa?*”. En Cuadernos del CLAEH, 2a. Serie, Año 17, N° 1, (pp. 5-20), Montevideo. Citado en MOREIRA, Carlos: *Una mirada a la democracia uruguaya. Reforma del Estado y delegación legislativa* (Ponencia presentada en V Congreso Nacional de Ciencia Política, Río Cuarto, 14 al 17 de noviembre de 2001).
- O’DONNELL, Guillermo (2001); “*Accountability Horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*”. En POSTData, Revista de Reflexión y Análisis Político, N° 7, pp. 11-34, Buenos Aires.

- OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1984); *“Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”*. En Kliksberg, Bernardo y Sulbrandt, José (comp.); Para investigar la Administración Pública, INAP, Madrid.
- POLLIT, Christopher y BOUCKAERT, Geert (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press, Oxford. Citado en LÓPEZ, Andrea (2003): *La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual*. (Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N° 68, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Dirección de Estudios e Información).
- ROBIROSA, Mario (1990). *“Turbulencia y planificación social”*. Siglo Veintiuno, España.
- ROBIROSA, Mario (1998); *“La participación en la gestión. Justificación, malos entendidos, dificultades y estrategias”*.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús (2008); *“Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política”*. Cuaderno de Transparencia N°4, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México.
- ROSSI, Diego (2006). *“Acceso y participación en el nuevo siglo. Limitaciones de la política, condicionamientos de los conglomerados”*. Documento de la cátedra Mastrini de Políticas y Planificación de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- TAMAYO SAEZ, Manuel (1997). *“El análisis de las políticas públicas”*. En Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.); *La nueva Administración Pública*. Alianza Universidad Madrid.
- UÑA, Gerardo (2010); *“Desafíos para el Presupuesto en América Latina. El Presupuesto basado en Resultados y los Sistemas de Administración Financiera”*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile. [en línea] [consulta: 23 de enero de 2013], disponible en http://www.eclac.cl/ilpes/panorama/documentos/INFORME_GERARDO_UNA.pdf.

- VASILACHIS DE GIALDINO, Irene (2006); *“Estrategias de investigación cualitativa”*. Gedisea Editorial, Barcelona. [en línea] [consulta: 10 de octubre de 2012], disponible en <http://tecnoeduka.orgfree.com/documentos/investiga/articulos/investigacion%20cualitativa%20-%20vasilachis.pdf>.
- VERGARA, Rodolfo (2005); *“La transparencia como problema”*. Cuaderno de Transparencia N°5, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México.

9.1 Fuentes primarias consultadas

Carta magna

- Constitución de la República Oriental del Uruguay (versión 2004).
www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm.

Leyes DAIP y Transparencia

- Ley N° 18.381/008 de Acceso a la Información Pública, su Decreto reglamentario N° 232/010 y Decreto N° 484/009 de Transparencia Activa en el Derecho de Acceso a la Información Pública. www.impo.com.uy/bancodatos/informacion.htm.
- Ley N° 18.220/007 Sistema Nacional de Archivos
www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18220&Anchor y su Decreto reglamentario www.agn.gub.uy/.
- Ley N° 18.331/008 Protección de Datos Personales y Acción de “Habeas Data”.
www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18331&Anchor.
- Ley N° 17.060/998 Normas referidas al uso indebido del poder público (corrupción)
www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17060&Anchor y su Decreto reglamentario N° 354/999.
www.elderechodigital.com/acceso1/legisla/decretos/d9900354.html.

Leyes de presupuesto y rendición de cuentas

- Ley N° 17.930/2005, correspondiente al Presupuesto Nacional Período 2005- 2009:
www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17930&Anchor.
- Ley N° 18.719/2010, correspondiente al Presupuesto Nacional Período 2010-2014:
www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18719&Anchor.
- Ley N° 18.046/006 - Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 2005:
www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18046&Anchor.
- Ley N° 18.172/007 - Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 2006:
www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18172&Anchor.
- Ley N° 18.362/008 - Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 2007:
www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18362&Anchor.
- Ley N° 18.601/009 - Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 2008: 200.40.229.134/Leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18601&Anchor.
- Ley N° 18.691/010- Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 2009: 200.40.229.134/Leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18691&Anchor.
- Ley N° 18.834/011- Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 2011:
www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18834&Anchor.
- Ley N° 18.996/012 - Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 2011:
www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18996&Anchor.

Leyes de radiodifusión

- Decreto-Ley N° 14.671/1977 de Radiodifusión
www.espectador.com/text/documentos/doc05293.htm.
- Ley N° 18.232/007 de Servicio de Radiodifusión Comunitaria
<http://200.40.229.134/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18232>.

Tratados Internacionales ratificados por Uruguay

- Declaración Universal de Derechos Humanos
<http://www.un.org/es/documents/udhr/>.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
<http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>.
- Proclamación de Teherán
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/34/pr/pr38.pdf>.
- La Convención de la Organización de las Naciones Unidas contra la Corrupción
http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm.
- Convención Interamericana contra la Corrupción
<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html>.
- Declaración Interamericana de Principios sobre Libertad de Expresión y Derechos Humanos <http://www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm>.
- Los Principios de Lima
http://www.right2info.org/resources/publications/ngo-statements/ngo-statements_lima-principles_esp.

Listado de las Páginas Web de los organismos públicos uruguayos consultados

- Presidencia de la República Oriental del Uruguay: <http://presidencia.gub.uy>.
- Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (AGESIC):
<http://www.agesic.gub.uy>.
- Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP): <http://www.uaip.gub.uy/>.
- Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP): <http://www.jutep.gub.uy/>.

- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP): <http://www2.opp.gub.uy/>.
- Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV): www.agev.opp.gub.uy .
- Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC): <http://www.onsc.gub.uy/>.
- Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP): www.onsc.gub.uy/enap.
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES): <http://www.mides.gub.uy/>.
- Universidad Nacional de la República: <http://www.rau.edu.uy/>.
- Auditoría Interna de la Nación (AIN): <http://www.ain.gub.uy/>.
- Tribunal de Cuentas (TC): <http://www.tcr.gub.uy/>.
- Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA): <http://www.tca.gub.uy/>.
- Archivo General de la Nación (AGN): <http://www.agn.gub.uy/>.
- Poder Legislativo Nacional: <http://www.parlamento.gub.uy>.
- Poder Judicial Nacional: <http://www.poderjudicial.gub.uy/>.
- Cámara de Representantes: <http://www.diputados.gub.uy/>.
- Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales:
<http://www.impo.com.uy>.

Materiales y documentos gubernamentales:

Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP)

- Ética y Función Pública. Serie: Manuales de Capacitación N° 1. Montevideo: 2009.
<http://www.jutep.gub.uy/documents/10157/de195ce4-d1e3-4409-b4c3-346f808d0e4a>.
- El marco institucional contra la corrupción. Cuaderno de Divulgación N° 2. Montevideo. <http://www.jutep.gub.uy/documents/10157/7a24c2f5-d47e-47f2-8ae6-f916307ccc93>.

Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP)

- Informe anual 2008-2009 y 2010-2011
<http://www.uaip.gub.uy/inicio/institucional/institucional-estadisticas/>.

- Resoluciones, actas y dictámenes 2009-2010-2011-2012-2013
<http://www.uaip.gub.uy/inicio/institucional/estructura/consejo-ejecutivo/>.
- Curso en línea de Acceso a la Información Pública: e-learning. www.uaip.gub.uy/e-learning/player.html.

Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (AGESIC)

- E-participación. Conceptos básicos y buenas prácticas. versión 1.0 – 2012
http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/2481/1/guia_eparticipacion_2012.pdf.
- Agenda Digital Uruguay 2008-2010
http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/447/1/agenda_digital2008_2010.pdf.
- Agenda Digital Uruguay 2011-2015
http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/1443/1/agesic/mapa_de_ruta:_agenda_digital_uruguay_2011-2015.html.
- Sociedad de Gobierno Abierto. Plan de Acción Uruguay 2012.
http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/2065/1/planacciongobiernoabierto_1.pdf.

Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC)

- VILLANUEVA, Sergio R. y CARRIZO, Luis; *“La Escuela Nacional de Administración Pública de Uruguay y la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas: nuevas sinergias para generar conocimiento compartido”*. XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 9 - 12 noviembre 2010.
- VILLANUEVA, Sergio; *“La formación de los niveles directivos: la experiencia uruguaya”*. XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 9 - 12 noviembre 2010.
- NISIVOCCIA, Gustavo; *“La gestión humana del Estado frente a la reforma del Estado: el papel del servicio civil en la profesionalización de la función pública”*.

XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 9 - 12 noviembre 2010.

9.2 Fuentes secundarias consultadas

Listado de las Páginas Web de Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones Internacionales

- Article 19: www.article19.org.
- Uruguay Transparente <http://www.uruguaytransparente.org.uy/> .
- Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública (CAinfo): www.cainfo.org.uy/ .
- ¿Qué Sabés?: <http://www.quesabes.org/>.
- Alianza Regional por la Libre Expresión e Información: www.alianzaregional.net.
- Organización de los Estados Americanos (OEA): www.oas.org/es/.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (CIDH): www.oas.org/es/cidh/expresion/index.asp.

Diarios uruguayos

- Diario El Observador: <http://www.elobservador.com.uy>.
- Diario El País: <http://www.elpais.com.uy/>.

10 ANEXO

10.1 Entrevista a Santiago Sánchez

Periodista del diario La Diaria. Entrevista realizada a través del correo electrónico el 26/02/2013.

1. a. ¿Qué cambios produjo la sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública?

b. ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de dicha Ley?

a. Sin haber trabajado en el periodismo antes de que se promulgara la Ley en 2008, tengo entendido que ésta es en el único instrumento institucional y legal por el cual los ciudadanos le pueden pedir información al Estado, y eso no es para nada menor. Anteriormente a esto, la posibilidad de los ciudadanos (y obviamente también de la prensa), de acceder a la información pública estaba sujeta a la discrecionalidad de los jefes.

b. La fortaleza de la Ley es que establece un procedimiento administrativo claro y exigente, con plazos relativamente cortos y se trata de un recurso para el cual no es necesario dar ningún tipo de justificación.

Entre las debilidades me voy a explayar más: 1. Si los organismos no contestan uno termina obligado a ir a la instancia judicial, y eso cuesta dinero. 2. Las excepciones a la publicidad de la información del art. 9 y del art. 10 son muy generales (y el Estado uruguayo hace abuso de ello). 3. La Ley no incluye empresas privadas que brindan servicios públicos, organismos binacionales y sociedades anónimas o fideicomisos que integra el Estado. 4. El diseño institucional de la Ley es muy débil. El órgano encargado de velar por su cumplimiento, la Unidad de Acceso a la Información Pública, no tiene autonomía presupuestal, y si bien técnicamente debería tener autonomía política, en los hechos depende del Poder Ejecutivo, puesto que sus jefes son designados directamente desde allí. 5. La Ley está muy lejos de cumplirse a rajatabla en Uruguay porque el organismo de control no puede hacer frente a su aplicación. 6. Los funcionarios públicos no entienden cómo funciona la ley (y a veces los jefes tampoco). Incluso he escuchado

de secretarios de Estado enojados con medios de prensa por recibir solicitudes de Acceso a la Información [Pública] de sus periodistas.

2. Las políticas de Transparencia en la Administración Pública, la Rendición de Cuentas y la Profesionalización de la carrera administrativa, ¿qué beneficios acarrear para la Democracia uruguaya?

No soy un experto en políticas administrativas y además tengo que agregar que el tema de las rendiciones de cuentas y la profesionalización de la carrera administrativa se encuentra en una etapa de reforma de la que prefiero no expresarme, por la complejidad del asunto y porque no tengo una opinión verdaderamente formada sobre el tema.

Sí puedo decir que en los últimos años ha habido en el Uruguay un avance en las políticas de Transparencia y en la carrera administrativa. El mecanismo de concurso se ha hecho comenzado a implementar de forma masiva (como muestra de eso puede ver el portal www.uruguayconcurso.gub.uy donde se exponen todos los concursos diariamente), desplazando en buena parte al ingreso clientelístico que existió para ejercer la función pública en el país (que tampoco ha desaparecido). Eso ha mejorado sin dudas la Transparencia en la Administración Pública y democratizado también el ingreso al Estado. Los mecanismos de Rendición de Cuentas de las oficinas públicas, en cambio, no muestran la misma evolución. En pocos casos se hace público la evaluación de las políticas públicas y en general los análisis que llegan a la ciudadanía tienden a referirse simplemente al gasto ejecutado, o a un indicador concreto de la política que se está llevando adelante, que en general es importante pero no sirve para su análisis global.

3. Uruguay, ¿se encuentra cerca o lejos de una Cultura de la Transparencia?, entendiendo por Cultura de la Transparencia un sistema donde está garantizado el derecho de las personas a acceder a la información pública y donde se promueve la transparencia de la función administrativa, donde Acceso a la Información Pública y Transparencia son valores arraigados tanto en la sociedad como en el poder público.

La misma Ley de Acceso a la Información Pública ha cambiado bastante y seguramente contribuirá a cambiar aún más la transparencia con la que se manejan las instituciones públicas. Sin embargo, los obstáculos que existen a la ley, la falta de voluntad que a veces hay entre los jerarcas y una suerte de cultura del secreto que existe entre muchos funcionarios públicos (que quizás tenga mucho que ver con la forma clientelística con que se manejó el ingreso a la función pública en Uruguay a partir del neobatallismo), me hacen pensar que todavía estamos lejos de una Cultura de Transparencia. Ni el poder público suele tener la costumbre de exponer datos al público, pero tampoco la sociedad suele reclamarle datos a ese poder, y si los consigue se lo ve más como un favor del jerarca que como su obligación. Desde ese punto de vista, Uruguay se encuentra bastante lejos de una Cultura de Transparencia.

4. En los últimos años, el gobierno uruguayo convirtió a la Transparencia y al DAIP en pilares fundamentales de su política de Estado. ¿Es correcta o incorrecta esta afirmación? ¿Por qué?

No me gusta que las cosas sean blanco o negro, pero dudo mucho de que la Transparencia y el Acceso a la Información Pública sean pilares fundamentales en la política del Estado uruguayo, por lo que a mí juicio la frase sería una exageración y, por lo tanto, incorrecta. Lo que sí es cierto es que desde que el Frente Amplio asumió el poder en 2005 ha habido un mayor énfasis en garantizar la transparencia de la gestión, algo que sin embargo varió mucho según la oficina pública. Reflejo de este cambio es, además de la Ley de Acceso a la Información Pública, el cambio de enfoque con los temas del "pasado reciente" (que incluyen una Ley de Archivo Nacional de la Memoria) y la creación del Sistema Nacional de Archivos (cuya reglamentación sin embargo duró cinco años).

