

TRANSPARENCIA LOCAL EN BRASIL

Evaluando la aplicación de la Ley de Acceso en los estados y en las grandes ciudades

Organizador
Gregory Michener

Ilustración por
Projeto Gráfico Miolo

Laura Lydia
Gustavo Diuana

Este trabajo está licenciado con una Licencia Creative Commons- Atribución-Compartida: Igual 4.0 Internacional. Para acceder a la licencia jurídica completa, visite: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode>.
Usted tiene el derecho de:



Compartir – copiar y redistribuir el material en cualquier soporte o formato.

Adaptar – descargar, transformar y crear a partir del material para cualquier fin, incluido el comercial.

El licenciante no puede revocar estos derechos siempre que usted respete los términos de la licencia. De acuerdo con los términos siguientes:

Atribución – Usted debe atribuir el debido crédito, proporcionar el enlace para la licencia e indicar si fue realizada alguna alteración. Puede hacerlo como prefiera, pero no de modo alguno que sugiera que el licenciante respaldó el uso que hizo de la obra.

Partes iguales – Si usted descarga, transforma o crea a partir del material, sus contribuciones deben estar sujetas a la misma licencia que el original.

Sin restricciones adicionales – Usted no puede aplicar términos jurídicos o medidas de carácter tecnológico que restrinjan legalmente a otros a hacer algo que la licencia permite.

Agradecimientos

Los profesores Gregory Michener (FGV-EBAPE) y Daniel Vargas (FGV CTS-Direito Rio) del Programa de Transparencia Pública de la FGV, les gustaría expresar su gratitud a los investigadores y estudiantes que dedicaron meses a convertir este informe en una realidad. Estos incluyen los autores principales de los capítulos de este estudio: Filipe Kopp, Jonás Coelho, Homero Padilha, Rodolfo Pires, Marina Barros e Jamila Venturini. La orientación del coordinador de investigaciones Stefano Nunes fue fundamental para los investigadores a lo largo del último año. Agradecemos también a los asistentes de investigación Aline Rangel, Pedro Chagas, Giulia Costa, Gabriela Samico, Luisa Marcenal Longo, Felipe Saisse y Rafael Velasco, que hicieron contribuciones significativas a la investigación. El informe también cuenta con las habilidades de edición de Juliana Kopp, Irene Niskier y especialmente Ana Paula Gomes Jelihovs-chi, además de la competencia computacional de Evelyn Contreras. Las investigadoras Marina Barros y Jamila Venturini del Centro de tecnología y Sociedad (CTS), de DIREITO RIO, concibieron, ejecutaron y escribirían la evaluación del monitoreo y recolección de datos personales a nivel municipal, mientras que los investigadores Eduardo Magrini y Bruna Castanheira ayudaron a editar el informe.

Varias personas auxiliaron con importantes orientaciones y contribuciones logísticas. Nos gustaría agradecer al Profesor Ricardo Cardoso Lopez por su pericia con la contabilidad pública, que nos ayudó a elaborar la metodología de transparencia activa. El diseñador Gustavo Diuana que atendió magistralmente nuestras necesidades gráficas. Por la ayuda con cuestiones prácticas, legales, logísticas y de marketing para el seminario y el proyecto de investigación, los organizadores quieren expresar el aprecio por el apoyo de Karla Costa Matos, Carla Savelli, María Cristina Vieira de Souza, José Paulo Sampaio, Rachel Daza y Raquel Rittmeyer.

Finalmente, tuvimos la honra de tener el respaldo de varias instituciones y personas importantes. Agradecemos el apoyo de la Open Society Foundations, especialmente de Vonda Brown, Lauren Kimball y Ulises Ceja y a los ponentes del II Seminario Nacional de Transparencia Gubernamental: Transparencia de las Ciudades y Estados. El programa de Transparencia Pública se beneficia del respaldo de los directores de varias escuelas de la FGV, incluyendo la FGV DIREITO RIO y su Director, Joaquim Falcão, y la FGV-EBAPE, liderada por el Director y Vice-Director, Flávio Vasconcelos y Álvaro Cyrino, respectivamente.

Gregory Michener

Profesor Adjunto FGV-EBAPE

Coordinador del Programa de Transparencia Pública, FGV

Índice

13 INTRODUCCIÓN Y PRESENTACIÓN

25 Capítulo 1 – EVALUANDO LA APLICACIÓN DE LA LEY DE ACCESO EN LOS ESTADOS Y EN LAS GRANDES CIUDADES

25	1.1. Introducción
26	1.2. La base Teórica de la Evaluación
28	1.3. Metodología
30	1.3.1. Evaluación de las plataformas
31	1.3.2. Evaluación de la administración de la LAI
32	1.3.3. Evaluación de la Transparencia Activa
34	1.3.4. Calculando la Transparencia Activa
34	1.4. Resultados y Discusión
55	1.5. Resultados del análisis de las plataformas, transparencia pasiva y transparencia activa
57	1.6. Comparación de los resultados con otros rankings
61	Referencias

63 Capítulo 2 – EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL SOBRE POLÍTICAS DE GESTIÓN DE “TI” Y TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES

63	2.1. Introducción
66	2.2. Contextualización
66	2.2.1. La protección de la privacidad en Brasil
67	2.2.2. Gobierno electrónico y ciudades inteligentes: ¿nuevos desafíos para la privacidad?
71	2.3. Metodología
72	2.3.1. Alteración metodológica: Llamadas telefónicas en sustitución a recursos
72	2.3.2. Unidad de análisis
73	2.3.3. Formulación de las preguntas de la evaluación
74	2.4. Resultados
78	2.4.1. Evaluación de resultados por pregunta
86	2.5. Discusión
87	Referencias

89 Capítulo 3 – TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD OFICIAL: GASTOS CRECIENTES Y RENDICIÓN DE CUENTAS

89	3.1	Introducción
91	3.2.	Publicidad Oficial
92	3.3.	Metodología
95	3.4.	Resultados
102	3.5.	Discusiones
106		Referencias

107 Capítulo 4 – TRANSPARENCIA Y DESIGUALDAD EN LA REMUNERACIÓN DE LOS AGENTES PÚBLICOS

107	4.1	Introducción
109	4.2.	El deber del poder Público
111	4.3.	Metodología
111	4.3.1.	Obtención de los datos
111	4.3.1.A.	Transparencia activa
112	4.3.1.B.	Transparencia pasiva
113	4.3.1.B.1.	Recursos
114	4.3.2.	Procesamiento de las informaciones
114	4.3.2.A.	Compilando los datos
116	4.3.2.B.	Inconvenientes y limitaciones
117	4.4.	Resultados
117	4.4.1.	Análisis de la Transparencia
117	4.4.1.A.	Transparencia Activa
118	4.4.1.B.	Transparencia Pasiva
119	4.4.1.B.1.	Recursos
121	4.4.2.	Análisis de la cantidad de funcionarios y salarios
121	4.4.2.A.	Profesionales contabilizados
122	4.4.2.B.	Medias salariales
125	4.4.2.C.	El Índice de Gini en el funcionariado público
127	4.5.	Conclusión
129		Referencias
131		Anexo I

**133 Capítulo 5 – DINERO PÚBLICO Y ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO:
EVALUANDO LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

133	5.1	Introducción
135	5.2.	Importancia y Relevancia
135	5.2.1.	Normas relevantes sobre el tema
137	5.2.2.	La importancia de la transparencia de las OSFLs
138	5.2.3.	Ejemplos de irregularidades en convenios
140	5.2.4.	El valor agregado de este estudio
141	5.3.	Metodología
141	5.3.1.	Unidades de análisis
143	5.3.2.	Evaluación
146	5.4.	Resultados
148	5.4.1.	Evaluación de transparencia pasiva
153	5.4.2.	Evaluación de la transparencia activa
163	5.6.	Conclusión
165		Referencias
169		Anexo I

**175 CAMINO A UNA CONCLUSIÓN: VOLUNTAD POLÍTICA, LIDERAZGO ADMINISTRATIVO
Y CAPACITACIÓN**

176	6.1	Solicitando Respuestas al Silencio
181		Referencias

183 METODOLOGÍA

183	Anexo 1	Metodología básica de transparencia activa
-----	----------------	--

193 ANEXO II Licencias de datos abiertos

Índice de tablas

- 29 **Tabla 1** – Entes federales evaluados
- 35 **Tabla 2** – Evaluación de los decretos que reglamentan la Ley de acceso a la información
- 37 **Tabla 3** – Informaciones requeridas más allá de los parámetros de la Ley o del decreto federal
- 38 **Tabla 4** – Evaluación de las plataformas de acceso a la información
- 42 **Tabla 5** – Evaluación de la transparencia pasiva
- 55 **Tabla 6** – Evaluación de la transparencia activa, pasiva y de la plataforma para solicitudes
- 58 **Tabla 7** – Comparación de los resultados estatales con otros índices e indicadores.
- 59 **Tabla 8** – Comparación de los resultados municipales con otros índices e indicadores
- 72 **Tabla 9** – Ciudades seleccionadas
- 76 **Tabla 10** – Ranking de los municipios estudiados
- 93 **Tabla 11** – Listado de los municipios estudiados
- 97 **Tabla 12** – Gastos en reales de algunos municipios de 2010 a 2015
- 100 **Tabla 13** – Resultado del análisis de las respuestas
- 117 **Tabla 14** – Evaluación de la transparencia activa de los estados y capitales
- 118 **Tabla 15** – Evaluación de transparencia activa de los tribunales de justicia de los estados
- 120 **Tabla 16** – Evaluación de transparencia pasiva de los tribunales de justicia de las capitales
- 121 **Tabla 17** – Número total de agentes analizados en cada ente
- 122 **Tabla 18** – Cantidades de cargos contabilizados tras la uniformización con la nueva nomenclatura
- 123 **Tabla 19** – Media salarial líquida de cada profesión entre los agentes analizados
- 126 **Tabla 20** – Índice de Gini de la distribución del rendimiento anual de los agentes públicos
- 138 **Tabla 21** – Gastos con entidades sin fines de lucro
- 142 **Tabla 22** – Lista de las ciudades seleccionadas
- 150 **Tabla 23** – Evaluación de la transparencia pasiva del Poder Ejecutivo en 2015
- 152 **Tabla 24** – Evaluación pasiva del Ministerio, dividida por ítem de la solicitud de acceso a la información
- 155 **Tabla 25** – Evaluación de la transparencia activa de las OSFLs en 2015
- 162 **Tabla 26** – Ranking de las OSFLs con las mejores evaluaciones en 2015
- 179 **Tabla 27** – Conclusiones sobre las llamadas

Índice de gráficos

- 40 **Gráfico 1** – Evaluación de la transparencia pasiva
- 40 **Gráfico 2** – Cantidad de entes federales por nota
- 43 **Gráfico 3** – Nota estructura organizacional de los estados
- 44 **Gráfico 4** – Nota estructura organizacional de los municipios
- 45 **Gráfico 5** – Nota programa y acciones de los estados
- 46 **Gráfico 6** – Nota programa y acciones de los municipios
- 47 **Gráfico 7** – Nota de gastos de los estados
- 48 **Gráfico 8** – Nota de gastos de los municipios
- 49 **Gráfico 9** – Nota de licitaciones de los estados
- 50 **Gráfico 10** – Nota de licitaciones de los municipios
- 51 **Gráfico 11** – Nota de los convenios de los estados
- 52 **Gráfico 12** – Nota de los convenios de los municipios
- 53 **Gráfico 13** – Índice general de transparencia activa
- 53 **Gráfico 14** – Índice general de transparencia activa
- 54 **Gráfico 15** – Índice general de transparencia activa
- 54 **Gráfico 16** – Índice general de transparencia activa
- 75 **Gráfico 17** – Plazo medio de respuesta general
- 79 **Gráfico 18** – Pregunta 1
- 80 **Gráfico 19** – Pregunta 2
- 81 **Gráfico 20** – Pregunta 3
- 83 **Gráfico 21** – Pregunta 4
- 84 **Gráfico 22** – Pregunta 5
- 85 **Gráfico 23** – Pregunta 6
- 98 **Gráfico 24** – Gastos en reales con publicidad, con los datos de 2013, 2014 y 2015
- 99 **Gráfico 25** – Gastos en publicidad en relación al presupuesto municipal y a la población
- 119 **Gráfico 26** – Tasa de respuesta a las solicitudes y precisión de las respuestas
- 139 **Gráfico 27** – Presupuesto destinado a entidades sin fines de lucro
- 147 **Gráfico 28** – Transferencias mensuales para OSFLs seleccionadas en 2015
- 149 **Gráfico 29** – Justificación de impedimento de organizaciones
- 149 **Gráfico 30** – OSCs Impedidas en 2015 – por ministerio
- 154 **Gráfico 31** – Recursos destinados en 2015 – por ministerio
- 177 **Gráfico 32** – Resultados globales del informe: solicitudes
- 177 **Gráfico 33** – Resultados globales de solicitudes para municipios
- 177 **Gráfico 34** – Tasa de precisión municipal proporcional a las respuestas recibidas

Introducción y Presentación

¿Cuál es el nivel de transparencia de los gobiernos estatales y municipales en Brasil? ¿Será que los gobiernos utilizan el dinero del contribuyente respetando los derechos e intereses de los ciudadanos brasileños? El presente informe explora tales cuestiones en las vísperas de las elecciones municipales de 2016 en un país donde el Estado de Derecho, la responsabilidad fiscal y la transparencia pasan por una intensa transformación (ALSTON et al., 2016; MICHENER, 2015b; MICHENER; PEREIRA; MELO, 2013; PRAÇA; TAYLOR, 2014). Esta transformación – caracterizada por el aumento expresivo de iniciativas en transparencia y mejora en la coordinación y aplicación de las Leyes por las instituciones fiscales – viene ocurriendo principalmente en el nivel federal. Pero, ¿y en el nivel local? Nuestras necesidades diarias son locales, no federales. Más aun, el gobierno local en Brasil es generalmente considerado débil tanto en capacidad administrativa como en parcialidad jurídica en relación a las instituciones federales. A pesar de la importancia y deficiencias de la gobernanza local, las evaluaciones sistemáticas subnacionales de transparencia son relativamente raras (excepciones incluyen GRIMMELIKHUIJSEN; WELCH, 2012; ARAUJO; TEJEDO- ROMERO, 2016; MA-

NOHARAN, 2011; SOL, 2013).

En Brasil, son pocos los estudios académicos existentes que se concentran en abordar el nivel estadual (excepciones incluyen FIGUEIREDO; GAZONI, 2016; LUNKES et al., 2015; MATOS et al., 2013; STAROSCKY et al., 2014). Las iniciativas para medir y evaluar la transparencia frecuentemente se centran más en el apelo mediático que en la producción de investigaciones académicas. Aunque la transparencia sea medida por medio de varios indicadores¹ – en el nivel del estado, medida por el Ministerio Público, y en el nivel del municipio, por la Contraloría General de la Unión (Actualmente Ministerio de Transparencia, Fiscalización y Control) – el presente informe ofrece profundización teórica y rigor metodológico, diferenciándose de los demás.

Primeramente, el informe investiga la transparencia con el objetivo de evaluar si la gobernanza local es una cuestión pública, como la palabra “república” (res pública) sugiere, como es previsto por la Constitución brasileña y como es indicado por la Ley de Acceso a Información Pública (LAI – 12.527). Son presentados los análisis de transparencia activa y pasiva, plataformas de información a los ciudadanos, decretos reglamentares e incluso incluimos las respuestas que los funcionarios públicos proporcionan cuando reciben lla-

mas telefónicas sobre solicitudes no atendidas. Al respecto de las unidades de análisis, todos los capítulos procuran evaluar las dos mayores ciudades de cada estado. Además de evaluar la transparencia, el informe se centra en el análisis de políticas particulares, administrativas y públicas, a nivel subnacional. Resumidamente, los capítulos evalúan cual es el tipo de información proporcionada por los gobiernos locales sobre cómo monitorean y recolectan datos sobre sus ciudadanos, como gastan dinero para hacer propaganda de sus causas, cómo remuneran funcionarios y cómo el gobierno federal y sus socios locales del sector terciario son responsables por grandes gastos de dinero público en forma de convenios.

En lugar de ser exhaustivo y con foco exclusivo en la coherencia temática, este informe es una investigación multidisciplinaria sobre la transparencia subnacional, que es un asunto un tanto descuidado. El gobierno local y su compromiso con la transparencia representan un terreno fértil para la investigación académica aplicada, principalmente por la existencia de innumerables paradojas no exploradas que cercan los desafíos de la conformidad. A continuación, son detalladas tres de esas paradojas y un breve resumen de cada capítulo del informe.

¹ <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>>; <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/escala-brasil-transparente>>

Tres Paradojas de la Transparencia Local

Muchas veces descrita como el “oxígeno de la democracia”, la transparencia y las Leyes de acceso a la información pública desempeñan un papel fundamental en el establecimiento de las condiciones necesarias para la prestación de cuentas gubernamentales y en la participación de los ciudadanos en los asuntos del Estado. Es una fuerza de profesionalización y disciplina: un recordatorio constante para los funcionarios públicos sobre a quién y cómo deben servir. Servir bien es un deber; los ciudadanos dependen de servicios eficaces del gobierno en su día a día, o sea, necesitan seguridad, educación, salud y saneamiento.

Sin embargo, el presente estudio destaca que los gobiernos municipales y estatales no están dispuestos, o no son capaces de hacer público cuán bien desempeñaron su trabajo. Además, se destaca la baja adhesión a la transparencia, esta que puede ser resumida en tres paradojas que circundan la transparencia del gobierno local.

Localmente desinformados

Considere la afirmación de que “la cantidad y calidad de las informaciones que recibimos sobre nuestros gobiernos es muchas veces inversamente proporcional al grado de influencia que ellos ejercen sobre nuestras vidas”. Una primera

paradoja es que los ciudadanos tienden a estar “localmente desinformados”. La política federal es noticia, pero son los gobiernos locales los que son parte de nuestro día a día. La eficacia y eficiencia de nuestras escuelas, seguridad, saneamiento, asistencia médica preventiva y espacios de ocio, entre otros servicios esenciales, son ampliamente determinadas a nivel local. Mientras que comparado con el gobierno federal, poco se escribe sobre los gobiernos locales, tanto en el ámbito académico, como en los medios de comunicación. Además de eso, la calidad de los medios de comunicación locales permanece bajo sospecha por cuestiones de independencia, particularmente en los lugares más pequeños. El presente estudio se dedica indirectamente a esta cuestión, por medio del análisis de la transparencia en la publicidad oficial del gobierno.

Opacidad local

Una segunda paradoja trata de la opacidad local y de la transparencia distante. Gobiernos físicamente próximos de sus ciudadanos deberían naturalmente ser más abiertos. No obstante, estudios preliminares indican una relación inversa entre los niveles de gobierno y grados de transparencia, mediada por niveles de desarrollo político y económico. Analizando los datos de evaluaciones de la transparencia en el mundo, los resultados sugieren que los gobiernos locales tienden a ser más transparentes

que los gobiernos centrales en los países avanzados democráticamente (vea, por ejemplo, LAMBER, 2013), mientras que lo opuesto es verdadero en democracias menos avanzadas. Por ejemplo, una gran auditoría realizada en las ciudades, provincias, y en el gobierno federal en Canadá encontró índices de transparencia municipal mucho mayor de que los encontrados a nivel federal (VALLANCE-JONES; KITAGAWA, 2015, p. 39–42). Diferentemente, las evaluaciones e investigaciones realizadas en Brasil y en toda América Latina por investigadores de la FGV – incluyendo el presente estudio – muestran que las ciudades generalmente tienden a presentar niveles más bajos de transparencia en comparación a los gobiernos federales (MICHENER, 2015; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014). El gobierno federal de Brasil, por ejemplo, exhibe aún más cumplimiento de las normas de transparencia de lo que su equivalente en Canadá.

Dada la importancia de la gobernanza local, lo paradójico de la opacidad local se impone como un dilema para la transparencia en Brasil. Una de las cuestiones más importantes se refiere a la transparencia, que es más débil localmente en función de la falta de voluntad política o por falta de capacidad administrativa. En otras palabras, ¿la baja adhesión a la transparencia en el nivel local es resultado de la falta de capacitación o de una evasión política sistemática? De cualquier modo, esta es

una pregunta del tipo “el huevo o la gallina” en la cual el liderazgo tiende a ser un determinante crítico (BLANTON, 2003; SZEKELY, 2007; WORTHY, 2010). Se trata de un tema intrincado, el cual será revisado en la conclusión del informe.

La vulnerabilidad de ser transparente

La última paradoja a ser discutida puede ser denominada como “paradoja de la vulnerabilidad”. La paradoja deriva de las repercusiones públicas de las evaluaciones de transparencia, dado que gobiernos más transparentes – y, por tanto, que proporcionan más informaciones – se tornan, por su propia transparencia, más susceptibles al escrutinio político y a la crítica. En otras palabras, la investigación en la política basada en datos del gobierno probablemente presenta evaluaciones críticas de gobiernos más transparentes, simplemente porque hay más informaciones sobre la cual basar sus críticas. ¿Por qué esta paradoja es particularmente relevante para los gobiernos locales? En un país como Brasil, donde el gobierno federal se esfuerza para transmitir una imagen internacional de progreso, el beneficio de ser transparente es mayor de lo que el costo de ser percibido como opaco (MICHENER, 2015b). Luego, el gobierno federal acepta evaluaciones de transparencia y sus repercusiones como inevitables. Mientras que el cálculo es diferente para los gobiernos locales, considerando la pa-

sividad de los ciudadanos y unos medios de comunicación domesticados. Un gobierno local políticamente racional puede encontrar ventajoso ignorar obligaciones legales de transparencia, especialmente cuando ninguna institución supranacional o local actúa como un mecanismo de control.

En este contexto, la necesidad de mayor ejecución y evaluación de la transparencia local se vuelve imperativa. La prioridad máxima debe ser la de promover la mayor estandarización y control universal, como lo ejemplificado por el Instituto Nacional de Acceso a la Información de México (INAI). El INAI es una entidad autónoma, centralizada y representada en toda la federación de México. El instituto es responsable de implementar, promover y aplicar la política en todos los niveles de gobierno y en todos los poderes, incluyendo partidos políticos y empresas estatales. Dado que Brasil probablemente no adoptará un INAI a corto plazo, una alternativa sería la de otorgar mayores responsabilidades de supervisión y ejecución para el Ministerio Público. Sea cual sea el camino a seguir, el dilema de la transparencia local no puede ser ignorado, especialmente en un país que enfrenta problemas de coordinación y eficacia de políticas, corrupción e ineficiencia- problemáticas que pueden ser mejoradas con niveles más altos de transparencia.

El informe a seguir está estructurado en cinco capítulos, los cuales enfatizan

un nivel insatisfactorio de cumplimiento de las normas de transparencia local y federal en Brasil. Los capítulos están estructurados como se muestra a continuación.

Capítulo 1 – Evaluando la transparencia de las grandes ciudades y de los Estados

El primer capítulo busca evaluar la adhesión de los gobiernos subnacionales a la Ley de Acceso a la Información Pública (LAI) en tres dimensiones: transparencia activa, transparencia pasiva y decretos reglamentarios. La evaluación de transparencia activa es realizada con base en el análisis de las obligaciones derivadas del Artículo 8º de esa Ley (LAI – 12.527/2011) que determina la actualización de los sitios web de los órganos públicos de las ciudades y estados, los cuales deben presentar varios datos de interés público. El análisis de transparencia pasiva fue realizado a través de solicitudes de acceso a la información que tuvieron por objetivo entender la implementación de la LAI. Finalmente, son evaluadas las Plataformas de Solicitud de Información Pública y los decretos que regulan la LAI en las diferentes jurisdicciones subnacionales.

Para alcanzar el objetivo del presente estudio, fueron utilizadas tres metodologías desarrolladas en los últimos tres años por el Programa de Transparencia

Pública de la FGV (PTP-FGV). La primera, la medida de transparencia activa, que tiene base en los ocho principios representativos de la calidad de la transparencia. Esa metodología utiliza una lógica de condiciones necesarias y suficientes, método mejor adaptado para evaluación de políticas que los índices compuestos (MICHENER, 2015a). Los ocho principios utilizados para evaluar la transparencia activa son: completitud, oportunidad, datos primarios, procesamiento automático, accesibilidad, no discriminación, no propiedad de los datos y el tipo de licencia que rige los datos (vea el anexo). La evaluación de la transparencia pasiva incluye el cálculo de la tasa de respuesta, la tasa de precisión de la respuesta y el tiempo de respuesta en días para cada solicitud enviada a las unidades investigadas. Finalmente la evaluación de las plataformas de información tiene en consideración la facilidad de enviar una solicitud: la comunicación en la plataforma, inicios de sesión y recibos, y barreras para el acceso.

Los resultados fueron muy heterogéneos, sugiriendo que aún hay mucho progreso por hacer. La mayoría de los gobiernos no cumple las obligaciones legales, obteniendo nota media de 36,45 % en la evaluación de la transparencia activa. Una parte significativa del bajo desempeño de las entidades en las evaluaciones de cumplimiento de la LAI fue influenciada por la baja sujeción a las cuestiones fundamentales de la le-

gislación, tal como colocar a disposición los valores contratados y pagados de las licitaciones. Por otro lado, los resultados también muestran que cuando un gobierno municipal cuenta con un funcionario o una unidad responsable para recibir las solicitudes de información, la tasa de precisión de las respuestas es significativamente alta.

Capítulo 2 - Evaluación de transparencia municipal sobre las políticas de gestión de Tecnología de la Información (TI) y tratamiento de datos personales

El segundo capítulo presenta los resultados de la investigación sobre la transparencia de los municipios brasileños con relación a sus políticas de gestión de la información y el tratamiento de datos de sus ciudadanos. Adicionalmente, el estudio evalúa la implementación de nuevas tecnologías de monitoreo y vigilancia en los espacios urbanos.

El crecimiento de la población urbana trae una serie de desafíos para la gestión pública en sectores como movilidad, sustentabilidad, seguridad, acceso a la educación y salud, entre otros. En Brasil, la agenda internacional de optimización de la gestión pública por medio del uso de nuevas tecnologías estuvo asociada a la realización de mega eventos que impulsaron el desarrollo de iniciativas

de ciudades inteligentes, principalmente en las áreas de seguridad pública y defensa civil. Esas propuestas son relevantes para las iniciativas del gobierno relacionadas con las nuevas tecnologías. La tendencia en ese contexto es, por tanto, de una mayor recogida de datos posibilitando que los ciudadanos estén más integrados y sean más participativos en las tomas de decisión y de funcionamiento de los servicios públicos. La evaluación consistió en el envío de seis preguntas diferentes a 43 municipios, o sea, 258 solicitudes de acceso a la información. Las preguntas contenían temas relacionados con la gestión de TI de los municipios, la regulación de la privacidad, sigilo, seguridad y acceso a la información, las políticas de monitoreo y vigilancia policial, así como detalles presupuestarios relativos a la compra de materiales específicos y a las actividades del gobierno del municipio por medios electrónicos y por el uso de herramientas de web analytics.

De las 258 solicitudes, 134 fueron respondidas, lo que corresponde a una tasa de respuesta del 52%. De los retornos recibidos, 80 respuestas fueron evaluadas como adecuadas, o sea, la información dada por la prefectura era relevante en el 31% de los casos.

La evaluación general de las respuestas apunta a una falta de preparación de los municipios en cuestión, respecto a las informaciones prestadas sobre los temas abordados. Fue posible constatar, por ejemplo, que algunas respues-

tas estaban equivocadas cuando los investigadores pusieron a prueba su veracidad. En base a los resultados obtenidos es posible percibir que la mayor parte de los municipios evaluados no están preparados para responder a las preguntas de acceso a la información o cuando lo están, la mayoría no tiene capacidad para brindar una respuesta adecuada sobre los temas abordados en esta investigación.

Capítulo 3 - Transparencia y publicidad oficial: gastos crecientes y rendición de cuentas

El tercer capítulo presenta los resultados de la investigación sobre los gastos realizados en publicidad y propaganda por municipios para la divulgación de sus acciones. Este capítulo parte de la premisa sobre que los gobiernos deben informar a la población sobre sus acciones y justificar sus decisiones. No obstante, un gran volumen de recursos públicos ha sido gastado en publicidad y propaganda. Las informaciones hoy disponibles en el ámbito municipal son escasas. Además, no hay informaciones sobre los gastos invertidos en publicidad y propaganda política centrados en los municipios de Brasil. Con el objetivo de evaluar la relación entre gastos municipales, población y presupuesto anual, además de investigar si los municipios

están siendo transparentes en relación al uso de estos recursos, se solicitó el valor gastado en publicidad para los dos mayores municipios de cada unidad de la federación y para Brasilia (DF).

Durante el periodo en que el estudio fue desarrollado, fueron recolectadas informaciones en los sitios webs de las prefecturas, por medio de la LAI y por contacto telefónico con las prefecturas. En ese proceso, se notó que las prefecturas están mejorando sus prácticas de transparencia en relación a los gastos en publicidad, pero el nivel aún está muy por debajo de lo esperado – apenas el 30% de los municipios proporcionaron al menos parte de la información solicitada. De las 52 ciudades analizadas, un total de 20 municipios no respondió a las repetidas solicitudes para acceso a la información sobre publicidad oficial. Como fueron seleccionados los municipios más grandes, es posible que los pequeños y medianos tengan niveles aún más bajos de transparencia.

Los resultados apuntan que en los municipios como Rio de Janeiro (RJ), con gastos de R\$ 107 millones anuales (según datos de los medios de comunicación, pues ellos no respondieron a las solicitudes públicas) y Manaus (AM), los gastos superaron los R\$ 40 por habitante y representan casi el 2% del presupuesto del municipio. En algunos municipios, el gasto en publicidad fue superior al presupuesto de Secretarías como la de Cultura y de Medio Ambiente. Tales resultados sugieren que existen ineficiencias de asignación presupuestaria en la gestión de ese recurso, y

que gran parte de la información transmitida podría ser publicitada por medio de canales de bajo costo o gratuitos, como por ejemplo, las redes sociales.

El estudio evidenció también que algunos entes gubernamentales están aprobando Leyes que limitan los gastos al 11% del presupuesto o de los ingresos corrientes. Sin embargo, aún con esos límites, hay municipios con un alto costo por habitante, lo que debe ser cuestionado. Esta tendencia puede incentivar a otros municipios, que hoy están muy debajo del límite del 1%, a aumentar sus costos, agravando así el problema a nivel nacional.

Capítulo 4 – Transparencia y desigualdad en la remuneración de los agentes públicos

El cuarto capítulo comienza con la observación que Brasil presenta un expresivo cuadro de agentes públicos y un notorio escenario de desigualdad. Estudios anteriores evaluaron los impactos del funcionalismo público en la desigualdad socioeconómica brasileña y analizaron la correspondencia de los valores pagados con el sector privado. No obstante, la discusión sobre la desigualdad interna de la administración aún encuentra espacio.

Con eso, por medio de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAI), fue realizada una amplia recolección de datos públicos de 80 poderes estatales (Judi-

ciario y Ejecutivo) y municipales (Ejecutivo), en referencia a la remuneración de sus funcionarios. A lo largo del proceso, cada ente fue analizado de acuerdo con su nivel de transparencia, tanto en la modalidad activa como la pasiva. Entre las 26 solicitudes enviadas, 19 (73%) fueron respondidas, pero apenas 6 (23%) de manera satisfactoria.

Seguidamente, se realizó un análisis en masa de los datos, buscando extraer el Índice de Gini de la distribución del rendimiento anual de los agentes públicos de cada ente para verificar la desigualdad existente entre el propio cuerpo de funcionarios del poder público. Todas las administraciones tuvieron Gini por debajo de aquel estimado para todo el estado o municipio al cual pertenecían. Aun así, los valores fueron considerablemente altos, en particular cuando se tiene en cuenta la homogeneidad del grupo analizado. La administración del Ejecutivo de Teresina fue la que presentó más desigualdad, con Gini de 0.417. A modo de ilustración, dicho valor queda por encima (mayor desigualdad) de aquel estipulado para Costa de Marfil, Yibuti y Marruecos.