5. Desde el año 2005, se viene desarrollando en Uruguay espacios de participación social, como los consejos sociales departamentales y los consejos de salarios. a. ¿Cuál es su valoración respecto de estos espacios? b. ¿Qué problemas los atraviesan? ¿En qué se beneficia la sociedad con ellos? d. ¿Qué otros mecanismos de participación reconoce?

a. Cuando este tipo de espacios logran tener influencia real en las acciones que realiza el Estado, o en las decisiones políticas que toma un gobierno, creo que es interesante de que existan, porque le permite a organizaciones sociales expresarse y tener una mejor influencia en el gobierno. Pero si son meras instancias decorativas no solo no sirven para nada, sino que además deslegitiman la institución, y por lo tanto terminan socavando la democracia.

b. Sin adentrarme mucho en un área que no conozco, el problema de este tipo de representación de la sociedad es que deja afuera a los ciudadanos que no tienen una militancia por ninguna causa, que supongo que deben ser la gruesa mayoría. Si bien en casos como en los Consejos de Salarios, las decisiones que se toman repercuten en todos los trabajadores del rubro, la cocina de la negociación está en quienes representan a los trabajadores organizados, que son unos pocos.

c. Además de lo dicho en el punto "a", en la medida de que este tipo de organizaciones con representación social sean exitosas, van a contribuir a que más personas se vuelquen a militar y hacer valer sus intereses sociales, dejando de lado la indiferencia ante lo público y comprometiéndose con causas que crean útiles.

d. Hay numerosos organismos públicos e incluso empresas estatales que tienen dentro de su directorio a representantes de los trabajadores, como el Banco de Previsión Social, la Administración Nacional de Enseñanza Pública o la Administración de Servicios de Salud del Estado. También existen instancias concretas previstas en leyes como el Congreso Educativo, los Consejos Vecinales en Montevideo, los Consejos de Participación de los centros educativos previstos en la Ley de Educación y los Cabildos abiertos de los gobiernos municipales. De todos estos algunos funcionan mejor que otros, siendo para mí la experiencia más arraigada en el país la de los Consejos de Salario.

10.2 Entrevista a Edison Lanza

Presidente de CAinfo y miembro del Consejo Consultivo de la UAIP.

Entrevista realizada vía Skype, 25/02/2013.

Desde el 2005, ¿las políticas de Transparencia y Acceso a la Información Pública se han fortalecido?

Sí, hubo un cambio sustantivo con la llegada del Frente Amplio al gobierno. Los partidos tradicionales sistemáticamente se opusieron a la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública y otros instrumentos relacionados con el tema de Transparencia y Derecho a la Información, la despenalización de los delitos de comunicación, la Ley de Protección de Datos Personales. Desde el punto de vista del marco regulatorio, hubo un cambio sustantivo y un cumplimiento con el programa del Frente Amplio, que guarda coherencia con los reclamos de transparencia que desde la oposición había introducido. A partir de ahí, la instrumentación e implementación de la ley tuvo y tiene sus altas y sus bajas, sus claros y oscuros. Sin perjuicio de que se puso en marcha la ley, y de que se estableció la institucionalidad, que básicamente es la Unidad de Acceso a la Información Pública, y algunas unidades de enlaces en los distintos organismos, la política de instrumentación tiene debilidades. En el primer gobierno, la ley fue aprobada finalmente a mitad del período, sin la ley de presupuesto de por medio, que estructura el gasto del Estado, y la implementación fue limitada por estas razones. Por eso, nosotros esperábamos que en el actual gobierno, con la ley ya vigente, ya aprobada y en funcionamiento, se implementara una política pública con más recursos, con más fortaleza, con otra perspectiva (la ley de presupuesto quinquenal de cada Administración marca las prioridades). Desde ahí hasta la actualidad, la voluntad política del Poder Ejecutivo ha tenido con este tema sus claros y oscuros; la UAIP no ha tenido grandes recursos para implementar sus políticas, depende presupuestalmente de lo que establece AGESIC (la cual depende de Presidencia). En este sentido los recursos para el Acceso a la Información Pública siempre han sido escasos.

Por otro lado, la política de designación de los directores de la UAIP no ha sido del todo clara. Renunció una de las directoras por falta de apoyo, ella lo denunció públicamente. Renunció Sonia Sena y asumió Delpiazzo, y la designación no fue mediante

un proceso público y transparente como todos hubiésemos esperado de la designación de un cargo que tiene que ver con la Transparencia y el Acceso a la Información Pública (más allá de que sea competente).

Para agregar, hay casos donde el Poder Ejecutivo desacredita a la UAIP. Por ejemplo, el Poder Ejecutivo le revocó una orden de desclasificación que le hizo la Unidad al Banco Central. Es una clara prueba de que la UAIP no tiene autonomía real respecto del Poder Ejecutivo para la toma de decisión sobre aspectos de cumplimiento del derecho. En muchos casos, la decisión final la tiene el Poder Ejecutivo.

¿La UAIP solo hace recomendaciones o sus decisiones son vinculantes?

Sus recomendaciones no son vinculantes, pero en la institucionalidad uruguaya, en su cultura institucional, está mal visto que si un organismo especializado hace una recomendación, no se acate. Ha pasado con organismos poderosos como el Banco Central o ANTEL (empresa de teléfonos) que se han resistido. También es cierto que ellos pueden presentar, contra una resolución administrativa cualquiera, un recurso para impugnar; eso es lo que hizo el Banco Central. Pero el Poder Ejecutivo en lugar de apoyar la resolución de la Unidad la revocó, diciendo que el Banco Central podía mantener bajo reserva una información pública (el manual con el que realiza las inspecciones y certificaciones de los bancos) sin justificar por qué razones debía ser secreta esa información.

Por otro lado, también es cierto que el Poder Ejecutivo y la AGESIC se están ligando a los esfuerzos de Gobierno Abierto y han trazado un plan de acción bastante interesante y han generado un ámbito de discusión con la sociedad civil por el tema de Gobierno Abierto, que es una cuestión favorable.

Si uno navega por Internet las páginas Web de los organismos públicos, se encuentra con varias políticas sobre Acceso a la Información Pública, Transparencia y Gobierno Abierto; cada Portal Web tiene su solapa de Transparencia. Es decir, a la distancia se ve que en Uruguay se ha construido una institucionalidad fuerte en esta materia.

Esto uno lo tiene que ver en términos comparativos. El derecho está reconocido, acá nadie lo discute, la ley ha sido bien vista y bien recibida por la mayor parte de los organismos y funcionarios públicos. Es un avance sustantivo respecto de otros países como

Argentina y Venezuela, donde el derecho no es reconocido. Por otro lado, está la implementación de la ley que requiere recursos, políticas públicas; hay una cuestión de voluntad política pero también de problemas de gestión del Estado uruguayo. A nivel de implementación, faltan instructivos, capacitación en profundidad del aparato del Estado, seguimiento, que mejorarían el Acceso a la Información Pública.

¿Hay campañas de difusión del DAIP?

No se ha hecho una campaña masiva de difusión, salvo alguna campaña del diario oficial.

Podríamos decir, que Uruguay se está acercando hacia una Cultura de la Transparencia, pero falta trabajar a nivel de implementación y difusión.

Exacto, y de seguimiento. Hay que generar una institucionalidad para la transparencia, esto no es mágico tras la aprobación de una ley, como lo ha hecho muy fuerte México con el IFAI y el Consejo para la Transparencia de Chile. Yo creo que ahí Uruguay está un escalón por abajo, tiene que mejorar su proceso de implementación, mejorar la autonomía de la Unidad, generar más capacidad institucional para diseminar el derecho. Habrá que ver en el futuro si se crea un Instituto como decíamos desde la Sociedad Civil antes de que la ley se aprobara.

¿Cómo funcionan las instancias de participación y de e-participación, como por ejemplo las consultas públicas online?

Cuando se dan esas instancias la gente participa. Por ejemplo, se aprobó hace tiempo un Decreto para la transición a la TV Digital y se puso en consulta pública, la gente participó. Pero después se hicieron modificaciones sobre el Decreto y no se llamó a consulta pública. Hay mucha incoherencia y falta de regulación de los procesos de participación. El Poder Ejecutivo alienta la participación pero por otro lado a veces toma decisiones sin consultas públicas. Falta una Ley Nacional de Participación que articule todo esto. Es muy irregular el tema.

Mecanismos de participación social institucionalizados hay muchos, tiene que ver con la historia constitucional o de algunos organismos como el Banco de Provisión Social,

que es público y tiene participación de empresarios y trabajadores en su Directorio. Ahora se generó una Junta de Salud Pública donde participa la sociedad civil, en mesas de diálogo. Hay que darle a todo esto un marco más general e institucionalizado para que no sean políticas aisladas. Incluso, hay que estudiar las experiencias actuales de participación, o las de los últimos tiempos. Por ejemplo, hay un Consejo Asesor de Radios Comunitarias que controla la asignación de frecuencias para que sea por concurso y mediante audiencias públicas. Funciona con bajos recursos y lo manejan integrantes de organizaciones civiles; el Estado no tiene una política de apoyo a este tipo de Consejos.

Las políticas de transparencia y el DAIP ¿qué beneficios acarrearán para la democracia uruguaya?

Son herramientas de rendición de cuentas. Lo mismo la Transparencia Activa, que pone a disposición de los ciudadanos información para monitorear los programas de gobierno y el gasto público. También como instrumento para protección de otros derechos y para monitoreo social.

¿Se podría decir que el Consejo Consultivo es una instancia de participación dentro de la UAIP?

El Consejo Consultivo es una instancia de participación y consulta para el desarrollo de la política pública de Acceso a la Información [Pública]. Tiene una competencia básicamente consultiva y evacúa dudas al Consejo Ejecutivo, lo asesora. Por ejemplo, llegó a la UAIP un pedido para armonizar “Seguridad Nacional y Acceso a la información Pública”; se hizo una sesión especial para discutir una posición y hacer recomendaciones. Habría que revisar un poco esto a la luz de la experiencia pero en general, cuando se ha convocado al Consejo Consultivo, funcionó bien. En América Latina, Uruguay es el único país que tiene una instancia institucionalizada de participación y consulta, compuesta tanto por funcionarios como por representantes de la sociedad civil (Edison Lanza por CAinfo, un representante de la Universidad de la República y un representante de una Universidad privada).

¿Qué obstáculos atraviesa el portal Qué Sabés? ¿Tiene apoyo gubernamental?

El portal es un portal de la sociedad, construido y financiado por organizaciones de la sociedad civil que trabajan en temas de transparencia como es CAinfo y Data. No le pedimos permiso al Estado para hacerlo, se lo comunicamos. Fue creado bajo la concepción de que la accesibilidad universal a la información pública implica usar tecnologías como Internet y la posibilidad de facilitarle a la gente los pedidos. Surgieron obstáculos más que nada de orden burocrático, no político, para poner en marcha el sitio. Hicimos una denuncia en el mes de diciembre ante la UAIP para poner en conocimiento todas las trabas que los organismos nos pusieron para contestar pedidos de información a través de la Web.

Cuando se sanciona la ley, era remota la posibilidad de que todo se hiciera a través de Internet. Pero la UAIP interpreta la ley en el ámbito de la Administración Pública y la adecúa a los cambios tecnológicos. La UAIP efectivamente dijo que se pueden hacer pedidos de manera remota. Los organismos se van acostumbrando, hasta es más fácil para ellos. No es sólo cuestión de voluntad política sino más bien necesidad de un cambio cultural, de rutinas, de capacitación. Hay organismos que tienen voluntad de responder pero se demoran porque no tienen procedimientos internos previstos para eso. Lentamente, cada organismo está designando un responsable de Acceso a la Información Pública, que es el enlace con los demás organismos.

Probidad y Transparencia, la pata débil de la Cultura de la Transparencia

No hay actualización de las políticas anticorrupción. Mejoró el acceso a los cargos públicos pero las Declaraciones Juradas siguen siendo reservadas a los ciudadanos (excepto la del Presidente y del Vicepresidente); el Tribunal de Cuentas sigue señalando vicios de las contrataciones estatales y no tiene fuerza vinculante para pararlas. Hay una agenda ahí frenada, la actualización de la ley Anticorrupción.

10.3 Entrevista al Consejo Ejecutivo de la UAIP

Conforman el Consejo Ejecutivo:

-Dr. Gabriel Delpiazzo.

-Abog. María del Carmen Ongay.

-Ing. Virginia Pardo, en atribuciones delegadas por Ing. José Clastornik.

Entrevista Realizada a través del correo electrónico el 26/02/2013.

¿Qué cambios produjo la sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública?

¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de dicha ley?

La aprobación de la ley significó un hito en el país en materia de Acceso a la Información Pública. Esto implicó un cambio de paradigma en donde se pasó de concebir la información pública como poder del funcionario a concebir la misma como un bien público propiedad de las personas. Estamos en pleno proceso de cambio.

Su principal fortaleza es el reconocimiento a texto expreso del derecho de todas las personas al Acceso a la Información Pública, así como la creación de la UAIP como órgano garante de dicho derecho fundamental.

Como aspecto a mejorar cabe señalar la falta de potestades sancionatorias de la Unidad. Esto no es casual, sino que responde al espíritu del legislador de promover un proceso progresivo de implementación de la ley, atento al cambio cultural que el mismo implica. En tal sentido, para estos primeros años de vigencia de la ley se prefirió un órgano de control que acompañe a los organismos en dicho proceso, asesorando y colaborando en los cambios necesarios para la tutela efectiva del derecho.

¿Qué beneficios acarrea para la democracia uruguaya la política de transparencia?

Una ciudadanía más informada es una ciudadanía más participativa. Es que el Acceso a la Información [Pública] es un presupuesto necesario para poder participar en las decisiones públicas. Por lo tanto, un Estado transparente lleva a que la sociedad se involucre en el diseño y el control de las políticas públicas.

Uruguay, ¿se encuentra cerca o lejos de una Cultura de la Transparencia?, entendiéndolo por Cultura de la Transparencia un sistema donde está garantizado el derecho de las personas a acceder a la información pública y donde se promueve la Transparencia de la función administrativa, donde Acceso a la Información Pública y Transparencia son valores arraigados tanto en la sociedad como en el poder público.

Uruguay se encuentra transitando este camino, conducente a instalar una Cultura de la transparencia. En estos años se han realizado diversas acciones en la materia que han llevado al país a estar primero en el Índice de Transparencia en América Latina.

Desde la sanción de la ley, se ha trabajado intensamente con los distintos organismos públicos, con el objeto de garantizar una tutela efectiva del Derecho de Acceso [a la Información Pública] de las personas. Dentro de estas iniciativas se destacan jornadas de capacitación a funcionarios, designación de referentes en cada organismo y la primera edición del premio a la Transparencia en 2012. Sobre esta base, hay que seguir construyendo una Cultura de la Transparencia entre todos, lo que implica también difundir la Ley ante la ciudadanía, para que todos sepan que tienen derecho a acceder a la información pública.

En los últimos años, el gobierno uruguayo convirtió a la Transparencia y al DAIP en pilares fundamentales de su política de Estado. ¿Es correcta o incorrecta esta afirmación? ¿Por qué?

Efectivamente es correcta esa apreciación y así lo ha demostrado recientemente en distintas actuaciones. A modo de ejemplo, cabe señalar que la Transparencia y el Acceso a la Información Pública son principios rectores de diversas metas fijadas en la Agenda Digital Uruguay 2011 – 2015.

Asimismo, Uruguay se ha adherido al Open Government Partnership (“Sociedad de Gobierno Abierto”), asumiendo un compromiso país respecto a la promoción de la transparencia, la participación y la colaboración como pilares de un Gobierno Abierto. Dicho compromiso ha quedado plasmado en el “Plan de Acción de Gobierno Abierto de Uruguay de 2012”, aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo.

¿El hecho de que la UAIP funcione bajo la órbita de AGESIC, la cual depende de Presidencia, es un obstáculo para su funcionamiento o un beneficio? ¿Por qué?

En realidad no influye negativamente, ya que la Ley dota a la Unidad de la más amplia autonomía técnica y sus integrantes son designados en función de sus antecedentes personales, profesionales y de conocimiento en la materia, de manera de asegurar su independencia de criterio, objetividad e imparcialidad en el desempeño de sus cargos.

10.4 Ley N° 18.381 de Derecho de Acceso a la Información Pública

Publicada D.O. 7 nov/008 - N° 27607

Ley N° 18.381

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA REGULACIÓN

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos
en Asamblea General,

DECRETAN:

CAPÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. (Objeto de la ley).- La presente ley tiene por objeto promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública.

Artículo 2°. (Alcance).- Se considera información pública toda la que emane o esté en posesión de cualquier organismo público, sea o no estatal, salvo las excepciones o secretos establecidos por ley, así como las informaciones reservadas o confidenciales.

Artículo 3°. (Derecho de acceso a la información pública).- El acceso a la información pública es un derecho de todas las personas, sin discriminación por razón de nacionalidad o carácter del solicitante, y que se ejerce sin necesidad de justificar las razones por las que se solicita la información.

CAPÍTULO SEGUNDO DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Artículo 4°. (Información pública).- Se presume pública toda información producida, obtenida, en poder o bajo control de los sujetos obligados por la presente ley, con independencia del soporte en el que estén contenidas.

Artículo 5°. (Difusión de la información pública).- Los sujetos obligados deberán prever la adecuada organización, sistematización y disponibilidad de la información en su poder, asegurando un amplio y fácil acceso a los interesados.

Los organismos públicos, sean o no estatales, deberán difundir en forma permanente, a través de sus sitios web u otros medios que el órgano de control determine, la siguiente información mínima:

- 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.

Artículo 6°. (Custodia de la información).- Es responsabilidad de los sujetos obligados por la presente ley, crear y mantener registros de manera profesional, para que el derecho de acceso a la información pública se pueda ejercer en plenitud.

El personal que administre, manipule, archive o conserve información pública, será responsable, solidariamente con la autoridad de la dependencia a la que pertenece dicha información, por sus acciones u omisiones, en la ocultación, alteración, pérdida o desmembración de la información pública.

Artículo 7°. (Presentación de informes).- Todos los sujetos obligados por la presente ley presentarán ante el órgano de control, hasta el último día hábil del mes de marzo de cada año, un informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, que contendrá:

- A) Información del período anterior sobre el cumplimiento de las obligaciones que le asigna esta ley.
- B) Detalle de las solicitudes de acceso a la información y el trámite dado a cada una de ellas.

Sin perjuicio de las disposiciones anteriores, estarán también obligados a producir un informe semestral actualizado conteniendo la lista de información reservada.

Artículo 8°. (Excepciones a la información pública).- Las excepciones a la información pública serán de interpretación estricta y comprenderán aquellas definidas como secretas por la ley y las que se definan seguidamente como de carácter reservado y confidencial.

Artículo 9º. (Información reservada).- Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

- A) Comprometer la seguridad pública o la defensa nacional.
- B) Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de reservado al Estado uruguayo.
- C) Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.
- D) Poner en riesgo la vida, la dignidad humana, la seguridad o la salud de cualquier persona.
- E) Suponer una pérdida de ventajas competitivas para el sujeto obligado o pueda dañar su proceso de producción.
- F) Desproteger descubrimientos científicos, tecnológicos o culturales desarrollados o en poder de los sujetos obligados.

Artículo 10. (Información confidencial).- Se considera información confidencial:

- I) Aquella entregada en tal carácter a los sujetos obligados, siempre que:
 - A) Refiera al patrimonio de la persona.
 - B) Comprenda hechos o actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo, relativos a una persona física o jurídica, que pudiera ser útil para un competidor.
 - C) Esté amparada por una cláusula contractual de confidencialidad.
- II) Los datos personales que requieran previo consentimiento informado.

Tendrán el mismo carácter los documentos o secciones de documentos que contengan estos datos.

Artículo 11. (Período de reserva).- La información clasificada previamente como reservada, permanecerá con tal carácter hasta un período de quince años desde su clasificación. La información reservada será desclasificada cuando se extingan las causas que dieron lugar a su clasificación. Sólo se ampliará el período de reserva sobre cierta documentación cuando permanezcan y se justifiquen las causas que le dieron origen.

Artículo 12. (Inoponibilidad en casos de violaciones a los derechos humanos).- Los sujetos obligados por esta ley no podrán invocar ninguna de las reservas mencionadas en los artículos que anteceden cuando la información solicitada se refiera a violaciones de derechos humanos o sea relevante para investigar, prevenir o evitar violaciones de los mismos.

CAPÍTULO TERCERO

DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA ACCEDER A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Artículo 13. (De la solicitud y sus requisitos).- Toda persona física o jurídica interesada en acceder a la información pública en poder de los sujetos obligados por la presente ley, deberá hacerlo mediante solicitud escrita ante el titular del organismo. En dicha solicitud deberá constar:

- A) La identificación del solicitante, su domicilio y forma de comunicación.
- B) La descripción clara de la información requerida y cualquier dato que facilite su localización.
- C) Y, opcionalmente, el soporte de información preferido, sin constituir este último una obligación para el organismo.

Artículo 14. (Límites del acceso a la información pública).- La solicitud de acceso a la información no implica la obligación de los sujetos obligados a crear o producir información que no dispongan o no tengan obligación de contar al momento de efectuarse el pedido. En este caso, el organismo comunicará por escrito que la denegación de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder, respecto de la información solicitada. Esta ley tampoco faculta a los peticionarios a exigir a los organismos que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean, salvo aquellos que por sus cometidos institucionales deban producir.

No se entenderá producción de información, a la recopilación o compilación de información que estuviese dispersa en las diversas áreas del organismo, con el fin de proporcionar la información al peticionario.

Artículo 15. (Plazos).- Cualquier persona física o jurídica podrá formular la petición de acceso a la información en poder de los sujetos obligados. Ante la petición formulada por el interesado, el organismo requerido está obligado a permitir el acceso o, si es posible, contestar la consulta en el momento en que sea solicitado. En caso contrario tendrá un plazo máximo de veinte días hábiles para permitir o negar el acceso o contestar la consulta.

El plazo podrá prorrogarse, con razones fundadas y por escrito, por otros veinte días hábiles si median circunstancias excepcionales.

Artículo 16. (Competencia para decidir).- El acto que resuelva sobre la petición deberá emanar del jerarca máximo del organismo o quien ejerza facultades delegadas y deberá franquear o negar el acceso a la información que obrare en su poder relativa a la solicitud en forma fundada.

Artículo 17. (Acceso).- En caso que los sujetos obligados resuelvan favorablemente las peticiones formuladas, autorizarán la consulta de los documentos pertinentes en las oficinas que determinen o, en su caso, expedirán copia auténtica de los antecedentes que posean relativos a la solicitud.

El acceso a la información será siempre gratuito, pero su reproducción en cualquier soporte será a costa del interesado, quien reintegrará al organismo únicamente el precio de costo del soporte, sin ningún tipo de ganancia o arancel adicional.

Artículo 18. (Silencio positivo).- El organismo requerido sólo podrá negar la expedición de la información solicitada mediante resolución motivada del jerarca del organismo que señale su carácter reservado o confidencial, indicando las disposiciones legales en que se funde.

Vencido el plazo de veinte días hábiles desde la presentación de la solicitud, si no ha mediado prórroga o vencida la misma sin que exista resolución expresa notificada al interesado, éste podrá acceder a la información respectiva, considerándose falta grave la negativa de cualquier funcionario a proveérsela, de conformidad con las previsiones de la Ley N° 17.060, de 23 de diciembre de 1998, y del artículo 31 de la presente ley.

CAPÍTULO CUARTO ÓRGANO DE CONTROL

Artículo 19. (Órgano de control).- Créase como órgano desconcentrado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), dotado de la más amplia autonomía técnica, la Unidad de Acceso a la Información Pública. Estará dirigida por un Consejo Ejecutivo integrado por tres miembros: el Director Ejecutivo de AGESIC y dos miembros designados por el Poder Ejecutivo entre personas que por sus antecedentes personales, profesionales y de conocimiento en la materia aseguren independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad en el desempeño de sus cargos.

A excepción del Director Ejecutivo de la AGESIC, los miembros durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser designados nuevamente. Sólo cesarán por la expiración de su mandato y designación de sus sucesores, o por su remoción dispuesta por el Poder Ejecutivo en los casos de ineptitud, omisión o delito, conforme a las garantías del debido proceso.

La presidencia del Consejo Ejecutivo será rotativa anualmente entre los dos miembros designados por el Poder Ejecutivo para dicho órgano y tendrá a su cargo la representación del mismo y la ejecución de las actividades necesarias para el cumplimiento de sus resoluciones.

Artículo 20. (Consejo Consultivo).- El Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública funcionará asistido por un Consejo Consultivo, que estará integrado por cinco miembros:

- A) Una persona con reconocida trayectoria en la promoción y defensa de los derechos humanos, designada por el Poder Legislativo, la que no podrá ser un legislador en actividad.
- B) Un representante del Poder Judicial.
- C) Un representante del Ministerio Público.
- D) Un representante del área académica.
- E) Un representante del sector privado, que se elegirá en la forma establecida reglamentariamente.

Sesionará presidido por el Presidente de la Unidad de Acceso a la Información Pública.

Sus integrantes durarán cuatro años en sus cargos y sesionarán a convocatoria del Presidente de la Unidad de Acceso a la Información Pública o de la mayoría de sus miembros.

Podrá ser consultado por el Consejo Ejecutivo sobre cualquier aspecto de su competencia y deberá ser consultado por éste cuando ejerza potestades de reglamentación.

Artículo 21. (Cometidos).- El órgano de control deberá realizar todas las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos y demás disposiciones de la presente ley. A tales efectos tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

- A) Asesorar al Poder Ejecutivo en el cumplimiento de la normativa constitucional, legal o reglamentaria vigente y de los instrumentos internacionales ratificados por la República referidos al acceso a la información pública.
- B) Controlar la implementación de la presente ley en los sujetos obligados.
- C) Coordinar con autoridades nacionales la implementación de políticas.
- D) Orientar y asesorar a los particulares respecto al derecho de acceso a la información pública.
- E) Capacitar a los funcionarios de los sujetos que están obligados a brindar el acceso a la información.
- F) Promover y coordinar con todos los sujetos obligados las políticas tendientes a facilitar el acceso informativo y la transparencia.
- G) Ser órgano de consulta para todo lo relativo a la puesta en práctica de la presente ley por parte de todos los sujetos obligados.
- H) Promover campañas educativas y publicitarias donde se reafirme el derecho al acceso a la información como un derecho fundamental.

- I) Realizar un informe de carácter anual relativo al estado de situación de este derecho al Poder Ejecutivo.
- J) Denunciar ante las autoridades competentes cualquier conducta violatoria a la presente ley y aportar las pruebas que consideren pertinentes.

CAPÍTULO QUINTO

ACCIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Artículo 22. (Acción de acceso a la información pública).- Toda persona tendrá derecho a entablar una acción judicial efectiva que garantice el pleno acceso a las informaciones de su interés (artículo 694 de la Ley N° 16.736, de 5 de enero de 1996).

Artículo 23. (Procedencia y competencia).- La acción de acceso a la información procede contra todo sujeto obligado por la presente ley, cuando éste se negare a expedir la información solicitada o no se expidiese en los plazos fijados en la presente ley.

Serán competentes para conocer en estas acciones:

- 1) En la capital, los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo, cuando la acción se dirija contra una persona pública estatal, y los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Civil en los restantes casos.
- 2) En el interior, los Juzgados Letrados de Primera Instancia a los que se haya asignado competencia en la materia.

Artículo 24. (Legitimación).- La acción de acceso a la información podrá ser ejercida por el sujeto interesado o sus representantes, ya sean tutores o curadores y, en caso de personas fallecidas, por sus sucesores universales, en línea directa o colateral hasta el segundo grado, por sí o por medio de apoderado.

En el caso de personas jurídicas, la acción deberá ser interpuesta por sus representantes legales o por los apoderados designados a tales efectos.

Artículo 25. (Procedimiento).- Las acciones que se promuevan por violación a los derechos contemplados en la presente ley se regirán por las normas contenidas en los artículos que siguen al presente. Serán aplicables en lo pertinente los artículos 14 y 15 del Código General del Proceso.

Artículo 26. (Trámite de primera instancia).- Salvo que la acción fuera manifiestamente improcedente, en cuyo caso el tribunal la rechazará sin sustanciarla y dispondrá el archivo de las actuaciones, se convocará a las partes a una audiencia pública dentro del plazo de tres días de la fecha de la presentación de la demanda.

En dicha audiencia se oirán las explicaciones del demandado, se recibirán las pruebas y se producirán los alegatos. El tribunal, que podrá rechazar las pruebas manifiestamente impertinentes o innecesarias, presidirá la audiencia so pena de nulidad, e interrogará a los testigos y a las partes, sin perjuicio de que aquéllos sean, a su vez, repreguntados por los abogados. Gozará de los más amplios poderes de policía y de dirección de la audiencia.

En cualquier momento podrá ordenar diligencias para mejor proveer.

La sentencia se dictará en la audiencia o a más tardar, dentro de las veinticuatro horas de su celebración. Sólo en casos excepcionales podrá prorrogarse la audiencia por hasta tres días.

Las notificaciones podrán realizarse por intermedio de la autoridad policial. A los efectos del cómputo de los plazos de cumplimiento de lo ordenado por la sentencia, se dejará constancia de la hora en que se efectuó la notificación.

Artículo 27. (Medidas provisionales).- Si de la demanda o en cualquier otro momento del proceso resultare, a juicio del tribunal, la necesidad de su inmediata actuación, éste dispondrá, con carácter provisional, las medidas que correspondieren en amparo del derecho o libertad presuntamente violados.

Artículo 28. (Contenido de la sentencia).- La sentencia que haga lugar a la acción de acceso deberá contener:

- A) La identificación concreta de la autoridad o el particular a quien se dirija y contra cuya acción, hecho u omisión se garantice el acceso.
- B) La determinación precisa de lo que deba o no deba hacerse y el plazo por el cual dicha resolución regirá, si es que corresponde fijarlo.
- C) El plazo para el cumplimiento de lo dispuesto, que será fijado por el tribunal conforme las circunstancias de cada caso, y no será mayor de quince días corridos e ininterrumpidos, computados a partir de la notificación.