Las medias salariales líquidas de cada carrera fueron igualmente analizadas, revelando enormes disparidades. El valor más bajo fue la media de R\$ 2085,41 para los profesores municipales de Rio Branco, en contraste con la media calculada de R\$ 31.535,75 para magistrados del Tribunal de Justicia de Espírito Santo. Los resultados obtenidos sugieren que hay una considerable disparidad

en la distribución de la remuneración en el funcionalismo público entre las carreras. Desarrollado para generar hipótesis y cuestionamientos nuevos, el estudio busca ofrecer oportunidades para considerar las causas y los efectos de las desigualdades y diferencias de salarios públicos a nivel subnacional.

Capítulo 5 – Dinero público y organizaciones sin fines de lucro: evaluando la transparencia y rendición de cuentas

El quinto capítulo presenta una evaluación de la transparencia en la asignación de fondos públicos federales para organizaciones sin fines de lucro (OSFLs). En Brasil, las OSFLs reciben recursos públicos principalmente a través de convenios con la administración pública para la realización de un objetivo común, como la prestación de un servicio social. En ese régimen de cooperación mutua hay obligaciones de ambas partes: el gobierno escoge la OSFL y fiscaliza de un lado y del otro, la OSFL tiene que rendir cuentas para la sociedad y el gobierno.

Los recursos federales transferidos para las OSFLs en el año de 2015 sobrepasaron el valor de R\$ 8 billones. La transparencia en la aplicación de esa enorme cuantía de recursos públicos es aún precaria, como es revelado por el estudio.

La Ley de Acceso a la Información Pú-

blica (LAI) y el nuevo Marco Regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil (MROSC) definen que las OSFLs que reciben recursos públicos deben dar publicidad a ciertas informaciones en su página de Internet. A partir de esa obligación, el estudio tiene por objetivo primario evaluar si las OSFLs están cumpliendo con las obligaciones legales de transparencia activa, realizando una evaluación de sus sitios web. Los resultados muestran que la mayoría de las OSFL divulgan noticias y hacen publicidad de sus actividades a través de los sitios web, que son actualizados periódicamente. Los datos revelan que el 67,12% tuvieron actualizaciones en los últimos 30 días y que 13,70% tuvieron actualizaciones en los últimos 90 días. En el 65,75% de los sitios web estaba publicado el objetivo social de la organización. Sin embargo, la evaluación del cumplimiento en cuanto a la transparencia de informaciones relativas a la aplicación de recursos aún es precaria. Informes anuales estaban presentes en tan solo 39,73% de los sitios web, la prestación de cuentas en apenas

34,25%, resultados de auditorías internas y externas en el 19,18%, la remuneración del equipo de trabajo en solo el 15,07% y un plan de trabajo con metas en solo 13,70% de los sitios. El estudio evaluó los ministerios del gobierno federal, responsables por la selección y fiscalización de los convenios, con el objetivo de identificar la transparencia de los órganos públicos sobre el tema abordado. El resultado de la evaluación de transparencia pasiva fue satisfactoria, habiendo obtenido respuestas de todos los ministerios. De los 23 órganos evaluados, cinco negaron el pedido integralmente. De estos, cuatro declinaran por competencia sobre el tema, ya que no realizan convenios con OSFLs. El quinto, el Ministerio de Educación, fue el único en declinar la respuesta con la justificación de que el pedido no era suficientemente específico. En las respuestas no se señaló para ningún servidor público o comisión responsable por la selección y fiscalización de los convenios y los criterios de selección varían a cada aviso de convocatoria pública.

Referências

ALSTON, L. et al. **Brazil in Transition: Beliefs, Leadership, and Institutional Change**. Princeton: Princeton University Press, 2016.

BLANTON, T. **US Experience with Freedom of Information Law: Congressional Activism, News Media Leadership, and Bureaucratic Politics**. In: *Access to Information in the Americas*. 11, 2003.

FIGUEIREDO, V.; GAZONI, R. **Transparência nos sites dos municípios do estado do rio de janeiro**. *Revista Contabilidade e Controladoria*, v. 8, n. 2, 18 ago. 2016.

GRIMMELIKHUIJSEN, S.; WELCH, E. **Developing and Testing a Theoretical Framework for Computer-Mediated Transparency of Local Governments**. *Public Administration Review*, v. 72, n. 4, p. 562–571, 2012.

ARAUJO, J.; TEJEDO-ROMERO, F. **Local government transparency index: determinants of municipalities' rankings**. *International Journal of Public Sector Management*, v. 29, n. 4, p. 327–347, 29 abr. 2016.

LAMBERT, F. **Seeking electronic information from government resources: A comparative analysis of two communities' web searching of municipal government websites**. *Government Information Quarterly*, v. 30, n. 1, p. 99–109, jan. 2013.

LUNKES, R. et al. **Transparência no setor público municipal: uma análise dos portais eletrônicos das capitais brasi-**

leiras com base em um instrumento de apoio à decisão. *Revista da Controladoria-Geral da União*, v. 7, n. 10, p. 21, 30 jun. 2015.

MANOHARAN, A. **Exploring Determinants of Governmental Transparency: The Case of Municipal Websites as a Tool for Proactive Dissemination**. In: MANOHARAN, A.; HOLZER, M. (Eds.). **E-Governance and Civic Engagement: Factors and Determinants of E-Democracy**. 1. ed. Hershey, PA, IGI Global, 2011.

MATOS, N. et al. **Avaliação de portais de transparência dos 30 municípios mais populosos da região nordeste**. *Registro Contábil*, v. 4, n. 2, p. 17–35, 15 abr. 2013.

MICHENER, G. **Policy Evaluation via Composite Indexes: Qualitative Lessons from International Transparency Policy Indexes**. *World Development*, v. 74, p. 184–96, 2015a.

MICHENER, G. **How Cabinet Size and Legislative Control Shape the Strength of Transparency Laws**. *Governance*, v. 28, n. 1, p. 77–94, 1 jan. 2015b.

MICHENER, G. **Assessing Freedom of Information in Latin America a Decade Later: Illuminating a Transparency Causal Mechanism**. *Latin American Politics and Society*, v. 57, n. 3, p. 77–99, 1 set. 2015c.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F.; VELASCO, R. **Estado brasileiro e transparência: Avaliando a aplicação da lei de acesso**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Open Society Foundations, 2014.

MICHENER, G.; PEREIRA, C. **A Great Leap Forward For Democracy and the Rule of Law? Brazil's Mensalão Scandal.** *Journal of Latin American Studies*, forthcoming 2016.

PEREIRA, C.; MELO, M. **Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty Regime.** New York: Palgrave Macmillan, 2013.

PRAÇA, S.; TAYLOR, M. **Inching Toward Accountability: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985–2010.** *Latin American Politics and Society*, p. 27–48, 1 abr. 2014.

SOL, D. **The institutional, economic and social determinants of local government transparency.** *Journal of Economic Policy Reform*, v. 16, n. 1, p. 90–107, 2013.

STAROSCKY, E. et al. **A Transparência**

dos Portais Municipais sob a Perspectiva da Legislação Brasileira: o caso de prefeituras em Santa Catarina. *REUNA*, v. 19, n. 1, p. 29–52, 1 jul. 2014.

SZEKELY, I. **Central and Eastern Europe: Starting from Scratch.** In: FLORINI, A. (Ed.). *The Right to Know.* New York: Columbia University Press, 2007. p. 116–142.

VALLANCE-JONES, F.; KITAGAWA, E. **National Freedom of Information Audit 2015.** Halifax: [s.n.]. Disponível em: <<http://www.newspaperscanada.ca/sites/default/files/Freedom-of-Information-Audit-2012-FINAL.pdf>>.

WORTHY, B. **More Open but Not More Trusted? The Effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom Central Government.** *Governance*, v. 23, n. 4, p. 561–582, 2010.

Capítulo 1

EVALUANDO LA APLICACIÓN DE LA LEY DE ACCESO EN LOS ESTADOS Y EN LAS GRANDES CIUDADES

**Homero Padilha, Gregory Michener,
Evelyn Contreras**

1.1 Introducción

¿Cómo ocurren los procedimientos de transparencia en los estados y grandes municipios brasileños? Los gobiernos estatales y los municipios más grandes exigen un proceso de “efecto de demostración” significativo sobre las ciudades más pequeñas y otros estados (BRINKS; COPPEDGE, 2006). Esa situación posibilita que estados y grandes municipios asuman un papel ejemplificador para estados y municipios más pequeños. Por lo tanto, es de suma importancia asegurar que un nivel acep-

table del cumplimiento de la Ley 12.527, más conocida como Ley de Acceso a la Información Pública (LAI), sea establecido. En caso que esta ley esté siendo cumplida, es esperado que los estados y grandes ciudades representen el importante papel de liderazgo en relación a la aplicación de la LAI en términos democráticos y administrativos.

Los objetivos de ese estudio consisten en evaluar el cumplimiento formal e informal de las prácticas de transparencia en tres niveles: a) la calidad de los decretos municipales que regulan la implementación de la LAI; b) Plataformas para la Solicitud de Informaciones Públicas que consolidan el proceso de envío de solicitudes, recursos y recibimiento de respuestas; y c) la transparencia activa, o sea, la información que es de publicación obligatoria para todo ente público. Así, buscamos entender con más detalle cómo los desafíos del cumplimiento e implementación de la LAI están siendo gerenciados.

Los resultados muestran que muchos entes federales aún no se atienen a lo que está dispuesto por la LAI. Una parte significativa del bajo desempeño de los entes en la evaluación del cumplimiento con esa Ley fue influenciado por la baja conformidad a las cuestiones fundamentales de la legislación, tales como la disponibilización de los valores contratados y pagos de las licitaciones.

Este capítulo está organizado en tres secciones, además de esta breve introducción. En la primera sección la base

teórica del estudio es desarrollada. La relevancia de elementos clave de las Leyes de acceso, como Decretos Reglamentares, Plataformas para la Solicitud de Informaciones Públicas, Gerenciamiento de la LAI y Transparencia Activa son presentados. En la segunda sección, la metodología es explicada, analizando la transparencia pasiva envolviendo tres facetas: 1- verificación de la legalidad de los decretos locales que reglamentan la LAI; 2- evaluación de la calidad de plataformas y otros medios para hacer pedidos, y; 3- investigación de las respuestas a solicitudes que llevaron a un mejor entendimiento de la administración local de la LAI. En la tercera y última sección los resultados son presentados y una discusión sobre la obligatoriedad de la transparencia activa es contemplada. Además de eso, la disponibilización de datos relativos al artículo octavo de la LAI es evaluada investigando la estructura organizacional, los programas y acciones, los gastos, licitaciones y convenios.

1.2 A Base Teórica de Avaliação

Esta sección consiste en la presentación y revisión de los componentes que serán evaluados en este estudio para un mejor entendimiento de la relevancia de cada uno.

a) Decretos reglamentares: estos decretos equivalen a los poderes concedidos a los estados, al Distrito Federal y municipios. A partir de la Constitución (art. 18), esos órganos recibieron poderes

administrativos, financieros y políticos para el ejercicio de gobierno y administración propios, siendo esa autonomía una prerrogativa política concedida y limitada por la Constitución de la República. Sin excepción, los entes federales de Brasil optaron por elaborar decretos reglamentares para regir la Ley federal 12.527 a las necesidades municipales conforme autorizado por el art. 45 de la misma Ley.

El estudio, Estado Brasileiro y Transparencia (MICHENER; MONAU; VELACO, 2014) verificó que el decreto reglamentar n° 43.597 del estado de Rio de Janeiro estaba incumpliendo la Ley federal. Además, un estudio de Michener y Furtado Rodrigues (2016) revela que cinco de los decretos que regulan las 14 Leyes de acceso a la información pública en América Latina contienen obligaciones que van más allá de las Leyes. Por ejemplo, el decreto (136/2011) que regula la Ley del Salvador (534/2010); la Ley mejor posicionada en América Latina por el Right to Information Rating¹ - obliga al solicitante a presentar una copia digitalizada de la identidad al solicitar información online. Motivado por el reconocimiento de que los decretos imponen responsabilidades adicionales, muchas ilegales, el presente esfuerzo consiste en evaluar los decretos reglamentarios en los estados y capitales y su adhesión a la legalidad.

b) Plataformas para Solicitación de

Informaciones Públicas (PSIP): Al contrario del “hable con nosotros” y correos electrónicos, plataformas electrónicas para canalizar los pedidos facilita la comunicación del ciudadano para consolidar el proceso de envío de solicitudes, recursos y recepción de respuestas. Este recurso no representa una obligación formal, pero está presente en las mejores prácticas internacionales (FUMEGA, 2015). Diferentes investigaciones (MICHENER; BIZZO, 2016; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014 p. 65-75) muestran que las tasas de respuesta cuando un pedido es enviado por e-mail u otro medio presentan precisión mucho menor si las comparamos con las plataformas integradas de solicitudes. En otras palabras, las plataformas como el e-SIC del gobierno federal posibilita una mejor calidad de acceso a las informaciones públicas. Además de eso el gobierno federal proporciona la plataforma gratuitamente para cualquier unidad federativa que esté interesada y ofrece auxilio en su implementación. De esta forma, es difícil encontrar explicaciones para la ausencia de esas plataformas en los municipios. Por otro lado, a pesar de la presencia de estos canales de información, muchos de ellos presentan barreras para el acceso a la información. Un ejemplo es el hecho de que algunas de esas plataformas exigen que las personas rellenen campos con informaciones prohibidas por

¹ rti-rating.org

Ley, incluyendo el sexo o parentesco del solicitante. La lógica de evaluación de estos canales sigue la línea de que cuando hay obstáculos y dificultades para el procedimiento, aparte de una falla en la comunicación con los ciudadanos, una desmotivación puede ser generada en las personas para la iniciación del proceso para solicitar informaciones, lo que consecuentemente dificulta el ejercicio del derecho de los ciudadanos.

c) Administración de la LAI: la evaluación procuró entender la administración de la LAI en las dimensiones de responsabilidades, acompañamiento estadístico de la Ley, implementación y planos. Las cuestiones descritas en la sección sobre metodología fueron todas hechas a través de solicitudes. Así, ese componente del análisis cumple con las tareas de proporcionar información sobre la administración de la LAI y evaluar la disposición política para responder a nuestras solicitudes. Evidentemente, el cumplimiento es un reflejo de la implementación y viceversa (BOOKMAN; GUERRE-RO AMPARÁN, 2009; DARCH; UNDER-WOOD, 2005; RODRÍGUEZ LUGARI, 2003; ZUIDERWIJK; JANSSEN, 2014). La implementación y el cumplimiento, a su vez, representa el compromiso con la transparencia y liderazgo político (BLANTON, 2003). Así, las respuestas a nuestras solicitudes están relacionadas con el grado de compromiso presente en los entes federales evaluados.

d) Transparencia activa: la Ley determi-

na que todo ente público, salvo municipios con menos de 10.000 habitantes, debe divulgar en sus sitios webs oficiales informaciones de interés colectivo o general. En el caso que estos procedimientos fuesen seguidos, la necesidad de solicitar informaciones sería extremadamente limitada debido a la gran cantidad y calidad de información disponible de manera voluntaria u obligatoria (DARBISHIRE, 2010, p. 15-18). Sin embargo, el sigilo aún está enraizado en la cultura administrativa de nuestras democracias, llevando a una necesidad de implementación de obligaciones legales (VILLENEUVE, 2014). El Artículo octavo de la Ley 12.527 presenta seis puntos cuya divulgación es obligatoria. De esos seis puntos, cinco son evaluados por este estudio, para cada jurisdicción, incluyendo la estructura organizacional y los detalles sobre horarios y contactos, programas y acciones, gastos, licitaciones y convenios. El sexto punto, "preguntas frecuentes", no fue investigado debido a su extrema dificultad para ser evaluado y por ser poco relevante.

1.3 Metodología

Las metodologías utilizadas para evaluar las cuatro dimensiones de transparencia Pública fueron elaboradas apuntando a la simplicidad, validez y confiabilidad de las técnicas y de los instrumentos. Todos los datos del análisis fueron codificados por dos investigadores con la intención de asegurar un nivel mínimo de

objetividad y confiabilidad.

Los decretos de cada estado federativo y de las capitales fueron utilizados para evaluar la regulación de la implementación de la LAI. A partir de esto es posible investigar un número razonable de unidades de estudio y paralelamente evaluar los gobiernos que se destacan como ejemplos institucionales para otros municipios del estado. Los entes seleccionados están presentados en la Tabla 1.

Tabla 1 Entes federales evaluados

Estado	Capital
Acre	AC Rio Branco
Alagoas	AL Maceió
Amazonas	AM Manaus
Amapá	AP Macapá
Bahia	BA Salvador
Ceará	CE Fortaleza
Distrito Federal	DF -
Espírito Santo	ES Vitória
Goiás	GO Goiânia
Maranhão	MA São Luís
Minas Gerais	MG Belo Horizonte
Mato G. do Sul	MS Campo Grande
Mato Grosso	MT Cuiabá
Pará	PA Belém
Paraíba	PB João Pessoa
Pernambuco	PE Recife
Piauí	PI Teresina
Paraná	PR Curitiba
Rio de Janeiro	RJ Rio de Janeiro
Rio G. do Norte	RN Natal
Rondônia	RO Porto Velho

Estado	Capital
Roraima	RR Boa Vista
Rio G. do Sul	RS Porto Alegre
Santa Catarina	SC Florianópolis
Sergipe	SE Aracajú
São Paulo	SP São Paulo
Tocantins	TO Palmas

Considerando el Decreto Federal n° 7724/12, para cada órgano buscamos los decretos municipales y los estatales analizando los siguientes factores:

1. ¿Tiene un e-SIC establecido?
2. ¿Tiene una comisión de Revaluación de Informaciones establecida?
3. ¿Promueve una “Cultura de transparencia”?
4. ¿Presenta sanciones desarrolladas para el caso de servidores públicos que no cumplen con la LAI?
5. ¿Dispone de informaciones sobre los diferentes niveles de sigilo?

Los tres primeros puntos investigan obstáculos u omisiones que dificultan el proceso de acceso a la información pública. De los cinco factores presentados, cuatro evalúan la presencia de lagunas políticas que pueden generar gran repercusión: 1 – comisión final para decidir sobre recursos; 2 – apoyo para promoción de transparencia; 3 reglas relativas a las sanciones y; 4 – sigilo de informaciones no divulgadas. Así, esos factores representan un papel fundamental como una muestra de puntos relevantes para importantes efectos en el desempeño del derecho de acceso a la información pública.

1.3.1 Evaluación de las plataformas

Además de la evaluación de los decretos, a partir del envío de pedidos en relación a la implementación de la LAI, realizamos un análisis sobre el canal para efectuar ese envío. Esa evaluación consistió en tres cuestiones compuestas por tres dimensiones teóricas. La primera cuestión evalúa si el sistema es amigable, o sea, si coloca en práctica los procesos importantes: enviar solicitudes, recursos, y recibir respuestas. La segunda cuestión evalúa la garantía de que será posible acompañar el proceso de solicitud de acceso a la información. Los protocolos son importantes porque proporcionan una manera de comprobar que un envío fue efectuado y proporcionan la posibilidad de rastrearlo. La tercera cuestión evalúa la discriminación. Esta cuestión examina si hay políticas que obligan a los solicitantes a divulgar más informaciones personales de lo que está establecido por Ley o si hay alguna restricción en la forma de pedir información, como un límite de caracteres, por ejemplo.

Así, las tres dimensiones presentadas fueron evaluadas a partir de la puntuación de la calidad de criterios específicos. Esos criterios consisten en la evaluación de la comunicación en la plataforma para el acceso a la información, de la presencia de inicio de sesión para acceder y proporcionar recibos o protocolos para acompañar los pedidos, además de la presencia de barreras para el acceso a la información. Dichos criterios

son importantes para demostrar cuánto las tres dimensiones investigadas están presentes en cada plataforma. O sea, si las plataformas son amigables, ofrecen garantía y presentan discriminaciones en el acceso a la información. Las puntuaciones fueron establecidas de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Comunicación en la plataforma

100 = si por medio de la plataforma es posible enviar una solicitud, recibir respuestas y hacer apelaciones;

50 = si la plataforma proporciona a) envío de solicitudes y recepción de respuestas o b) un e-mail dedicado para el acceso a la información;

0 = si no existe plataforma o e-mail dedicado al acceso a la información.

2. Inicio de sesión y Recibos

100 = si la plataforma que proporciona el envío de solicitudes y el recibimiento de respuestas tiene un inicio de sesión específico;

50 = si proporciona o el recibo o el protocolo del pedido;

0 = si no proporciona ni recibo ni protocolo del pedido.

3. Barreras para el acceso

100 = no posee límite de caracteres y no requiere informaciones personales además de nombre, CPF / RG y contacto.

50 = no requiere informaciones personales además de nombre, CPF /RG y contacto; sin embargo impone límite de caracteres;

0 = requiere informaciones personales además del nombre, CPF /RG y contacto

1.3.2 Evaluación de la administración de la LAI

La implementación de la LAI es la condición previa para su pleno cumplimiento. Para evaluar la administración de la LAI, enviamos, como mínimo, tres solicitudes estándar para todas las unidades evaluadas. Esas solicitudes engloban los temas de responsabilidad, acompañamiento estadístico de la LAI y medidas concretas de implementación. A partir de los resultados de los análisis referentes a los a) decretos, b) plataformas para enviar solicitudes y c) transparencia activa, añadimos solicitudes referentes al(os) ítem(s) relevante(s).

El proceso de envío se dio a partir de un protocolo estandarizado. Para cada gobierno municipal y estadual, buscamos los sitios web oficiales de transparencia. Algunos de ellos presentan el sistema e-SIC, pero para las unidades que no disponen de tal canal, buscamos un e-mail indicado para la aplicación de los procedimientos de la LAI y, en el caso que no existiese, buscamos otros medios digitales como un “hable con nosotros” o un correo electrónico para diversas finalidades para enviar el pedido. Las unidades son obligadas por Ley a responder en el plazo de 20 días. En el caso de presentar razones justificables, pueden posponer la respuesta por 10 días más, siendo obligatorio notificar al solicitante al respecto de la extensión del plazo. Los pedidos fueron enviados entre los días dos y ocho de julio de 2016 y presentan el siguiente formato:

En base a la Ley 12.527/11, nos gustaría solicitar todos los documentos relevantes para:

a) La elección de autoridades designadas específicamente para implementar, administrar y cumplir con la Ley de Acceso a la Información. Por favor, proporcionar sus nombres y contactos;

b) El número de solicitudes recibidas, respondidas y negadas a lo largo del último año. Si es posible, nos gustaría recibir esta información dividida por secretaría y por tópico, y si la solicitud fuera negada, la justificación para tal rechazo fundamental a la Ley 12.527/11;

Si la entidad no dispone de una plataforma de acceso a la información dedicada, enviamos la siguiente pregunta:

d) Los planes o progresos en el sentido de implementar una plataforma e-SIC, la cual está disponible gratuitamente a partir de la CGU – Ministerio de la Transparencia, Fiscalización y Control, juntamente con asistencia técnica;

Si no fue posible encontrar el decreto, enviamos la siguiente pregunta:

e) Los planes o progresos en el sentido de reformar o promulgar un Decreto Municipal con base en la mejor práctica del Decreto 7724/12:

Si la entidad no posee transparencia activa en orden, enviamos la siguiente pregunta:

f) Los planes o progresos en el sentido de adecuar la disponibilidad de información en el Portal de Transparencia a las obligaciones decurrentes de la Ley 12.527/11;

Para todas las solicitudes negadas o ignoradas, recurrimos al sistema e-SIC o enviamos el número de protocolo del pedido para la "Auditoria". La mayoría de los entes presentaba un formulario de contacto en el sitio web.

El siguiente paso consistió en la evaluación de la tasa de respuesta, tasa de precisión, y plazo medio, siguiendo la metodología utilizada en el estudio "Estado Brasileño y Transparencia" (MICHERNER; MONCAU; VELASCO, 2014, P. 25-29). Las tres métricas investigadas fueron puntuadas por dos investigadores independientes para asegurar estándares mínimos de objetividad. Después de ser puntuadas, la tasa de concordancia (inter-coder reliability) fue calculada usando el índice (Cohen's) kappa.

La tasa de respuesta consiste en la proporción de solicitudes respondidas por un determinado órgano², mientras que la tasa de precisión mide la proporción de respuestas precisas a las solicitudes enviadas. O sea, la precisión significa que la respuesta contenía un mínimo de correlación y congruencia con el objetivo del pedido de acceso a la

información. Finalmente, el plazo medio calcula el número de días entre el envío de la solicitud y la respuesta. Todas esas métricas sirven como indicadores de compromiso institucional con la implementación plena de la Ley de Acceso a la Información.

1.3.3 Evaluación de la transparencia activa

La evaluación de la transparencia activa busca evaluar el Artículo ocho de la LAI. Como ya hemos mencionado, evaluamos cinco puntos – estructura organizacional, programas y acciones, gastos, licitaciones y convenios. Esos puntos fueron buscados en las principales páginas o en los portales de transparencia y fueron evaluados en base a los ocho Principios de Datos Abiertos, que incluyen los siguientes principios: Completos, Oportunos, Primarios, Procesables por ordenador, Accesibles, No discriminatorios, No propietarios y Libres de licencia. Obviamente, los "8 principios" fueron aplicados de forma seleccionada ya que datos cualitativos no son evaluados por su "procesabilidad", por ejemplo. También es importante subrayar que muchos principios son evaluados, como la licencia que rige los datos, por ejemplo, en base a un análisis del sitio web como un todo. El anexo detalla la evaluación

² El concepto de respuesta adoptado fue amplio y profundo y consideró cualquier especie de comunicación enviada por e-mail o accesible por medio de la plataforma de transparencia pasiva, que no hubiese sido generada automáticamente o sirviese para comunicar al respecto de la extensión del plazo o de la tramitación interna del pedido. Consecuentemente, eso incluye respuestas que, por ejemplo, denegaban la solicitud o informaban al respecto de la inexistencia de la información solicitada.

de los puntos investigados de acuerdo con a) el protocolo que guía las acciones de los evaluadores, b) los principios de transparencia e indicadores correspondientes. Abajo presentamos de forma reducida, la idea general del proceso de evaluación de los puntos y el concepto de algunos principios multidimensionales.

Ítems

1. Estructura organizacional, programas y acciones

Para la estructura organizacional, el objetivo es verificar la presencia de informaciones sobre el formato institucional tales como el nombre de diferentes unidades administrativas, direcciones, horarios de atención al público y teléfonos de contacto. Para programas y acciones, la idea es verificar si existe una lista con los programas, acciones o proyectos del órgano y una descripción que proporcione por lo menos los objetivos generales de cada programa o acción. Este tema fue evaluado con base, principalmente en los principios de completitud y accesibilidad.

2. Gastos, licitaciones, transferencias presupuestarias y convenios

La evaluación de los gastos se realizó a través de las dimensiones de elementos esenciales (ej.: valores pagados), elementos suplementarios (ej.: sub-función del gasto) y extensión longitudinal de los datos (en meses y años). El

evaluador debe usar una muestra, determinada por fecha u objeto/tipo, para efectuar la puntuación. Aquí son evaluados la forma y contenido, y no se busca verificar la veracidad o la proporcionalidad de las informaciones divulgadas. Este punto fue evaluado en base a los ocho principios descritos encima.

3. Los principios de completitud y accesibilidad

Muchos estudios abordan el tema al respecto de los ocho principios de datos abiertos³. Aun así, es importante dejar claro cómo tratamos dos principios de transparencia que consideramos primordiales – completitud y accesibilidad.

Definimos estos dos principios de transparencia usando múltiples dimensiones o agregando muchos de los ocho principios. Para los puntos cuantitativos como gastos, licitaciones, transferencia y convenios, dividimos completitud en dos dimensiones: dimensión esencial y dimensión no esencial. Esto se basa en que algunas informaciones son tan necesarias que en su ausencia la evaluación del tema tiene poco sentido (MICHENER, 2015). En el caso de “gastos”, por ejemplo: sin el valor de los costos o el objeto, una evaluación integral de gastos queda imposibilitada. La completitud también agrega otros principios. Un ejemplo es la completitud de la evaluación de la cualidad de ser “primaria”, para averiguar si existen valores individuales para gastos u otros arreglos fiduciarios.

³Vea, por ejemplo, <http://dados.gov.br/dados-abertos/>.

La accesibilidad también puede ser reconocida como un principio multidimensional. Sitios web e informaciones deben ser accesibles en tres sentidos: a) accesibles a deficientes; b) accesibles en el sentido de ser fácilmente localizables; y c) accesibles en el sentido de facilitar el proceso de sacar conclusiones (inferencia) (MICHENER; BERSCH, 2013).

Los indicadores de esas dimensiones y principios se encuentran en el documento Metodología – Evaluación de Transparencia Activa del Programa de Transparencia Pública, en anexos.

1.3.4 Calculando la Transparencia Activa

Tras reunir todos los datos provenientes de los análisis descritos en esa sección, creamos el Índice General de Transparencia Activa (IGTA). La nota de cada uno de los cinco puntos evaluados: “estructura organizacional”, “programas y acciones”, “gastos”, “licitaciones y contratos” y “convenios y transferencias voluntarias” fue calculada de forma que a cada uno de los puntos les fue multiplicado la nota de “completitud (esencial)” por la media de las notas de todos los demás principios aplicables: “completitud – no esencial”, “procesabilidad por ordenador”, “primarios”, “oportunos”, “la media de las tres dimensiones de accesibilidad”, “la no discriminación” y “la licencia que rige los datos”. Así, las fórmulas se presentan de la siguiente forma: completitud (esencial) de cada punto

multiplicada por la media de los resultados totales.

La lógica de multiplicar los resultados totales por la completitud (esencial) proviene de la literatura sobre la estructura de conceptos (ADCOCK; COLLIER, 2002; GERRING, 1999; GOERTZ, 2006; SARTORI, 1970). El problema tradicional de los índices compuestos es que el proceso de agregación no compensa para elementos esenciales ausentes. Eso es muy recurrente cuando los índices son usados para medir políticas. Al contrario que los conceptos, las políticas presentan etapas y partes interdependientes (MICHENER, 2015). Sin valores, por ejemplo, el ítem “gastos” no tiene sentido. De esta forma, incluso si el gasto es bien puntuado en relación a la oportunidad, accesibilidad, no discriminación, etc. Cuando todos fueran multiplicados, el punto sobre los gastos tendrá puntuación nula ya que no presenta uno de los elementos esenciales.

1.4 Resultados e Discussão

Abajo se encuentran los resultados de las evaluaciones de los decretos, de las plataformas para solicitud de informaciones públicas, de la administración de la LAI y de la transparencia activa. Tras la presentación de esos resultados, el Índice General de Transparencia Activa es puesto a disposición. Finalmente, comparaciones entre tal índice, las notas de transparencia pasiva y las notas de las plataformas, otros índices e indicadores son elaborados.

Es importante resaltar que algunas unidades no pudieron ser evaluadas. Los decretos de los entes de los estados de Amazonas, Amapá, Espírito Santo y Sergipe y del municipio de Aracajú no fueron encontrados. El caso de Sergipe fue esclarecido debido a una noticia del día 13 de mayo de 2016 en la cual el Diputado Estadual George Passos pide al Gobernador del referido estado, Jackson Barreto (PMDB), la edición de un decreto o Ley que reglamenta la aplicación de la

Ley 12.527/11. Curiosamente, solo en el estado de Sergipe no fue posible hacer las evaluaciones de la plataforma o mejoramiento de acceso a la información y de la transparencia activa.