Artículo 29. (Recurso de apelación y segunda instancia).- En el proceso sólo serán apelables la sentencia definitiva y la que rechaza la acción por ser manifiestamente improcedente.

El recurso de apelación deberá interponerse en escrito fundado, dentro del plazo perentorio de tres días. El tribunal elevará sin más trámite los autos al superior cuando hubiere desestimado la acción por improcedencia manifiesta, y lo sustanciará con un traslado a la contraparte, por tres días perentorios, cuando la sentencia apelada fuese la definitiva.

El tribunal de alzada resolverá en acuerdo, dentro de los cuatro días siguientes a la recepción de los autos. La interposición del recurso no suspenderá las medidas de amparo

decretadas, las cuales serán cumplidas inmediatamente después de notificada la sentencia, sin necesidad de tener que esperar el transcurso del plazo para su impugnación.

Artículo 30. (Sumariedad. Otros aspectos).- En este tipo de procesos no podrán deducirse cuestiones previas, reconveniones ni incidentes. El tribunal, a petición de parte o de oficio, subsanará los vicios de procedimiento, asegurando, dentro de la naturaleza sumaria del proceso, la vigencia del principio de contradictorio.

Cuando se plantee la inconstitucionalidad por vía de excepción o de oficio (numeral 2 del artículo 509 y numeral 2 del artículo 510 del Código General del Proceso) se procederá a la suspensión del procedimiento sólo después que el Magistrado actuante haya dispuesto la adopción de las medidas provisorias referidas en la presente ley o, en su caso, dejando constancia circunstanciada de las razones de considerarlas innecesarias.

CAPÍTULO SEXTO

RESPONSABILIDADES

Artículo 31. (Responsabilidad administrativa).- Constituirán falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieran corresponder:

- A) Denegar información no clasificada como reservada o confidencial.
- B) La omisión o suministro parcial de la información requerida, actuando con negligencia, dolo o mala fe.
- C) Permitir el acceso injustificado a información clasificada como reservada o confidencial.
- D) La utilización, sustracción, ocultamiento, divulgación o alteración total o parcial en forma indebida de la información que se encuentra bajo su custodia o a la que se tenga acceso por razones funcionales.

CAPÍTULO SÉPTIMO

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 32. (Plazo de implementación de sitios web).- Los sitios web deberán ser implementados por los sujetos obligados, en el plazo perentorio de un año, contado a partir de la publicación de la presente ley. Su reglamentación regulará los lineamientos técnicos que permitan la uniformidad, interacción, fácil ubicación y acceso de esta información.

Artículo 33. (Clasificación de la información).- En el plazo no mayor a un año desde la vigencia de la presente ley, todos los sujetos obligados deberán elaborar la lista de toda la información que a la fecha se encuentre clasificada como reservada, siempre y cuando esté comprendida en algunas de las excepciones contempladas en el artículo 8° de la presente ley. La información que no se sujete a estas excepciones, deberá desclasificarse en el plazo

perentorio de seis meses. A partir de la fecha de vigencia de la presente ley, toda información clasificada como reservada, que tenga más de quince años, deberá ser desclasificada y abierta libremente al público.

Artículo 34. (Plazo de adecuación de los sujetos obligados).- Los sujetos obligados por la presente ley dispondrán de un plazo de dos años para adecuar sus registros, durante el cual no serán pasibles de sanciones en caso de denegación de acceso fundada en la imposibilidad de ubicar la información.

Artículo 35. (Plazo para la reglamentación.- La presente ley se reglamentará dentro del plazo de ciento veinte días desde su publicación.

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, a 7 de octubre de 2008.

**UBERFIL HERNÁNDEZ, 1er. Vicepresidente.
Martí Dalgarrondo Añón, Secretario.**

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA
MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y
MEDIO AMBIENTE
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL**

Montevideo, 17 octubre de 2008.

Cúmplase, acúsese recibo, comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Nacional de Leyes y Decretos, la Ley por la que se regula el derecho al acceso a la información pública.

**TABARÉ VÁZQUEZ. MARÍA SIMON. DAISY TOURNÉ.
GONZALO FERNÁNDEZ. ÁLVARO GARCÍA. JOSÉ BAYARDI. VÍCTOR
ROSSI. DANIEL MARTÍNEZ. EDUARDO BONOMI. MARÍA JULIA MUÑOZ.
ERNESTO AGAZZI. LILIAM KECHICHIAN. CARLOS COLACCE. MARINA
ARISMENDI.**

10.5 Decreto 484/009 Transparencia Activa en el Derecho de Acceso a la Información Pública

Exhorta a los organismos públicos a cumplir con la obligación de transparencia activa.

Decreto N° 484/009, de 03 de noviembre de 2009.

Decreto 484/009

Exhórtase a los titulares de organismos públicos estatales y no estatales a dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia activa establecida en el art. 5° de la Ley 18.381. (2.585*R)

MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGIA Y MINERIA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PUBLICA
MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO
TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Montevideo, 19 de Octubre de 2009

VISTO: Que con fecha 17 de octubre de 2008, se promulgó la Ley N° 18.381, de acceso a la información pública.

RESULTANDO:

I) Que razones de legalidad imponen el cumplimiento de las obligaciones emanadas de la citada norma, existiendo plazos e información mínima que debe ser cumplimentada por los sujetos obligados.

II) Que el artículo 19 de la citada norma dispone la creación de un Órgano de Control - Unidad de Acceso a la Información Pública -, en tanto que por el artículo 21 se le encomienda la realización de acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos y disposiciones establecidos en la Ley.

CONSIDERANDO:

I) Que por el artículo 5° de la Ley se incorporan las denominadas obligaciones de transparencia activa.

II) Que la transparencia activa implica una acción proactiva del Estado de presentar información determinada como mínima sin que las personas deban solicitarlo.

III) Que ésta es fundamental para el fortalecimiento democrático en la medida que coadyuva en la generación de participación y confianza entre gobernantes y gobernados.

IV) Que el artículo 32 establece el plazo perentorio de un año desde la publicación de la Ley para que los sujetos obligados procedan a la implementación de sus páginas web de acuerdo con las previsiones de transparencia activa estatuidas.

V) Que el citado plazo se cumple el día 7 de noviembre de 2009.

VI) Que es necesario conocer cuál es la situación en que los sujetos obligados se encuentran en relación con el cumplimiento de las señaladas obligaciones.

VII) Que el citado órgano de control ha elaborado una guía de transparencia activa que permite el desarrollo de una autoevaluación por parte de cada sujeto obligado.

ATENTO: a lo precedentemente expuesto,

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
Actuando en Consejo de Ministros

DECRETA:

Artículo 1

Exhórtase a los titulares de organismos públicos estatales y no estatales a dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia activa establecidas en el artículo 5° de la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008.

Artículo 2

A tales efectos los sujetos obligados por la Ley N° 18.381, efectuarán una autoevaluación de sus páginas web, de acuerdo con los formularios y parámetros establecidos en los Anexos I y II adjuntos, que son parte integrante del presente Decreto.

Artículo 3

La autoevaluación establecida en el artículo anterior deberá ser presentada entre los días 28 de octubre y 3 de noviembre de 2009 ante la Unidad de Acceso a la Información Pública.

Artículo 4

Comuníquese, publíquese, etc.

Dr. TABARE VAZQUEZ, Presidente de la República; JORGE BRUNI; PEDRO VAZ; ALVARO GARCIA; GONZALO FERNANDEZ; MARIA SIMON; VICTOR ROSSI; RAUL SENDIC; JULIO BARAIBAR; MARIA JULIA MUÑOZ; ANDRES BERTERRECHE; HECTOR LESCANO; CARLOS COLACCE; MARINA ARISMENDI.

10.6 Decreto N° 232/010 Reglamentación de la Ley N° 18.381

Regula la aplicación de las normas y la ejecución de los procedimientos establecidos por la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008, de Derecho de Acceso a la Información Pública.

Decreto N° 232/010, de 2 de agosto de 2010

MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA
MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO
TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Montevideo,

VISTO: Que con fecha 17 de octubre de 2008, se promulgó la Ley N° 18.381 de Derecho de Acceso a la Información Pública, en concordancia con el artículo 72 de la Constitución de la República, en tanto el acceso a la información pública, hace a la construcción de la forma republicana de gobierno.

RESULTANDO: Que en la norma citada a través de los artículos 19 y siguientes, se creó un Órgano de Control - Unidad de Acceso a la Información Pública -, encargado fundamentalmente de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información y coordinar la implementación de políticas en la materia.

CONSIDERANDO:

- I) Que razones de legalidad y conveniencia imponen estatuir aquellos aspectos fundamentales de la reglamentación que organicen y favorezcan su efectiva puesta en práctica;
- II) Que a los efectos de armonizar el derecho de las personas a acceder a la información que se encuentra en poder del Estado, se hace necesario emitir un marco jurídico regulatorio que garantice el ejercicio de esos derechos y establezca en forma clara las excepciones - información reservada, confidencial y secreta -;
- III) que el derecho de acceso a la información pública es una de las fuentes de desarrollo y fortalecimiento de la democracia en tanto permite a los ciudadanos una evaluación y juzgamiento completos de los actos de sus representantes así como un estímulo a la transparencia de los actos del gobierno;

IV) que es necesario hacer efectivo el principio de publicidad de los actos, contratos y gestiones de las instituciones del Estado, y aquéllas financiadas con recursos públicos o que por su naturaleza sean de interés público, garantizando a su vez la posibilidad de las personas de acceder a esta información;

V) que el artículo 35 de la citada Ley establece un plazo de ciento veinte días para que el Poder Ejecutivo dicte su reglamentación.

ATENCIÓN: a lo precedentemente expuesto,

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

ACTUANDO EN CONSEJO DE MINISTROS

DECRETA:

TÍTULO I – NORMAS GENERALES

CAPÍTULO I - ÁMBITO

Art. 1º.- Objeto. El presente Decreto regula la aplicación de las normas y la ejecución de los procedimientos establecidos por la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008, de Derecho de Acceso a la Información Pública.

Art. 2º.- Ámbito de aplicación. El presente Decreto será de aplicación a todos los organismos públicos, sean o no estatales.

Art. 3º.- Ámbito subjetivo. El acceso a la información pública es un derecho de todas las personas físicas o jurídicas conforme a las normas constitucionales y legales vigentes, el que se regirá por los principios consagrados en el Capítulo II.

CAPÍTULO II – Principios vinculados con el acceso a la información pública

Art. 4º.- Principio de libertad de información. Toda persona tiene derecho de acceder a la información que obre en posesión de los sujetos obligados con la única excepción de aquella clasificada como información reservada, confidencial y secreta de acuerdo a lo establecido en las leyes especiales a tales efectos.

Art. 5º.- Principio de transparencia. Toda la información en poder de los sujetos obligados se entiende pública siempre que no esté sujeta a las excepciones establecidas en los artículos 8º, 9º y 10 de la Ley que se reglamenta.

Art. 6º.- Principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deben proporcionar la información de la forma más amplia posible estando excluida sólo aquella sujeta a las excepciones señaladas en los artículos 8º, 9º y 10 de la Ley que se reglamenta.

Art. 7º.- Principio de divisibilidad. Si un documento contiene información que pueda ser conocida e información que debe denegarse en virtud de causa legal, se dará acceso a la primera y no a la segunda.

Art. 8º.- Principio de ausencia de ritualismos. En los procedimientos establecidos para el acceso a la información pública se eliminarán las exigencias y ritualismos que pudieren ser un impedimento para el ejercicio del derecho consagrado por la Ley que se reglamenta.

Art. 9°.- Principio de no discriminación. Los sujetos obligados deberán entregar la información a quien lo solicite, sin discriminación de tipo alguno sea en razón del carácter o nacionalidad del solicitante.

Art. 10.- Principio de oportunidad. Los sujetos obligados deberán entregar la respuesta acorde a la solicitud que se hubiera efectuado en tiempo y forma, dando cumplimiento a los plazos establecidos en la Ley y en el presente reglamento.

Art. 11.- Principio de responsabilidad. Los sujetos obligados serán pasibles de responsabilidad y de las sanciones que pudieren corresponder en caso de no cumplir las obligaciones establecidas por la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008.

Art. 12.- Principio de gratuidad. El acceso a la información pública es gratuito, sin perjuicio de lo establecido por el artículo 17 inc. 2° de la Ley que se reglamenta.

CAPÍTULO III – Principios vinculados con los archivos

Art. 13. Principio de disponibilidad. La información que se encuentre en los archivos de los sujetos obligados deberá ser entregada siempre a quien lo solicite, excepto aquella definida legalmente como secreta, o clasificada con carácter de reservada o confidencial.

Art. 14.- Principio de eficiencia. La utilización de los recursos asignados para la gestión de los expedientes deberá efectuarse de forma que garantice los objetivos fijados para el archivo, con el máximo rendimiento económico.

Art. 15.- Principio de integridad. Cada sujeto obligado debe mantener los documentos de forma tal que se facilite su localización, consulta y reproducción, a través de la utilización de métodos y técnicas que permitan la sistematización de la información y la utilización de nuevas tecnologías en la administración documentaria.

Art. 16.- Principio de conservación. Implica la responsabilidad de cada sujeto obligado de mantener el estado de conservación de los documentos que maneje, debiendo evitar su destrucción, deterioro o alteración.

CAPÍTULO IV - Definiciones

Art. 17.- Definiciones. A los efectos de la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008, y del presente Decreto, se entenderá por:

a. Archivos: conjunto orgánico de documentos reunidos por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, en el ejercicio de sus funciones.

b. Clasificación: procedimiento por el cual se determina que la información de un sujeto obligado es información confidencial o reservada.

c. Documentos: expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus funcionarios, sin importar su fuente o fecha de elaboración.

Estos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico.

d. Expediente: conjunto de documentos que tratan de un mismo asunto y que se forma siguiendo el ordenamiento regular de los documentos que lo integran, en forma sucesiva y por orden de fechas.

- e. Información: todo archivo, registro o dato contenido en cualquier medio, documento o registro impreso, óptico, electrónico, magnético, químico, físico o biológico que se encuentre en poder de los sujetos obligados.
- f. Informe anual: reporte de actividades cuantitativo y cualitativo que los sujetos obligados deben presentar anualmente en relación con el estado de cumplimiento del derecho de acceso a la información pública.
- g. Informe semestral: reporte de información que los sujetos obligados deben remitir semestralmente sobre la información que ha sido clasificada como reservada con indicación de fecha y resolución que así lo ha determinado.
- h. Publicación: reproducción en medios electrónicos o impresos de información contenida en documentos para su conocimiento público.
- i. Sujeto obligado: todos los organismos públicos sean de carácter estatal o no estatal.

TÍTULO II – DE LA INFORMACIÓN

CAPÍTULO I - Información pública

Art. 18.- Disponibilidad de la información pública. La información pública deberá estar disponible en forma actualizada sin previa solicitud. Aquella información determinada por el artículo 5° de la Ley que se reglamenta, deberá estar disponible en el sitio web del sujeto obligado así como en formato físico en forma actualizada.

CAPÍTULO II - Información reservada

Art. 19.- Categorización.- La información podrá reservarse temporalmente del conocimiento público, de acuerdo con lo establecido por el artículo 11 de la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008.

Art. 20.- Documentación reservada.- La documentación clasificada como información reservada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9° de la Ley que se reglamenta, deberá tener incluida una leyenda indicativa de su carácter reservado, la fecha de su clasificación, su fundamento legal, el período de reserva y la firma de la autoridad correspondiente.

Art. 21.- Procedimiento de clasificación. La información deberá ser clasificada por la autoridad administrativa competente por resolución fundada. Se entiende por autoridad administrativa competente el jerarca máximo de cada organismo obligado o quien ejerza facultades delegadas.

Art. 22.- Nómina de asuntos reservados. Los sujetos obligados elaborarán un listado de los documentos y expedientes clasificados como reservados, el que deberá ser enviado a la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) de acuerdo con lo establecido en el artículo 7° inc. 2° de la Ley que se reglamenta.

Cada organismo enviará en la primera quincena de los meses de febrero y agosto una actualización de la información señalada en el inciso anterior.

Art. 23.- Contenido de la nómina de asuntos reservados. La nómina de los documentos y expedientes deberá contener:

- a. Contenido temático.
- b. Oficina administrativa que lo generó.

- c. Fecha de clasificación.
- d. Fundamento legal de la clasificación.
- e. Plazo de la reserva.
- f. Indicación de los expedientes o documentos que se reservan en caso de que la información reservada sea parcial.
- g. Para el caso en que se prorrogue el período de reserva, fecha y resolución que así lo disponga.
- h. Fecha y resolución de desclasificación de la información de carácter reservado, en caso de corresponder.
- i. Firma del titular del sujeto obligado.

Art. 24.- Acceso a la información reservada.- Los titulares de los sujetos obligados deberán adoptar todas las medidas necesarias tendientes a otorgar seguridad a la restricción de acceso de los documentos o expedientes clasificados como reservados.

Art. 25.- Prueba de daño.- La información podrá clasificarse como reservada, siempre que en la resolución de la autoridad responsable, debidamente fundada y motivada, se demuestre la existencia de elementos objetivos que permitan determinar la expectativa razonable de un daño al interés público protegido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9° de la Ley que se reglamenta.

Art. 26.- Desclasificación de la información reservada.- La información clasificada como reservada será desclasificada en los siguientes casos:

- a. A partir del vencimiento del período de reserva.
- b. A partir de la extinción de los motivos que dieron origen a su clasificación.
- c. Cuando la UAIP así lo determine, por considerar inadecuada tal clasificación.
- d. Cuando una resolución judicial así lo determine.

La información clasificada como reservada debe desclasificarse a través de un acto administrativo fundado del sujeto obligado de acuerdo con los supuestos señalados en los literales a y b del inciso anterior.

Art. 27.- Extensión del período de reserva.- Cuando un sujeto obligado entienda necesario ampliar el plazo de reserva de un expediente o documento, deberá comunicarlo a la UAIP en el informe referido en el artículo 7° inc. 2° de la Ley que se reglamenta.

CAPÍTULO III - Información confidencial

Artículo 28.- Información confidencial.- Se considera información confidencial:

I) Aquella entregada en tal carácter a los sujetos obligados, siempre que:

- A) Refiera al patrimonio de una persona física o jurídica.
- B) Comprenda hechos o actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo, relativos a una persona física o jurídica, que pudiera ser útil para un competidor.
- C) Esté amparada por una cláusula contractual de confidencialidad.

II) Los datos personales que requieran previo consentimiento informado.

Tendrán el mismo carácter los documentos o secciones de documentos que contengan estos datos.

Artículo 29.- Información no confidencial.- No será considerada información confidencial:

- a. La que por disposiciones legales se encuentre en registros públicos.

b. La que se encuentre en fuentes de acceso público. En este caso, se dará a conocer a quien la solicita: fuente, lugar y forma de acceder a la información que se pretende.

Art. 30.- Información confidencial entregada por particulares.- Cuando los particulares entreguen a los sujetos obligados información confidencial, deberán señalar los documentos o secciones en los que se contenga tal información. También deberán presentar un “resumen no confidencial” breve y conciso. En caso que, la naturaleza de la información impida elaborarlo, se explicitará tal imposibilidad ante la autoridad competente.

Art. 31.- Acceso a la información confidencial.-

I. Los titulares de los sujetos obligados deberán adoptar las medidas necesarias tendientes a otorgar seguridad en el acceso a los documentos o expedientes clasificados como confidenciales.

II. Para que la información pueda ser clasificada como confidencial, se requerirá resolución fundada de la autoridad administrativa competente, tanto en el momento en que se genera el documento o expediente como en el momento en que se recibe la solicitud de acceso a la información, en el caso que no se hubiera clasificado previamente.

III. La documentación clasificada como información confidencial deberá tener incorporada una leyenda indicativa de su carácter confidencial, la fecha de su clasificación, su fundamento legal y la firma de la autoridad correspondiente.

Art. 32.- Período de la clasificación.- La información confidencial no está sujeta a plazos de vencimiento y tendrá ese carácter en forma indefinida.

TÍTULO III – DE LOS ARCHIVOS

Art. 33.- Preservación de los documentos.- Los sujetos obligados deberán preservar los documentos en archivos administrativos organizados y actualizados.

Art. 34.- Acceso a la información clasificada.- La información clasificada será accesible para los miembros de la Unidad de Acceso a la Información Pública por lo que los titulares de los sujetos obligados adoptarán las medidas que sean necesarias para asegurar el acceso a documentos y expedientes clasificados, de acuerdo con lo establecido por el artículo 21 de la Ley que se reglamenta.

TÍTULO IV – DE LA PRESENTACIÓN DE INFORMES

Art. 35.- Tipos de informes.- Los sujetos obligados deberán presentar los siguientes informes:

- a. Informe anual sobre cumplimiento del derecho de acceso a la información pública.
- b. Informe semestral conteniendo el listado actualizado de la información clasificada como reservada.

Art. 36.- Contenido del Informe sobre estado de cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley. El informe sobre el estado de cumplimiento de las obligaciones señaladas en el art. 7º inciso 1º de la Ley que se reglamenta, a ser presentado por los sujetos obligados deberá contener:

- a. Identificación del sujeto obligado.
- b. Identificación de quienes ejercen la representación de los sujetos obligados al momento de la presentación del informe.
- c. Indicación del período que comprende el informe que se presenta.

d. Información sobre el período comprendido entre el último informe y el que se presenta con especificación de:

- i. Solicitudes de acceso a la información, con indicación temática.
- ii. Trámite seguido por las solicitudes.
- iii. Conclusiones de las solicitudes.
- iv. En caso de solicitudes con resultado de denegatoria de acceso, determinación de los motivos por los que se adoptó tal resolución.
- v. Resumen cuantitativo de resultados de las solicitudes.

Art. 37.- Contenido del informe sobre información clasificada como reservada.- El informe sobre la información clasificada como reservada de acuerdo con lo establecido en el artículo 7° inciso 2° de la Ley que se reglamenta, deberá contener:

- a. Identificación del sujeto obligado.
- b. Identificación del jerarca del sujeto obligado al momento de la presentación del informe.
- c. Indicación del período que comprende el informe que se presenta.
- d. Listado de la información que hubiere sido clasificada como reservada con indicación de fecha y número de la resolución que le estableció tal carácter.

TÍTULO V – DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS SITIOS WEB

CAPÍTULO I – Difusión de la Información Pública

Art. 38.- Información que debe ser difundida por todos los sujetos obligados.- Los sujetos obligados deberán difundir en sus sitios web la siguiente información, que deberá ser actualizada mensualmente:

1. Creación y evolución histórica del sujeto obligado conjuntamente con sus cometidos.
2. Estructura orgánica en un formato que habilite la vinculación de cada oficina con ésta, las facultades y responsabilidades que le corresponden de conformidad con la normativa vigente.
3. El marco jurídico aplicable a cada organismo.
4. Programas operativos de largo y corto plazo y mecanismos que permitan visualizar metas y cumplimiento de éstas.
5. El Diario de Sesiones.
6. Los anteproyectos y proyectos de ley que se presenten, así como cualquier otro tipo de comunicación legislativa, la indicación del trámite de que ha sido objeto y las resoluciones que sobre éstos recaigan.
7. Listado con los servicios que ofrece y los programas que administra incluyendo los trámites para acceder a ellos y la población objetivo a que están dirigidos.
8. El listado de los funcionarios, a partir del jefe de departamento, gerente, director o equivalente hasta el jerarca máximo, incluyendo: nombre, domicilio postal, electrónico y números telefónicos oficiales.
9. En caso de tratarse de órganos legislativos, las comisiones que se integren, estableciendo el número de convocatorias, presencias y ausencias en los diferentes órganos, inclusive de los suplentes proclamados por la Corte Electoral.
10. Nómina de los funcionarios que no perteneciendo al organismo cumplen funciones en el mismo, sea por ser contratados, sea por estar en comisión provenientes de otro

organismo, con indicación de compensaciones recibidas con cargo a las partidas asignadas al funcionamiento de los organismos correspondientes.

11. Perfil de los diferentes puestos de trabajo y currículum actualizado de quienes ocupan aquéllos a partir del jefe de departamento, gerente, director o equivalente hasta el jerarca máximo.

12. Convocatorias a concursos de ingreso para ocupar cargos y resultados de los mismos.

13. Remuneración mensual nominal de todos los funcionarios incluyendo todas las prestaciones en razón de los diferentes sistemas de compensación que se aplicaren.

14. Indicación de los viáticos recibidos y la determinación de su utilización.

15. 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 integren la delegación sin excepción alguna.

16. Presupuesto y ejecución del mismo:

a. Ingresos recibidos por cualquier concepto, con indicación del responsable en la recepción, administración y ejecución.

b. Ingresos asignados por el presupuesto nacional.

c. Estados financieros y balances generales de gastos.

d. Auditorías.

i. Número y tipo de auditorías.

ii. Número de observaciones realizadas por rubro de auditoría sujeto a revisión.

iii. Total de aclaraciones efectuadas por el sujeto obligado.

17. En caso de los pliegos de bases y condiciones particulares de los procedimientos licitatorios que representen gastos de funcionamiento o de inversión y las resoluciones que dispongan la adjudicación en dichos procedimientos, las que declaren desiertas o dispongan el rechazo de todas las ofertas presentadas, deberá establecerse un vínculo electrónico con el sitio www.comprasestatales.gub.uy, en cumplimiento de los requerimientos establecidos por las Leyes Nos. 16.736, de 5 de enero de 1996, art. 694, 17.060, de 23 de diciembre de 1998, art. 5 y 17.556, de 18 de setiembre de 2002, art. 163 y los Decretos Nos. 66/002, de 26 de febrero de 2002, 232/003, de 9 de junio de 2003, 393/004 de 3 de noviembre de 2004 y 191/007, de 28 de mayo de 2007.

18. Las partidas presupuestales provenientes de convenios con organismos internacionales o que se gestionen a través de éstos, deberán incluirse en la web del sujeto obligado.

19. Montos otorgados en carácter de financiamiento a los diferentes Partidos Políticos por parte del Estado.

20. Calendario de reuniones, citaciones de comisión, de directorios, de plenarios, de asambleas, que sean convocadas, así como presencias y ausencias de los convocados, minuta de comunicación indicativa del orden del día de la convocatoria y resoluciones y resultados de las mismas.

21. Concesiones, licencias, permisos y autorizaciones debiendo publicarse el objeto, nombre o razón social del titular, así como si el contrato involucra el aprovechamiento de bienes, servicios o recursos públicos.

22. Programas educativos que se encuentran vigentes y correlaciones de adecuación en relación con los últimos dos planes de estudios inmediatos anteriores.

23. Listado de programas de capacitación, número de funcionarios capacitados así como sus evaluaciones.

24. Indicadores de gestión de evaluaciones al desempeño académico y/o administrativo.
25. Listados de partidos y agrupaciones políticas que se encuentran registrados.
26. Resultados totales de las elecciones y las discriminaciones que se consideren útiles para la ciudadanía.
27. La fecha de la última actualización.
28. Mapa del sitio.
29. Domicilio postal y electrónico y números telefónicos oficiales del sujeto obligado.
30. Información sobre la política de seguridad y protección de datos.
31. Cualquier otra información que pudiere ser de utilidad o relevante para el conocimiento y evaluación de las funciones y políticas públicas que son responsabilidad del sujeto obligado.

Art. 39.- Excepción.- Los sujetos obligados deberán determinar en su sitio web los rubros señalados en el artículo anterior que no les son aplicables.

Art. 40.- Información adicional a ser presentada por el Poder Ejecutivo.- Sin perjuicio de la información requerida de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 38, el Poder Ejecutivo deberá hacer pública en su sitio web la siguiente información:

1. El listado de expropiaciones que por razones de utilidad pública se cumplan.
2. La coordinación de proyectos con las Intendencias Municipales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, Personas Jurídicas de Derecho Público no Estatal así como aquéllos con los sectores empresariales y sociales.
3. El presupuesto que haya sido aprobado por el Parlamento y las adecuaciones presupuestales que se sucedan en las diferentes rendiciones de cuentas.
4. Toda aquella información que se considere de utilidad o sea importante para el conocimiento y evaluación de las funciones y políticas públicas bajo responsabilidad de cada dependencia y entidad.

Art. 41.- Responsable de la información.- Deberá establecerse en cada sujeto obligado, quién es la persona responsable de la información que se publica en su sitio web.

TÍTULO VI – ÓRGANO DE CONTROL

CAPÍTULO I – Presidencia

Art. 42.- Presidencia de la Unidad de Acceso a la Información Pública.- La dirección técnica y administrativa de la Unidad de Acceso a la Información Pública será ejercida por un Consejo Ejecutivo integrado por tres miembros, de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 19 de la Ley que se reglamenta.

La Presidencia del Consejo Ejecutivo será ejercida en forma anual y rotativa entre sus miembros, con excepción del Director Ejecutivo de AGESIC. Ante la ausencia temporal del Presidente, la Presidencia será ejercida interinamente por el otro miembro designado por el Poder Ejecutivo.

La representación de la Unidad de Acceso a la Información Pública corresponderá a quien ejerza la presidencia del Consejo Ejecutivo.

Art. 43.- Funciones del Presidente.- Al Presidente del Consejo Ejecutivo o a quien lo sustituya corresponde:

- a. La representación de la UAIP en sus relaciones externas por sí o por medio de apoderado en forma.