1. Decretos

Los resultados de la evaluación de los decretos muestran que estos decretos siguen el mismo patrón del decreto federal, presentando diferencias puntuales entre ellos como evidencia la Tabla 2.

Tabla 2 Evaluación de los decretos que reglamenten la Ley de Acceso a la Información

UF	Municipio	Establece e-SIC	Establece comisión para revaluación de Informaciones	Determina sanciones para incumplimiento de la LAI	Promoción de la cultura de transparencia	Dispone sobre los diferentes grados de sigilo
AC	Rio Branco	●	●	●	●	●
AL	Maceió	●	●	●	●	●
AM	Manaus	●	●	●	●	●
AP	Macapá	●	●	●	●	●
BA	Salvador	●	●	●	●	●
CE	Fortaleza	●	●	●	●	●
DF	Brasília	●	●	●	●	●
ES	Vitória	●	●	●	●	●
GO	Goiânia	●	●	●	●	●
MA	São Luís	●	●	●	●	●
MG	Belo Horizonte	●	●	●	●	●
MS	Campo Grande	●	●	●	●	●
MT	Cuiabá	●	●	●	●	●
PA	Belém	●	●	●	●	●
PB	João Pessoa	●	●	●	●	●
PE	Recife	●	●	●	●	●
PI	Teresina	●	●	●	●	●
PR	Curitiba	●	●	●	●	●
RJ	Rio de Janeiro	●	●	●	●	●
RN	Natal	●	●	●	●	●
RO	Porto Velho	●	●	●	●	●

Tabla 2 Continuación.

UF	Município	Establece e-SIC	Establece comisión para revaluación de Informaciones	Determina sanciones para incumplimiento de la LAI	Promoción de la cultura de transparencia	Dispone sobre los diferentes grados de sigilo
RR	Boa Vista	●	●	●	●	●
RS	Porto Alegre	●	●	●	●	●
SC	Florianópolis	●	●	●	●	●
SE	Aracajú	●	●	●	●	●
SP	São Paulo	●	●	●	●	●
TO	Palmas	●	●	●	●	●

Estado	Establece e-SIC	Establece comisión para revaluación de Informaciones	Determina sanciones para incumplimiento de la LAI	Promoción de la cultura de transparencia	Dispone sobre los diferentes grados de sigilo
Acre	●	●	●	●	●
Alagoas	●	●	●	●	●
Amazonas	●	●	●	●	●
Amapá	●	●	●	●	●
Bahia	●	●	●	●	●
Ceará	●	●	●	●	●
Espírito Santo	●	●	●	●	●
Goiás	●	●	●	●	●
Maranhão	●	●	●	●	●
Minas Gerais	●	●	●	●	●
Mato G. do Sul	●	●	●	●	●
Mato Grosso	●	●	●	●	●
Pará	●	●	●	●	●
Pernambuco	●	●	●	●	●
Paraíba	●	●	●	●	●
Piauí	●	●	●	●	●
Paraná	●	●	●	●	●
Rio de Janeiro	●	●	●	●	●
Rio G. do Norte	●	●	●	●	●
Rondônia	●	●	●	●	●
Roraima	●	●	●	●	●
Rio G. do Sul	●	●	●	●	●

Tabla 2 Continuación.

Estado	Establece e-SIC	Establece comisión para revaluación de Informaciones	Determina sanciones para incumplimiento de la LAI	Promoción de la cultura de transparencia	Dispone sobre los diferentes grados de sigilo
Santa Catarina	●	●	●	●	●
Sergipe	●	●	●	●	●
São Paulo	●	●	●	●	●

La evaluación de 48 decretos fue realizada de un total de 53 unidades. De ese total, cuatro no desarrollaran un Servicio de Información al Ciudadano. El servicio de Información al Ciudadano es particularmente importante porque crea una unidad dedicada al derecho de acceso a las informaciones del gobierno, lo que debe mejorar la gestión y el compromiso de la agencia o jurisdicción.

El caso más preocupante es el del Estado de Rio de Janeiro. La entidad administrativa de ese estado es la única que establece la necesidad de aceptar los términos de responsabilidad para cualquier solicitud de acceso a la información. Además, todas las solicitudes deben ser protocoladas en el órgano o entidad que tenga los documentos pretendidos, imposibilitando solicitudes online y permitiendo solamente solicitudes presenciales.

En relación a la necesidad de presentar informaciones del solicitante, además de lo requerido por el Artículo 11 de la Ley 12.527 (Artículo 12 del decreto 7724) – nombre, dirección física o correo electrónico e identidad – se verificó que del total de decretos evaluados, cin-

co de ellos proporcionaron más información de lo previsto.

2. Plataformas

A pesar de lo que está en los decretos, lo que se observó durante el proceso de envío de las solicitudes es que 12 entes federales imponen obligaciones no prescritas en la LAI presentadas en la Tabla 3.

Tabla 3 Informaciones requeridas más allá de los parámetros de la Ley o del decreto federal.

Local	Información
Belém	Teléfono
Boa Vista	Teléfono
Curitiba	Teléfono
Goiás	Teléfono e escolaridad
Pará	Teléfono
Paraíba	Teléfono
Recife	Teléfono y sexo
Salvador	Sexo y nombre de la madre
Tocantins	Sexo y escolaridad
Vitória	Teléfono

Otros dos casos que es importante resaltar son los casos de las prefecturas municipales de Goiania y Teresina.

Tabla 4 Evaluación de las plataformas de acceso a la información.

Entes federales	Plataforma	Inicio de sesión y recibos	Barreras de acceso
Acre	●	●	●
Alagoas	◎	◎	●
Amapá	◎	○	●
Amazonas	●	●	◎
Aracaju	◎	●	●
Bahia	●	●	●
Belém	●	●	○
Belo Horizonte	◎	◎	○
Boa Vista	◎	◎	○
Campo Grande	●	●	○
Ceará	◎	●	●
Cuiabá	◎	●	●
Curitiba	◎	●	○
Distrito Federal	●	●	◎
Espírito Santo	●	●	●
Florianópolis	◎	◎	●
Fortaleza	●	●	◎
Goiânia	◎	○	●
Goiás	●	◎	○
João Pessoa	●	◎	●
Macapá	●	●	●
Maceió	●	●	◎
Manaus	●	◎	●
Maranhão	●	●	◎
Mato Grosso	●	●	●
Mato G. do Sul	●	●	●
Minas Gerais	●	●	●
Natal	●	●	●
Palmas	●	●	●
Pará	●	●	○
Paraíba	●	●	○
Paraná	◎	◎	◎
Pernambuco	●	●	●

● 100
◎ 50
○ 0

A pesar del decreto regulador de la LAI establecer la creación del Servicio de Informaciones al Ciudadano, no fue posible enviar la solicitud por medio de una plataforma integrada en esas regiones. En el caso de Goiania, tras dos intentos fallidos al enviar la solicitud a través del formulario online, que requiere solo el nombre y el documento de identificación, el pedido fue enviado por e-mail. Ya en el caso de Teresina, como no había ninguna plataforma o e-mail específico para los fines de la LAI, se utilizó el e-mail genérico proporcionado por la entidad.

La Tabla 4 presenta la puntuación de cada municipio según las evaluaciones de las plataformas de acceso a la información en los ámbitos de comunicación en la plataforma, inicio de sesión y recibo, y barreras de acceso. Analizando los resultados de la doble codificación realizada, fue obtenido un porcentaje de concordancia de 64.15%, y un índice Kappa de 0.41 (s.e.=0.06, $p < 0.01$), lo que es interpretado como una concordancia moderada, según el criterio propuesto por Landis y Koch (1977).

De los 51 pedidos enviados, 15 fueron ignorados. De entre los 15 entes federales que ignoraron la solicitud de acceso a la información, ocho de ellas son susceptibles a una sanción por el no cumplimiento de la Ley, incluyendo la posibilidad de una advertencia, multa, rescisión del vínculo con el poder público, o una suspensión temporal de participación en licitación e impedimento de

contratar por la administración pública por el plazo de dos años. Las ocho unidades citadas son las siguientes:

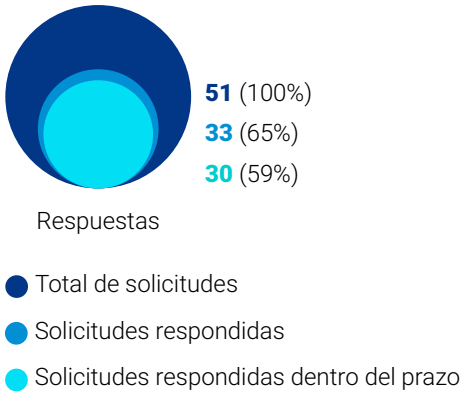
- 1) Bahía
- 2) Belém
- 3) Maceió
- 4) Manaus
- 5) Paraíba
- 6) Piauí
- 7) Estado de Rio de Janeiro
- 8) Rondônia

Del total de 36 propuestas, ocho entes federales no cumplieron el plazo de 20 días estipulados por Ley para dar una respuesta y otras cinco utilizaron la prórroga del plazo, pudiendo entonces responder en 30 días. Los gobiernos que no cumplieron con los plazos son los siguientes:

- 1) Alagoas
- 2) Aracaju
- 3) Curitiba
- 4) Distrito Federal
- 5) Fortaleza
- 6) João Pessoa
- 7) Natal
- 8) Palmas

El Gráfico 1 ilustra, de forma general, el número total de pedidos realizados, cuántas de esas solicitudes fueran respondidas y cuántas de las respondidas, dieran la respuesta en el plazo estipulado por Ley.

Gráfico 1 Evaluación de la transparencia pasiva.

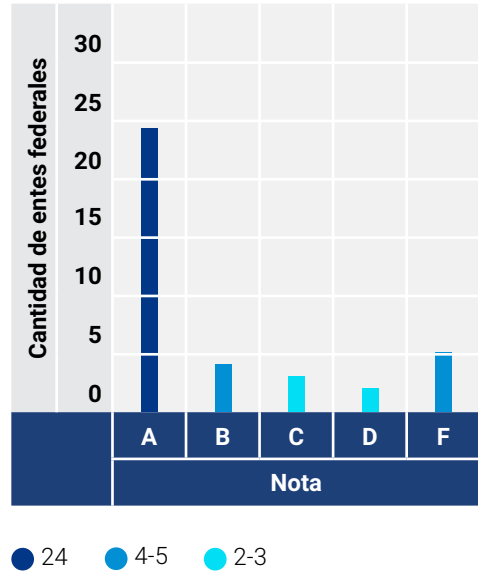


En relación a las respuestas a los pedidos, cada ente recibió una solicitud conteniendo cuatro únicas preguntas. Tras la respuesta de los entes, la tasa de precisión fue calculada. En el Gráfico 2 es posible verificar las notas y el número de unidades por nota. Los intervalos de puntuación son todas las notas que pueden ser obtenidas: la media de cualquier combinación de 0, 50 o 100 para las cuatro preguntas únicas.

Para verificar la confiabilidad de la evaluación, fue hecho un análisis de los resultados de la doble codificación de las respuestas a las solicitudes. A partir de ese análisis el resultado muestra que hay un porcentaje de concordancia del 93,24%, y un índice de kappa de 0.83 (s.e.=0.06, p<0.001). Estos resultados muestran niveles de concordancia casi perfectos (LANDIS; KOCH, 1977) y estadísticamente significativos, lo que indica que la evaluación realizada es altamente confiable y consistente, o sea, es muy poco probable que las notas asignadas

reflejen una opinión subjetiva.

Gráfico 2 Cantidad de entes federales por nota.



Al realizar las solicitudes de acceso a las informaciones, la primera pregunta dirigida los entes federales, fue si había algún servidor público responsable por administrar los pedidos encaminados. Esa información es relevante pues un responsable puede viabilizar que el retorno de las solicitudes enviadas sea más eficaz y eficiente. Los entes federales que respondieron a esa pregunta y confirmaron la presencia de un responsable para esa gestión fueron:

- 1) Alagoas
- 2) Belo Horizonte
- 3) Boa Vista
- 4) Ceará
- 5) Cuiabá

- 6) Curitiba
- 7) Distrito Federal
- 8) Florianópolis
- 9) Fortaleza
- 10) Goiânia
- 11) João Pessoa
- 12) Macapá
- 13) Maranhão
- 14) Mato Grosso
- 15) Mato Grosso del Sur
- 16) Minas Gerais
- 17) Palmas
- 18) Paraná
- 19) Pernambuco
- 20) Porto Velho
- 21) Recife
- 22) Rio Branco
- 23) Rio Grande del Sur
- 24) Roraima
- 25) Salvador
- 26) Santa Catarina
- 27) São Luís
- 28) São Paulo
- 29) São Paulo (estado)
- 30) Teresina
- 31) Tocantins
- 32) Vitória

Del total de 32 entes federales, 24 recibieron la nota "A" por haber respondido con precisión las cuatro informaciones solicitadas. Además de esto, de ese total, cuatro entes recibieron nota "B", dejando de responder tan solo una

pregunta con precisión, sin embargo proporcionaron información relevante sobre la solicitud. Siendo así el 88% de los entes que poseen personas específicas que responden de forma razonable, o sea, de las cuatro preguntas enviadas, las unidades respondieron como mínimo tres de forma precisa y proporcionaron informaciones relevantes, sin embargo, la pregunta restante no fue respondida con precisión.

Los tres entes federales que respondieron a la solicitud y no tuvieron puntuaciones fueron las unidades de Goiás, Natal y Pará. En el caso de las respuestas del Gobierno del Estado de Goiás y de la Prefectura Municipal de Natal, estas son consideradas genéricas y serán descritas abajo respectivamente:

En el sitio web de la Secretaria del Gobierno (www.segov.go.gov.br), en el link de acceso a la información, se encuentra toda la información solicitada, allí se encuentra más del 90% (noventa por ciento) de las actividades de este directorio incluidos los datos responsables por el acompañamiento de las solicitudes.

Estimado, las estadísticas sobre respuestas de la Ley de acceso están en el link de abajo: <http://natal.rn.gov.br/leideacesso/estatistica/>

La respuesta del gobierno del Estado de Pará pidió que el solicitante se dirigiese a la Auditoría General del Estado de Pará – AGE, aunque el pedido hubiese

sido hecho a través de la plataforma de sistema de información al ciudadano.

Pedimos por gentileza, dirigirse al órgano responsable por su solicitud de información, Auditoría General del Estado de Pará – AGE.

En la tabla 5 es posible comprobar cuáles fueron las puntuaciones de cada jurisdicción al responder las solicitudes y cuantos días pasaron hasta obtener la respuesta.

Tabla 5 Evaluación de transparencia pasiva.

Entes federales	Días hasta la respuesta	Nota-precisión
Distrito Federal	21	A
Maranhão	17	A
Mato Grosso	7	A
Mato G. do Sul	9	A
Paraná	30	A
Pernambuco	0	A
Rio G.e do Sul	14	A
Roraima	8	A
Santa Catarina	13	A
SP (estado)	12	A
Tocantins	6	A
Belo Horizonte	22	A
Boa Vista	29	A
Cuiabá	10	A
Fortaleza	23	A
Goiânia	9	A
Palmas	41	A
Porto Velho	4	A
Recife	19	A
Rio Branco	21	A
Salvador	13	A
São Paulo	18	A
Teresina	19	A
Vitória	8	A
Ceará	18	B
Minas Gerais	20	B
Curitiba	21	B

Entes federales	Días hasta la respuesta	Nota-precisión
Florianópolis	1	B
Alagoas	32	C
João Pessoa	28	C
São Luís	15	C
Aracaju	28	D
Porto Alegre	11	D
Amazonas	10	F
Macapá	20	F
Goiás	4	F
Pará	20	F
Natal	31	F
Acre	●	●
Amapá	●	●
Bahia	●	●
Espírito Santo	●	●
Paraíba	●	●
Piauí	●	●
RJ (estado)	●	●
Rio G. do Norte	●	●
Rondônia	●	●
Sergipe	●	●
Belém	●	●
Campo Grande	●	●
Maceió	●	●
Manaus	●	●
Rio de Janeiro	●	●

● No respondido ● Fuera del plazo o extensión no avisada

3. Transparencia Activa

En esta subsección los resultados al respecto de la evaluación de la transparencia activa en las capitales y estados serán presentados. La división de los resultados está presentada en gráficos con los datos a nivel federal.

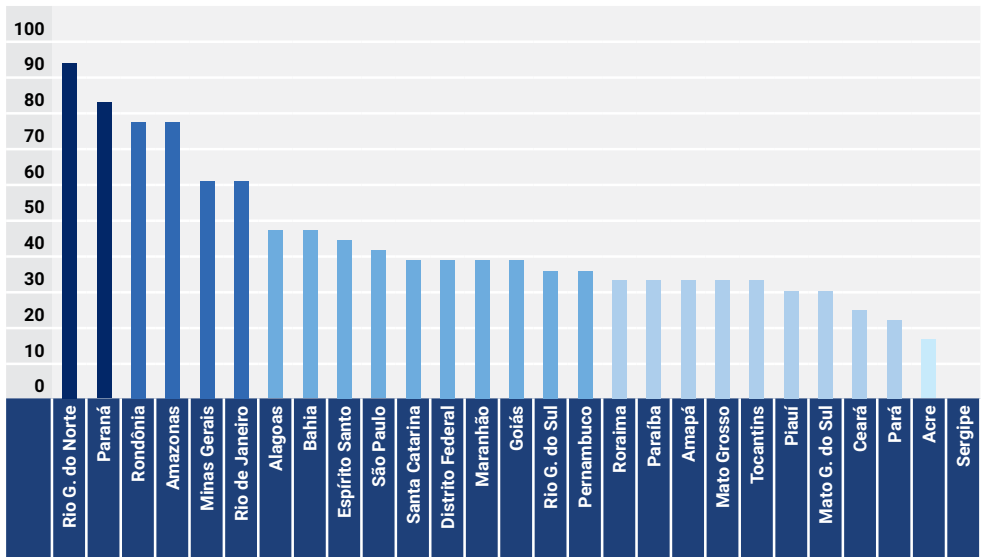
A partir de los gráficos presentados, es posible también evaluar los cinco mejores y los cinco peores desempeños estatales y municipales de acuerdo con el Índice General de Transparencia Activa

1. Estructura Organizacional

Conforme fue descrito en el inciso I del párrafo uno del artículo ocho de la Ley

de Acceso a la Información, el órgano está obligado a divulgar el “registro de las competencias y estructura organizacional, direcciones y teléfonos de las respectivas unidades y horario de atención al público”. Como es posible comprobar en el Gráfico 3, tan solo el Estado del Rio Grande del Norte alcanzó la nota máxima de 100, mientras que el Estado de Sergipe fue el único que no recibió puntuación. En la mayoría de los casos, la media de 45,2 fue resultado de la ausencia de las direcciones y horarios de atención al público en por lo menos tres unidades administrativas.

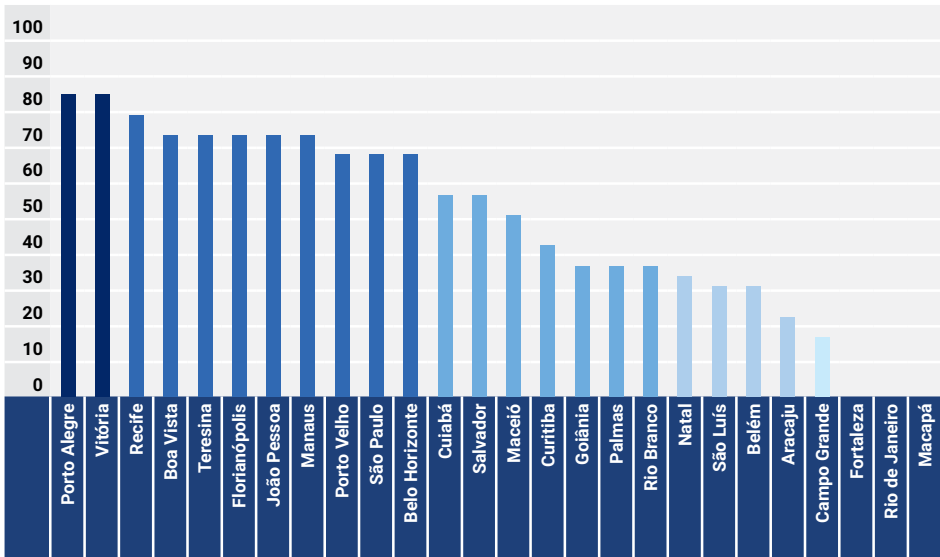
Gráfico 3 Nota de la estructura organizacional de los Estados



Ya en el ámbito municipal la nota media fue 49,3 como muestra el Gráfico 4. Es posible observar que ningún gobierno alcanza la nota máxima. Mientras Recife, Porto Alegre, Vitória y João Pessoa tuvieron resultados satisfactorios, alcanzaron la nota de 83,3. Por otro lado, los Municipios de Fortaleza, Rio de Janeiro y

Macapá no obtuvieron puntuaciones. Así como en el caso de la evaluación de los estados, la ausencia de las direcciones y horarios de atención al público en por lo menos tres unidades administrativas fue mayoritariamente el factor que afectó negativamente las notas.

Gráfico 4 Nota de la estructura organizacional de los municipios.



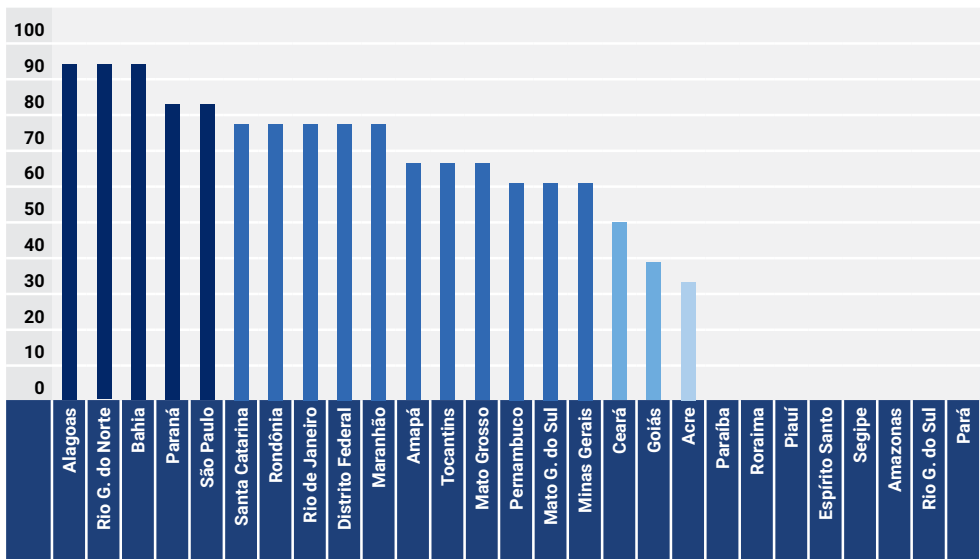
2. Programas y acciones

Conforme descrito en el inciso V del primer párrafo del Artículo 8º de la Ley de Acceso a la Información, el órgano está obligado a divulgar “datos generales para el acompañamiento de programas, acciones, proyectos y obras de órganos y unidades”.

En este sentido, nuevamente el Estado de Rio Grande del Norte cumplió todos

los requisitos y obtuvo la nota 100, al igual que el estado de Bahía. En el caso de Paraíba, Roraima, Piauí, Espírito Santo, Sergipe, Amazonas, Rio Grande del Sur y Pará, ninguno de este estado cumplió con alguno de los requisitos establecidos para ese punto recibiendo la nota cero como está representado en el Gráfico 5. La media de las notas fue de 52,1.

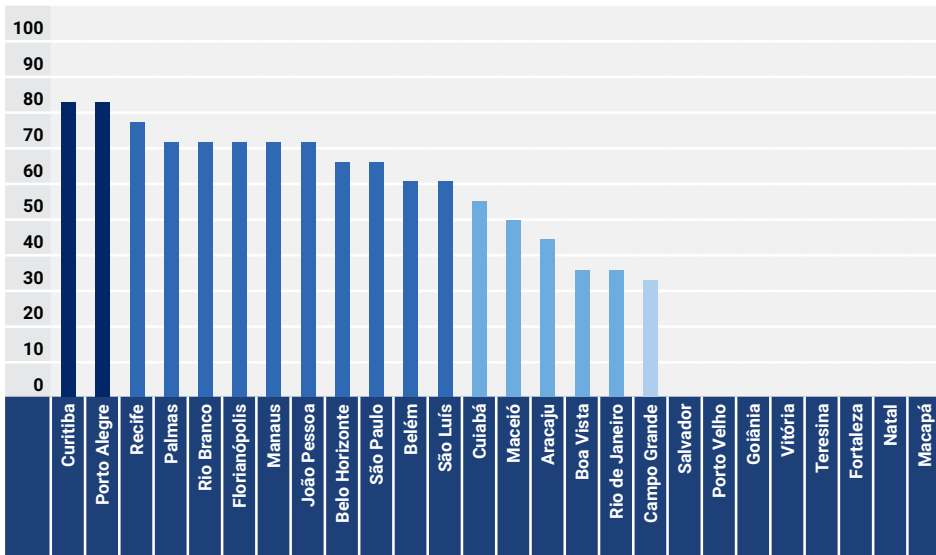
Gráfico 5 Nota de programas y acciones de los estados.



Respecto a las notas municipales relativas a la disponibilidad de Programas y Acciones, estas son alarmantes por el número de gobiernos que recibieron la nota cero. Ocho de las 26 ciudades recibieron esa nota. Por otro lado, Porto Alegre, Rio Branco, Recife, Curitiba, Palmas y Joao Pessoa recibieron la nota de 83,3, saliendo considerablemente bien (Gráfico 6).

En el mismo lugar en que es publicada una lista de programas y acciones también hay una descripción que presenta, por lo menos, los objetivos generales de cada programa o acción. Los entes federales que no presentaron la lista de programas y acciones, necesariamente no presentaron los objetivos generales resultando en una media de 45,4.

Gráfico 6 Nota de programas y acciones de los municipios.

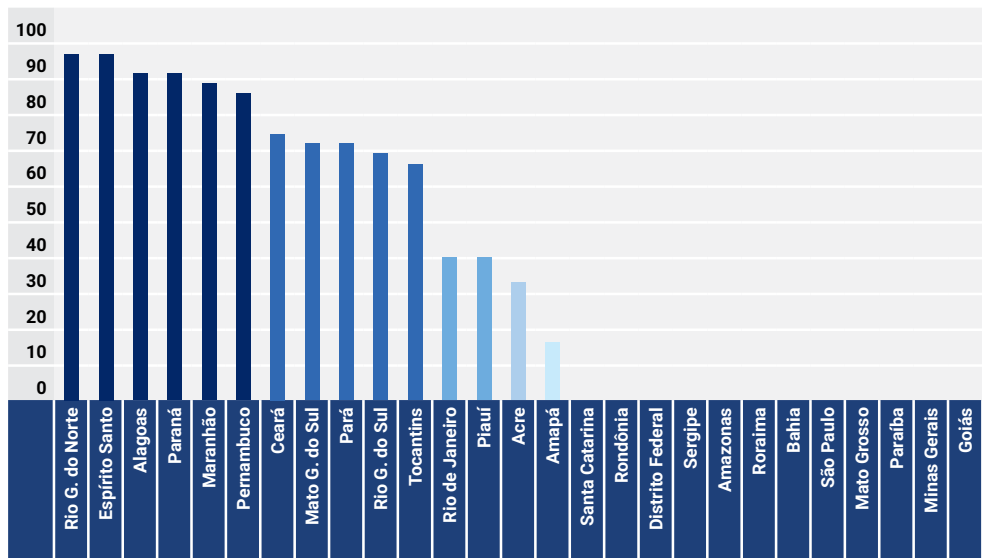


3. Gastos

En relación a la evaluación de la disponibilidad de datos relativos a los gastos estaduais, conforme el inciso III, párrafo primero del artículo ocho de la LAI, la media en la puntuación de los estados fue de 39,2 como está representado en el Gráfico 7. Del total de unidades, seis

estados alcanzaron una nota superior a 90 y dos de ellos alcanzaron la nota 100. De los 27 evaluados, 12 no obtuvieron puntuación. Las notas más bajas pueden ser explicadas por la falta de fechas de pago y de cualquier referencia a valores pagados, como dispuesto por la legislación.

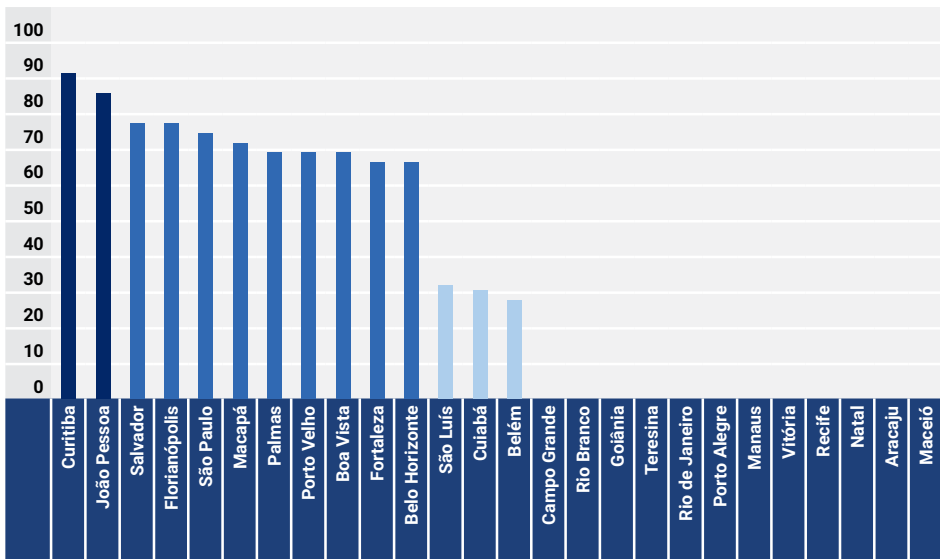
Gráfico 7 Nota de los gastos de los estados.



La media obtenida en la evaluación de la disponibilidad de los gastos de cada municipio alcanzó 35,6 como está ilustrado en el Gráfico 8. Las dos municipalidades mejor colocadas fueron Joao Pessoa y Curitiba, que alcanzaron el 86,11 y 91,66, respectivamente, mientras que, Manaus, Rio Branco, Recife,

Teresina, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Goiânia, Vitória, Natal, Campo Grande, Aracaju y Maceió obtuvieron cero. Así como en el caso de los estados, los municipios con peores puntuaciones presentaron cuadros peores debido a la ausencia de los valores pagados y las fechas en que esos pagos ocurrieron.

Gráfico 8 Nota de los gastos de los municipios.

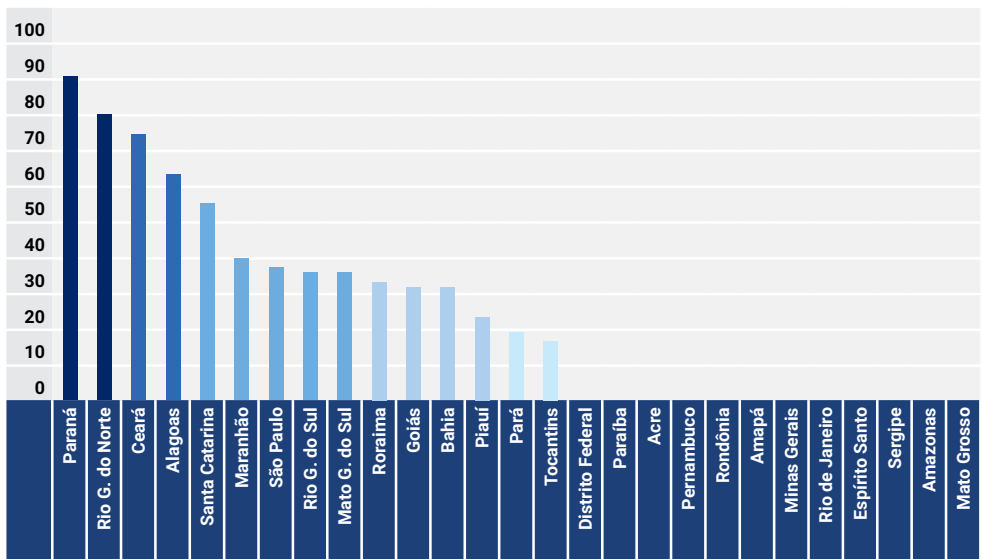


4. Licitaciones

La media de las notas estaduais en la cuestión de las licitaciones fue de 25 como esta representado en el Gráfico 9. La nota más alta pertenece al estado de Paraná, 92, mientras que la peor nota fue cero, recibida por los estados de Mato Grosso, Amazonas, Sergipe, Espí-

ritu Santo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Amapá, Rondonia, Pernambuco, Acre, Paraíba y Distrito Federal. La media extremadamente baja ocurrió debido a la inexistencia de datos relativos a los valores contratados, valores realizados y fechas de firma de los contratos.

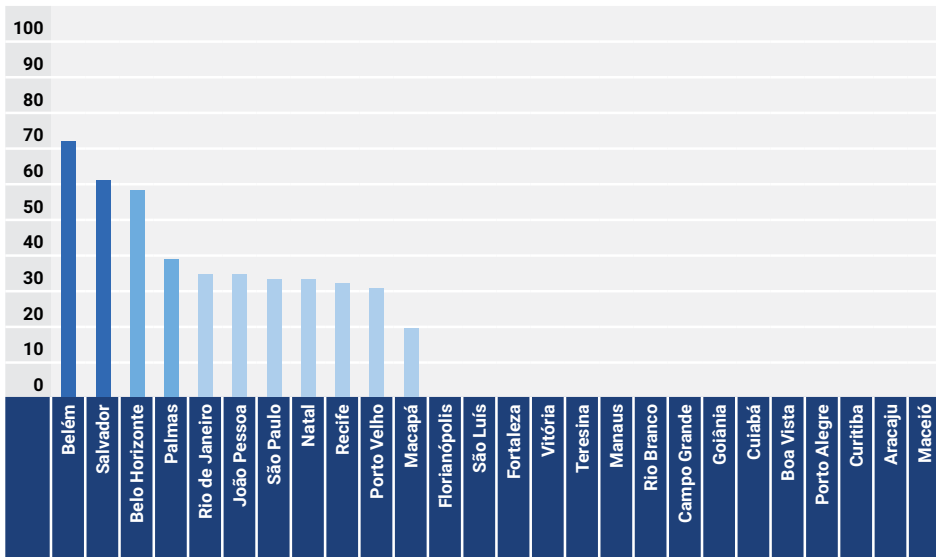
Gráfico 9 Nota de las licitaciones de los estados.



La media municipal de las notas de las licitaciones fue de 17,6. El único municipio con un nota más alta que 72,2 fue Belém, la nota más baja fue obtenida por Maceió, Aracaju, Curitiba, Boa Vista, Cuiabá, Goiânia, Campo Grande, Rio

Branco, Manaus, Teresina, Vitória, Fortaleza, San Luís y Florianópolis, la cual fue cero como muestra el Gráfico 10. La ausencia de los valores contratados y realizados fue el principal factor responsable por la bajísima media.

Gráfico 10 Nota de las licitaciones de los municipios.

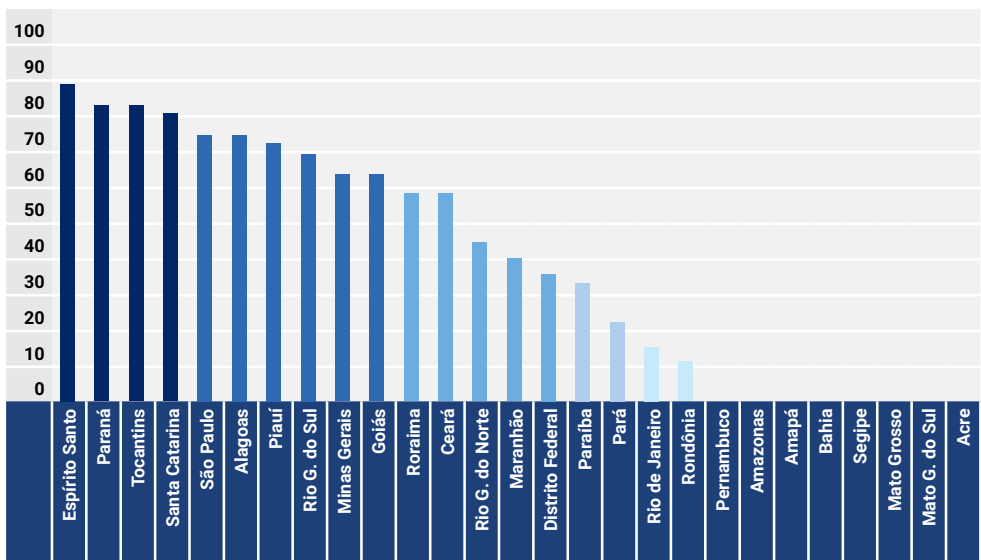


5. Convenios y transferencias voluntarias

La nota media estadual en la cuestión “convenios” fue de 40,7. Tan solo el estado de Espírito Santo sobrepasó la barrera de 85 puntos. Los Estados de Pernambuco, Amazonas, Amapá, Bahía, Mato Grosso, Mato Grosso del Sur y

Acre recibieron nota cero como está representado en el Gráfico 11. Las notas fueron grandemente influenciadas por la carencia de los valores acordados, del total liberado y la fecha de la última liberación.

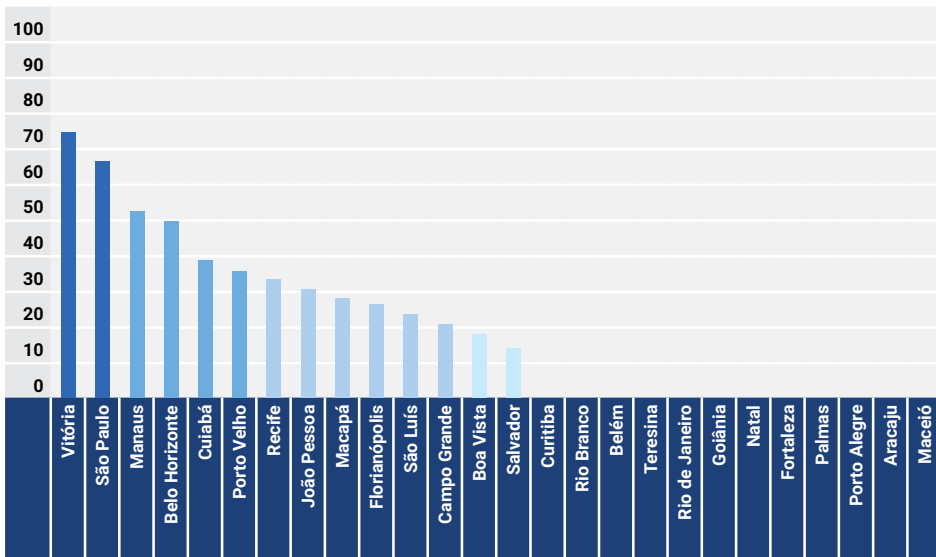
Gráfico 11 Nota de los convenios de los estados.



En término de las capitales, solo Victoria obtuvo una nota más alta que 70, y muchas se quedaron sin puntos, incluyendo Curitiba, Rio Branco, Belém, Teresina, Rio de Janeiro, Goiânia, Natal, Fortaleza, Palmas, Porto Alegre, Araca-

ju, Maceió como está representado en el Gráfico 12. Las notas municipales, tal como las estaduais, fueron influenciadas también por la carencia de los valores acordados, del total liberado y la fecha de la última liberación.

Gráfico 12 Nota de los convenios de los municipios.



6. Índice General de Transparencia Activa

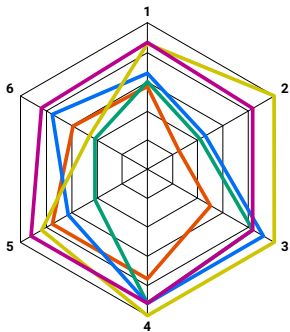
Los análisis de los resultados de la doble codificación tuvieron como base los criterios para la evaluación de la transparencia activa. Los resultados muestran que hay un porcentaje de concordancia de 87.74 %, y un Índice kappa de 0.80 ($z=32.71$, $p<0.001$). Estos resultados muestran una concordancia sustancial (según el criterio propuesto por Landis y Koch, 1977) y estadísticamente significativa, y sugieren que las evaluaciones

propuestas son confiables.

En el Gráfico 13 se encuentran los cinco estados que mejor puntuación obtuvieron en transparencia activa. Son los siguientes: Alagoas, Ceará, Maranhão, Paraná y Rio Grande del Norte. La nota media fue de 71.

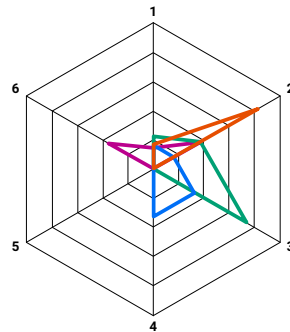
Los cinco peores desempeños estatales- Acre, Amazonas, Mato Grosso, Paraíba y Sergipe – están ilustrados en el Gráfico 14. La media de estos estados fue de 14.

Gráficos 13-14 Índice General de Transparencia Activa



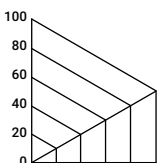
Estados con las **mejores** posiciones.

- Alagoas
- Ceará
- Maranhão
- Paraná
- Rio Grande do Norte



Estados con las **peores** posiciones

- Acre
- Amazonas
- Mato Grosso
- Paraíba
- Sergipe



1	Nota general de la transparencia Activa	4	Gastos
2	Estructura Organizacional Total	5	Licitaciones
3	Programa y Acciones	6	Convenios y Transferencias Voluntarias

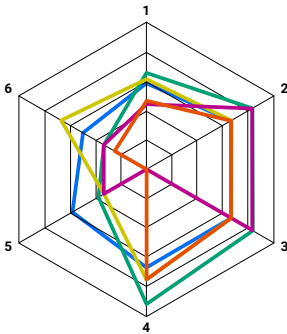
La media de las notas municipales de los cinco mejores posicionados en el Índice General de Transparencia Activa fue de 55,3, siendo las capitales Belo Horizonte, Florianópolis, Joao Pessoa, Recife y São Paulo.

Elas fueron las mejor posicionadas de-

bido a la constancia de las notas de completitud en la mayoría de las cuestiones.

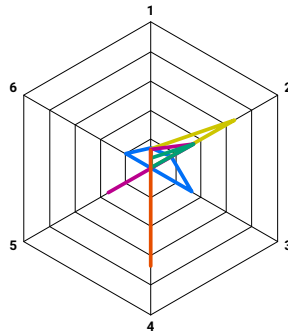
La media de los cinco municipios con peores posiciones en el Índice General de Transparencia Activa fue 12,2. La peor posición pertenece a la capital del estado de Goiás, Goiania.

Gráficos 15-16 Índice General de Transparencia Activa.



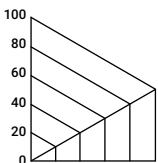
Municipios con las **mejores** posiciones.

- Belo Horizonte
- Florianópolis
- João Pessoa
- Recife
- São Paulo



Municipios con las **peores** posiciones.

- Campo Grande
- Fortaleza
- Goiânia
- Natal
- Teresina



1	Nota general de la transparencia Activa	4	Gastos
2	Estructura Organizacional Total	5	Licitaciones
3	Programa y Acciones	6	Convenios y Transferencias Voluntarias

1.5 Resultados del análisis de las plataformas, transparencia pasiva y transparencia activa.

Tabla 6 Evaluación de transparencia activa, pasiva y de la plataforma para solicitudes.

Entes federales	Nota de la plataforma	Nota de la Transparencia Pasiva	Índice General de Transparencia Activa
Paraná	D	A	87
Rio Grande do Norte	B	●	86
Alagoas	C	C	66
João Pessoa	B	C	66
São Paulo	A	A	62
Maranhão	B	A	60
Belo Horizonte	F	A	58
Ceará	B	B	57
Santa Catarina	B	A	53
Tocantins	C	A	53
São Paulo (estado)	B	A	48
Florianópolis	C	B	47
Recife	D	A	44
Curitiba	D	B	43
Mato Grosso do Sul	A	A	43
Cuiabá	B	A	42
Palmas	A	A	42
Belém	C	●	41
Boa Vista	F	A	40
Minas Gerais	A	B	40
Rio Grande do Sul	C	A	40
Salvador	C	A	39
Espírito Santo	A	●	38
Bahia	A	●	37
Manaus	B	●	37
Goiás	D	F	37
Pernambuco	A	A	37

Tabla 6 Continuación.

Entes federales	Nota de la plataforma	Nota de la Transparencia Pasiva	Índice General de Transparencia Activa
Piauí	A	●	35
Rondônia	B	●	33
Porto Alegre	C	D	33
Porto Velho	B	A	33
Distrito Federal	B	A	33
São Luís	A	D	32
Vitória	D	A	32
Rio de Janeiro (estado)	F	●	30
Pará	C	F	29
Roraima	C	A	25
Macapá	A	F	25
Rio Branco	B	A	25
Amapá	D	●	23
Mato Grosso	A	A	23
Maceió	B	●	20
Acre	A	●	17
Amazonas	B	F	17
Rio de Janeiro	D	●	16
Aracaju	B	D	15
Paraíba	C	●	15
Campo Grande	D	●	14
Fortaleza	B	A	13
Natal	A	F	13
Teresina	F	A	13
Goiânia	D	A	7
Sergipe	●	●	0

● No respondido

1.6 Comparación de los resultados con otros rankings:

La Tabla 7 presenta una comparación de nuestra evaluación con otros índices sobre transparencia municipal y otros indicadores. Aquí se comparan las notas de las respuestas a nuestros pedidos, la nota general de nuestra evaluación de transparencia activa y la nota que calculamos basada en la plataforma para pedir informaciones públicas. Se contrastan estas tres métricas con los índices de transparencia contruidos por la Contraloría General de la Unión (CGU) en 2015 y el índice produ-

cido por el Ministerio Público Federal (MPF) en mayo de 2016. De la misma forma se confieren los resultados obtenidos en esta investigación con el Índice de Desarrollo Humano, el partido elegido en la elección de 2014, en el caso estadual, y en la elección de 2012, en el caso municipal.

Como es posible visualizar tanto en la tabla 7 como en la tabla 8 no hay concordancia relevante entre los índices y notas comparadas, sugiriendo que no es necesario un cierto desarrollo humano o ideología política responsable para una mejor transparencia gubernamental a nivel municipal o estadual.

Tabla 7⁴ Comparación de los resultados estatales con otros índices e indicadores.

Ente federal	Nota de la Plataforma	Nota de Transparencia Pasiva	Índice General de Transparencia Activa	EBT- CGU 2 ⁵ Edición (jul a oct 2015)	RNT-MPF 2 ⁶ Evaluación (Mayo 2016)	IDHM (2010)	Partido mayoritario
Paraná	D	A	87	9,3	8,7	0,749	PSDB
Rio G. do Norte	B	●	86	8,2	9,2	0,684	PSD
Alagoas	C	C	66	7,9	9,8	0,631	PMDB
Maranhão	B	A	60	10,0	8,5	0,639	PC do B
Ceará	B	B	57	8,1	10,0	0,682	PT
Tocantins	C	A	53	10,0	9,8	0,699	PMDB
Santa Catarina	B	A	53	6,9	9,2	0,774	PSD
São Paulo	B	A	48	10,0	9,7	0,783	PSDB
Mato G. do Sul	A	A	43	2,5	9,1	0,729	PSDB
Minas Gerais	A	B	40	10,0	9,2	0,731	PT
Rio G. do Sul	C	A	40	8,9	8,6	0,746	PMDB
Espírito Santo	A	●	38	10,0	10,0	0,740	PMDB
Goiás	D	F	37	10,0	9,8	0,735	PSDB
Pernambuco	A	A	37	6,7	8,8	0,673	PSB
Bahia	A	●	37	10,0	4,1	0,660	PT
Piauí	A	●	35	8,5	8,0	0,646	PT
Rondônia	B	●	33	4,4	10,0	0,690	PMDB
Distrito Federal	B	A	33	10,0	7,6	0,824	PSB
Rio de Janeiro	F	●	30	7,1	8,7	0,761	PMDB
Pará	C	F	29	9,0	8,3	0,646	PSDB
Roraima	C	A	25	2,5	3,8	0,707	PP
Mato Grosso	A	A	23	8,6	9,8	0,725	PSDB ¹
Amapá	D	●	23	0,0	8,0	0,708	PDT
Amazonas	B	F	17	1,4	7,5	0,674	PROS
Acre	A	●	17	3,3	5,6	0,663	PT
Paraíba	C	●	15	8,8	7,3	0,658	PSB
Sergipe	F	●	0	2,1	8,1	0,665	PMDB

● No respondido

¹ El actual gobernador Pedro Taques cambió de partido el 12 de agosto de 2015. Anteriormente era afiliado al PDT.

⁴ Fuentes de los índices para las tablas 7 y 8 : Ministerio de Fiscalización y Control (CGU) Escala Brasil Transparente: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-Pública/escala-brasil-transparente/escala-brasil-transparente> ; Ranking Índice Nacional de Transparencia, Ministerio Público Federal : <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking> ; Índice de Desarrollo Humano Municipal : http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/

Tabla 8 Comparación dos resultados municipales con otros índices e indicadores.

Ente federativo	UF	Nota de la Plataforma	Nota de Transparencia Pasiva	Índice General de Transparencia Activa	EBT- CGU 2ª Edición (jul a oct 2015)	RNT-MPF 2ª Evaluación (Mayo 2016)	IDHM (2010)	Partido mayoritario
João Pessoa	PB	B	C	66	10,0	9,0	0,763	PSD ¹
São Paulo	SP	A	A	62	10,0	9,3	0,805	PT
Belo Horizonte	MG	F	A	58	8,8	8,2	0,810	PSB
Florianópolis	SC	C	B	47	8,8	7,7	0,847	PSD
Recife	PE	D	A	44	10,0	8,4	0,772	PSB
Curitiba	PR	D	B	43	10,0	8,1	0,823	PDT
Palmas	TO	A	A	42	8,2	9,3	0,788	PSB ²
Cuiabá	MT	B	A	42	9,2	8,5	0,785	PSB
Belém	PA	C	●	41	4,7	9,7	0,746	PSDB
Boa Vista	RR	F	A	40	4,4	7,2	0,752	PMDB
Salvador	BA	C	A	39	5,8	6,4	0,759	DEM
Manaus	AM	B	●	37	3,9	3,9	0,737	PSDB
Porto Alegre	RS	C	D	33	5,8	10,0	0,805	PDT
Porto Velho	RO	B	A	33	0,0	6,4	0,736	PSB
Vitória	ES	D	A	32	8,8	7,8	0,845	PPS
São Luís	MA	A	D	32	9,6	7,0	0,768	PDT ³
Macapá	AP	A	F	25	6,1	4,3	0,733	REDE ⁴
Rio Branco	AC	B	A	25	10,0	6,2	0,727	PT
Maceió	AL	B	●	20	3,9	9,0	0,721	PSDB
Rio de Janeiro	RJ	D	●	16	8,6	8,5	0,799	PMDB
Aracaju	SE	B	D	15	2,2	5,2	0,770	DEM
Campo Grande	MS	C	●	14	6,8	4,1	0,784	PP
Natal	RN	A	F	13	7,4	6,5	0,763	PDT
Fortaleza	CE	B	A	13	8,2	8,0	0,754	PDT ⁵
Teresina	PI	F	A	13	3,8	6,9	0,751	PSDB
Goiânia	GO	D	A	7	8,3	5,4	0,799	PT

● No respondido

¹El actual prefecto Luciano Cartaxo cambió de partido el 17 de septiembre de 2015. Anteriormente era afiliado al PT.

²El actual prefecto Carlos Amastha cambió de partido en mayo de 2015. Anteriormente era afiliado al PP.

³El actual prefecto Edivaldo Holanda Junior cambió de partido el 28 de agosto de 2015. Anteriormente era afiliado al PTC.

⁴El actual prefecto Clecio Luis cambió de partido en septiembre de 2015. Anteriormente era afiliado al PSOL.

⁵El actual prefecto Roberto Claudio cambió de partido el 28 de septiembre de 2015. Anteriormente era afiliado al PROS.

Este capítulo analizó el cumplimiento formal e informal con las prácticas de transparencia en tres niveles, a) la calidad de los decretos municipales que regulan la implementación de la Ley federal 12.527 de acceso a la información pública; y b) las plataformas de transparencia pasiva que consolidan el proceso de envío solicitudes, recursos y recibimiento de respuestas; y c) la transparencia activa. La evidencia demuestra que a pesar de que diversos entes federales presentasen resultados satisfactorios, gran parte de ellos falló al satisfacer sus obligaciones legales, principalmente en el ámbito de transparencia activa, donde la media de las nota quedó en 36,45%.

En cuanto a las plataformas de transparencia pasiva, se observa una mejora comparada con las de transparencia activa. De las 53 unidades evaluadas, 13 obtuvieron la nota "A", la cual se traduce en un total compromiso para hacer una buena plataforma para los ciudadanos, y otras 16 unidades obtuvieron la nota "B". El resultado de las respuestas sugiere que algunos gobiernos han adoptado buenas prácticas en el proceso de

recepción, análisis y entrega de información al ciudadano. Tal es el caso de Porto Velho (RO) que, además de haber respondido con precisión a la solicitud, la entregó en cuatro días. En general, la calidad de las respuestas sugiere que tal mejoría viene por la designación de personas específicas para lidiar con los pedidos de acceso a la información, como fue informado en las respuestas. Como regla general, tal análisis demuestra esta mejora, pues 24 respuestas fueron clasificadas como precisas y recibieron la nota "A" y de estas, el denominador común es el hecho de tener unidades designadas para atender las solicitudes de acceso a la información.

Aunque la presente investigación haya analizado puntos cruciales del acceso a la información en los niveles municipales y estatales, aún hay espacio para una mayor profundización: evaluar cómo han funcionado las comisiones de reevaluación de informaciones; hasta qué punto los servidores públicos han sufrido sanciones en casos del incumplimiento de la LAI; y si, efectivamente, el Estado ha promovido una cultura de transparencia.

Referencias

- ADCOCK, R.; COLLIER, D. **Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research.** *American Political Science Review*, v. 95, n. 3, p. 529–546, 2002.
- BARROS, A. **Deputado pede regulamentação da Lei Anticorrupção em Sergipe.** *Sergipe Notícias*, 13 maio 2016.
- BLANTON, T. **US Experience with Freedom of Information Law: Congressional Activism, News Media Leadership, and Bureaucratic Politics.** In: *Access to Information in the Americas*. Buenos Aires: Inter-American Dialogue, 2003.
- BOOKMAN, Z.; GUERRERO AMPARÁN, J. P. **Two Steps Forward, One Step Back: Assessing the Implementation of Mexico's Freedom of Information Act.** *Mexican Law Journal*, v. 1, n. 2, p. 1–50, 2009.
- BRINKS, D.; COPPEDGE, M. **Diffusion Is No Illusion: Neighbor Emulation in the Third Wave of Democracy.** *Comparative Political Studies*, v. 39, n. 4, p. 463–489, 2006.
- DARBISHIRE, H. **Proactive Transparency: The Future of the Right to Information?** Washington: The World Bank Institute, 2010.
- DARCH, C.; UNDERWOOD, P. G. **Freedom of information Legislation, State Compliance and the Discourse of Knowledge: The South African Experience.** *The International Information & Library Review*, v. 37, n. 2, p. 77–86, jun. 2005.
- FUMEGA, S. **Information & Communication Technologies and Access to Public Information Laws.** World Bank, Consejo para la Transparencia, Red de Transparencia y Acceso a la Información, 2015.
- GERRING, J. **What Makes a Concept Good? A Criterial Framework for Understanding Concept Formation in the Social Sciences.** *Polity*, v. 31, n. 3, p. 357–393, 1 abr. 1999.
- GOERTZ, G. **Social Science Concepts: A User's Guide.** Princeton, N.J: Princeton University Press, 2006.
- MICHENER, G. **Policy Evaluation via Composite Indexes: Qualitative Lessons from International Transparency Policy Indexes.** *World Development*, v. 74, p. 184–96, 2015.
- MICHENER, G.; BERSCH, K. **Identifying transparency.** *Information Polity*, v. 18, n. 3, p. 233–242, 1 jan. 2013.
- MICHENER, G.; BIZZO, E. **Evaluating the Transparency of State-Level Forest Governance in Brazil.** manuscript under revision at *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2016.
- MICHENER, G.; FURTADO RODRIGUES, K. **"Who Wants to Know?" Assessing Discrimination in Transparency and Freedom of Information Regimes.** Paper prepared for delivery at the American Political Science Association, San Francisco, 3-6 September, 2015, Currently Under Review 2014.
- MICHENER, G.; MONCAU, L. F.; VELASCO, R. **Estado brasileiro e transparência: Avaliando a aplicação da lei de acesso.** Rio de Janeiro: Fundação Getú-

lio Vargas/Open Society Foundations, 2014.

LANDIS, J. R., and G. G. Koch. 1977. **The measurement of observer agreement for categorical data.** *Biometrics* 33: 159–174.

RODRÍGUEZ LUGARI, G. A. **Access to Information in Panama: Stumbling Blocks and Implementation: Access to Information in the Americas.** Buenos Aires: Inter-American Dialogue, 2003.

SARTORI, G. **Concept Misformation in Comparative Politics.** *The American Political Science Review*, v. 64, n. 4, p. 1033–1053, 1970.

VILLENEUVE, J.-P. **Transparency of Transparency: The pro-active disclosure of the rules governing Access to Information as a gauge of organisational cultural transformation. The case of the Swiss transparency regime.** *Government Information Quarterly*, v. 31, n. 4, p. 556–562, out. 2014.

ZUIDERWIJK, A.; JANSSEN, M. **Open data policies, their implementation and impact: A framework for comparison.** *Government Information Quarterly*, v. 31, n. 1, p. 17–29, 2014.

RODRIGUES, F. **Facebook fatura R\$ 44,6 milhões com publicidade do governo federal em 2015.** UOL Notícias Política, 7 jun. 2016.

Capítulo 2

EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL SOBRE POLÍTICAS DE GESTION DE “TI” Y EL TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES

Marina Barros y Jámila Venturini¹

2.1 Introducción

El crecimiento de la población en áreas urbanas trae una serie de desafíos para la gestión pública en sectores como movilidad, sustentabilidad, seguridad, acceso a la educación y salud, entre otros. En este contexto, organismos internacionales vienen destacando como las tecnologías de la información y comunicación (TIC) pueden desempeñar un papel central en facilitar el desarrollo de políticas públicas más eficaces a partir, por ejemplo, del procesamiento de grandes vo-

¹ Mariana Barros y Jámila Venturini son investigadoras del Centro de Tecnología y Sociedad de la Escuela de Derecho de la Fundación Getulio Vargas de Río de Janeiro.

lúmenes de datos recolectados de las más variadas maneras y por medio de diversos dispositivos conectados.

En Brasil, la agenda internacional de optimización de la gestión pública por medio del uso de nuevas tecnologías estuvo asociada a la realización de mega eventos que impulsaron el desarrollo de iniciativas de ciudades inteligentes, por ejemplo, en las áreas de seguridad pública y defensa civil. Esas propuestas se suman a las políticas de gobierno electrónico ya en curso. La tendencia en ese contexto es, por tanto, una recogida cada vez más grande de datos de los ciudadanos para subsidiar la toma de decisiones y el funcionamiento de los servicios públicos.

El presente informe exhibe los resultados de la investigación sobre la transparencia de los municipios brasileños en relación a las políticas de gestión de la información y el tratamiento de los datos de sus ciudadanos y ciudadanas, así como sobre la implementación de nuevas tecnologías de monitoreo y vigilancia de las ciudades.

Los temas enfatizados se insertan en la agenda de investigación del Centro de Tecnología y Sociedad de la FGV DIREITO RIO (CTS-FGV) que hace aproximadamente dos años posee una línea de

investigación dedicada a la investigación de temas relacionados con los Derechos Humanos y regulación de Internet, con un foco especial en las cuestiones de privacidad en la era digital.

Entre las investigaciones más recientes del centro en esa línea está un estudio sobre Términos de Uso y Derechos Humanos, que analizó cómo 50 plataformas (entre redes sociales, servicios de almacenamiento, e-mail, etc.) observan los derechos a la privacidad, libertad de expresión y el debido proceso en sus contratos de adhesión. Las preocupaciones originadas en el estudio mencionado se encuentran reflejadas en las preguntas enviadas a los municipios analizados en la presente investigación².

Además, el estudio "Privacidad en la Era Digital" analizó el marco regulatorio de privacidad en Brasil apuntando encontrar oportunidades y desafíos para la implementación de la resolución 68/167 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre el mismo tema³. Ese estudio también trajo subsidios importantes para el presente informe en lo que dice respecto a los vacíos normativos relacionados a la recogida y procesamiento de datos por parte de la administración pública en el contexto de las ciudades inteligentes (DAHLMANN et al., 2015).

² Los resultados detallados en la investigación serán publicados en el libro "Términos de Uso y Derechos Humanos: Un análisis de los contratos de las plataformas online" (en la prensa).

³ La resolución, aprobada por la Asamblea General de la ONU, fue propuesta por los gobiernos brasileño y alemán después de la publicación de denuncias sobre los programas de vigilancia en masa implementados por el gobierno de los Estados Unidos y asociados. Ver más en: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/DigitalAge/Pages/DigitalAgeIndex.aspx>.

Esta evaluación busco responder la siguiente cuestión: ¿los municipios son transparentes con relación a las políticas de gestión de la información y tratamiento de los datos de sus ciudadanos?

Para tal, fueron enviadas 6 preguntas a un grupo de municipios⁴ brasileños utilizando el Sistema Electrónico del Servicio de Información al Ciudadano (e-SIC) o servicios semejantes puestos a disposición por los municipios en cumplimiento de la Ley 12.527/11, la Ley de Acceso a la Información Pública (LAI).

Las preguntas fueron formuladas con el objetivo de obtener un entendimiento inicial sobre cuánto estas ciudades están envueltas en iniciativas del gobierno electrónico y ciudades inteligentes, así como obtener un mapeo de las políticas relacionadas a la gestión de la información y procesamiento de los datos de los ciudadanos en ese contexto.

La metodología aplicada en esta evaluación de transparencia replicó en gran medida la metodología de transparencia pasiva desarrollada por el Programa de Transparencia Pública⁵ (PTP) de la FGV y aplicada en los informes Estado Brasileño y Transparencia (MICHE-NER; MONCAU et al., 2015).

En total, fueron enviadas 258 solicitudes de acceso a la información y 137 respuestas fueron recibidas en el plazo medio de 15 días. A partir de las respuestas obtenidas fue calculada

una tasa de respuestas – o sea, la cantidad de respuestas válidas dividida por la cantidad de solicitudes enviadas. Posteriormente, las respuestas fueron codificadas por dos investigadores que les atribuyeron evaluaciones sobre la pertinencia del contenido en relación a la pregunta enviada. Una vez expirado el plazo determinado por la LAI Información (30 días), fueron realizadas llamadas a los municipios que no respondieron las solicitudes de acceso a la información con el objetivo de verificar el avance del pedido y reforzar la necesidad de obtener la información. Este procedimiento fue realizado en sustitución al procedimiento de recurso en primera instancia y su análisis está en el final del Informe General.