- b. Cumplir y hacer cumplir las normas constitucionales, legales y reglamentarias y ejecutar y hacer ejecutar las decisiones del Consejo Ejecutivo.
- c. Presidir las sesiones del Consejo Ejecutivo y dirigir sus deliberaciones.
- d. Adoptar las medidas que creyere conveniente en caso de urgencia, dando cuenta en la primera sesión del Consejo Ejecutivo y estando a lo que se resuelva.
- e. Estructurar el orden del día.
- f. Convocar las sesiones ordinarias y extraordinarias.
- g. Someter a la aprobación del Consejo Ejecutivo la planificación de la Unidad y el proyecto de memoria anual.
- h. Firmar las actas, las resoluciones del Consejo Ejecutivo y la correspondencia oficial.
- i. Firmar los contratos y documentos de cualquier naturaleza, debidamente autorizados por el Consejo Ejecutivo.
- j. Fiscalizar la administración ejecutiva y el desempeño de los funcionarios y demás personas que presenten servicios en la UAIP, dando cuenta al Consejo Ejecutivo.

CAPÍTULO II – Consejo Ejecutivo

Art. 44.- Competencia.- El Consejo Ejecutivo tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

- a. Asesorar a los organismos públicos en los temas que éstos soliciten vinculados con el cumplimiento de la Ley que se reglamenta.
- b. Asegurar la regularidad y eficiencia de las actividades propias de la Unidad, ejerciendo todas las potestades jerárquicas.
- c. Planificar y coordinar con diferentes organismos públicos o privados, campañas de sensibilización y socialización de la temática vinculada al acceso a la información pública, la transparencia gubernamental, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.
- d. Desarrollar coordinadamente con los organismos públicos, programas de capacitación de funcionarios en relación con el cumplimiento de la Ley que se reglamenta.
- e. Designar a los funcionarios que ejercerán la representación de la Unidad siempre que ello fuere necesario.
- f. Dictar recomendaciones que deberían observarse en el desenvolvimiento de las actividades comprendidas por la Ley que se reglamenta, fundamentalmente en lo que refiere a la implementación de los sitios web de los organismos públicos, la clasificación de la información y la presentación de los informes vinculados a la situación de cumplimiento del derecho de acceso a la información pública.
- g. Desarrollar actividades de investigación a los efectos de conocer posibles violaciones a los preceptos establecidos en la Ley que se reglamenta.
- h. Resolver dentro de sus competencias, todos los asuntos que le sean presentados.
- i. En general, desarrollar todas las actividades necesarias para el cumplimiento de sus cometidos.

Art. 45.- Funcionamiento del Consejo Ejecutivo.- El Consejo Ejecutivo fijará día y hora de las sesiones ordinarias, pudiendo reunirse extraordinariamente cuando lo disponga el Presidente o a solicitud de dos de sus miembros. Éste podrá sesionar con dos de ellos. Habiendo quórum para sesionar, el Presidente declarará abierta la sesión, disponiendo leer el acta o actas anteriores correlativas si las hubiera.

Aprobada, en su caso dicha acta o actas se dará cuenta de los asuntos entrados. Acto continuo los miembros podrán hacer las solicitudes, reclamos o indicaciones que estimen convenientes, los que podrán ser considerados de inmediato, pasados a una Comisión o remitidos a informes de la repartición correspondiente, según resuelva el Consejo Ejecutivo.

Seguidamente se pasará a considerar el orden del día.

Finalizada la consideración del orden del día se levantará la sesión, pudiendo continuarse cuando el Consejo dispusiese ocuparse de algún otro asunto.

De todo lo actuado por el Consejo se dejará constancia en acta, que, una vez aprobada, será firmada por el Presidente.

Art. 46.- De las diferentes mociones.- En el curso de la discusión podrán hacerse mociones o indicaciones con el carácter de cuestión de orden o previa, las que serán inmediatamente resueltas, suspendiéndose entretanto la discusión del asunto que esté a consideración del Consejo Ejecutivo.

Las mociones para cerrar la discusión, declararla libre o pedir que los asuntos pasen a Comisión se votarán sin discusión.

Cuestiones de orden: son las que se refieren al orden del día, observancia del presente Decreto, suspensión o aplazamiento de la discusión, consideración de un asunto, reconsideración de un proyecto antes de su sanción definitiva y declaración de urgencia.

Cuestiones previas: son las consultas al Consejo Ejecutivo sobre el contenido o el espíritu de una disposición legal o reglamentaria que tenga relación con el asunto que se discuta.

Art. 47.- De la Comisión General.- El Consejo Ejecutivo podrá constituirse en Comisión General para conferenciar sobre algún asunto que exija explicaciones preliminares. La Comisión General no adoptará decisión alguna.

Art. 48.- De las votaciones.- Para toda votación es necesaria la asistencia de los miembros. Las resoluciones se tomarán por mayoría de sus miembros. Si se produjera empate el asunto será tratado en la próxima sesión y si éste subsistiera, el voto del Presidente se computará doble.

Art. 49.- Comisiones Especiales.- Cuando el Consejo Ejecutivo lo resuelva podrá formar Comisiones Especiales, ya sea con carácter permanente o extraordinario, con el objetivo de asesorar o realizar trabajos, estudios o investigaciones que se dispongan. Las Comisiones podrán examinar los antecedentes que requiera el estudio de los asuntos y recabar directamente los informes que necesitaren.

Las Comisiones deberán expedirse dentro del término que les señale el Consejo Ejecutivo, debiendo rendirle informe escrito, salvo que se acepte en forma verbal. El Presidente por sí o por acuerdo del Consejo Ejecutivo hará los requerimientos que estime convenientes a las Comisiones que se encuentren atrasadas en el trámite de sus asuntos. Los dictámenes de las Comisiones no obligan al Consejo Ejecutivo.

Art. 50.- Atribuciones de los miembros.- Las atribuciones que por este reglamento se confieren especialmente al Presidente no impiden a los demás miembros vigilar e informar sobre el funcionamiento de los servicios, debiendo poner en conocimiento del Consejo Ejecutivo las irregularidades y deficiencias que hubieran comprobado. Los miembros tendrán derecho de iniciativa en todos los asuntos.

Art. 51.- Publicidad.- La UAIP hará públicas las resoluciones que adopte incluyéndolas en su sitio web, en forma posterior a la notificación. La publicación se realizará aplicando los criterios de disociación de los datos de carácter personal que a tal efecto se establezcan.

CAPÍTULO III – Consejo Consultivo

Art. 52.- Funcionamiento del Consejo Consultivo.- El Consejo Consultivo será convocado por el Consejo Ejecutivo o la mayoría de sus miembros, con una antelación mínima de cinco días y sesionará con mayoría simple de sus integrantes. Habiendo quórum para sesionar, el Presidente declarará abierta la sesión, disponiendo leer el acta o actas anteriores correlativas si las hubiera. De todo lo actuado por el Consejo Consultivo se dejará constancia en acta, la cual una vez aprobada será firmada por todos los asistentes.

Art. 53.- Votación.- Para toda votación es necesaria la asistencia de los integrantes. Las decisiones se tomarán por mayoría de sus miembros.

Art. 54.- Elección de representantes del Consejo Consultivo.- El representante del área académica será designado por acuerdo entre las Facultades de Derecho de las Universidades reconocidas existentes en el país.

El representante del sector privado será designado por el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAInfo), persona jurídica sin fines de lucro.

TÍTULO VII - FUNCIONARIOS RESPONSABLES

Art. 55.- Obligaciones del jerarca de los sujetos obligados.- Los jefes de los sujetos obligados tendrán las siguientes obligaciones:

- a. Designar al o a los funcionarios responsables de la recepción de solicitudes y entrega de la información requerida.
- b. Adoptar las medidas tendientes a garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública dentro de su competencia funcional e institucional.
- c. Disponer los mecanismos de creación y mantenimiento de los registros continentales de la información que se maneja.
- d. Clasificar la información de carácter reservado y confidencial.
- e. Elevar a la Unidad de Acceso a la Información Pública el informe anual sobre el estado de cumplimiento del derecho de acceso a la información pública previsto por el artículo 7° de la Ley que se reglamenta.
- f. Disponer las medidas de seguridad que permitan la adecuada utilización y control de la información que se encuentra en sus archivos.
- g. Disponer los recursos financieros necesarios para la capacitación de los funcionarios y las adecuaciones que debieren efectuarse para facilitar el acceso a la información por parte de los ciudadanos.

Art. 56.- Designación de funcionarios responsables para recepción de solicitudes y entrega de información.- La designación de los funcionarios responsables se hará por resolución del jerarca y deberá publicarse en el sitio web del sujeto obligado y en un lugar visible de sus oficinas administrativas.

Art. 57.- Obligaciones del funcionario responsable de entregar la información.- El funcionario responsable de entregar la información tendrá las siguientes obligaciones:

a. Atender y responder a las solicitudes de acceso a la información dentro de los plazos que establece la Ley que se reglamenta.

b. Solicitar la información al área correspondiente.

c. Entregar la información al solicitante. En caso que hubiere elegido algún soporte particular para obtener la misma, se deberá controlar el correspondiente pago previo a la entrega.

Art. 58.- Responsabilidades por incumplimiento.- Los funcionarios podrán incurrir en falta grave cuando de modo arbitrario obstruyan el acceso a la información de parte del solicitante en los casos previstos en el artículo 31 de la Ley que se reglamenta. La responsabilidad será determinada de acuerdo con los procedimientos administrativos correspondientes.

Los sujetos obligados serán responsables de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 24 y 25 de la Constitución de la República.

TÍTULO VIII – DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Art. 59.- Todos los sujetos obligados implementarán, de acuerdo con sus competencias y posibilidades presupuestarias, programas de difusión y capacitación destinados a sus funcionarios con la finalidad de garantizar mayores posibilidades de participación ciudadana y calidad en la respuesta a la ciudadanía.

Art. 60.- Hasta tanto no se publique el Decreto reglamentario de la Ley N° 18.220 de 20 de diciembre de 2007, el archivo de la documentación deberá elaborarse de acuerdo con las normas archivísticas internacionalmente reconocidas, debiendo contener por lo menos los niveles de fondo, sección y serie documental, sin perjuicio de que pudieren existir otros niveles intermedios según éstos lo requieran.

Art. 61.- Los sujetos obligados deberán presentar los informes previstos en el art. 7° de la Ley que se reglamenta en los formularios proporcionados por la UAIP.

Art. 62.- Comuníquese, publíquese, etc.-

10.7 Ley N° 17.060 Dícense Normas Referidas Al Uso Indebido Del Poder Público (Corrupción)

Publicada D.O. 8 ene/999 - N° 25189

Ley N° 17.060

DICTANSE NORMAS REFERIDAS AL USO INDEBIDO DEL PODER PUBLICO
(CORRUPCION)

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos
en Asamblea General,

DECRETAN:

CAPITULO I

Ámbito de aplicación y definiciones

Artículo 1°- La presente ley será aplicable a los funcionarios públicos de:

- A) Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.
- B) Tribunal de Cuentas.
- C) Corte Electoral.
- D) Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- E) Gobiernos Departamentales.
- F) Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.
- G) En general, todos los organismos, servicios o entidades estatales, así como las personas públicas no estatales.

Artículo 2°- A los efectos de la presente ley se entiende por funcionarios públicos, las personas a las que refiere el artículo 175 del Código Penal.

Artículo 3°- A los efectos del Capítulo II de la presente ley se entiende por corrupción el uso indebido del poder público o de la función pública, para obtener un provecho económico para sí o para otro, se haya consumado o no un daño al Estado.

CAPITULO II

Junta Asesora

Artículo 4º.- Créase una Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado, cuya actuación y cometidos serán los siguientes:

- 1) Asesorará a nivel nacional en materia de los delitos previstos por la presente ley, contra la Administración Pública (Título IV, excluyendo los Capítulos IV y V, del Código Penal) y contra la economía y la hacienda pública (Título IX del Código Penal), que se imputen a alguno o algunos de los funcionarios públicos enumerados en los artículos 10 y 11 de la presente ley.

Estará compuesta de tres miembros, quienes durarán cinco años en sus funciones a partir de su designación por el Presidente de la República, actuando con el Consejo de Ministros, con venia de la Cámara de Senadores otorgada siempre por tres quintos de votos del total de componentes, entre personas de reconocida experiencia y solvencia profesional y moral.

El Presidente de la República, en acuerdo con el Consejo de Ministros, podrá destituir por resolución fundada a los miembros de la Junta con venia de la Cámara de Senadores otorgada por la misma mayoría exigida para su designación. Si la Cámara de Senadores no se expidiera en el término de sesenta días, el Poder Ejecutivo podrá hacer efectiva la destitución.

- 2) Tendrá como cometido exclusivo el asesoramiento a los órganos judiciales con competencia penal, emitiendo opinión dentro del marco de su materia, cuando la Justicia o el Ministerio Público lo dispongan.

La actuación de la Junta en el cumplimiento de su cometido se regulará por lo establecido en la Sección V, Capítulo III, Título VI, Libro I del Código General del Proceso, en lo aplicable.

- 3) Las denuncias que se hicieren sobre comisión de delitos incluidos en el Capítulo I, serán presentadas ante el órgano judicial competente, o el Ministerio Público, los que podrán disponer que la Junta proceda a la obtención y sistematización de todas las pruebas documentales que de existir fueran necesarias para el esclarecimiento por el Juez de los hechos noticiados.

- 4) La Junta dispondrá de sesenta días para el cumplimiento del cometido indicado en el apartado anterior, pudiendo solicitar al Juez, por una sola vez, la prórroga del plazo, la que será concedida siempre que exista mérito bastante para ello, por un máximo de treinta días.

Vencido el plazo o la prórroga en su caso, la Junta remitirá al órgano que legalmente corresponda recepcionarla los antecedentes reunidos. Estos serán acompañados por un informe explicativo de la correlación de los mismos con los hechos denunciados.

- 5) Para el cumplimiento de sus funciones la Junta tendrá los siguientes cometidos accesorios:

- A) Recabar, cuando lo considere conveniente, información sobre las condiciones de regularidad e imparcialidad con las cuales se preparan, formalizan y ejecutan los contratos públicos de bienes, obras y servicios.

- B) Recibir las declaraciones juradas de que tratan los artículos 10 y siguientes de la presente ley.
 - C) Determinar, a requerimiento del interesado, si éste debe presentar la declaración jurada de bienes e ingresos a que refiere el Capítulo V de la presente ley.
 - D) Proponer las modificaciones de normas sobre las materias de su competencia.
 - E) Elaborar un informe anual que será elevado a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- 6) Para el cumplimiento de los cometidos previstos en los Capítulos III y IV de la presente ley, la Junta podrá dirigirse por intermedio del órgano judicial interviniente o del representante del Ministerio Público, a cualquier repartición pública, a fin de solicitar los documentos y demás elementos necesarios para el esclarecimiento por el Juez de los hechos denunciados.
- 7) En la ejecución de sus funciones, la Junta contará con el asesoramiento jurídico permanente del Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación, sobre aspectos formales y procedimentales (artículos 1° y 6° de la Ley Orgánica del Ministerio Público y Fiscal).
- 8) La Junta constituye un Cuerpo con independencia técnica en el ejercicio de sus funciones. Actuará bajo la superintendencia del Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación.