Este informe está dividido en tres secciones. La primera presenta una contextualización del tema y su importancia temática. La segunda sección abordará la metodología de la investigación y las preguntas elaboradas y, finalmente, la tercera sección traerá un análisis de los resultados obtenidos por la investigación.

⁴ Todas las capitales y el segundo mayor municipio del Estado.

⁵ El programa de Transparencia Pública (PTP) es una asociación entre el Centro de Tecnología y Sociedad de DIREITO RIO y la Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas (EBAPE)

2.2 Contextualización

2.2.1 La protección de la privacidad en Brasil

Las denuncias de Edward Snowden sobre los programas de vigilancia en masa efectuados por la Agencia de Seguridad Nacional (NSA, siglas en inglés) de los Estados Unidos (MACASKILL, DANCE, 2013) parecen haber sacado a la luz una preocupación que estaba ya hace algún tiempo presente de manera silenciosa en las discusiones sobre las nuevas tecnologías de la información y comunicación: la protección de la privacidad. En Brasil, el tema no es nuevo. A pesar de empezar a ser conocido por cuestionar en el ámbito internacional⁶ las políticas invasivas lideradas por los Estados Unidos y sus asociados – Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Reino Unido -, el país ya fue llamado “Estado

Policial de permanente vigilancia” durante la Comisión Parlamentaria de Investigación que investigó abusos en el uso de escuchas telefónicas⁷. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también condenó al Estado Brasileño por violar el derecho a la privacidad debido a la interceptación ilegal de las comunicaciones de activistas⁸.

Desde el punto de vista regulatorio, sin embargo, el escenario no es de un total vacío. Por el contrario, Brasil cuenta con fuertes protecciones a la privacidad en el ámbito constitucional, además de adherirse a los principales tratados internacionales de derechos humanos sobre el tema⁹. En el ámbito infra-constitucional, el país cuenta con una legislación sobre interceptaciones telefónicas y telemáticas (Ley n° 9.296/1996) que regula las situaciones excepcionales de ruptura del sigilo en las comunicaciones – previstas por el artículo 5º, inciso XII de la Constitución Federal¹⁰ - y

⁶ Junto con Alemania, el gobierno brasileño propuso la Resolución 68/167 sobre Privacidad en la Era Digital, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en diciembre de 2013. Para la íntegra resolución ver: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/167

⁷ Para un detalle de los abusos identificados en la ocasión y de las recomendaciones de la Comisión Parlamentaria de Investigación sobre Escuchas Telefónicas Clandestinas, ver el informe final en : <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/53alegislatura-encerradas/cpiescut/relatorio-final-aprovado/Relatorio-Final-VerS%o-Final.pdf>

⁸ Brasil fue condenado en 2009 por violar el artículo 11 de la Convención Americana de Derechos Humanos en el caso *Escher et al*, que trató del monitoreo indebido de conversaciones telefónicas de activistas ligados a la cuestión agraria del estado de Paraná. Para más detalles del caso, ver: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_208_ing.pdf.

⁹ Entre otros, Brasil es firmante de la Declaración Universal de Derechos Humanos del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos y Convención Americana de Derechos Humanos.

¹⁰ Según la Constitución Federal “es inviolable el sigilo de la correspondencia y de las comunicaciones telegráficas, de datos y de las comunicaciones telefónicas, salvo, en último caso, por orden judicial, en la hipótesis y en la forma que la ley establece para fines de investigación criminal o instrucción procesal penal” (art 5º, XII).

delimita algunos procedimientos para su implementación¹¹. Además de esto, otras leyes determinan reglas para la obtención de informaciones con fines investigativos y las obligaciones de las empresas privadas para colaborar con este proceso. Estas incluyen medidas de retención de datos, acceso a datos registrados y a registros de conexión y acceso a Internet, entre otras (DAHL-MANN et al., 2015).

Además de la legislación relativa a la vigilancia de las comunicaciones privadas, otras normas tratan del procesamiento de informaciones personales por parte del Estado y agentes privados. Aunque el país no cuente con una ley general de protección de datos personales, una serie de normas sectoriales tratan el tema, entre ellas el Código de Defensa del Consumidor (Ley n° 8078/1990), la Ley de Registro Positivo (Ley n° 12.414/2011) y el Marco Civil de Internet (Ley n° 12.965/2014).

Cuando se trata del procesamiento de datos por parte de los órganos estatales, hay que destacar el mecanismo de habeas data – introducido por la Constitución Federal de 1988 y regulado por la Ley n° 9.507/1997 -, que garantiza

al titular el derecho de acceso y rectificación de datos personales en manos del Estado. Además, la Ley de Acceso a la Información Pública (LAI – Ley n° 12.527/2011) estableció reglas referentes a la divulgación de informaciones de carácter personal en manos del poder público.

A pesar de la existencia de reglas y del reconocimiento por parte de la jurisprudencia de principios fundamentales de protección de la privacidad, la ausencia de un marco unificado de protección de datos personales – en los marcos adoptados por la mayoría de los países europeos y diversos países americanos¹², sumado a los avances tecnológicos para la recogida y procesamiento de grandes volúmenes de datos, puede dar margen a abusos, además de constituir un escenario de inseguridad jurídica.

2.2.2 Gobierno electrónico y ciudades inteligentes: ¿nuevos desafíos para la privacidad?

El crecimiento de la población en áreas urbanas¹³ trae una serie de desafíos para la gestión pública en sectores como movilidad, sustentabilidad, se-

¹¹ Entre otras medidas, la Ley n° 9296/1996 determina que la interceptación de las comunicaciones puede ser solicitada solo por la autoridad policial o Ministerio Público (art. 3°) para la investigación de infracciones penales punibles con pena de detención (art. 2°).

¹² Para más detalle de la legislación de protección de datos personales adoptada por diversos países y análisis comparativos sobre sus garantías, ver: <https://www.dlapipeperdataprotection.com/>.

¹³ Según el informe World Urbanization Prospects 2014, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 54% de la población mundial vivía en áreas urbanas y hasta 2050 ese porcentaje subiría hasta el 66%. En América Latina, el mismo informe apunta que el 80% de las personas viven en regiones urbanizadas (UNITED NATIONS, 2014).

guridad, acceso a la educación y salud, entre otros. En este contexto, diversos factores vienen destacando como las tecnologías de la información y comunicación (TIC), que pueden desempeñar un papel central facilitando el desarrollo de políticas públicas más eficaces a partir, por ejemplo, del procesamiento de grandes volúmenes de datos¹⁴ recogidos de las más variadas maneras y por medio de diversos dispositivos conectados¹⁵.

En base a esta premisa, proyectos para las llamadas “ciudades inteligentes” se multiplican alrededor del mundo (SETO, 2015) con la promesa de incrementar la eficiencia en la gestión pública y traer soluciones innovadoras para los problemas urbanos que van desde los congestionamientos hasta el uso eficiente de los recursos naturales (PAROUTIS; BENNET; HERACLEUOUS, 2013). El con-

cepto de ciudad inteligente aún está en formación, no obstante, los proyectos de ciudades nombrados así tienen características comunes como por ejemplo la interdisciplinariedad – ingenierías, urbanismo, diseño, arquitectura y otras áreas de conocimiento- y el uso intensivo de las tecnologías de la información y comunicación (TIC).

En Brasil, la agenda de optimización de la gestión pública por medio del uso de nuevas tecnologías estuvo asociada a la realización de mega eventos que impulsaron el desarrollo de iniciativas de ciudades inteligentes, por ejemplo, en las áreas de seguridad pública y defensa civil¹⁶. Esas propuestas se suman a las iniciativas del gobierno electrónico¹⁷ ya en curso. Los beneficios atribuidos a tales proyectos van desde la posibilidad de una forma de gobierno público más

¹⁴ El término “big data” es utilizado con frecuencia para referirse al procesamiento de grandes volúmenes de datos. Aunque se trate de un concepto reciente y aún en construcción, algunas características básicas pueden ser identificadas, cómo: a) el gran volumen de conjunto de datos – que está más allá de la capacidad de los sistemas de procesamiento tradicionalmente utilizados para la recogida, almacenamiento, gerenciamiento y análisis; b) la velocidad en la cual la información es producida, accesada y analizada; c) la variedad de formato de datos; y d) la veracidad de la información, que está relacionada con su cualidad y precisión y e) el valor o potencial de impacto (TERZO; MOZUCA, 2015).

¹⁵ La llamada Internet de las Cosas (IoT, por el nombre en inglés) se basa en la introducción de tecnologías de auto identificación en objetos cotidianos que, además de recolectar datos e interactuar con el mundo físico, pasan a conectarse unos con los otros para el intercambio de informaciones sin necesidad de intervención humana. Su origen está asociado al desarrollo de una tecnología que permite la identificación de personas y objetos a través de ondas de radio (Radio-Frequency Identification, o RFID) en el MIT (BORGIA, 2014). A pesar de los diversos conceptos posibles para el Internet de las Cosas, Harrison y Michahelles (2011) la definen como “the future Internet of Things links uniquely identifiable things to their virtual representations in the Internet containing or linking to additional information on their identity, status, location or any other business, social or privately relevant information at a financial or non-financial pay-off that exceeds the efforts of information provisioning and offers information access to non-predefined participants. The provided accurate and appropriate information may be accessed in the right quantity and condition, at the right time and place at the right price. The Internet of Things is not synonymous with ubiquitous / pervasive computing, the Internet Protocol (IP), communication technology, embedded devices, its applications, the Internet of People or the Intranet / Extranet of Things, yet it combines aspects and technologies of all of these approaches”.

inclusiva hasta aspectos más prácticos como la oferta online de servicios públicos, la mejoría de la gestión pública, la agilidad en los procesos administrativos y el mejor uso de los recursos públicos (MIRANDA; CUNHA, 2013). El impacto directo en la vida del ciudadano se da, tanto por la reducción de la necesidad de desplazamiento físico como por la reducción del tiempo invertido en servicios públicos, recursos cada vez más escasos y valiosos en el ambiente urbano. Además, habría la posibilidad de ampliación de la participación democrática por medio de nuevos canales de comunicación para todos los actores del proceso político- ciudadanos, gestores públicos, organizaciones no gubernamentales y políticos.

La tendencia en ese contexto es, por lo tanto, de una recogida cada vez mayor de datos de los ciudadanos para subsidiar la toma de decisiones y el funcionamiento de los servicios públicos. Tales datos pueden ser obtenidos por la administración pública tanto directamente – a través de investigaciones y de

la interacción de los ciudadanos como los servicios públicos digitales u objetos inteligentes instalados en la ciudad, como a través de sensores y cámaras, por ejemplo-, así como también, indirectamente, por medio de concesionarias de servicios públicos o de acuerdos establecidos con empresas privadas.

A pesar de los beneficios atribuidos a esos proyectos, la migración de los servicios públicos para el medio digital y la recogida de cada vez más datos de los ciudadanos a través de aplicaciones para celular, páginas de internet u otros objetos en el contexto de las ciudades inteligentes traen una serie de nuevos desafíos al respecto a la gestión de la información. Es posible identificar al menos cuatro dimensiones del concepto de privacidad que pueden estar involucradas en el desarrollo de ciudades inteligentes: (i) la privacidad de las informaciones personales; (ii) la privacidad de las personas; (iii) la privacidad del comportamiento y (iv) la privacidad de las comunicaciones personales (BARTOLI; et al., 2012)¹⁸.

¹⁶ A pesar de su carácter temporal, la realización de estos eventos trajo transformaciones permanentes en las ciudades, incluyendo la instalación de nuevos mecanismos de vigilancia (GAFFNEY, 2010). Las tecnologías adquiridas incluyen la creación de 14 Centros Integrados de Comando y Control, la expansión del uso de cámaras en espacios públicos y la incorporación de vehículos aéreos no tripulados, de tecnologías de reconocimiento facial y de globos de vigilancia sobre algunas de esas tecnologías. Ver: <https://www.accessnow.org/brazils-olympic-surveillance-legacy/>.

¹⁷ Margetts (2009) define el gobierno electrónico, o e-Government, como "el uso por parte del gobierno de tecnologías digitales internamente y externamente para interactuar con los ciudadanos, empresas, otros gobiernos y organizaciones de todos los tipos".

¹⁸ Según la clasificación de Bartoli et al. (2012). La privacidad de las informaciones personales consiste en el derecho de controlar, acceder, excluir y corregir datos relacionados a la persona identificada o identificable; la privacidad de la persona está relacionada al derecho de controlar el propio cuerpo; la privacidad del comportamiento sería el derecho de salvaguardar de terceros el conocimiento sobre sus actividades y elecciones y la privacidad de comunicaciones personales el derecho de comunicarse sin estar sujeto a la vigilancia, monitoreo o censura.

Prácticas hasta entonces comunes pueden exponer a ciudadanos y ciudadanas a diversos usos indebidos y no autorizados de sus informaciones, pudiendo hasta colocar su seguridad en riesgo. Datos considerados como de acceso público, cuando están disponibles en el medio digital, pueden ser combinados para la creación de bases sofisticadas y que permiten la identificación, por ejemplo, de hábitos detallados de un individuo. Informaciones contenidas en los Diarios Oficiales sobre la aprobación en concursos, la obtención de algún beneficio público (como becas de estudio u otros beneficios de programas sociales) pueden fácilmente ser recogidas y combinadas por terceros para la creación de perfiles bastante precisos de una persona¹⁹, lo que trae nuevos desafíos para la busca de un equilibrio entre el derecho de acceso a la información y la protección de la privacidad de los individuos.

Cabe señalar, que las reglas introducidas por la Ley de Acceso a la Información Pública (LAI) no trata de la recolección de datos por el poder público, sino de su divulgación al público. En un contexto en el que se encuentran disponibles en el mercado tecnologías sofisticadas para la vigilancia de comunicaciones digitales y se multiplican acuerdos entre el sector privado para la gestión pública²⁰ u otros fines²¹, eso también puede implicar abusos al derecho a la privacidad, una vez que no hay límites o reglas claras aplicables en ese aspecto.

Finalmente, nuevas medidas de seguridad son necesarias para impedir el acceso indebido por terceras personas a las bases de datos en manos de los órganos públicos o concesionarios de órganos públicos²². Y esas medidas no están detalladas en la legislación sobre acceso a la información de nivel federal, correspondiendo a cada ente federal regular esa cuestión.

¹⁹ Ver, por ejemplo, el caso del sitio web “Tudo sobre Todos”, que afirma mostrar informaciones obtenidas solo de bases públicas como diarios de justicia, diario oficial y de notarios públicos: http://www.brasilpost.com.br/2015/07/28/site-tudo-sobre-todos_n_7886240.html. Ver también: <http://renatoleitemonteiro.jusbrasil.com.br/artigos/217037831/protecao-de-dados-10-motivos-porque-o-site-tudo-sobre-todos-e-ilicito>.

²⁰ El centro de Operaciones Rio (COR), de la Prefectura de Rio de Janeiro, por ejemplo, estableció una asociación con la aplicación Waze, procurando ofrecer informaciones sobre las condiciones del tránsito en la ciudad. De acuerdo con el artículo publicado en el periódico O Globo en 2013, cuando fue establecida esa asociación, la Prefectura usa los datos ofrecidos por la empresa para identificar embotellamientos, retenciones y accidentes en tiempo real. Por más que en la misma materia uno de los responsables por la iniciativa garantizase que la Prefectura no tendría acceso a las informaciones de los usuarios, las condiciones exactas del acuerdo, principalmente en lo que dice al respecto de los datos ofrecidos a cambio para la empresa, no son esclarecidas en el artículo o en la página oficial del COR.

²¹ Un caso que causo polémica en Brasil fue el convenio entre el Tribunal Supremo Electoral (TSE) y la empresa privada de análisis de informaciones de crédito, Serasa, que preveía el intercambio de informaciones personales de los votantes. Ver: <http://lavits.org/lavits-critica-entrega-de-dados-do-tse-aoserasae-pede-mais-rigor-no-trato-de-dados-pessoais/?lang=pt>.

2.3 Metodología

La metodología usada para analizar las respuestas es similar a aquella que fue utilizada por Michener, Moncau & Velasco. (2014, p. 26-28), dividida en dos fases. La primera fue realizada atribuyendo una nota a la precisión de la respuesta en una escala de tres puntos, pudiendo ser 0 (no guarda relación con la solicitud o no proporciona cualquier información adicional), 50 (posee relación con lo que fue solicitado, pero no abarca directamente los puntos solicitados) y 100 (la respuesta presenta relación directa con lo que fue solicitado, atendiendo integralmente al pedido). Ese procedimiento fue realizado para cada respuesta por dos investigadores independientes.

En la segunda fase, a partir de los valores atribuidos por los investigadores, se calculó la media aritmética de la nota de precisión para cada respuesta, llegando a la nota final de evaluación para el órgano. Para que la nota fuese considerada mínimamente precisa, era necesario una media de por lo menos un punto.

La comparación de los resultados de la doble codificación de las respuestas, dio como resultado un porcentaje de concordancia de 95.56%, y un índice

Kappa de 0.92 (s.e.=0.07, $p < 0.001$), el que corresponde a niveles de concordancia casi perfectos (según LANDIS; KOCH, 1977), y estadísticamente significativos. Estos resultados indican que la evaluación realizada es altamente confiable y consistente, o sea, es muy poco probable que las notas asignadas estén reflejando una opinión subjetiva.

Las solicitudes fueron realizadas entre los días 10 y 27 de junio de 2016 y enviadas por el sitio web oficial de la autoridad municipal, a través de las Plataformas para la Solicitud de Informaciones Públicas, o, del Sistema Electrónico del Servicio de Información al Ciudadano (e-SIC). En el caso que no fuese posible acceder a la plataforma, se buscó otro medio alternativo de contacto con el municipio, como las defensorías públicas, por ejemplo.

A pesar de que la LAI prevé un plazo máximo de 20 días, prorrogables por 10 días más mediante aviso previo, fueron consideradas todas las respuestas recibidas hasta el día primero de agosto, pasando excesivamente el tiempo del límite legal. Los correos electrónicos referentes a la actualización del status o distribución interna del pedido dentro del órgano no fueron considerados como respuestas válidas.

Fue utilizada una única identidad para

²² Una falla en un sistema de la Prefectura de São Paulo reportada por el periódico Folha de S. Paulo en julio de 2016, ilustra el tipo de riesgos a los que los sistemas de información pueden estar sujetos. Según el artículo, datos como nombre, CPF, dirección y teléfono de 650 mil pacientes de la red pública de salud del municipio quedaron disponibles en la web, así como algunas informaciones de su historial médico. Los datos fueron retirados del aire, pero no es posible calcular o prever si ya habían sido copiados por cualquier entidad o persona para cualquier fin.

el envío de todas las solicitudes de información. Como patrón general fueron rellenados solo los campos obligatorios de los formularios de registro – nombre completo, registro general, certificado de persona física, e-mail, teléfono o dirección – fueron proporcionada la información real de los solicitantes en el transcurso de todo el proceso de envío. Además, cada texto del pedido fue precedido por la identificación del investigador de la Fundación Getulio Vargas de Rio de Janeiro. El solicitante también utilizó el e-mail de la institución de enseñanza para el proceso de envío, comprobando su afiliación a la institución.

2.3.1 Alteración metodológica: llamadas telefónicas en sustitución a recursos

Diferentemente de las demás evaluaciones de transparencia pasiva realiza-

das por el PTP y basado en experiencias anteriores- donde la realización de recursos en primera y segunda instancia fracasaron como método de obtención de la información deseada – esta evaluación optó por la realización de una llamada telefónica a las prefecturas que no enviaron respuestas en el plazo establecido por la LAI.

2.3.2 Unidad de análisis

Los municipios seleccionados para la evaluación corresponden a la capital y a la segunda ciudad más poblada de acuerdo con las estimativas del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE), 2014.

La tabla 9 muestra las ciudades seleccionadas:

Tabla 9 Ciudades Seleccionadas.

UF	Capital	Mayor municipio que no sea capital	UF	Capital	Mayor municipio que no sea capital
Acre	Rio Branco	Cruzeiro do Sul	Paraná	Curitiba	Londrina
Alagoas	Maceió	Arapiraca	Pernambuco	Recife	Jaboatão dos Guararapes
Amapá	Macapá	Santana	Piauí	Teresina	Parnaíba
Amazonas	Manaus	Parintins	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	São Gonçalo
Bahia	Salvador	Feira de Santana	Rio Grande do Norte	Natal	Mossoró
Ceará	Fortaleza	Caucaia	Rio G. do Sul	Porto Alegre	Caxias do Sul
Espírito Santo	Vitória	Serra	Rondônia	Porto Velho	Ji-Paraná
Goiás	Goiânia	Aparecida de Goiânia	Roraima	Boa Vista	Rorainópolis
Maranhão	São Luís	Imperatriz	Santa Catarina	Florianópolis	Joinville
Mato Grosso	Cuiabá	Várzea Grande	São Paulo	São Paulo	Guarulhos
Mato G. do Sul	Campo Grande	Dourados	Sergipe	Aracaju	Nossa Senhora do Socorro
Minas Gerais	Belo Horizonte	Uberlândia	Tocantins	Palmas	Araguaína
Pará	Belém	Ananindeua			
Paraíba	João Pessoa	Campina Grande			

El proceso de envío de las solicitudes de acceso a la información fue imposible en 10 municipios de la muestra debido a la inaccesibilidad, congelamiento de la plataforma en el momento del envío, mantenimiento de la plataforma o “error en el servidor”. Tal hecho restringió la muestra original a 43 municipios limitando el resultado a 258 respuestas posibles.

Este obstáculo a la hora de realizar las solicitudes evidenció que 1 de cada 5 de los municipios brasileros analizados no brindan o lo hacen de manera precaria los medios para las solicitudes de acceso a la información. Son estos; Santana (AP), Fortaleza y Caucaia (CE), Vitória y Serra (ES), Dorados (MS), Ananindeua (PA), Rorainópolis (RR), Nuestra señora del Socorro (SE).

Por un lado, en las solicitudes realizadas de acceso a la información se observó que en la mayoría de los casos proporcionaban el protocolo y confirmación del recibimiento, lo que puede ser considerado una buena práctica por parte del sistema de recogida de solicitudes. Por otro lado, la comunicación del avance del proceso fue descuidada en diversos casos. Conforme la tabla 10, una parte significativa de los municipios simplemente no respondió a los solicitudes, incluso tras confirmar el recibimiento, y otros respondieron después del plazo establecido por la ley, incluso sin el aviso previo de solicitud de prorrogación.

Después de la expiración del plazo para la recepción de respuestas, se contactó con los municipios con respuestas pen-

dientes por vía telefónica. El objetivo de esta actividad fue aumentar la posibilidad de obtención de las informaciones por medio de un contacto directo y personal con la persona que ocupa el cargo responsable por la administración de solicitudes de acceso a la información. Fue creado un guion estándar para evitar distorsiones entre cada llamada.

Los resultados obtenidos a partir de las llamadas apunta al desconocimiento por parte de los funcionarios de la administración pública de la LAI, y por tanto, del derecho de los ciudadanos de acceder a las informaciones públicas. Una parte considerable de los municipios contactados no ofrecieron informaciones sobre el departamento responsable por la gestión de la plataforma, no supieron informar sobre el proceso de solicitud de información o incluso localizar la solicitud. El análisis de los resultados de esta fase de la evaluación de transparencia se encuentra en el final de este informe.

2.3.3 Formulación de las preguntas de la evaluación

Frente a los avances y desafíos presentados en la sección 2.1 de este capítulo, fueron formuladas seis preguntas al grupo de prefecturas de los municipios brasileros analizados.

El primer bloque de preguntas intentó identificar cómo esas ciudades estaban envueltas en iniciativas de gobierno electrónico y ciudades inteligentes y el

tipo de informaciones de los ciudadanos que están siendo procesadas en ese contexto. En ese sentido, se cuestionó sobre: (i) la existencia de centros integrados de comando y control con fines de monitoreo y vigilancia, sus características y normativas relacionadas; (ii) la existencia de acuerdos o contratos con empresas privadas para la prestación de servicios en el ámbito de esos centros, cuando existiesen; (iii) la adquisición de tecnologías de vigilancia y monitoreo en los últimos cuatro años: como cámaras, vehículos aéreos no tripulados (drones) o robots en los últimos cuatro años y los documentos relativos a tal adquisición; (iv) la existencia de iniciativas del gobierno electrónico y participación online a través de aplicaciones de celular o páginas de internet y (v) el uso de mecanismos del tipo analytics para la mediación de tráfico en sus páginas online y como los datos obtenidos son utilizados.

Además de mapear las iniciativas existentes, las preguntas (i), (ii) y (iii) buscaron analizar como las administraciones municipales lidian con las solicitudes de acceso a la información relacionadas a temas de seguridad pública y qué tipo de argumentos son presentados como justificación para eventuales respuestas negativas.

El segundo bloque de preguntas procuró identificar si los municipios estaban preparados para lidiar con los datos recogidos de sus ciudadanos y ciudadanas y cuáles eran los límites y garantías existentes para el procesamiento de

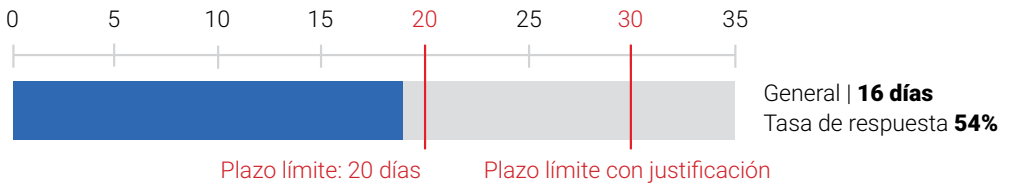
esas informaciones. Adicionalmente, se intentó identificar cuán institucionalizados estaban los cargos y políticas de gestión de la información en el nivel municipal. Las preguntas indagaron sobre: (i) la existencia de un órgano o departamento responsable por los sistemas de tecnología de la información en todo el gobierno; (ii) la existencia de posiciones oficiales permanentes dedicadas a la gestión de información; (iii) las políticas existentes sobre privacidad, sigilo gubernamental, seguridad de la información, entre otras relacionadas a la gestión de la información.

2.4 Resultados

De manera general, los resultados obtenidos en la presente evaluación identifican la falta de preparación de las gestiones municipales en el atendimento a la Ley de Acceso a la Información pública (LAI), presentando tasas de respuesta y tasas de adecuación inferiores a las tasas obtenidas en las evaluaciones realizadas anteriormente en el ámbito federal, Estadual y Municipal (MICHENER; MONCAU; VELASCO 2014 p. 38-42).

Fueron enviadas seis preguntas diferentes a 43 municipios, totalizando 258 solicitudes de acceso a la información. De esas 258 solicitudes, 137 obtuvieron respuesta, lo que corresponde a una tasa de retorno del 53%.

Entre las respuestas, 80 fueron evaluadas como adecuadas, o sea, los órganos respondieron de manera satisfac-

Gráfico 17 Plazo medio de Respuesta General.

toría apenas el 31% de las solicitudes enviadas. En otras palabras, de cada 3 solicitudes de acceso a la información enviadas al grupo de prefecturas evaluadas solo 1 respuesta presentó la información sobre lo que le fue solicitado.

De los 43 municipios evaluados, solo dos municipios respondieron a todas las preguntas de forma adecuada, son: Macapá (AP) y Cuiabá (MT). Ocho municipios respondieron más de cuatro de las seis preguntas de forma adecuada, son los siguientes: Belo Horizonte, Roraima, Curitiba, Londrina, Caxias do Sul, São Paulo, Rio Branco y Jaboatão de los Guararapes.

Por otro lado, 15 de los 43 municipios evaluados (35%) no respondieron a ninguna de las seis solicitudes de acceso a la información, incumpliendo la LAI en el sentido más esencial que es el de proveer una respuesta a la solicitación del ciudadano. Entre estos 15 municipios se encuentran 4 capitales estatales: Manaus (AM), Belém (PA), João Pessoa (PB) y Rio de Janeiro (RJ).

Hay que mencionar que una respuesta negativa, como por ejemplo “no contamos con un Centro Integrado de Operación y Control” fue considerada como adecuada.

El municipio de São Paulo respondió a las 6 solicitudes de información siendo 4

consideradas adecuadas. Las preguntas 3 y 4 solicitaron informaciones sobre las estructuras de vigilancia y monitoreo del municipio y no fueron respondidas de forma adecuada. Para la pregunta 3, la Secretaría Municipal de Gestión respondió que el municipio no cuenta con el Centro de Operación Integrado, pero sugiere al usuario entrar en contacto con otros órganos gestores “para obtener otros detalles”. La respuesta deja al solicitante en duda sobre la consistencia y confianza en la información proporcionada. Sin embargo, como fue ciudad sede de los juegos de la Copa, el municipio de São Paulo implantó un Centro de Operación y Control en 2014, lo que fue comprobado mediante la investigación documental en Internet.

El municipio de Rio de Janeiro no respondió ninguna solicitud de acceso a la información. Evaluaciones previas (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014) identificaron este mismo problema con el sistema de recepción de solicitudes de acceso a la información de la ciudad a través del “Portal 1746”.

En relación a estas prácticas que no coinciden con el buen servicio de información de la administración pública, resaltamos el caso de la ciudad de Recife cuya respuesta también dejó un margen para la duda sobre su veracidad. A pesar de ser consideradas adecuadas, las respuestas niegan la exis-

Tabla 10 Ranking de los municipios.

El análisis agregado de las respuestas por municipio nos permite trazar algunas prácticas de atendimento a las solicitudes de acceso a la información. Detallaremos algunos ejemplos abajo:

Municipio	Ranking	Tasa de precisión	Plazo medio (días)	Tasa de respuesta	Solicitudes enviadas	Respuestas	Respuestas precisas
Macapá	11º	100%	27	100%	6	6	6
Cuiabá	11º	100%	10	100%	6	6	6
Belo Horizonte	11º	83%	18	100%	6	6	5
Porto Velho	11º	83%	15	100%	6	6	5
Curitiba	11º	67%	15	83%	6	6	4
Londrina	11º	67%	15	100%	6	6	4
Caxias do Sul	11º	67%	23	100%	6	6	4
São Paulo	11º	67%	30	100%	6	6	4
Imperatriz	11º	50%	3	100%	6	6	3
Boa Vista	11º	50%	23	100%	6	6	3
Porto Alegre	11º	33%	14	100%	6	6	2
Arapiraca	15º	17%	32	100%	6	6	1
Rio Branco	15º	67%	22	83%	6	5	4
São Luís	15º	50%	4	83%	6	5	3
Recife	15º	50%	14	83%	6	5	3
Natal	25º	50%	5	83%	6	5	3
Florianópolis	25º	17%	2	83%	6	5	1
Jaboatão dos Guararapes	25º	67%	20	67%	6	4	4
Campo Grande	25º	50%	4	67%	6	4	3
Parnaíba	25º	50%	29	67%	6	4	3
Salvador	25º	33%	25	67%	6	4	2
Goiânia	25º	17%	12	67%	6	4	1
Uberlândia	25º	17%	4	67%	6	4	1
Teresina	25º	17%	16	67%	6	4	1
Ji-Paraná	25º	0%	15	67%	6	4	0
Aracajú	27º	33%	28	50%	6	3	2
Palmas	27º	33%	13	50%	6	3	2
Maceió	28º	0%	18	33%	6	2	0
Cruzeiro do Sul	43º	0%	0	0%	6	0	0
Manaus	43º	0%	0	0%	6	0	0
Parintins	43º	0%	0	0%	6	0	0
Feira de Santana	43º	0%	0	0%	6	0	0

Tabla 10 Continuación.

Municipio	Ranking	Tasa de precisión	Plazo medio (días)	Tasa de respuesta	Solicitudes enviadas	Respuestas	Respuestas precisas
Aparecida de Goiânia	43°	0%	0	0%	6	0	0
Várzea Grande	43°	0%	0	0%	6	0	0
Belém	43°	0%	0	0%	6	0	0
João Pessoa	43°	0%	0	0%	6	0	0
Campina Grande	43°	0%	0	0%	6	0	0
Rio de Janeiro	43°	0%	0	0%	6	0	0
São Gonçalo	43°	0%	0	0%	6	0	0
Mossoró	43°	0%	0	0%	6	0	0
Joinville	43°	0%	0	0%	6	0	0
Guarulhos	43°	0%	0	0%	6	0	0
Araguaína	43°	0%	0	0%	6	0	0
Santana		0%	0	0%	0	0	0
Fortaleza		0%	0	0%	0	0	0
Caucaia		0%	0	0%	0	0	0
Vitória		0%	0	0%	0	0	0
Serra		0%	0	0%	0	0	0
Dourados		0%	0	0%	0	0	0
Ananindeua		0%	0	0%	0	0	0
Rorainópolis		0%	0	0%	0	0	0
N. Senhora do Socorro		0%	0	0%	0	0	0

● Fuera de plazo o extensión no avisada

tencia de un Centro Integrado de Operación y Control, niegan el uso o compra de equipamientos de vigilancia en los últimos 4 años y niegan el uso de herramientas analytics en sus servicios online. Una búsqueda permitió, sin embargo, identificar una noticia²³ sobre la ampliación del Centro de Operación y Control de la ciudad

en el año 2013.

Por otro lado, hay que destacar las respuestas enviadas de las ciudades de Jabotão, Londrina y Caxias del Sur que a pesar de no ser capitales de los estados, proporcionaron respuestas completas adjuntando documentos, enlaces y datos que atendieron adecuadamente a las solicitudes de acceso.

²³ Ver noticia en el sitio web de la prefectura de Recife: <http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/19/09/2013/novo-centro-de-operacoes-ampliara-resultados-na-seguranca-mobilidade-e>. Acesso em 15 de Setembro de 2016.

2.4.1 Evaluación de los resultados por pregunta

De modo general los resultados oscilaron poco entre una y otra pregunta con excepción de la pregunta 6 que obtuvo 49% de respuestas adecuadas, valor significativamente mayor que la media de 31% de tasa de adecuación. Es posible suponer que este hecho se debe a la mayor simplicidad de la pregunta en términos de volumen de texto – si la comparamos con las demás – y cantidad de informaciones solicitadas.

También, hay que destacar que las preguntas 3 y 4, sobre vigilancia y monitoreo, obtuvieron la menor tasa de respuesta, una media de 5 respuestas menos que las demás preguntas.

A continuación evaluaremos los resultados obtenidos por pregunta.

A. Pregunta 1

De acuerdo con la investigación CETIC.br “TIC Gobierno Electrónico 2015”²⁴, el 41% de los municipios brasileños poseen área o departamento de tecnología de la información, siendo que en el 96% de las capitales cuentan con departamentos de Tecnología de la Información. Basados en esa información, solicitamos a los municipios analizados los documentos que amparan la creación o constitución del órgano y de los cargos relacionados.

La pregunta buscaba informaciones sobre la estructura responsable por sistemas de Tecnología de la Información

de los respectivos municipios, solicitando los enlaces para el sitio web del órgano, documentos que amparasen su creación/constitución y posiciones o cargos relacionados.

El texto integral de la pregunta esta descrito abajo:

1. ¿Existe algún órgano o departamento del municipio responsable por sistemas de TI en todo el gobierno? ¿Cuál? Por favor enviar el enlace para el portal web del órgano/departamento o documento que ampare su creación/constitución. ¿Algún órgano del municipio posee gerentes en Datos Abiertos, Directores de Información o puestos oficiales permanentes dedicados a la gestión de información? Por favor enviar los documentos que amparen la creación/constitución del cargo y su descripción.

De los 23 municipios que respondieron a la solicitud de acceso, 11 de ellos (48%) enviaron respuestas que fueron evaluadas como adecuadas. Entre estos, es importante destacar la respuesta del municipio de São Paulo que fue bastante completa, con enlaces para los documentos solicitados, recursos presupuestarios dedicados al área, así como las leyes y decretos relacionados.

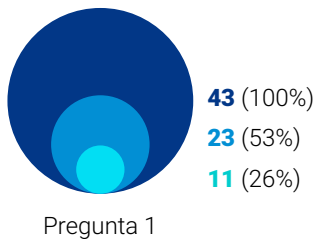
La respuesta de Curitiba también se destaca por la calidad de la información proporcionada. Fue adjuntado, conforme solicitado, el Decreto que regula la estruc-

²⁴ Base: 5.569 prefecturas que declararon utilizar el computador en los últimos 12 meses. Datos recogidos entre julio y octubre de 2015. Disponible en: <http://www.cetic.br/tics/governo/2015/prefeituras/B1/>. Acceso el 14 de septiembre de 2016.

tura organizacional de la Secretaría de Información y Tecnología y la Ley Municipal n° 14.422.

Los demás municipios que respondieron la solicitud se limitaron a enviar informaciones con el nombre del órgano gestor de la Tecnología de la Información en el municipio y el link para su sitio web, no mencionando los decretos y leyes que amparan su creación/constitución o incluso su estructura de cargos, lo que fue considerado una respuesta parcial al pedido de acceso a la información.

Gráfico 18 Pregunta 1



- Envíos
- Respuestas
- Respuestas adecuadas

B. Pregunta 2

La segunda pregunta solicitaba que la prefectura indicase las normas aplicables en relación a sus actividades de gestión

de la información, particularmente con relación a la privacidad, sigilo gubernamental, seguridad de la información y transacciones electrónicas.

El mapeo de la legislación relacionada a la vigilancia y privacidad a nivel federal (DAHLMANN et al., 2015) identificó que existe una serie de lagunas relacionadas a los detalles de los procesos de recolección, tratamiento e intercambio de informaciones por parte del poder público. Partiendo de ese diagnóstico, la pregunta buscó identificar cómo los municipios lidian con tales lagunas y regulan las obligaciones existentes, principalmente en la ejecución de la LAI. En un momento en que el país discute la adopción de una ley general de protección de datos personales, la identificación de las reglas existentes y aplicables sobre el tema en los diversos niveles de la administración pública es importante para entender el contexto en que está insertada²⁵.

Hay que destacar también que tales normas muchas veces son de difícil acceso por los mecanismos de búsqueda en internet o incluso en los portales de las prefecturas. Por este motivo, el envío de documentos anexados a la respuesta o el direccionamiento por medio de un enlace

²⁵ Se encuentran en discusión en el Congreso dos proyectos de ley sobre el tema: o PL 5276/2016, presentado por el Ejecutivo a la Cámara de los Diputados tras un proceso de debates públicos, y o PLS 330/2013, de autoría del senador Aloysio Nunes. Actualmente, la regulación de la protección de datos personales en Brasil es sectorial, destacando las reglas presentes en el Código de Defensa del Consumidor (INSERIR NUMERO), la Ley de Registro Positivo (NUMERO) y el Marco Civil de Internet (NUMERO) – además de la Ley de Acceso a la información (NUMERO). Ver: AHLMANN, VENTURINI, DICKOW & MACIEL (2015), Privacy and surveillance in the digital age: a comparative study of the Brazilian and German legal frameworks. Disponible en: https://www.academia.edu/18159512/Privacy_and_Surveillance_in_the_Digital_Age_a_comparative_study_of_the_Brazilian_and_German_legal_frameworks.

preciso deben ser considerados una buena práctica por parte del municipio.

El texto íntegro de la pregunta:

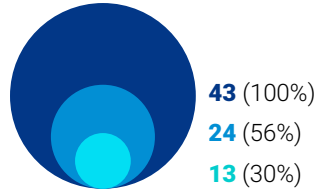
2. ¿Qué política/ ley /decretos / reglamentos oficiales existen en el municipio sobre la privacidad, el sigilo gubernamental, seguridad de la información, transacciones electrónicas u otras cuestiones relacionadas con la información? Solicito la lista y texto (o link) de la legislación relevante en cada aspecto mencionado, especialmente las legislaciones estatales y municipales y actas administrativas que orientan y regulan la actividad del municipio.

De los 24 municipios que respondieran la solicitud de la información, 13 de ellos enviaron respuestas consideradas adecuadas. Es importante destacar la respuesta del municipio de Londrina, que envió cuatro decretos de la gestión de datos e informaciones de la Prefectura, como también el municipio de Belo Horizonte, que envió el decreto que instituye la política de seguridad de la información del municipio. Otras dos respuestas que merecen ser mencionadas como buenos ejemplos fueron de los municipios de Salvador y São Luis, ambos enviaron los links para el acceso a los documentos.

Las demás respuestas respondieron a la pregunta tan solo mencionando el decreto que regula la LAI. Entre ellas, hubo municipios que mencionaron la laguna legislativa municipal referente a los demás aspectos de la solicitud (privacidad, transacciones electrónicas) y hubo mu-

nicipios que no lo mencionaron, dando como suficiente la mención a la LAI y no considerando los demás aspectos del pedido.

Gráfico 19 Pregunta 2



Pregunta 2

- Envíos
- Respuestas
- Respuestas adecuadas

C. Pregunta 3

La pregunta 3 solicitaba informaciones sobre la existencia (o no) de un centro integrado de comando y control en el municipio, así como las normativas que lo regulan y el origen de las inversiones en el centro.

Desde la realización de los Juegos Panamericanos en 2007, Brasil recibió una serie de mega eventos que incluyen los Juegos Mundiales Militares, en 2011, la Copa de las Confederaciones, en 2013, la Copa del Mundo, en 2014 y los Juegos Olímpicos y Paralímpicos en 2016. En este contexto, diversas inversiones fueron realizadas en el área de vigilancia en las diversas ciudades que recibieron tales eventos, lo que incluyó la instalación de Centros Integrados de Comando y Control, además de Centros integrados de Comando y Control Móvil y de milla-

res de cámaras de vigilancia y monitoreo en diversas ciudades.

El texto integral de la pregunta:

3. ¿El municipio posee un Centro Integrado de Operación y Control con la finalidad de monitoreo y/o vigilancia? Si la respuesta es afirmativa, solicito las respectivas normativas que regulan el Centro de Operación y Control conteniendo las siguientes informaciones: fecha de inicio de la operación, presupuesto anual (últimos 4 años), origen y cantidad de servidores fijos. ¿Hubo inversión de empresas privadas para la adquisición de bienes, servicios o entrenamiento de sus funcionarios? Solicito el contrato establecido constando el nombre de las empresas y el valor invertido.

Tan solo 19 municipios respondieron la pregunta, siendo 13 el número de respuestas adecuadas.

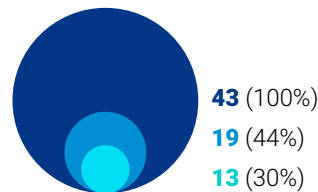
Hay que destacar la respuesta del municipio de Porto Velho, que envió informaciones sobre el sistema de vigilancia, encaminando el proceso de adquisición de los equipamientos de seguridad y las notas de empeño, lo que demuestra la intención de los servidores responsables por aclarar las informaciones.

Además, cabe mencionar la respuesta enviada por la Prefectura de Cuiabá, que también demostró compromiso con la aclaración de informaciones, informando la cantidad de servidores asignados, así como el proceso administrativo y contrato entre la prefectura y el Consorcio CMT-Cuiabá Monitoreo de Transito

Líder. Igualmente la Prefectura de Belo Horizonte dio informaciones relevantes sobre su Centro Integrado de Operación enviando copias de contratos y notas fiscales de los servicios contratados así como la prefectura de São Luis de Maranhão e de Palmas que enviaron contratos y valores presupuestarios. Tales respuestas indican que la pregunta era clara y pasible de ser respondida de forma satisfactoria.

Otro caso que merece mención es el de la Prefectura de Uberlândia que, aunque haya demostrado empeño en la resolución del pedido, re-direccionó la pregunta al Secretario de Tránsito y Transportes, sugiriendo la programación de una reunión, ya que el único Centro de Control Operacional de la Prefectura está vinculado a esta Secretaría, teniendo como finalidad el monitoreo de la flota de ómnibus por GPS. En esa respuesta también fueron enviados los nombres y números telefónicos de las empresas de transporte colectivo para que el ciudadano busque más detalles.

Gráfico 20 Pregunta 3



Pregunta 3

- Envíos
- Respuestas
- Respuestas adecuadas

Por otro lado, la Prefeitura de São Paulo respondió de forma omisa a la pregunta, enviando la siguiente respuesta:

[...] de acuerdo con el órgano de Coordinación de Gestión de Tecnología de la Información y Comunicación, informamos que la administración no posee centro de operación y control integrado. Sugerimos entrar en contacto individualmente con los órganos gestores de cada sistema para obtener otros detalles [...]

Por medio de una rápida consulta a través de mecanismos de búsqueda es posible identificar que el Municipio de São Paulo posee una Central Integrada de Monitoreo²⁶ que reúne diferentes órganos desde 2014.

D. Pregunta 4

La cuarta pregunta solicitó informaciones sobre uso o adquisición de tecnologías de monitoreo tales como cámaras, vehículos aéreos no-tripulados o robots en los últimos 4 años. El uso de esas tecnologías responde a diversas demandas de gestión pública y se insertan en estrategias de desarrollo de ciudades inteligentes. Datos recogidos por las cámaras y a partir de dispositivos personales de los ciudadanos han sido utilizados con fines de vigilancia y monitoreo territorial en situaciones de gran circulación de per-

sonas en las ciudades, como los mega eventos (CARDOSO, 2013), los sensores pueden reforzar la seguridad en edificios públicos o privados y la geolocalización puede ayudar a monitorear la dinámica de ciertos fenómenos naturales para operaciones de prevención y rescate (BORGIA, 2014).

A pesar de los potenciales beneficios traídos por tales tecnologías es fundamental que haya transparencia sobre su adquisición y que su implementación observe los principios de los derechos humanos²⁷.

El texto integral de la pregunta:

4. ¿Este municipio utiliza tecnologías o adquirió servicios de tecnología como cámaras, vehículos aéreos no tripulados (drones) o robots para fines de monitoreo en los últimos 4 años (2012, 2013, 2014, y 2015)? Solicito el texto integral o el enlace para descargar los documentos relativos a la adquisición de estos servicios (tales como la convocatoria de licitación, contrato y notas fiscales).

De los 21 municipios que respondieron al pedido, 11 lo hicieron de forma adecuada. Los municipios de Porto Velho, Curitiba, Londrina, Palmas y Belo Horizonte fueron los únicos que respondieron a la pregunta de forma completa, proporcio-

²⁶ Disponible en: www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/.../sistema_cmgi.pdf. Recuperado el: 10 de septiembre de 2016.

²⁷ En este sentido, hay que destacar los Principios Internacionales sobre la Aplicación de los Derechos Humanos en la Vigilancia de las Comunicaciones. Ver: <https://necessaryandproportionate.org/pt/princ%C3%ADpiosinternacionais-sobre-aplica%C3%A7%C3%A3o-dos-direitos-humanos-na-vigil%C3%A2ncia-dascomunica%C3%A7%C3%B5es>.

nando la documentación relativa a la adquisición de estos servicios tales como las convocatorias de licitación, contratos de compra y notas fiscales.

Municipios que enviaron respuestas lacónicas y que negaron el uso o adquisición de tecnologías de monitoreo fueron Arapiraca, Macapá, Imperatriz, Natal, Boa Vista, Porto Alegre e Aracajú. No fue posible realizar la verificación de la veracidad de las respuestas. Otro ejemplo es el de la ciudad de Recife que alego tan solo la existencia de cámaras de video monitoreo sin mencionar la cantidad, contrato de compra, ni valor.

Hubo municipios que remetieron al enlace para el Portal de Licitaciones del Municipio como fue el caso de Goiania, Cuiabá y Teresina. Esta es una práctica ampliamente observada en otras evaluaciones de transparencia pasiva, pero que se muestra deficiente ya que los mecanismos de búsqueda de convocatorias y contratos de licitación son confusos y no permiten un filtrado preciso del tipo de información buscada.

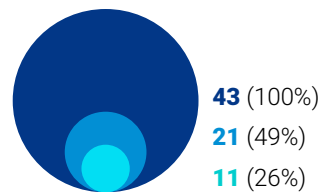
Otros casos interesantes merecen mención como por ejemplo, el municipio de Uberlandia, que alegó guardar sigilo de las notas fiscales de compra de las cámaras de monitoreo y vigilancia y el caso de Campo Grande que exigió, además de nombre y e-mail del solicitante, también un documento de identificación, en esta ocasión amparado por la LAI. Este fue el único caso en que se argumentó sigilo de la información.

Nuevamente el municipio de Caxias do

Sul se destacó por la presentación de información completa al enviar como añadido el contrato para el servicio de manutención de los sistemas de seguridad de la Guardia Municipal.

Para finalizar, otro caso curioso es el de São Luiz. Para esta respuesta, la prefectura envió una Nota Fiscal de un ómnibus de video-monitoreo por valor de R\$350 mil y declaró haber adquirido 42 cámaras de vigilancia en el ámbito del Programa de Combate al Crack del Gobierno Federal, no obstante, no mencionó los valores. El ejemplo muestra en parte la intención de proporcionar información, aunque incompleta.

Gráfico 21 Pregunta 4



Pregunta 4

- Envíos
- Respuestas
- Respuestas adecuadas

E. Pregunta 5

Actualmente, la proporción de prefecturas brasileñas que poseen un sitio web es del 88%. Funciones como emisión de Nota Fiscal, consultas de procesos administrativos, emisión de boletos, entre otros servicios ya están disponibles online en cerca del 80% de las capitales y 40 % en las ciudades del interior, dispensan-

do al ciudadano del desplazamiento a alguna administración pública para la obtención de estos servicios. En términos de disponibilidad de las aplicaciones, el 52% de las capitales brasileñas poseen aplicaciones desarrolladas por la propia Prefectura para prestar servicios a los ciudadanos.

Basados en estas informaciones, la pregunta 5 solicitó informaciones sobre las prácticas de gobierno electrónico adoptadas por el municipio, entre ellas el uso de aplicaciones para celular, bases de datos compartidas vía APIs²⁸ o prestación de servicios online y plataformas de participación.

Se solicitó el enlace para cada uno de los recursos disponibilizados por la Prefectura.

El texto íntegro de la pregunta, a continuación:

5. ¿Este municipio disponibiliza alguna aplicación para dispositivos móviles y sitios web de prestación de servicios online o de participación pública (e-gov)? Si la respuesta es afirmativa, listar los links para las bases de datos compartidos vía APLs.

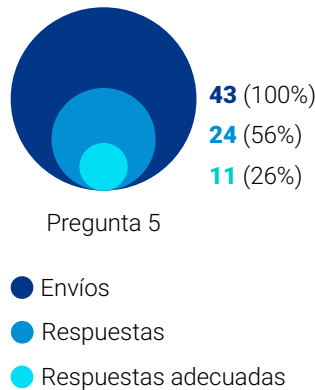
Fueron recibidas 24 respuestas, siendo 11 consideradas adecuadas, pues respondían, conforme les fue solicitado, el listado y los links de los servicios de gobierno electrónico del municipio.

Las ciudades de Rio Branco, Maceió, Belo Horizonte, Cuiabá, Recife Teresina,

Londrina, Rio Branco, Caxias do Sul, Porto Alegre hicieron un listado de 4 o más soluciones y apps disponibles para sus ciudadanos. Goiania mencionó la existencia de 3 aplicaciones aún en fase de desarrollo.

Hay que destacar la respuesta de Campo Grande, la cual afirmó no poseer aplicaciones o cualquier otro servicio online, lo que podría indicar una omisión de información por parte del servidor responsable por el atendimento de la solicitud de información, ya que la prefectura cuenta con una página web oficial, al menos (el propio e-SIC podría ser considerado un servicio online).

Gráfico 22 Pregunta 5



F. Pregunta 6

La pregunta 6 solicitaba información sobre el uso de herramientas de análisis de tráfico en las interfaces de la prefectura con el ciudadano a través de Internet, así como el uso que el gestor hace

²⁸ Application Program Interface, en inglés, es una interfaz que permite la comunicación entre dispositivos o sistemas.

de tales análisis. El uso de herramientas corporativas de análisis de tráfico online – tales como Google Analytics – puede disponibilizar datos útiles para la prestación más eficiente de servicios online. No obstante, las plataformas de mediación del tráfico – generalmente ofrecidas por agentes privados- acaban por mediar la relación entre el órgano público y ciudadano, que queda sometido a las reglas presentes en los Términos de Uso de las empresas que prestan el servicio. Además, generalmente eso implica el uso compartido de informaciones de los usuarios de esos sistemas a terceros, que en muchos casos están fuera del país.

El texto integral de la pregunta:

6. ¿Algún órgano de este municipio mide el tráfico que sus sitios web reciben o usan algún tipo de herramienta de web analytics (análisis de tráfico)? ¿Qué órganos? ¿Qué mecanismos de web analytics son utilizados (ejemplo: Google Analytics)? ¿Cómo esos datos son utilizados por la administración pública?

De los 43 municipios, 26 respondieron la solicitud de información siendo 21 las respuestas consideradas adecuadas. Esta fue la pregunta que obtuvo mayor número de respuestas evaluadas como adecuadas (44%). No se puede realizar ninguna afirmación sobre esa diferencia, sin embargo, podemos sugerir algunas hipótesis como por ejemplo el hecho de que el texto de la pregunta sea más corto que los otros, o bien por el volumen de

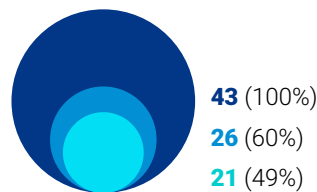
información solicitada, o, de otra manera, que las prefecturas consideren que el uso de esas herramientas podría ser valorado como positivo, como un indicador de eficiencia en el uso de las redes.

Las respuestas indican que el uso de herramientas de análisis de tráfico es bastante común entre los órganos públicos municipales. La justificación más común fue la del análisis de picos de acceso para la mejora de la red, sin embargo, algunas respuestas dejaron un margen de duda sobre el uso de estos recursos.

Fue posible constatar, por lo tanto, que el uso de estas herramientas es un hábito común en el desarrollo de software y permitió al estudio un mapeo inicial para comenzar discusiones sobre las implicaciones que su uso trae – en el caso del uso compartido de datos con terceros.

El municipio de Arapiraca envió los gráficos de Google Analytics extraídos de su sitio web oficial. Ya el municipio de Porto Alegre afirmó que “más de 120 sitios web son monitoreados por Google

Gráfico 23 Pregunta 6



Pregunta 6

- Envíos
- Respuestas
- Respuestas adecuadas

Analytics”, pero no dijo cuál es el uso que hace de los datos obtenidos.

El municipio de Belo Horizonte mencionó el uso del software awstat, utilizado puntualmente en algunas aplicaciones estratégicas para comprender la estacionalidad y picos de acceso. Ya la ciudad de Florianópolis afirmó utilizar herramientas para “verificación de posibles intentos de ataques por hackers”. Nuevamente Recife negó el uso de herramientas para la medida del tráfico.

Las respuestas indican, de modo general, que las áreas de gestión de tecnología de los municipios buscan informaciones sobre el tráfico en sus sitios web, no obstante, no se sabe qué tipo de decisiones son tomadas y qué se hace con los datos recogidos.

2.5 Discusión

Frente a los nuevos desafíos regulatorios, sociales y culturales impulsados por el creciente uso de la tecnología en la relación entre el ciudadano y el Estado, este estudio buscó responder a la pregunta sobre el nivel de transparencia municipal en relación a las políticas de gestión de Tecnologías de la Información (TI) y al tratamiento de datos personales de los ciudadanos y ciudadanas.

La ejecución de la transparencia sobre

estos temas fue relevante no solo por la vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAI) en Brasil, sino también por la importancia del control social sobre los aspectos que regulan la vida del ciudadano en los grandes centros urbanos.

Permitir conocer las políticas de tecnología de la información de su municipio, las prácticas de vigilancia o los decretos que regulan el uso de datos, entre otras prácticas de gestión municipal en el ámbito de la tecnología de la información, es dar al ciudadano la garantía del ejercicio de control social sobre la administración pública.

No obstante, más allá del control social y del cumplimiento de la LAI, la creciente preocupación sobre la violación de los Derechos Humanos a partir del uso de las tecnologías de la información en actividades de monitoreo y vigilancia en masa también dio origen a la creación de principios explícitos por parte de reconocidas organizaciones internacionales²⁹ que recomiendan la transparencia del Estado en estos procesos³⁰.

A partir del estudio realizado, es posible concluir que la mayor parte de los municipios evaluados no están preparados para responder las preguntas de acceso a la información sobre estos temas o, cuando lo están, no poseen la capacidad para proporcionar respuestas adecuadas. Fue recurrente el envío de informaciones

²⁹ Los “Principios Internacionales de los Derechos Humanos sobre Vigilancia de las Comunidades” fueron escritos en colaboración por organizaciones privadas y activistas del mundo entero.

³⁰ Necessary & Proportionate Disponible en: <https://necessaryandproportionate.org/pt/princ%C3%ADpios-internacionais-sobre-aplica%C3%A7%C3%A3o-dos-direitos-humanos-na-vigil%C3%A2ncia-das-comunica%C3%A7%C3%B5es>. Recuperado el 16 de septiembre de 2016.

parciales o estandarizadas y que no demostraban compromiso de la administración para brindar información al ciudadano.

Conforme lo observado a partir de las respuestas obtenidas en el presente estudio, son raras las solicitudes de acceso que ofrecen informaciones consistentes sobre las políticas de gestión de las TI, la regulación que rige cuestiones como privacidad o transacciones electrónicas, la infraestructura de vigilancia, el monitoreo del municipio y finalmente los servicios online o aplicaciones que la administración municipal ofrece a los ciudadanos.

Preguntas en principio simples, algunas que abordaban obligaciones concretas – como la de disponibilizar las normas aplicables de forma activa-, aun así no fueron respondidas adecuadamente.

La relativa novedad del tema para las prefecturas, así como la predisposición para entender algunas de las preguntas cómo sensibles, pueden ser elementos que contribuyeron a un bajo desempeño de los municipios de la investigación.

No obstante, con la creciente demanda por la información de los servicios, el aumento a gran escala de los sistemas de vigilancia y monitoreo y la recogida masiva de datos personales, preocupa que los municipios no estén preparados para rendir cuentas sobre las cuestiones fundamentales relacionadas a estos temas y se vuelve urgente el desarrollo de mecanismos que garanticen más transparencia y control social.

Referencias

FONSECA, B. **Com a Copa, Brasil vira mercado prioritário da vigilância.** A Pública, 6 set. 2013. Disponível em: <<http://apublica.org/2013/09/copa-brasil-vira-mercado-prioritario-da-vigilancia/>. Acesso em: 18 set. 2016.

BARTOLI, A. et al. **On the Ineffectiveness of Today's Privacy Regulations for Secure Smart City Networks.** In: Smart Cities Congress, 2012, Barcelona. Nov. 2012.

BORGIA, E. **The Internet of Things vision: Key features, applications and open issues.** Computer Communications, v. 54, p. 1-31, 2014

CARDOSO, B. **Megaeventos esportivos e modernização tecnológica: Planos e discursos sobre o legado em segurança pública.** Horizontes antropológicos. Porto Alegre, v. 19, n. 40, p.119-148, dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832013000200005&lng=p-t&nrm=iso>. Acesso em: 25 nov. 2015.

DAHLMANN, A. et al. **Privacy and Surveillance in the Digital Age: A comparative study of the Brazilian and German legal frameworks.** 2015. (Relatório de pesquisa). Disponível em: <https://www.academia.edu/18159512/Privacy_and_Surveillance_in_the_Digital_Age_a_comparative_study_of_the_Brazilian_and_German_legal_frameworks>. Acesso em: 27 nov. 2015.

FONSECA, B. **Com a Copa, Brasil vira mercado prioritário da vigilância.** A

Pública, 6 set. 2013. Disponível em: < <http://apublica.org/2013/09/copa-brasil-vira-mercado-prioritario-da-vigilancia/>>. Acesso em: 18 set. 2016.

GAFFNEY, C. **Mega-events and socio-spatial dynamics in Rio de Janeiro. 1919-2016.** Journal of Latin American Geography, Volume 9, Número 1, pp. 7-29, 2010.

MACASKILL, E.; DANCE, G. NSA Files: Decoded. **What the revelations mean for you.** November, 2013. Disponível em: <http://www.theguardian.com/world/interactive/2013/nov/01/snowden-nsa-files-surveillance-revelations-decoded#section/1>. Acesso em: 17 de set. 2016.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F.; VELASCO, R. **Estado brasileiro e transparência: Avaliando a aplicação da lei de acesso.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Open Society Foundations, 2014.

MONCAU, L.F et al. Avaliação de transparência do Ministério Público - Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2015.76 p

PAROUTIS, S., BENNET, M., HERACLEOUS, L. **A strategic view on smart city technology: The case of IBM Smarter Cities during a recession.** Technological Forecasting & Social Change, 2013. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/journal/00401625>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

SETO, Y. **Application of Privacy Impact Assessment in the Smart City.** Electronics and Communications in Japan, Vol.

98, No. 2, 2015. Translated from Denki Gakkai Ronbunshi, Vol. 133-C, No. 7, July 2013, pp. 1427–143

TERZO, O.; MOSSUCCA, L. **Cloud Computing with e-Science Applications.** Boca Raton: CRC press, 2015.

TIC - GOVERNOS ELETRÔNICOS 2015. **Pesquisa TIC Municípios Brasileiros 2015.** Disponível em: < <http://www.cetic.br/tics/governo/2015/prefeituras/B1/>> Acesso em: 14 set. 2016.

VICENTE, J. **Como as Olimpíadas ajudaram o Brasil a aumentar seu aparato de vigilância social.** Motherboard, 27 jul. 2016. Disponível em: <http://motherboard.vice.com/pt_br/read/como-o-brasil-aprimorou-seu-aparato-de-vigilancia-social-para-as-olimpiadas?utm_source=MBtwitterbr> Acesso em: 18 set. 2016.

MIRANDA, P. R. M. . **O Uso de TIC pelos Governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional.** Organizações & Sociedade (Impresso), v. 20, p. 543-566, 2013.

Capítulo 3

TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD OFICIAL: GASTOS CRECIENTES Y RENDICIÓN DE CUENTAS

**Luis Filipe Kopp, Gregory Michener y
Ana Paula Jelihovschi**

3.1 Introducción

Aun cuando Brasil atraviesa una crisis política y económica, los gastos en propaganda oficial continúan creciendo. El gasto federal en publicidad, o sea, desembolsos en propaganda y publicidad del gobierno, usualmente realizados por las comunicaciones en los mass-media, creció el 65% en el primer semestre de 2016, totalizando R\$ 386,5 millones de reales, en comparación con el mismo período del año anterior, que sumó R\$ 234,1 millones de reales. En el Estado de Rio de Janeiro, donde el gobernador en ejercicio decretó estado de calamidad y los servidores se quedaron con pagos atrasados, el presupuesto en publicidad de 2016 fue cuatro veces ma-

yor que el presupuestado para 2015. La prefectura de Rio de Janeiro gastó cerca de R\$ 107,2 millones en “publicidad, propaganda y comunicación social” en 2015. Así, el valor gastado en publicidad en el municipio es superior a los gastos del estado para ese fin y el 8% superior al gasto del año anterior.

De esta forma, es posible percibir que existe una aparente dicotomía en momentos de crisis: cuando se debe economizar recursos públicos, mayor es el gasto en publicidad. ¿Esos gastos están siendo usados para informar a la población sobre cuestiones imprescindibles de políticas públicas o como instrumento de política y autopromoción de políticos?

¿Los gobiernos han sido suficientemente transparentes y la población ha tenido acceso al volumen de recursos gastados?