10.7.1.1

10.7.1.2 CAPITULO III

10.7.1.3 Control Social

Artículo 5°.- Los organismos públicos darán amplia publicidad a sus adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios, de acuerdo a las pautas que fije el Poder Ejecutivo -o el órgano jerarca, en su caso- al reglamentar la presente ley.

Artículo 6°.- El Poder Ejecutivo, a propuesta de la Junta, llevará a cabo periódicamente campañas de difusión en materia de transparencia pública y responsabilidad de los funcionarios públicos, así como sobre los delitos contra la Administración Pública y los mecanismos de control ciudadano.

Artículo 7°.- Los actos, documentos y demás elementos relativos a la función pública pueden ser divulgados libremente, salvo que por su naturaleza deban permanecer reservados o secretos o hayan sido declarados tales por ley o resolución fundada. En todo caso, bajo la responsabilidad a que hubiese lugar por derecho.

CAPITULO IV

Disposiciones penales

Artículo 8°.- Sustitúyense los siguientes artículos del Código Penal, los cuales quedarán redactados de la siguiente manera:

"ARTICULO 68.- La pena de penitenciaría durará de dos a treinta años. La pena de

prisión durará de tres a veinticuatro meses. La pena de inhabilitación absoluta o especial durará de dos a diez años. La pena de inhabilitación especial de determinada profesión académica, comercial o industrial, durará de dos a diez años. La pena de suspensión durará de seis meses a dos años.

La pena de multa será de 10 UR (diez unidades reajustables) a 15.000 UR (quince mil unidades reajustables)".

"ARTICULO 84. (Sustitución de la multa).- Si el sentenciado no tuviese bienes para satisfacer la multa sufrirá, por vía de sustitución y apremio, la pena de prisión, regulándose un día por cada 10 UR (diez unidades reajustables).

El condenado podrá en cualquier tiempo pagar la multa, descontándose de ella la parte proporcional a la prisión cumplida.

Esta disposición no se aplicará cuando la multa se acumule a una pena privativa de libertad, en cuyo caso se procederá por la vía de apremio si el sentenciado no la abonare en el plazo otorgado en la sentencia".

"ARTICULO 156. (Concusión).- El funcionario público que con abuso de su calidad de tal o del cargo que desempeña, compeliere o indujere a alguno a dar o prometer indebidamente a él o a un tercero, dinero u otro provecho cualquiera, será castigado con doce meses de prisión a seis años de penitenciaría, multa de 50 UR (cincuenta unidades reajustables) a 10.000 UR (diez mil unidades reajustables) e inhabilitación de dos a seis años.

Se aplica a este delito la atenuante del artículo 154".

"ARTICULO 157. (Cohecho simple).- El funcionario público que, por ejecutar un acto de su empleo, recibe por sí mismo, o por un tercero, para sí mismo o para un tercero una retribución que no le fuera debida, o aceptare la promesa de ella, será castigado con una pena de tres meses de prisión a tres años de penitenciaría, con multa de 10 UR (diez unidades reajustables) a 5.000 UR (cinco mil unidades reajustables) e inhabilitación especial de dos a cuatro años.

La pena será reducida de la tercera parte a la mitad, cuando el funcionario público acepta la retribución, por una acto ya cumplido, relativo a sus funciones".

"ARTICULO 158. (Cohecho calificado).- El funcionario público que, por retardar u omitir un acto relativo a sus cargo o por ejecutar un acto contrario a los deberes del mismo, recibe por sí mismo o por otro, para sí o para otro, dinero u otro provecho, o acepta su promesa, será castigado con doce meses de prisión a seis años de penitenciaría, inhabilitación especial de dos a seis años, y multa de 50 UR (cincuenta unidades reajustables) a 10.000 UR (diez mil unidades reajustables).

La pena será aumentada de un tercio a la mitad en los siguientes casos:

- 1) Si el hecho tuviere por efecto la concesión de un empleo público, estipendios, pensiones, honores o el favor o el daño de las partes litigantes en juicio civil o criminal.
- 2) Si el hecho tuviere por efecto la celebración de un contrato en que estuviere interesada la repartición a la cual pertenece el funcionario o se realizare por medio de un uso abusivo de los procedimientos legales que deben aplicarse por la Administración Pública en materia de adquisición de bienes y servicios".

"ARTICULO 159. (Soborno).- El que indujere a un funcionario público a cometer cualquiera de los delitos previstos en los artículos 157 y 158 será castigado por el simple hecho de la instigación, con una pena de la mitad a las dos terceras partes de la pena principal establecida para los mismos.

Se considerarán agravantes especiales:

- 1) Que el inducido sea funcionario policial o encargado de la prevención, investigación o represión de actividades ilícitas, siempre que el delito fuere cometido a raíz o en ocasión del ejercicio de sus funciones, o en razón de su calidad de tal y que esta última circunstancia sea ostensible para el autor del delito.
- 2) Que el inducido sea alguna de las personas comprendidas en los artículos 10 y 11 de la ley de prevención y lucha contra la corrupción".

"ARTICULO 160. (Fraude).- El funcionario público que, directamente o por interpuesta persona, procediendo con engaño en los actos o contratos en que deba intervenir por razón de su cargo, dañare a la Administración, en beneficio propio o ajeno, será castigado con doce meses de prisión a seis años de penitenciaría, inhabilitación especial de dos a seis años y multa de 50 UR (cincuenta unidades reajustables) a 15.000 UR (quince mil unidades reajustables)".

"ARTICULO 161. (Conjunción del interés personal y del público).- El funcionario público que, con o sin engaño, directamente o por interpuesta persona, se interesare con el fin de obtener un provecho indebido para sí o para un tercero en cualquier acto o contrato, en que deba intervenir por razón de su cargo, u omitiere denunciar o informar alguna circunstancia que lo vincule personalmente con el particular interesado en dicho o contrato, será castigado con pena de seis meses de prisión a tres años de penitenciaría, inhabilitación especial de dos a cuatro años y multa de 10 UR (diez unidades reajustables) a 10.000 UR (diez mil unidades reajustables).

Constituye circunstancia agravante especial que el delito se cometa para obtener un provecho económico para sí o para un tercero".

"ARTICULO 162. (Abuso de funciones en casos no previstos especialmente por la ley).- El funcionario público que con abuso de su cargo, cometiere u ordenare cualquier acto arbitrario en perjuicio de la Administración o de los particulares, que no se hallare especialmente previsto en las disposiciones del Código o de las leyes especiales, será castigado con tres meses de prisión a tres años de penitenciaría, inhabilitación especial de dos a cuatro años y multa de 10 UR (diez unidades reajustables) a 3.000 UR (tres mil unidades reajustables)".

"ARTICULO 163. (Revelación de secretos).- El funcionario público que, con abuso de sus funciones, revelare hechos, publicare o difundiere documentos, por él conocidos o poseídos en razón de su empleo actual o anterior, que deben permanecer secretos, o facilitare su conocimiento, será castigado con suspensión de seis meses a dos años y multa de 10 UR (diez unidades reajustables) a 3.000 UR (tres mil unidades reajustables)".

"ARTICULO 175. (Concepto de funcionario público).- A los efectos de este Código, se reputan funcionarios a todos los que ejercen un cargo o desempeñan una función retribuida o gratuita, permanente o temporaria, de carácter legislativo, administrativo o

judicial, en el Estado, en el Municipio o en cualquier ente público o persona pública no estatal".

"ARTICULO 177. (Omisión de los funcionarios en proceder a denunciar los delitos).- El Juez competente que, teniendo conocimiento de la ejecución de un delito, no interviniera o retardase su intervención, y el que no siendo competente, y el que no siendo competente, omitiere o retardare formular su denuncia, será castigado con la pena de tres meses a dieciocho meses de prisión.

La misma pena se aplicará al funcionario policial que omitiera o retardare formular la denuncia de cualquier delito de que tuviere conocimiento por razón de sus funciones, y a los demás funcionarios, en las mismas circunstancias, de los delitos que se cometieren en su repartición o cuyos efectos la repartición experimentara particularmente. Se exceptúan de la regla los delitos que sólo pueden perseguirse mediante denuncia del particular ofendido.

Constituye circunstancia agravante especial, respecto de los funcionarios públicos y en relación a los hechos que se cometieren en su repartición, el hecho de que se trate de los delitos previstos en los artículos 153,155,156,157,158, 158 bis, 159, 160, 161, 162, 163 y 163 bis".

"ARTICULO 179. (Calumnia y simulación de delito).- El que a sabiendas denuncia a la autoridad judicial o policial, o ante la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado o ante un funcionario público el cual tenga la obligación de dirigirse a tales autoridades, un delito que no se ha cometido, o que simule los indicios de un delito, en forma que proceda la iniciación de un procedimiento penal para su averiguación, será castigado con pena de tres meses de prisión a tres años de penitenciaría".

Artículo 9.- Incorporáranse al Código Penal las siguientes disposiciones:

"ARTICULO 158 bis. (Tráfico de influencias).- El que, invocando influencias reales o simuladas, solicita, recibe por sí mismo o por otro, para sí o para otro, provecho económico, o acepta su promesa, con el fin de influir decisivamente sobre un funcionario público para retardar u omitir un acto de su cargo, o por ejecutar un acto contrario al mismo, será castigado con tres meses de prisión a cuatro años de penitenciaría.

La pena será reducida de un tercio a la mitad cuando se acepta la retribución, con el fin de influir decisivamente, para que el funcionario público ejercite un acto inherente a su cargo.

Se considerará agravante especial del delito la circunstancia de que el funcionario público, en relación al cual se invocan las influencias, fuere alguna de las personas comprendidas en los artículos 10 y 11 de la ley de prevención y lucha contra la corrupción".

"ARTICULO 163 bis. (Utilización indebida de información privilegiada).- El funcionario público que, con el fin de obtener un provecho económico para sí o para un tercero, haga uso indebido de la información o de datos de carácter reservado que haya conocido en razón o en ocasión de su empleo, será castigado con tres meses de prisión a cuatro años de penitenciaría, inhabilitación especial de dos a cuatro años y multa de 10 UR (diez unidades reajustables) a 10.000 UR (diez mil unidades reajustables)".

"ARTICULO 163 ter. (Circunstancias agravantes especiales).-

artículos 153, 155, 156, 157, 158, 158 bis, 160, 161, 162, 163 y 163 bis:

- 1º) Que el sujeto activo fuera alguna de las personas comprendidas en los artículos 10 y 11 de la ley de prevención y lucha contra la corrupción.
- 2º) Que el sujeto activo haya obtenido, como consecuencia de cualquiera de estos delitos, un enriquecimiento patrimonial".

"ARTICULO 163 quater. (Confiscación).- Tratándose de los delitos de los artículos 153, 155, 156, 157, 158, 158 bis, 160, 161, 162, 163 y 163 bis, el Juez también podrá confiscar los objetos o valores patrimoniales que sean resultado directo o indirecto del delito.

El producto de la confiscación pertenecerá al Estado, a cuyo efecto, y salvo lo dispuesto en el apartado siguiente, el Juez de la causa lo pondrá a disposición del Poder Ejecutivo, el que le dará el destino especial que la ley establezca. De no haber previsión especial se procederá a su venta y se destinará el importe a Rentas Generales.

Lo dispuesto en la presente disposición regirá sin perjuicio de los derechos de los terceros de buena fe".

10.7.1.4

10.7.1.5 CAPITULO V

10.7.1.6 Declaración jurada de bienes e ingresos de las autoridades y funcionarios públicos

Artículo 10.- El Presidente y el Vicepresidente de la República, los Ministros de Estado, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal de Cuentas y de la Corte Electoral, los Senadores, los Representantes Nacionales y los Intendentes Municipales deberán formular una declaración jurada de bienes e ingresos a cualquier título.

Artículo 11.- También están comprendidos en la obligación del artículo precedente los funcionarios que se enumeran:

- A) Secretario y Prosecretario de la Presidencia de la República.
- B) Subsecretarios de Estado, Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación, Director y Subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Director y Subdirector de la Oficina Nacional del Servicio Civil y Procurador General del Estado en lo Contencioso Administrativo.
- C) Miembros de los Tribunales de Apelaciones, Fiscales Letrados, Jueces, Actuarios y Alguaciles.
- D) Titulares de los cargos con jerarquía de Dirección General o Nacional e Inspección General de los Ministerios.
- E) Director de Recaudación, Director Técnico Fiscal, Director de Sistemas de Apoyo, Director de Fiscalización y Director de Administración de la Dirección General Impositiva, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas.
- F) Miembros de la delegación uruguaya en la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande.
- G) Miembros de la Junta del Instituto Nacional de Carnes y Director Nacional de Carnes.

- H) Miembros del Consejo Directivo del Servicio Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos.
- I) Decanos de las Facultades de la Universidad de la República y miembros de los Consejos de Educación Primaria, Secundaria y Técnico Profesional.
- J) Interventores de organismos e instituciones públicas o privadas intervenidas por el Poder Ejecutivo.
- K) Secretarios y Prosecretarios de las Cámaras de Representantes y de Senadores y de la Comisión Administrativa, y Director y Subdirector de Protocolo del Poder Legislativo.
- L) Directores, Gerentes Generales, Subgerentes Generales de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y Gerentes de la banca estatal.
- LL) Tenientes Generales, Vicealmirantes, Generales, Contralmirantes y Brigadieres Generales en actividad, Jefes, Subjefes, Inspectores, Comisarios y Directores de Policía.
- M) Ediles de las Juntas Departamentales y sus correspondientes suplentes, los titulares de cargos políticos o de particular confianza de los órganos de los Gobiernos Departamentales, miembros de las Juntas Locales (artículo 288 de la Constitución de la República), así como los ciudadanos que hayan asumido las atribuciones de las Juntas Locales mientras sus autoridades no se designen.
- N) Representantes del Estado en los directorios de los organismos paraestatales y en las empresas de economía mixta.
- Ñ) Embajadores de la República, Ministros del Servicio Exterior y personal diplomático que se desempeñe como Cónsul o Encargado de Negocios, con destino en el extranjero.
- O) Gerentes, Jefes de Compras y ordenadores de pago de todos los organismos públicos cualquiera sea la denominación de su cargo.
- P) La totalidad de funcionarios que ocupen cargos de particular confianza y aquellos que cumplan funciones de carácter inspectivo.
- Q) La totalidad de los funcionarios de la Dirección Nacional de Aduanas, dependientes de las Direcciones General del Despacho y Tributación Aduanera, Dirección General Contable y de Contralor, Dirección General de Vigilancia y Operaciones de la Capital, Dirección General del Interior, Junta de Aranceles e Inspección General de Servicios.

Artículo 12.- Dicha declaración jurada contendrá una relación precisa y circunstanciada de los bienes muebles e inmuebles e ingresos propios del declarante, de su cónyuge, de la sociedad conyugal que integra, de las personas sometidas a su patria potestad, tutela o curatela; de la participación que posea en sociedades nacionales o extranjeras, personales con o sin personalidad jurídica, en sociedades de responsabilidad limitada, anónimas o en comandita por acciones o "holdings", así como de aquellas sociedades en las que desempeñe el cargo de Director o Gerente, y de los bienes de que dispongan el uso exclusivo, y de los ingresos del declarante y su cónyuge.