Los gastos gubernamentales en publicidad y propaganda son necesarios, ya que es obligación de los gobiernos informar a la población y justificar sus decisiones. Esa publicidad y propaganda pueden agregar valor, como por ejemplo, promoviendo un municipio con la intención de aumentar el turismo, atraer inversiones y crear campañas de prevención a las enfermedades, como en el caso de la prevención al dengue. No obstante, también pueden ser usadas para la promoción del propio partido o a favor del político en el poder (BUCCI,

2015), como herramienta para el control de los medios, lavado de dinero para campañas electorales o pagos ilegales. Las personas envueltas en el conocido “Escándalo de las mensualidades¹” (acción penal 470) – un lamentable caso nacional que golpeó Brasil durante 8 años – usaron gastos en publicidad oficial como fuente de fondos para corromper diputados federales y a su vez el proceso representativo (MICHENER; PEREIRA, 2016).

Además de las preocupaciones con el control de los medios debido al uso incorrecto de la publicidad oficial, el costo de oportunidad debe ser analizado. En los primeros cuatro años de la presidencia de Dilma Rousseff, por ejemplo, fueron gastados R\$ 9 billones en publicidad oficial (RODRIGUES, 2015). Es importante indagar cómo esa cantidad exorbitante de dinero – gastada en publicidad de Petrobras, Caja Económica, BNDES, Programa “ Mi Casa, Mi Vida”, entre otros – podría haber sido mejor aprovechada. En este sentido, el abuso de la publicidad oficial es endémico de Brasil; está presente en todos los ámbitos incluyendo diversas empresas públicas y partidos políticos. A pesar de la importancia del tema, pocos estudios han evaluado los gastos a nivel municipal de manera sistemática, especialmente en lo que respecta a la transparencia de esos gastos.

El propósito de este capítulo consiste

¹ En portugués “mensalão” aumentativo de la palabra mensualidad en ese idioma, popularizado por un político brasileiro.

en llenar esa brecha. Solicitamos informaciones sobre los gastos en publicidad para la capital y para el segundo mayor municipio de cada unidad de la Federación, dando un total de 52 municipios además del Distrito Federal. Los municipios más pequeños no forman parte de esta etapa, pues esperamos que los municipios más grandes ya presenten una estructura plena para la atención a la Ley de Acceso a la Información Pública (LAI) y tengan una mejor estructura en relación a las informaciones relativas a los gastos. La resistencia al envío de ese tipo de información es esperada, pues en año de elecciones municipales los gastos en publicidad no se consideran una inversión bien aceptada por los electores.

Llevamos a cabo la evaluación a través de la búsqueda en los portales de transparencia de cada municipio por gastos online y, cuando no fueron encontrados, solicitamos la información con base en la LAI. Si no recibimos respuestas satisfactorias, recurrimos a un segundo pedido y en la ausencia de respuesta recurrimos al contacto telefónico.

Nuestros resultados indican que los gastos en publicidad oficial varían mucho, llegando a R\$ 107 millones de Reales en Rio de Janeiro (RJ) en 2015 (casi el doble de valor gastado en la Secretaría de Medio ambiente – R\$ 62 millones – y próximo del valor gastado por la Secretaría de Cultura del Municipio – R\$ 138 millones).

Manaus (AM) presentó un gasto en publicidad del 1,92% del presupuesto, lo

que representa cerca de R\$ 42 por habitante. Boa Vista (RR) presentó gastos de hasta el 1,35% del presupuesto municipal y Vitória (ES) registro un gasto anual de R\$ 36 por habitante – solo en el ámbito municipal. Si extrapolamos los resultados, con un costo medio por habitante de R\$ 10 por año, estimamos un gasto anual en publicidad oficial municipal por encima de R\$ 2 billones pagados por los ciudadanos de más de 5.000 municipios de Brasil.

Este capítulo se divide en 4 partes: (1) Revisión de la literatura académica sobre publicidad oficial y de medios de comunicación; (2) descripción de la metodología de estudio aplicada, detallando como fue el proceso de recogida de datos y las solicitudes de acceso a la información; (3) presentación de los resultados a partir de los datos recogidos; y (4) discusiones sobre los resultados y sugerencias para la continuidad del estudio.

3.2 Publicidad Oficial

La publicidad oficial se define como los espacios comprados o gratuitos en los medios de comunicación para anunciar o informar a los ciudadanos (FUNDAR, 2013, p.6). Esta incluye los medios de radio, prensa escrita, televisión e Internet. Sobre su utilización, es un derecho del ciudadano ser informado y, en casos de necesidad razonable, es un deber de los órganos de gobierno comunicar informaciones relevantes a través de propagandas pagadas con dinero público.

No obstante, como cualquier uso de dinero público, la prudencia y la motivación que respaldan los gastos siempre deben ser cuestionadas.

En primer lugar, el hecho de pagar por algo que podría ser gratuito a través del uso de los medios de comunicación espontáneos, evidencia las razones para dudar de la utilidad de esos gastos. El principal papel de los medios de comunicación (radio, televisión y periódicos) es justamente brindar informaciones relevantes y de interés de la población. El objetivo de “dar publicidad” a los actos o a las prioridades públicas puede, obviamente, ser realizado a través de conferencias, entrevistas o medios sociales que implicarían costos mínimos. El riesgo del uso de las asignaciones para publicidad oficial sin necesidad razonable para agradar a los aliados en el sector privado o incluso controlar y manipular los medios está muy bien documentado y considerado un problema de enorme gravedad. (FUCATELMEDIA OBSERVATORY, 2006; HUGHES; LAWSON, 2005; INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2012; MASTRINI; BECERRA, 2006; O’DONNELL, 2007; RIVA PALACIO, 1997; RODRÍGUEZ CASTAÑEDA, 1993).

El riesgo del uso de las asignaciones para publicidad oficial para el control y manipulación de los medios no es un problema nuevo, y mucho menos, exclusivo de Brasil. El presidente mexicano José Lopez Portillo, en 1982, pronunció en una audiencia “No te pago para que

me pegues”, al cortar las asignaciones para publicidad oficial a una empresa de prensa, con la clara intención de favorecerse con la línea editorial (FUNDAR, 2013). Los gastos manipulativos con publicidad oficial son tan graves en América, que la Comisión de Derechos Interamericanos de la Organización de Estados Americanos elaboró un documento de 82 principios para regular su uso (BOTERO, 2012). De acuerdo con Araujo y Tejedo-Romero (2016), el caso de abuso del uso de publicidad ocurre principalmente en el Poder Ejecutivo y en el ámbito municipal, en ciudades de medio y pequeño porte.

A pesar de la importancia del tema, no está suficientemente estudiado – especialmente a nivel municipal. Cuando el nivel municipal es abordado, los estudios son hechos separadamente para cada municipio o de forma agregada (vea por ejemplo, DIVINEWS, 2014; GASTOS ABERTOS, 2016; JORNAL O GUÁIRA, 2016). De esta manera se pierde la visión de un problema difuso y local – que se replica en todas las unidades federales.

3.3 Metodología

Para este estudio, seleccionamos la capital y el segundo mayor municipio en términos poblacionales para cada unidad de la Federación, incluyendo el Distrito Federal (DF). Aunque las ciudades pequeñas y medianas tiendan a experimentar mayor corrupción relacio-

Tabla 11 Listado de los Municipios estudiados.

UF	Capital	Segundo mayor municipio
AC	Rio Branco	Cruzeiro do Sul
AL	Maceió	Arapiraca
AM	Manaus	Parintins
AP	Macapá	Santana
BA	Salvador	Feira de Santana
CE	Fortaleza	Caucaia
DF	Brasília	-
ES	Vitória	Serra
GO	Goiânia	Aparecida de Goiânia
MA	São Luís	Imperatriz
MG	Belo Horizonte	Uberlândia
MS	Campo Grande	Dourados
MT	Cuiabá	Várzea Grande
PA	Belém	Ananindeua
PB	João Pessoa	Campina Grande
PE	Recife	Jaboatão dos Guararapes
PI	Teresina	Parnaíba
PR	Londrina	Curitiba
RJ	Rio de Janeiro	São Gonçalo
RN	Natal	Mossoró
RO	Porto Velho	Ji-Paraná
RR	Boa Vista	Rorainópolis
RS	Porto Alegre	Caxias do Sul
SC	Florianópolis	Joinville
SE	Aracaju	Nossa Senhora do Socorro
SP	São Paulo	Guarulhos
TO	Palmas	Araguaína

- Municipios que no respondieron las repetidas solicitudes para gastos en publicidad 2015

nada a la publicidad oficial, este estudio se limitó a investigar las principales ciudades. Además de las limitaciones logísticas que motivaron esa decisión, la suposición era que en las dos principales ciudades habría más probabilidad de encontrar datos en formatos procesables. Los datos poblacionales usados fueron obtenidos del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE). La lista completa de las ciudades evaluadas en este estudio está presentada en la Tabla 11.

Para cada municipio, buscamos en internet la página de la prefectura municipal. De acuerdo a la Ley de Acceso a la Información Pública (LAI), es obligatorio que en esta página principal figure el icono del Portal de Transparencia, donde informaciones como los gastos en publicidad pueden ser solicitados. Encontramos cuatro posibles circunstancias:

- No había sitio web del municipio;
- En el sitio web del municipio no había referencia al Portal de Transparencia;
- Había Portal de Transparencia, pero no una plataforma para solicitar información, como por ejemplo el e-SIC; o, la plataforma no funcionaba adecuadamente;
- Había e-SIC implementado y funcionando.

La plataforma e-SIC permite que los ciudadanos realicen solicitudes de acceso a la información y acompañen el proceso. Algunas plataformas posibilitan que las respuestas sean recurridas.

En el caso de las prefecturas que no tienen Portal de Transparencia, enviamos la solicitud para la defensoría municipal. Las solicitudes en todos los casos fueron idénticas, como está descrito a continuación:

Señores, somos investigadores de la Escuela de Administración de la FGV-RJ y nos gustaría solicitar los datos relativos a los gastos en publicidad, de acuerdo con la Ley de Acceso a la Información, ¿Tendrían la amabilidad de proporcionar una planilla editable con los datos descritos a continuación, para los años 2010 – 2015?

- Presupuesto aprobado y ejecutado en publicidad oficial, por valor, por tipo de medio (blog, periódico, revista, tv, Facebook, Google adwords, etc.), año, área (Turismo, educación, salud, etc.), Razón Social /CNPJ² del contratante (en el caso de empresas públicas y gastos directos) y del contratado y por la modalidad de contrato (licitación, por extinción, etc.). En el caso que los datos estén separados por contrato, y el link esté disponible, sería mejor.

Muchas gracias.

Las solicitudes de acceso a la información enviadas a las prefecturas fueron mayoritariamente realizadas en los días 7 y 16 de abril de 2016. El 15 y 30 de mayo y el 30 de junio de 2016, intentamos rehacer las solicitudes para cada municipio al cual la solicitud, por algu-

na razón, no había sido enviada. Por la LAI, los municipios deben enviar la respuesta en el plazo de 20 días corridos. Es posible prorrogar este plazo por 10 días adicionales, mediante justificación. Si no obtuvimos respuesta tras el plazo, realizamos nuevamente la solicitud, o cuando fue posible, entramos con recursos en primera y segunda instancia. Agotadas las vías virtuales mediante los portales o e-mail, contactamos por teléfono con las prefecturas restantes para obtener respuestas. Para las respuestas recibidas, las clasificamos de la siguiente manera:

A. Información sobre el gasto anual:

Evaluamos si el volumen total del gasto fue proporcionado. Fueron asignados 100 puntos para todos los gastos anuales (liquidados) desde 2010; 75 puntos si los datos desde 2013 estaban disponibles (ese año fue escogido como límite, ya que se trata del actual mandato); 50 puntos si solo 2014 y/o 2015 estaban disponibles; 25 puntos si el gasto liquidado no estaba disponible, solamente los valores pagados; y con 0 puntos si ninguna información sobre los gastos fue encontrada.

B. Completitud de la información:

Además del volumen del gasto, solicitamos también la información sobre los intermediarios y recibidores de los recursos. Fueron asignados 100 puntos si la agencia publicitaria, destinatario

¹ REGISTRO NACIONAL DE PERSONAS JURÍDICAS

final del recurso y campaña fueron identificados; 60 puntos si solo uno estaba disponible entre la agencia publicitaria y el destinatario; 30 puntos si solo el total estaba disponible; y 0 puntos si para obtener los gastos era necesario conocer, a priori, el nombre o CNPJ de las agencias. Igualmente, fue puntuado con 0 si a través del enlace proporcionado no fue posible obtener la información, o si justificaron que el decreto que regula la LAI no obliga que el municipio incurra en "Trabajos adicionales" (Artículo 13, III del decreto federal 7724).

C. Procesabilidad de la información:

Fueron asignados 100 puntos si fue posible obtener la plantilla o el archivo procesable con las informaciones, o si en el Portal de la Transferencia los gastos eran obtenidos fácilmente en una sección específica, pudiendo tener acceso a ellos en formato CVS, TXT o XLS. Fueron calificados con 60 puntos si la información fue recibida en el cuerpo del correo electrónico o en formato .DOC y 30 puntos si solo estaba en formato PDF.

D. Plazo: Fueron puntuados con 100 si la respuesta fue obtenida dentro del plazo de 20 días corridos o la información estaba disponible en el sitio web; 90 puntos si solicitaron y justificaron la prorrogação del plazo, 60 puntos si no solicitaron la prorrogação, pero respondieron dentro de 30 días, 30 puntos si respondieron en 60 días y 0 puntos si no respondieron de forma mínimamente satisfactoria en hasta 60 días desde la primera solicitud.

3.4 Resultados

Los resultados muestran en primer lugar que la transparencia aún es extremadamente deficiente, pero es un proceso en perceptible evolución en Brasil. Durante el corto período de ejecución de este estudio (cerca de 4 meses), notamos la mejoría de muchos portales de transparencia, en algunos casos solo estuvieron disponibles durante el período de la ejecución. En general, durante la etapa de contactos telefónicos encontramos dificultad para localizar a la persona responsable que podría responder la solicitud, siendo necesario llamar o ser redireccionados para más de 5 diferentes ramales. Aun así, el personal fue atento y servicial, la barrera más grande residió simplemente en el desconocimiento de los procesos de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAI) por la mayoría.

En tan solo tres municipios no fue posible realizar la solicitud de la información: Santana (AP), Caucaia (CE) y Mossoró (RN). En los dos primeros, la página de Internet estaba fuera de servicio durante el período de estudio y en el caso de Mossoró, el sistema para solicitar la información presentaba defectos, siempre nos devolvía un mensaje de error. Fue posible, entre tanto, obtener los valores gastados por la Secretaría de Comunicación Social de 2010 a 2015 directamente del Portal de Transparencia. En general, incluso los municipios alejados de los grandes centros urbanos de Brasil, la calidad de las páginas fue satisfactoria.

Manaus (AM) no tenía Portal de Transparencia cuando esta investigación fue iniciada, pero en el transcurrir del proceso la plataforma estuvo disponible y pudimos realizar las solicitudes. En el caso de Florianópolis (SC), intentamos realizar las solicitudes en diversas ocasiones y el sitio web daba error. Solamente fue aceptada la solicitud después de que alteramos nuestra dirección en la página de registro de Rio de Janeiro (RJ) para una dirección aleatoria en Santa Catarina. Hay que resaltar que la LAI en el Artículo 11 del decreto estipula que “cualquier persona, natural o jurídica, podrá formular la solicitud de acceso a la información”. Al definir “persona” como agente, no se limita a los ciudadanos de Santa Catarina.

En algunos municipios las respuestas contradirían los principios y la propia LAI. En Londrina (PR), por ejemplo, el gobierno comunicó que durante todo el período analizado, de 2010 a 2015, no hubo ningún gasto, ni siquiera en publicidad.

A pesar de esta afirmación, encontramos en el sitio web de la prefectura un gasto superior a R\$ 3 millones en 2015. Rio Branco (AC), Boa vista (RR) y Porto Velho (RO) que enviaron solo el total del gasto por año y no los contratos de forma separada. Infelizmente, el 60% de los pedidos (30 de 50) no fueron respondidos o solo recibimos una respuesta automática. Algunos municipios mencionaron que no sería posible recuperar informaciones sobre los gastos de la gestión anterior, como por ejemplo en Florianópolis (SC) y Macapá (AP). Muchos otros, como Goia-

nia (GO) y Joinville (SC), comenzaron a proporcionar los datos a partir de 2015, así, se espera que en los próximos años los municipios estén mejor preparados en cuanto a la transparencia pasiva.

En algunos portales de transparencia, obtuvimos informaciones sobre el gasto en publicidad divididos en valores empeñados, liquidados y pagados, o solo los valores pagados. Cuando fue posible, utilizamos el valor liquidado para este estudio, ya que la liquidación del gasto es, normalmente, procesada por las unidades ejecutoras al recibir el objeto de empeño (el material, servicio, bien u obra). Conforme lo previsto en el art. 63 de la Ley nº 4.320/1964, la liquidación consiste en la verificación del derecho adquirido por el acreedor teniendo como base los títulos y documentos comprobatorios del respectivo crédito y el importe exacto a pagar. Los gastos están resumidos en la Tabla 12.

El gasto de cada municipio, como está expuesto en el Grafico 19, está en torno a los R\$10 por habitante. No obstante, Vitoria (ES) y Boa vista (RR) presentaron gastos por encima de R\$25 y Mossoró (RN), Rio de Janeiro (RJ) y Florianópolis (SC) presentaron gastos por encima de R\$ 15 por habitante. Este análisis está limitado al conjunto de municipios en los cuales fue posible obtener los datos de 2015, o sea, otros municipios incluidos en el estudio podrían presentar valores aún mayores.

Como resalta también en el Gráfico 25 el aumento significativo en el volumen

Tabla 12 Gastos en reales de algunos municipios de 2010 a 2015.

UF	Municipio	2010	2011	2012	2013	2014	2015
RO	Ji-Paraná	●	●	●	300.000	770.000	850.000
PR	Londrina	●	●	●	●	●	3.111.280
AC	Rio Branco	2.502.212	2.888.987	3.126.536	3.432.290	3.038.845	3.129.668
RO	Porto Velho	4.085.552	4.642.261	2.988.761	2.925.775	2.361.213	4.493.335
PB	Campina Grande	●	●	●	●	●	4.857.151
AP	Macapá	●	●	5.947.543	1.500.500	3.512.974	5.304.661
RN	Mossoró	●	●	●	●	6.773.866*	5.321.073*
RS	Caxias do Sul	●	●	●	●	●	5.855.404
ES	Serra	●	●	●	2.230.697	3.837.631	6.275.825
SC	Florianópolis	●	●	●	3.703.307	7.496.826	8.150.380
SC	Joinville	6.684.420	8.402.551	8.569.444	3.893.769	9.581.403	8.296.259
RR	Boa Vista	2.129.956	1.026.758	676.309	2.461.000	5.292.016	8.900.350
RS	Porto Alegre	13.534.080	11.263.564	15.111.067	14.034.783	16.442.006	10.521.279
ES	Vitória	7.476.708	6.804.826	11.452.708	12.552.803	12.368.844	10.839.006
BA	Feira de Santana	5.766.560	9.805.999	6.599.954	4.636.540	9.042.895	11.039.951
GO	Goiânia	●	●	●	●	●	14.472.250
PB	João Pessoa	●	●	●	●	17.510.610	16.401.857
PR	Curitiba	18.721.950	17.649.646	17.459.396	12.793.564	13.990.874	19.391.479
PA	Belém	●	●	●	11.660.497*	17.787.163*	21.623.797*
DF	Brasília	●	●	●	●	●	29.467.113
BA	Salvador	10.167.045	13.147.684	23.319.815	22.534.937	56.798.160	66.854.819
SP	São Paulo	175.842.565	162.096.853	162.875.031	121.588.431	99.742.420	70.677.903
AM	Manaus	●	●	39.837.366*	18.695.256*	71.048.689*	86.288.566*
RJ	Rio de Janeiro	40.600.000*	115.300.000*	57.600.000*	86.300.000*	99.100.000*	107.200.000*

● Municipios que no respondieron las repetidas solicitudes para los gastos en publicidad 2015

* Indica que valores no proporcionados fueron estimados con datos de la prensa.

del gasto per cápita en la mayoría de los municipios en los cuales obtuvimos datos, exceptuando São Paulo (SP), Mossoró (RN) y Vitoria (ES) que redujeron los gastos y Rio Branco (AC) que se mantu-

vo relativamente constante.

En Manaus (AM), Boa Vista (RR), Mossoró (RN), Feira de Santana (BA) y Salvador (BA) los gastos en publicidad fueron altos, tanto en relación al presupuesto

Gráfico 24 Gasto en Reales en publicidad, con los datos de 2013,2014 y 2015.

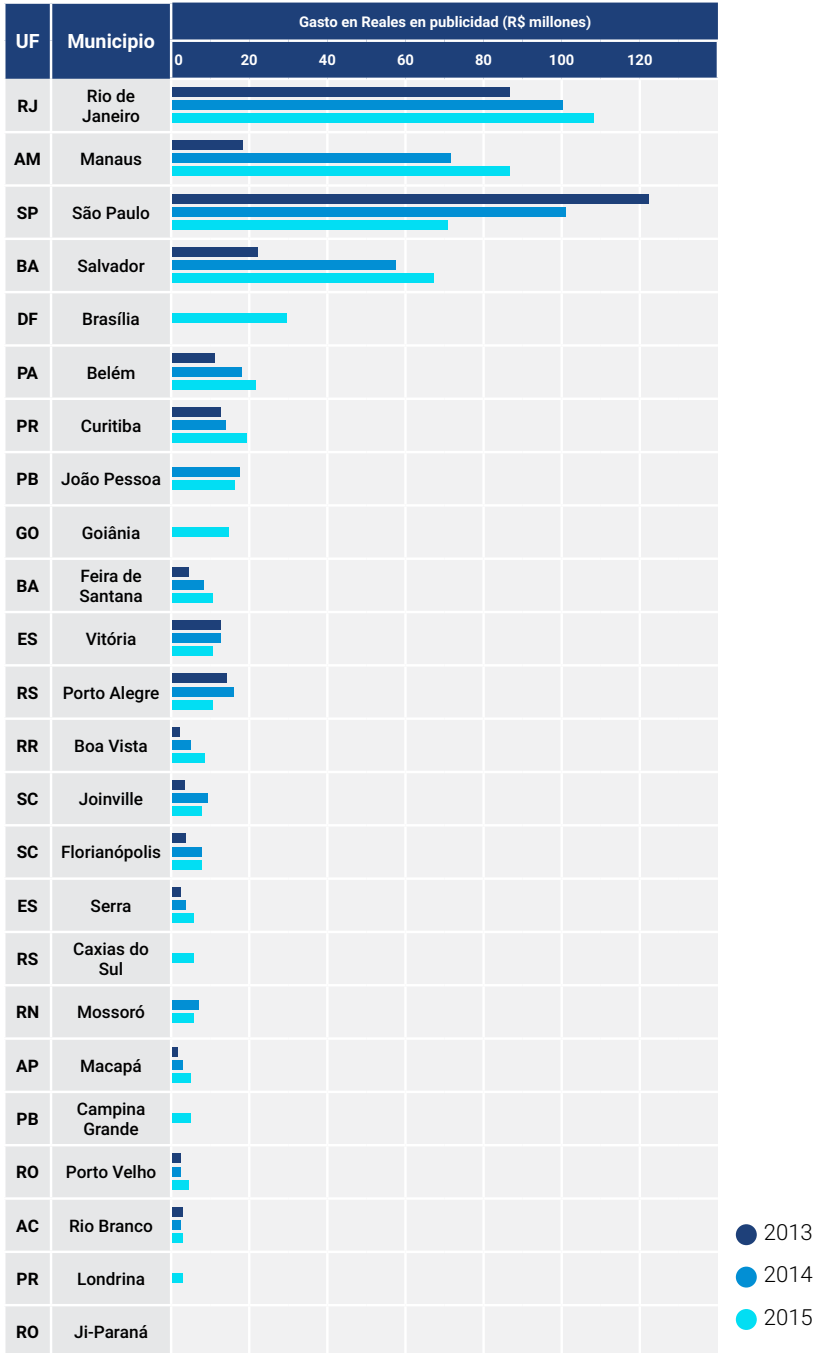


Tabla 13 Resultado del análisis de las repuestas.

UF	Municipio	Gasto	Plazo	Procesabilidad	Compleitud	Media
BA	Feira de Santana	100	100	100	100	100
ES	Vitória	100	100	100	100	100
SP	São Paulo	100	100	100	60	90
RS	Caxias do Sul	50	100	100	100	88
PR	Curitiba	100	90	100	60	88
PB	João Pessoa	50	100	100	100	88
SC	Florianópolis	75	100	100	60	84
RO	Ji-Paraná	75	100	60	100	84
RR	Boa Vista	100	100	100	30	83
AP	Macapá	75	60	100	60	74
RS	Porto Alegre	100	60	100	30	73
DF	Brasília	50	30	100	100	70
ES	Serra	75	30	100	60	66
AC	Rio Branco	100	60	60	30	63
PB	Campina Grande	50	100	30	60	60
GO	Goiânia	50	30	30	100	53
SC	Joinville	50	30	100	30	53
PR	Londrina	50	30	60	30	43
RO	Porto Velho	100	-	30	30	40
PA	Ananindeua	●	●	●	●	●
GO	Aparecida de Goiânia	●	●	●	●	●
SE	Aracaju	●	●	●	●	●
TO	Araguaína	●	●	●	●	●
AL	Arapiraca	●	●	●	●	●
PA	Belém	●	●	●	●	●
MG	Belo Horizonte	●	●	●	●	●
MS	Campo Grande	●	●	●	●	●
CE	Caucaia	●	●	●	●	●
AC	Cruzeiro do Sul	●	●	●	●	●
MT	Cuiabá	●	●	●	●	●
MS	Dourados	●	●	●	●	●
CE	Fortaleza	●	●	●	●	●
SP	Guarulhos	●	●	●	●	●
MA	Imperatriz	●	●	●	●	●

Tabla 13 Continuación.

UF	Municipio	Gasto	Plazo	Procesabilidad	Compleitud	Media
PE	Jaboatão dos Guararapes	●	●	●	●	●
AL	Maceió	●	●	●	●	●
AM	Manaus	●	●	●	●	●
RN	Mossoró	●	●	●	●	●
RN	Natal	●	●	●	●	●
SE	Nossa Senhora do Socorro	●	●	●	●	●
TO	Palmas	●	●	●	●	●
AM	Parintins	●	●	●	●	●
PI	Parnaíba	●	●	●	●	●
PE	Recife	●	●	●	●	●
RJ	Rio de Janeiro	●	●	●	●	●
RR	Rorainópolis	●	●	●	●	●
BA	Salvador	●	●	●	●	●
AP	Santana	●	●	●	●	●
RJ	São Gonçalo	●	●	●	●	●
MA	São Luís	●	●	●	●	●
PI	Teresina	●	●	●	●	●
MG	Uberlândia	●	●	●	●	●
MT	Várzea Grande	●	●	●	●	●

● No respondido

como en relación al tamaño de la población. En Joao Pessoa (PB) y en Vitoria (ES), a pesar de no comprometer un alto porcentaje del presupuesto, es posible percibir gastos por encima de R\$ 20 por habitante.

En la parte superior de la Tabla 13, figuran solamente los municipios que nos proporcionaron los datos – tanto por el Portal de la Transparencia como a través de la solicitud de información por medio de las Plataformas para Solicitud de Informaciones Publicas. Todos los demás

municipios no pudieron ser evaluados – lo que consideramos grave, pues no responder puede ser considerado peor que una información incompleta o no procesable. La comparación de las evaluaciones realizadas por los investigadores presentó como resultado un porcentaje de concordancia del 92.92% y un índice kappa de 0,87 (s.e.: 0.04; $p < 0,001$), lo que es interpretado como un nivel de concordancia casi perfecto (LANDIS; KOCH, 1977) y estadísticamente significativo. Este resultado muestra una alta confiabilidad de la evaluación realizada.

Durante el análisis, algunos municipios se destacaron positivamente y fue posible identificar algunas acciones que pueden servir de orientación para los demás:

- El sistema posee herramientas que proporcionan protocolos para acompañar la solicitud de la información y permite presentar recursos, como en el Distrito Federal y Fortaleza (CE).
- Posibilidad de exportar los resultados en diversos formatos editables.
- En el Portal de Transparencia del municipio había una sección específica para gastos en publicidad, por ejemplo, en Caxias del Sur (RS) y Joao Persona (PB).
- Disponibilizar la solicitud de otras personas. Por ejemplo, en Arapiraca (AL), es posible tener acceso a las preguntas, pero sin acceso a las respuestas.

Los sistemas están en constante evolución. Durante la investigación, diversos portales estuvieron disponibles o con funciones incrementadas.

- En Bahía, el Tribunal de Cuentas del Estado proporciona la información de gastos en publicidad a todos los municipios del Estado, facilitando el control.
- En general, cada municipio presenta un sistema diferente para colocar a disposición las informaciones, pero percibimos que algunos fueron desarrollados por la misma empresa de desarrollo de sistemas, lo que puede generar una estandarización en la presentación de los datos.

No obstante, algunas acciones merecen ser destacadas para resaltar lo que no debe hacerse, sugiriendo a los órganos

competentes una atención para que esos hechos no ocurran:

- Dan por concluida la solicitud sin proporcionar la información requerida.
- En Florianópolis (SC) solo fue posible enviar el pedido con una dirección de Santa Catarina.
- No solicitaron o proporcionaron justificación para postergar el plazo.
- En el caso que ninguna respuesta fuera dada en el plazo de 30 días, no fue posible entrar con algún recurso o reclamar por el sitio web.
- No proporcionan el teléfono de contacto de la prefectura o defensoría.
- Se sirven de la LAI, diciendo que no poseen condiciones para consolidar la información y por eso están exentos de presentar la información a la población.

3.5 Discusiones

Primeramente, destacamos la dificultad para obtener los valores gastados en publicidad en los municipios más grandes, y a pesar de haberlo solicitado, fue prácticamente imposible rastrear el destino del recurso hasta el agente de los medios de comunicación de forma sistemática. Esto se debe a que las agencias de publicidad son agentes intermediarios obligatorios por ley en este proceso y son una barrera natural a la información. Entonces, queda evidente que la dificultad de obtener los datos reduce la posibilidad de reclamar

por parte de la población, para que los gastos sean más eficientes. Al mismo tiempo, los medios de comunicación, tienen el papel fundamental de informar a la población, no tienen interés en que esos costos sean reducidos. Así, la percepción de corrupción es aumentada.

Los gastos sobrefacturados ocurren frecuentemente en las obras públicas, donde se tiene el valor de mercado para materiales y para recurrir a contratistas, lo que no impide la presencia de la corrupción. En el caso de la publicidad y promoción, ese problema es aún más crítico, pues existe una gran dificultad en comprobar fraudes en contratos de publicidad, ya que depende de un trabajo intelectual y creativo, similar al trabajo de un abogado. Eso facilita mucho la sobrefacturación y los desvíos de dinero. Uno de los mayores escándalos de corrupción en Brasil, el “Mensalão”, envolvió agencias de publicidad que movieron un gran volumen de recursos y no consiguieron comprobar los gastos con ejecución de campañas publicitarias.

Los orígenes de los recursos pueden ser de empresas públicas (Petrobras, Correos, Electrobras, etc.) para las cuales el gobierno indica los cargos de dirección. Existen los gastos directos del gobierno en el ámbito federal, estadual y municipal/distrital, incluyendo los tres poderes: Judicial, Legislativo y Ejecutivo. Por ejemplo, además del gasto institucional del Senado Federal, cada senador posee un presupuesto para divulgación de sus actividades parlamentarias.