En su caso, dicha declaración jurada deberá ser suscrita por el cónyuge, en lo referente a los ingresos y bienes de su pertenencia.

Se especificará el título y fecha de la última procedencia dominial de cada uno de los bienes en propiedad, alquiler o uso, monto y lugar de depósitos de dinero y otros valores en el país o en el exterior.

Se incluirán, asimismo, rentas, sueldos, salarios o beneficios que se continúen percibiendo.

Las declaraciones se presentarán en sobre cerrado ante la Junta. La Junta abrirá los sobres conteniendo las declaraciones del Presidente y Vicepresidente de la República y dispondrá su publicación en el Diario Oficial.

Artículo 13.- Para la presentación de la declaración jurada inicial se dispondrá de un plazo de treinta días. Este plazo comenzará a computarse una vez cumplidos sesenta días de ejercicio ininterrumpido del cargo.

Para la primera declaración jurada a partir de la promulgación de la presente ley regirá lo dispuesto en el artículo 38.

Las declaraciones subsiguientes se formularán cada dos años contados a partir de la respectiva declaración inicial, siempre que el funcionario continuare en el ejercicio del cargo. Toda vez que cesare en el mismo deberá presentar una declaración final dentro de los treinta días del cese.

Artículo 14.- La Junta llevará un registro de las declaraciones juradas de los funcionarios referidos en la presente ley y expedirá los certificados de haber recibido las mismas.

La Junta proporcionará los instructivos o formularios que correspondan para la correcta declaración jurada.

Las declaraciones se conservarán por un período de cinco años contados a partir del cese del funcionario en su cargo o su fallecimiento. Vencido el mismo, procederá a su destrucción, labrándose acta notarial de dicho acto, salvo que el interesado hubiera solicitado su devolución, en cuyo caso se le entregará.

Artículo 15.- La Junta tendrá a su cargo la custodia de las declaraciones juradas que reciba en cumplimiento de la presente ley, y sólo procederá a su apertura:

- A) A solicitud del propio interesado o por resolución fundada de la Justicia Penal.
- B) De oficio, cuando la Junta así lo resuelva en forma fundada, por mayoría absoluta de votos de sus miembros. También cuando se haya incurrido en alguna de las situaciones previstas en los numerales 2) y 3) del artículo 17 de la presente ley, si la Junta lo entendiera procedente en el curso de una investigación promovida ante la misma.

Artículo 16.- En caso de no presentación de la declaración jurada en los plazos previstos por el artículo 13 de la presente ley, la Junta cursará aviso a los funcionarios omisos. Si en los quince días posteriores no cumplieran con la obligación o no justificaran un impedimento legal, la Junta publicará en el Diario Oficial y en un diario de circulación nacional el nombre y cargo de los funcionarios que hayan omitido realizar la declaración dispuesta en los artículos 10 y 11 de la presente ley, sin perjuicio de lo que se establecerá en el artículo siguiente.

Artículo 17.- Se considerará falta grave a los deberes inherentes a la función pública:

- 1) La no presentación de la declaración jurada al cabo del trámite previsto en el artículo anterior.
- 2) La inclusión en la declaración jurada inicial de cada declarante de bienes y valores

patrimoniales pertenecientes a terceros o inexistentes.

- 3) La ocultación en las declaraciones juradas subsiguientes de bienes que se hubieran incorporado al patrimonio del declarante o de las restantes personas a que refiere el artículo 12 de la presente ley.

De producirse la modalidad prevista en los numerales 2) y 3) de este artículo, la Junta iniciará las acciones previstas en el numeral 3) del artículo 4º de la presente ley.

Artículo 18.- Si durante el año electoral se formula una denuncia o se procede a la apertura del sobre por cualquiera de las causales indicadas en el artículo 15 de la presente ley, referente a un funcionario que se postule a cualquier cargo electivo, el interesado podrá urgir a la Junta a que dicte la resolución con una anticipación de, por lo menos, treinta días al acto eleccionario. La Junta no recibirá denuncias dentro de los noventa días anteriores al acto eleccionario.

Artículo 19.- El Poder Ejecutivo y los titulares de los distintos organismos a los que alcanzare esta ley deberán comunicar a la Junta los nombres de todas las personas que a la fecha de su promulgación estén comprendidas en los artículos 10 y 11 de la presente ley. Asimismo deberán comunicar dentro de los treinta días de acaecidas las alteraciones que se produzcan en dicha nómina.

CAPITULO VI

Aspectos administrativos

Artículo 20.- Los funcionarios públicos deberán observar estrictamente el principio de probidad, que implica una conducta funcional honesta en el desempeño de su cargo con preeminencia del interés público sobre cualquier otro.

El interés público se expresa en la satisfacción de necesidades colectivas de manera regular y continua, en la buena fe en el ejercicio del poder, en la imparcialidad de las decisiones adoptadas, en el desempeño de las atribuciones y obligaciones funcionales, en la rectitud de su ejercicio y en la idónea administración de los recursos públicos.

Artículo 21.- Los funcionarios públicos observarán los principios de respeto, imparcialidad, rectitud e idoneidad y evitarán toda conducta que importe un abuso, exceso o desviación de poder, y el uso indebido de su cargo o su intervención en asuntos que puedan beneficiarlos económicamente o beneficiar a personas relacionadas directamente con ellos.

Toda acción u omisión en contravención del presente artículo hará incurrir a sus autores en responsabilidad administrativa, civil o penal, en la forma prescripta por la Constitución de la República y las leyes.

Artículo 22.- Son conductas contrarias a la probidad en la función pública:

- 1) Negar información o documentación que haya sido solicitada en conformidad a la ley.
- 2) Valerse del cargo para influir sobre una persona con el objeto de conseguir un beneficio directo o indirecto para sí o para un tercero.

- 3) Tomar en préstamo o bajo cualquier otra forma dinero o bienes de la institución, salvo que la ley expresamente lo autorice.
- 4) Intervenir en las decisiones que recaigan en asuntos en que haya participado como técnico. Los funcionarios deberán poner en conocimiento de su superior jerárquico su implicancia en dichos asuntos, para que éste adopte la resolución que corresponda.
- 5) Usar en beneficio propio o de terceros información reservada o privilegiada de la que se tenga conocimiento en el ejercicio de su función.

Artículo 23.- Los funcionarios públicos que cumplen funciones en las reparticiones encargadas de la adquisición de bienes y servicios deberán rotar periódicamente en la forma que establezca la respectiva reglamentación.

La rotación se hará sin desmedro de la carrera administrativa.

Artículo 24.- Las normas de la presente ley no obstarán a la aplicación de las leyes que afecten a los funcionarios de la Administración Pública, cuando éstas prescriban exigencias especiales o mayores a las que surgen de su texto.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, las normas de la presente ley constituirán, además, criterios interpretativos del actuar de los órganos de la Administración Pública en las materias de su competencia.

Artículo 25.- Créase una Comisión Honoraria de seis miembros integrada por un representante de la Junta, que la presidirá, un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, un representante de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, un representante del Tribunal de Cuentas, un representante de la Oficina Nacional del Servicio Civil y un representante de la organización más representativa de los funcionarios públicos, con el cometido de elaborar propuestas de actualización y ordenamiento legislativo y administrativo en materia de transparencia en la contratación pública, así como respecto de los conflictos de intereses en la función pública. Esta Comisión tendrá un plazo de ciento ochenta días para expedirse.

Artículo 26.- Los Directores o Directores Generales de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados no podrán intervenir como directores, administradores o empleados en empresas que contratan obras o suministros en el Ente Autónomo o Servicio Descentralizado cuyo Directorio o Dirección General integren.

Artículo 27.- El Ministerio de Educación y Cultura coordinará con los Entes de enseñanza la implementación de cursos de instrucción en los correspondientes niveles de la educación sobre los diferentes aspectos a que refiere la presente ley, debiendo poner énfasis en los derechos y deberes de los ciudadanos frente a la Administración y las responsabilidades de las autoridades y funcionarios públicos.

Artículo 28.- Las entidades públicas tendrán programas de formación para el personal que ingrese, y uno de actualización cada tres años, los cuales contemplarán aspectos referentes a la moral administrativa, incompatibilidades, prohibiciones y conflictos de intereses en la función pública, además de los otros aspectos a los que refiere la presente ley.

Será obligación de los funcionarios públicos la asistencia a estos cursos y el tiempo que insuman se imputará al horario del funcionario.

Cométese a la Comisión y a la Oficina Nacional del Servicio Civil, la preparación de material didáctico que se pondrá al alcance de las diversas entidades públicas.

CAPITULO VII

Ámbito internacional

Artículo 29. (Cohecho y soborno transnacionales).- El que para celebrar o facilitar un negocio de comercio exterior uruguayo ofrece u otorga en el país o en el extranjero, siempre que concurren las circunstancias previstas en el numeral 5° del artículo 10 del Código Penal, a un funcionario público de otro Estado, dinero u otro provecho económico, por sí mismo o para otro, para sí mismo o para otro, será castigado con una pena de tres meses de prisión a tres años de penitenciaría.

Artículo 30. (Blanqueo de dinero).- El que obstaculizare la identificación del origen, la investigación, la incautación o la confiscación del dinero u otros valores patrimoniales a sabiendas que provienen de alguno de los delitos establecidos en los artículos 156, 158, 158 bis, 160, 161, 162, 163, 163 bis y 163 ter del Código Penal, o del delito establecido en el artículo 29 de la presente ley, será castigado con una pena de tres meses de prisión a seis años de penitenciaría.

Artículo 31.- El proceso de extradición por hechos previstos como delito en la presente ley se rige por las normas de los Tratados o Convenciones Internacionales ratificados por la República, que se encuentren en vigor. En ausencia de dichos instrumentos, se aplicarán las normas del Código Penal, del Código del Proceso Penal y las especiales previstas en los artículos siguientes.

Artículo 32.- La extradición por hechos previstos en la presente ley no es procedente cuando la pena impuesta sea inferior a dos años de privación de libertad y la parte de la sentencia que aún resta por cumplir sea inferior a seis meses. Si se tratare de personas requeridas para ser juzgadas, cuando el mínimo de la pena que la ley extranjera prevé para el delito sea inferior a seis meses, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 54 del Código Penal.

Artículo 33.- El hecho de que el dinero o provecho económico que resulte de alguno de los delitos establecidos en los artículos 156, 158, 158 bis, 160, 161, 162, 163, 163 bis y 163 ter del Código Penal o del delito establecido en el artículo 29 de la presente ley, hubiese sido destinado a fines políticos o el hecho de que se alegue que ha sido cometido por motivaciones o con finalidad política, no basta por sí solo para considerar dicho acto como delito político.

Artículo 34.- Las solicitudes de cooperación jurídica penal internacional provenientes de autoridades extranjeras para la investigación o enjuiciamiento de hechos previstos como delitos en la presente ley, que se refieran a asistencia jurídica de mero trámite, probatoria, cautelar o de inmovilización, confiscación o transferencia de bienes, se recibirán y darán curso por la Asesoría Autoridad Central de Cooperación Jurídica Internacional dependiente de la Dirección de Cooperación Jurídica Internacional y de Justicia del Ministerio de Educación y Cultura. Esta remitirá las respectivas solicitudes a las autoridades jurisdiccionales o administrativas nacionales competentes para su diligenciamiento.

Los Jueces diligenciarán la solicitud de cooperación de acuerdo a leyes de la República.

Salvo el caso de medidas de naturaleza cautelar o de inmovilización, confiscación o transferencia de bienes, la cooperación se prestará sin entrar a examinar si la conducta que motiva la investigación o el enjuiciamiento constituye o no un delito conforme al derecho nacional.

Las solicitudes relativas a registro, levantamiento del secreto bancario, embargo, secuestro y entrega de cualquier objeto se someterán a la ley procesal y sustantiva de la República.

Las solicitudes podrán ser rechazadas cuando afecten en forma grave el orden público, así como la seguridad u otros intereses esenciales de la República.

El pedido de cooperación formulado por una autoridad extranjera importa el conocimiento y aceptación de los principios enunciados en este artículo.

Artículo 35.- Créase la Sección de Cooperación Jurídico Penal Internacional dentro de la Asesoría Autoridad Central de Cooperación Jurídica Internacional dependiente de la Dirección de Cooperación Jurídica Internacional y de Justicia del Ministerio de Educación y Cultura.

Artículo 36.- Las solicitudes extranjeras del levantamiento del secreto bancario para la investigación o enjuiciamiento de hechos previstos como delito en la presente ley, se someterán a la ley procesal y sustantiva de la República.

Para que proceda el levantamiento del secreto bancario, debe tratarse, en cualquier caso, de delitos previstos en el derecho nacional y la solicitud deberá provenir de autoridades jurisdiccionales.

El Estado requirente queda obligado a no utilizar las informaciones protegidas por el secreto bancario que recibe, para ningún fin ajeno al establecido en la solicitud.

CAPITULO VIII

Disposiciones finales

Artículo 37.- Derógase el Decreto-Ley N° 14.900, de 31 de mayo de 1979.

Artículo 38. (Disposición transitoria).- El Poder Ejecutivo deberá nombrar los integrantes de la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado dentro de los treinta días contados a partir de la promulgación de la presente ley. Dentro de los sesenta días contados a partir de la instalación de la Junta, ésta deberá proporcionar los instructivos o formularios que correspondan para la presentación de la declaración jurada.

Los funcionarios públicos comprendidos en los artículos 10 y 11 de la presente ley deberán presentar las primeras declaraciones juradas en un plazo de treinta días, contados a partir de la fecha de la primera publicación de los instructivos del Diario Oficial, siempre que hayan cumplido sesenta días de ejercicio ininterrumpido del cargo. En caso contrario, el plazo de treinta días comenzará a computarse una vez cumplidos los sesenta días de ejercicio ininterrumpido del cargo.

A la fecha de la primera publicación de los instructivos en el Diario Oficial, la Junta deberá tener a disposición de los funcionarios públicos los formularios necesarios para la presentación de la declaración jurada.

Sala de Sesiones de la Cámara de Senadores, en Montevideo, a 10 de diciembre de 1998.

HUGO FERNANDEZ FAINGOLD, Presidente.

MARIO FARACHIO, Secretario.

MINISTERIO DEL INTERIOR

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGIA Y MINERIA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PUBLICA
MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y
MEDIO AMBIENTE

Montevideo, 23 de diciembre de 1998.

Cúmplase, acútese recibo, comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Nacional de
Leyes y Decretos.

SANGUINETTI.
GUILLERMO STIRLING.
ROBERTO RODRIGUEZ PIOLI.
LUIS MOSCA.
JUAN LUIS STORACE.
YAMANDU FAU.
CONRADO SERRENTINO.
JULIO HERRERA.
ANA LIA PIÑEYRUA.
RAUL BUSTOS.
SERGIO CHIESA.
BENITO STERN.
JUAN CHIRUCHI.