Londrina (PR) reportó que utiliza principalmente la página de Facebook de forma gratuita para comunicarse con los ciudadanos. Si este modelo permite que el municipio cumpla con la obligación de informar a la población y justificar sus decisiones, podría economizar billones a las arcas públicas. Sin embargo, existe un factor que merece nuestra atención: en 2015 el gasto del gobierno federal con Facebook y Twitter superó los R\$ 56 millones, conforme fue presentado en el Blog de Fernando Rodrigues. Ese valor gastado en la redes sociales puede desenmascarar otro tipo de funciones, como por ejemplo, esconder campañas publicitarias que se mezclan con la realidad, o inhibir la exhibición de publicaciones de otros partidos políticos o manifestaciones contrarias al político en el poder.

Incluso de entre las capitales, no todas presentan un sistema adecuado. El Municipio de Rio de Janeiro, a pesar de los grandes eventos que acontecieron en los últimos años, no disponibilizó ningún tipo de información, indicando que cualquier pedido debería ser realizado presencialmente en la dirección de la prefectura, y la respuesta debería ser confirmada por la defensoría. Por la prensa, obtuvimos un estimado de gastos de R\$ 107 millones en 2015. Este es un valor muy alto que demanda transparencia en su aplicación.

De todos los municipios que no respondieron y entramos con recursos, ningún recurso fue útil. Incluso en el caso

de los municipios que presentaban en el sistema e-SIC la posibilidad de colocar recursos, esta no tuvo ningún efecto. En algunos casos, mediante la ausencia de respuesta, no era posible colocar recursos, incluso si el plazo de 20 días, con extensión de 10 más, no hubiese sido respetado.

Como la Ley 12.232 de 2010 determina que el presupuesto en publicidad debe obligatoriamente ser empleado a través de agencias de publicidad, esto creó una barrera para que pudiésemos obtener las informaciones acerca del tipo de medios de comunicación y acciones llevadas a cabo, a pesar de la obligatoriedad de la divulgación de esas informaciones conforme el Artículo 16 de esa ley, como lo transcrito a continuación:

Art. 16. La información sobre la ejecución del contrato, con los nombres de los proveedores de servicios especializados y vehículos, será divulgada en lugares propios abiertos para el contrato en la red mundial de computadores, garantizando el libre acceso a las informaciones por cualquier interesado.

Párrafo único, las informaciones sobre valores pagados serán divulgadas por los totales de cada tipo de servicio del proveedor y de cada medio de divulgación.

Como cada solicitud de información requiere el uso de recursos públicos, toda la documentación recibida fue organizada en carpetas y está disponible

en forma bruta para cualquier ciudadano que tenga interés en el sitio web Portal de Transparencia Pública. No fue posible consolidar todas las informaciones, pues cada municipio (de los que presentan algún documento) las proporcionó en formatos diferentes, algunos presentaron solamente el total del gasto por año, otros separaron por agencia de publicidad o por programa/acción.

Esta es un área con gastos billonarios del gobierno, pero constatamos que hay poca transparencia en cómo el gasto es convertido en beneficio para la población. De cualquier forma, es cierto que los gastos tomaron un volumen desproporcionado en comparación con su utilidad para la población. Sin embargo, la fiscalización municipal de esos gastos es inviable sin un sistema estandarizado, pues son más de 5.000 municipios en Brasil. Percibimos igualmente que incluso entre los mayores municipios, esa información es de difícil acceso, a pesar de la facilidad de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAI).

Existe el proyecto de ley N° 785 de 2015 en el Senado Federal, que complementa la Ley de Responsabilidad Fiscal y propone que los gastos en publicidad oficial sean limitados a una fracción de los ingresos corrientes líquidos: 0,1% para la Unión y 1% para estados, Distrito Federal y municipios. Quedan excluidas de esa limitación las propagandas electorales y las instrucciones del Tribunal Superior Electoral (TSE) para los

pleitos. El proyecto también prevé que el límite máximo puede ser excedido en casos de calamidad pública, estado de defensa o estado de sitio, para informar a la población sobre la situación. En la Asamblea Legislativa de Rio de Janeiro, el proyecto de ley N° 1728/2016 propone el límite de 0,001% del presupuesto total. En el municipio de Recife (PE), el proyecto de ley 06/2014 fue aprobado en plenaria y determina que los gastos en publicidad no podrán sobrepasar el 1% de los ingresos efectivos realizados en el ejercicio anterior, pero que, en esta previsión, no están incluidas las campañas de publicidad que objetiven la promoción del turismo de Recife, siempre que fueran aprobadas por el Consejo Municipal de Turismo; campañas educativas en el área de salud pública, seguridad vial, defensa y preservación ambiental y prevención de la violencia – es decir, en todo para lo que la publicidad sea importante, no hay límite de gasto, para todo lo demás que no es importante aún se puede gastar hasta el 1% de los ingresos.

El límite que está siendo discutido en el Legislativo de 1% de los ingresos corrientes es relativamente alto, analizando el umbral en donde se encuentran la mayoría de los municipios. En caso que el límite sea de 0,5% del presupuesto, la economía, en base a nuestros datos, sería del 13%. Proponemos que además de limitar el gasto en publicidad en función del presupuesto, también sean creados mecanismos para evitar un

alto costo por habitante. Con un límite de R\$ 10 por habitante, la economía sería de 10,9%. Mientras que, con los dos límites, la economía para las arcas sería del 28,5% en relación al valor gastado en publicidad en 2015, o una media de R\$ 5,8 millones por municipio. Existe un riesgo de aumento de 36 veces en el gasto si los municipios que están por debajo del límite aumentan sus costos hasta el límite.

Referencias

BOTERO, C. **Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión.** Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2012.

BUCCI, E. **O Estado de Narciso – A comunicação pública a serviço da vaidade particular.** São Paulo. Editora Companhia das Letras, 2015.

DIVINEWS. **Prefeito de Divinópolis gasta dinheiro com publicidade e deixa faltar remédios nas farmácias municipais.** 2 jan. 2014.

FUCATEL MEDIA OBSERVATORY. **Advertising Investment of Government Institutions and State-Owned Enterprises: Importance and Distribution 2004-2005.** Santiago, 2006.

FUNDAR. **Índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas 2013.**

GASTOS ABERTOS. **Gestão Haddad enxuga gastos com publicidade,** 4 ago. 2016.

HUGHES, S.; LAWSON, C. **The Barriers to Media Opening in Latin America.** Political Communication, n. 22, p. 9–25, 2005.

INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. **Principles on the Regulation of Government Advertising and Freedom of Expression.** Washington. Organization of American States, Inter-American Commission on Human Rights, Special Rapporteur on Freedom of Expression, 2012.

ARAUJO, J.; TEJEDO-ROMERO, F. **Local government transparency index: determinants of municipalities' rankings.** International Journal of Public Sector Management, v. 29, n. 4, p. 327–347, 29 abr. 2016.

JORNAL O GUAÍRA. **Com gastos exorbitantes, governo municipal pode ter infringido a lei das eleições.** 29 mar. 2016.

MASTRINI, G.; BECERRA, M. **Periodistas y Magnates: Estructura y Concentración de las Industrias Culturales en América Latina.** Buenos Aires: Prometeo Libros, 2006.

MICHENER, G.; PEREIRA, C. **A Great Leap Forward for Democracy and the Rule of Law? Brazil's Mensalão Trial.** Journal of Latin American Studies, v. 48, n. 3, p. 477–507, ago. 2016.

O'DONNELL, M. **Propaganda K.** Buenos Aires: Planeta, 2007.

RIVA PALACIO, R. **A Culture of Collusion: the Ties that Bind the Press and the PRI.** In: ORME, W. A. (Ed.). *A Culture of Collusion: An Inside Look at the Mexican Press.* Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1997. p. 21–32.

RODRIGUES. **Em 4 anos, Dilma gastou R\$ 9 bilhões em publicidade, 23% a mais que Lula.** UOL Notícias, 29 jun. 2015.

RODRÍGUEZ CASTAÑEDA, R. **Prensa Vendida.** Mexico, D.F.: Grijalbo, 1993.

Capítulo 4

TRANSPARENCIA Y DESIGUALDAD EN LA REMUNERACIÓN DE LOS AGENTES PÚBLICOS

**Jonas Coelho, Gregory Michener,
Evelyn Contreras y Luis Filipe Kopp**

4.1 Introducción

Brasil presenta una significativa fuerza de trabajo en su administración pública. Según una encuesta de 2014, hay más de 11 millones de funcionarios públicos en el sector público nacional (CORONATO; IMERCIO, 2014). Además, los datos del Ministerio de Planificación muestran que el gasto en personal de 2015 correspondió, en media al 40 % de los ingresos del gobierno federal (ALVES, 2016). Así, se puede denotar que hay una significativa participación de los agente públicos en la economía y en la población nacional.

A partir de la notoria desigualdad socioeconómica en Brasil y del escenario de la administración pública descrito encima, se torna relevante analizar los salarios en sí y la desigualdad interna del

funcionalismo público. Tal análisis trae consigo aún más importancia en el escenario de austeridad enfrentado en los últimos años que contrasta el atraso en el pago de ciertas categorías (G1, 2016) con reivindicaciones de aumento salarial de otras (AGENCIA SENADO, 2016).

La base utilizada para la mayoría de los estudios de este tipo es la Investigación Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD)¹. A pesar de su vasta riqueza en detalles, la PNAD posee ciertas limitaciones para un análisis preciso acerca de las remuneraciones. Esto se debe a que los valores son trabajados encima de las estimativas a partir de la declaración de los entrevistados. Así, estos valores pueden diferir de los valores reales conforme el individuo esté inclinado a no revelar su real remuneración, sea por cuestiones de desconfianza del sigilo o por recibir valores encima del límite legal, por ejemplo.

Además, los estudios existentes al respecto de la remuneración del funcionariado público se centran mayoritariamente en los análisis de diferencias en la remuneración entre los cargos públicos y privados (BARBOS; SOUZA, 2012), o en las contribuciones del sector a la desigualdad en el país (DARÉ; HOFFMANN, 2012; HOFFMANN, 2009; SOARES, 2010). Pocas investigaciones evalúan la discrepante desigualdad salarial presente entre los agentes públicos.

Por esos motivos, el presente estudio buscó inicialmente, a través de la Ley de

Acceso a la Información Pública (LAI), crear una base de datos con la remuneración líquida (considerando adicionales y descuentos) para cada mes del año 2015 de los agentes públicos en una muestra de 80 diferentes órganos públicos del país, siendo 53 del Ejecutivo (municipales y estatales) y 27 del Judicial.

El proceso de recogida de datos, profundamente dependiente de la LAI, sirvió aun como base para analizar el cumplimiento del deber de acceso a la información por el poder público. Al final, fue calculado el Índice de Gini de la distribución del rendimiento anual líquido de los agentes públicos, basados en esas informaciones para compararlo con el índice de la sociedad general. Fueron extraídas también las medias de ganancia por algunas profesiones, para un posterior análisis comparativo.

La ventaja de utilizar los datos obtenidos por la LAI es la precisión, visto que los datos provienen directamente de la fuente pagadora, en este caso, del poder público. De esa forma, cada cifra presentada debería corresponder al monto final repasado a cada agente público, ampliando la confiabilidad de las informaciones analizadas. Adicionalmente, este método permite el acceso a las informaciones sobre los valores adicionales como auxilios y ventajas que, en general, no forman parte de las bases de la remuneración, incluso siendo parte consistente del valor pagado al agente público.

Diversos análisis fueron realizados

¹ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

acerca del cumplimiento de la LAI por el poder público (ARTÍCULO 19, 2016, ARTÍCULO 19, 2015, SIQUEIRA, 2015). Sin embargo, este estudio optó por hacer un recorte específico en la temática de remuneración de los servidores públicos, así como verificar la forma a través de la cual estos datos eran puestos a disposición. Con esto, es posible, a partir de los resultados obtenidos, saber específicamente cuales entes posibilitan un análisis automatizado y a gran escala sobre la remuneración de sus servidores. Adicionalmente, los resultados obtenidos por medio de las solicitudes de acceso a la información garantizan un acervo sobre los reveses encontrados en la búsqueda por datos tan específicos que tratan, muchas veces, del propio funcionario responsable por facilitar el acceso.

Ya en el campo del análisis sobre la desigualdad, los resultados demuestran gran disparidad no solo entre las diferentes carreras, sino que también entre diferentes estados y municipios. La desigualdad interna de la administración de cada ente – calculada a través del Índice de Gini de los rendimientos de los agentes públicos de aquel poder, se reveló debajo de aquella calculada entre los ciudadanos del propio ente, que tienen como base todos los ciudadanos de aquel estado o municipio en cuestión.

Este capítulo está organizado de la siguiente forma: la primera sección recapitula brevemente el deber de transparencia del poder público sobre la remuneración de sus agentes; la segunda sección des-

cribe la metodología utilizada para el análisis de la transparencia y procesamiento de los resultados. En la tercera sección son presentados los resultados basados en la media salarial de cada profesión por ente, bien como el análisis de la distribución del rendimiento anual de los agentes públicos, la cual es resumida por el coeficiente de Gini. Finalmente, las conclusiones son presentadas.

4.2 El deber del Poder Público

La divulgación de datos de los funcionarios frecuentemente figura en el mundo, como un asunto de litigio judicial basado en argumentos sobre el derecho a la privacidad o integridad de los servidores (ALIANZA REGIONAL, 2011). En Chile, los casos de la Televisión Nacional de Chile (TVN) c. Cazaneve y Fondo Nacional de Salud (FONASA) c. Rojas consideraron hacer prevalecer el derecho de acceso a la información pública sobre el derecho a la privacidad de los agentes públicos. En Paraguay, la corte de recursos (Tribunal de Apelaciones) actuó en sentido similar en el Acuerdo y Sentencia número 51, en la cual un ciudadano requirió una lista de todos los funcionarios contratados por el municipio de Lambaré, clasificados por área y por cargo. Mientras que en 2013, la corte máxima de Venezuela – un país que aún no tiene ley de acceso a la información pública (MICHENER, 2015) – entendió en el caso Espacio Público contra la Contraloría General de la República, que el salario de los funcionarios fuese consi-

derado información privada.

En Brasil, la Ley 12.527/11, Ley de Acceso a la Información Pública (LAI), regula el derecho establecido en la Constitución. El estatuto legal surgió en un contexto de consolidación de ese derecho en diversos países (MENDEL, 2009, P 147-150). Ese movimiento internacional ganó fuerza conforme fueron observados los impactos positivos en la lucha contra la corrupción promovidos por la mayor transparencia gubernamental (MENDEL, 2009, P. 23-24).

A pesar de no citar específicamente los datos de los funcionarios como información que tiene que estar a disposición, la LAI presenta diversos postulados que vinculan tal deber. Fue tarea del Supremo Tribunal Federal realizar tal función en el recurso extraordinario con agravio al 652.777/SP. En la decisión, la corte entendió que “es legítima la publicación, inclusive en sitios electrónicos mantenidos por la Administración Pública, los nombres de sus servidores y el valor de los salarios y las ventajas pecuniarias correspondientes” (“ARE/652777”, 2015).

El ministro ponente Teori Avascki retomó partes del voto proferido anteriormente por Ayres Britto en decisiones similares, en lo cual argumentaba que la remuneración bruta de los funcionarios, bien como los cargos y funciones por ellos titularizadas, consiste en informaciones de interés colectivo o general. Ayres Britto también alejó los argumentos de privacidad e intimidad visto lo que los datos dicen al respecto “los funcionarios

públicos mientras funcionarios, son públicos; o, en el lenguaje de la propia constitución, agentes estatales actuando “en calidad” (§6º del art. 37)”. El ministro ponente, Teori Zavascki, concluyó su voto diciendo que el término “interés colectivo o general” debería ser interpretado de acuerdo con la lectura expuesta encima, englobando la remuneración de los funcionarios públicos.

Además de estar sometido a las disposiciones de la LAI, el judiciary también debe observar las disposiciones de la resolución 102/2009 del Consejo Nacional de Justicia (CNJ), que regula la publicación de diversas informaciones de interés público. Por el Artículo 3º de la referida resolución, todos los tribunales de justicia del país quedan obligados a publicar en Internet toda una serie de informaciones en los modelos establecidos por la resolución, incluyendo:

Las remuneraciones, diarias, indemnizaciones y cualquier otra asignación pagada a los miembros de la magistratura y a los servidores de cualquier título, colaboradores y colaboradores eventuales o de ellos descontadas, con identificación nominal del beneficiario y de la unidad en la cual efectivamente presta sus servicios, en arreglo del Anexo VIII.

Lo referente al Anexo VIII (disponible en el anexo I al final de este capítulo) tiene extrema relevancia, puesto que regula no solo el contenido a ser proporcionado, pero también su forma.

Para desempeñar investigaciones rela-

cionadas a los salarios públicos es fundamental tener acceso a los datos en formatos procesables por ordenador. El §3º del art. 8 de la LAI establece que los sitios web deberán posibilitar no solo la grabación de los datos en formatos abiertos, no propietarios y estructurados y legibles por ordenador, como también posibilitar el acceso automatizado a tales informaciones. La relevancia de tal dispositivo consiste en la posibilidad de analizar una cantidad considerable de datos cuyo tratamiento manual sería inviable.

4.3 Metodología

4.3.1 Obtención de los datos

El proceso de obtención de los archivos puede ser dividido en tres etapas: 1) análisis del Portal de la Transparencia correspondiente (análisis de transparencia activa; 2) envío de la solicitud de acceso a la información (análisis de transparencia pasiva); 3) recurso a la respuesta obtenida, cuando esta fue incompleta o insatisfactoria. Mediante el fracaso de una etapa, no se proseguiría para la próxima. Esto es, si las informaciones pertinentes estuviesen disponibles en el Portal de Transparencia, no habría necesidad de envío de solicitudes. Igualmente, si el pedido atendiese lo que fue solicitado, no habría necesidad de recurso.

4.3.1.A. La Transparencia activa

Fueron analizados 80 portales de transparencia en total, siendo 26 referentes a

datos de las prefecturas de cada capital de estado, 27 referentes a datos del ejecutivo de cada estado y Distrito Federal, y 27 referentes a datos del tribunal de justicia de cada estado y Distrito Federal. Las visitas a los portales de transparencia fueron realizadas entre 12/02/2016 y 13/03/2016.

Las informaciones de interés precisaban atender a cuestiones de forma y contenido. Esa división fue necesaria por los objetivos del análisis que sería realizado posteriormente. En cuanto al contenido, debería incluir:

- i) Identificación individualizada de cada agente público (como nombre completo o matrícula).
- ii) Remuneración líquida final, siendo necesario incluir todos y cualquier valor adicional pagado.
- iii) Cargo ejercido.
- iv) Valores para todo el año de 2015, incluyendo el 13º salario.

Quanto à forma, deveriam estar de acordo com os seguintes parâmetros:

- i) Discriminación mes a mes.
- ii) Estar en formato procesable por ordenador (csv, xls, ods, html, xml, tsv o cualquier otro que permitiese procesamiento en gran escala).
- iii) Estar unificada por el poder analizado, o sea, en el caso de análisis del ejecutivo, por ejemplo, no podría contener archivos diferentes por secretaría.
- iv) Todos los ítems del contenido deberían ser visualizados simultáneamente, o sea, los datos para cada funcionario,

por ejemplo, no podrían estar ocultos detrás de una página para cada uno.

v) Poseer lenguaje claro o con leyenda capaz de identificar los puntos demostrados.

El proceso de análisis de los portales de transparencia consistió en buscar primeramente aquellos que atendiesen a las cuestiones de contenido. Si no estuviese de acuerdo con todos los ítems, se desconsideraba el ente analizado para producción de los datos deseados. Si estuviese de acuerdo con los ítems de contenido, se pasaba a un análisis de forma, buscando identificar el cumplimiento de los cinco parámetros destacados encima. Caso atendiese las cuestiones en ambas modalidades, era realizado la descarga de la información. De lo contrario, era enviada una solicitud de acceso a la información requiriendo los datos en el formato deseado.

En el caso del judicial, se evaluó también si eran puestas a disposición las ganancias segmentadas por las categorías previstas en el anexo VIII (disponible en el anexo I al final de este capítulo) de la resolución 102 del Consejo Nacional de Justicia (CNJ), solo para fines de documentación.

4.3.1.B. Transparencia pasiva

Cada solicitud enviada fue adaptada a las condiciones del caso concreto. Todos, sin embargo, requirieron los archivos teniendo como referencia los cinco parámetros de forma y los cuatro de contenido mencionados encima. Los medios utilizados fueron formularios presentes

en las páginas de los órganos, portales e-SIC (Sistema Electrónico del Servicio de Información al Ciudadano) y e-mails enviados directamente para la dirección indicada, siempre citando el propósito académico del pedido.

Se optó por enviar las solicitudes solo para las capitales y los tribunales de justicia que no atendiesen a los criterios de forma. Así fueron excluidos del análisis de transparencia pasiva todos los entes que no atendieron al criterio de contenido, así como todos los estados, generando un total de 12 pedidos formulados para las capitales y 14 para los tribunales de justicia.

Todos los pedidos enviados a los tribunales fueron limitados a 15 de entre los 21 tribunales posibles por representar buena parte del grupo a ser analizado y auxiliar en el envío y acompañamiento de los pedidos. Como criterio objetivo para exclusión, fue establecida una proposición de acuerdo con el número de estados por región. Norte y nordeste, con respectivamente siete y nueve estados, tendrían dos estados excluidos del análisis. Centro-oeste y sudeste, cada uno con cuatro estados, tendrían un representante excluido. El sur no sería alterado por tener solo tres estados, lo que dejaría la región poco representada si fuese realizada cualquier exclusión. Los tribunales seleccionados para ser descartados fueron los de Rondonia, Tocantins, Piauí, Sergipe, São Paulo e, inicialmente, Goiás, buscando mantener la relación expuesta encima. Sin embargo,

el sitio web del Tribunal de Justicia del Distrito Federal y Territorios presentó un error en el intento realizado (13 de marzo), el Estado de Goiás volvió a integrar el grupo de destinatarios.

Entre las capitales, solo el pedido referente a la Prefectura de Belén no fue enviado, por fallas en el sistema del propio portal en los dos intentos ocurridos con espacio de tiempo de siete días entre ellos (3 y 10 de marzo para Belén).

A pesar de que la Ley de Acceso a la Información Pública (LAI) prevé el plazo máximo de 20 días, prorrogables por 10 más mediante aviso previo, fueron consideradas todas las respuestas recibidas hasta el día primero de julio, pasando con exceso el tiempo del límite legal. No fueron considerados como respuesta los e-mails referentes a la actualización del estatus o distribución interna del pedido dentro del órgano.

La metodología usada para analizar las respuestas recibidas es similar a la utilizada por Michener, Moncau y Velasco (2014, p.26 -28), dividida en dos fases. La primera era realizada atribuyendo una nota de precisión a la respuesta en una escala de tres puntos, pudiendo ser 0 (no guarda relación con el pedido o no proporciona cualquier información adicional), 50 (posee relación con lo que fue solicitado, pero no abarca directamente la información requerida) y 100 (la respuesta presenta relación directa con lo que fue solicitado, atendiendo íntegramente el pedido). Ese procedimiento fue realizado para cada respuesta por dos investigadores independientes.

Comparando los resultados de la doble codificación de las respuesta a los pedidos, fue obtenido un porcentaje de concordancia del 90,48 %, y un índice Kappa de 0.82 (s.e.=0.16, $p < 0.001$), lo que corresponde a niveles de concordancia casi perfectos (según la interpretación propuesta por (LANDIS; KOCH, 1977, P. 159 -174)), y estadísticamente significativos. Estos resultados muestran que la evaluación realizada es altamente confiable y consistente, o sea, es poco probable que las notas asignadas reflejen una opinión subjetiva.

En la segunda fase, a partir de los valores atribuidos por los investigadores, se calculó la media aritmética de la nota de precisión para cada respuesta, llegando a la nota final de la evaluación para el órgano. Para que la nota fuese considerada mínimamente precisa, era necesario una media de por lo menos un punto.

4.3.1.B.i. Recursos

En el caso que la respuesta no fuese considerada satisfactoria y no fuese presentada alternativa alguna por el órgano, era colocado un recurso en el marco de la LAI. Una respuesta satisfactoria sería aquella que atendiese tanto a los criterios de contenido como de forma. Se optó por el envío de recursos solo para las capitales, por poseer menor cantidad de informaciones.

En algunos casos, a pesar de no enviar de inmediato los documentos solicitados, el órgano evaluado informaba haber solicitado al sector técnico responsable que realizase las diligencias necesarias para generar tal documento. En esas situaciones, aunque la respuesta no haya sido

considerada satisfactoria, no fue presentado recurso. Entre las capitales, solo Cuiabá y Goiania informaron que están implementando la función a través del sector de informática. Tras el recurso, la Superintendencia de Comunicación de Buena Vista envió respuesta informando igualmente que estaba trabajando para implementarla en su portal.

4.3.2 Procesamiento de las informaciones

4.3.2.A Compilando los datos

Tras la recogida de todos los datos, fue necesario uniformizar cómo las informaciones estaban distribuidas para que los criterios de evaluación no se alterasen, por el local analizado. Esto se debió a que los datos presentaban grandes diferencias entre sí, fuese en la manera como eran organizados o en la nomenclatura adoptada para designar determinado campo.

Para eso, se creó una nueva planilla para cada poder cuyas informaciones fueran obtenidas. En esa nueva planilla, cada línea consistía en un pago realizado a un agente público. O sea, agentes que estuvieran durante todo 2015 en la hoja de pagos del órgano analizado, irían a ocupar, por regla general, 12 líneas, cada una informando el pago realizado en cada uno de los meses del año. En algunos casos, ese valor se alteraba para 13 líneas, debido al pago 13º del salario, para que conste con los demás. Esto no altero el análisis, ya que los valores utili-

zados fueron los totales anuales, no importando si estaban distribuidos en 12 o 13 parcelas.

Las columnas utilizadas fueron las siguientes:

- i. Codmun – rellena con el código utilizado por el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE) para identificar determinado municipio. En el caso de los poderes estaduais, se insertaba el código del estado referido.
- ii. Municipio – rellena con el nombre del municipio. La columna no era rellena en el caso de poderes estaduais.
- iii. UF - Rellena con el estado analizado o donde el municipio queda localizado.
- iv. Mes – Rellena con el mes al que se refiere el pago de esa parcela.
- v. Año – Rellena con el año al que se refiere el pago de la línea.
- vi. Nombre – Nombre del agente público.
- vii. Órgano de ejercicio – órgano en el que estaba ubicado.
- viii. Cargo – Cargo ocupado
- ix. Matrícula/CPF – Columna utilizada para auxiliar en la individualización de cada agente y evitar que homónimos fuesen considerados el mismo individuo. En el caso que la matrícula fuera informada, era utilizada para rellenar esa columna. De lo contrario, se utilizaba el CPF o parte de él.
- x. Remuneración básica bruta- Vencimiento bruto del cargo y función antes de los demás créditos.
- xi. Rem_Liq – Valor final pagado al agen-

te, incluyendo créditos y descuentos.

Los archivos eran siempre generados en formato .xls. Por contener una limitación máxima de 1 048 576 líneas, cualquier archivo que sobrepasase ese límite era complementado con otro, siendo numerado conforme a esto.

Posteriormente, utilizando el software Stata 14.1, una copia en .csv de los archivos fue generada y unificada en un solo documento. Se prosiguió entonces para la concatenación de los datos presentes en la columna de "nombre" y "matrícula/CPF", insertando el resultado en la columna nombre2. Esto fue necesario para los números del CPF, cuando eran exhibidos, estarían disponibles solo parcialmente (con algunos caracteres ocultos). De esta forma, un análisis usando solo esa columna podría incorrectamente suponer que dos personas eran la misma si los números exhibidos del CPF coincidiesen. De modo similar, se evita que los homónimos sean considerados la misma persona, visto que estarían añadidos los números de identificación. También fueron retirados todos los espacios de esa columna para evitar que posibles diferencias en la tabulación de los archivos alterase el análisis.

Tras tal tarea, se prosiguió entonces para la suma de todas las ganancias líquidas de cada funcionario, llegando a un valor final anual. Por contener valores liquidados o injustificadamente bajos en los datos originales, fueron eliminados todos aquellos funcionarios cuyo rendimiento anual fuese inferior a R\$ 10.244

– valor alcanzado con 13 parcelas de remuneración del salario mínimo vigente a la época (RS 788). En total, 138,400 funcionarios fueron filtrados por estar debajo de ese valor. Entonces, fue utilizado el módulo Gini Desc para extraer el Índice de Gini de la distribución del rendimiento anual de los agentes públicos.

Como las profesiones eran, por regla, especificadas por innumerables nomenclaturas diferentes, se optó por generar nuevas nomenclaturas reducidas para cada carrera, para uniformizar el análisis. De esta forma, cargos como "A/ PROFESOR SC CLASE A NIVEL I/ PROFESOR DE EDUCACION FISICA", pasarían a ser llamados solamente como "Profesor", por ejemplo. Fue generada una columna "cargo_unif" con la nueva nomenclatura.

Por la imposibilidad de realizar tal sustitución para los millares de nomenclaturas existentes, se optó por seleccionar las siguientes carreras: "Abogado", "Auditor Fiscal", "Dentista Cirujano", "Defensor público", "Dentista", "Enfermero", "Ingeniero", "Magistrado", "Médico", "Policía/Bombero", "Procurador" y "Profesor".

Debido al considerable tiempo invertido para la conversión, uniformización y compilación de los archivos de cada ente, se optó por el análisis de 11 bases de datos. Los datos de Roraima (Ejecutivo y Judiciario), Judiciario de Santa Catarina y Ejecutivo del Distrito Federal fueron seleccionados específicamente para integrar esa muestra. Roraima fue escogido por poseer valores de dos poderes del mismo ámbito, Santa Catarina

por ser la única base del Judiciario conteniendo solo magistrados y Distrito Federal por haber figurado en 2013 como la unidad de la federación más desigual en los rendimientos de trabajo de acuerdo con el IBGE (IBGE, 2015).

En el caso del Judiciario, por ninguna base contener matrícula/CPF o cualquier otra forma de identificación individual, fue realizada una fase adicional. Para los tribunales, se creó una nueva columna conteniendo el código del ente, mes, nombre y cargo. Tal proceso fue necesario para identificar homónimos ocupando los mismos cargos. Solo cuatro fueron encontrados entre los más de 8.000 funcionarios, habiendo sido eliminados del análisis frente a la imposibilidad de diferenciación entre los salarios para el sumatorio.

4.3.2.B Complicaciones y limitaciones

Diversas dificultades aparecieron a lo largo del proceso. Algunas fueron superadas, tales como las descritas encima, pero no fue posible hacer lo mismo con todas, lo que generó limitaciones a los análisis. La limitación menos probable de ser identificada y corregida consistió en errores de la propia base del poder público. Algunas informaciones claramente poseían algún error, como en el caso del Estado de Pernambuco, en el que un número extremadamente reducido de funcionarios poseían nombres como "1ICARDO", probablemente resultado de una lectura óptica de caracteres mal realizada.

Aunque parezca un problema de menor escala, en el caso en cuestión, una letra

de diferencia en el nombre puede generar una diferencia considerable en la remuneración final analizada, comprometiendo toda la confiabilidad de la base. La remoción de los valores por debajo del salario mínimo tenía como fin, justamente, intentar dirimir casos de este tipo.

La segunda limitación consistió en el propio concepto de remuneración líquida. Algunos portales de transparencia desmenuzaban punto por punto los adicionales y descuentos de la remuneración. Otros, solo informaban el valor líquido final recibido. De esa forma, es imposible conjeturar al respecto de los motivos que llevan a la variación salarial, en vista de la diversidad de los motivos aplicables.

O sea, es posible que en determinado mes un funcionario posea una remuneración extravagante, pero tal valor puede ser referente a un acúmulo y solo haber sido un pago en un solo monto, como en el caso de decisiones judiciales, por ejemplo. Asignaciones distintas para la jubilación, pueden igualmente generar descuentos diferentes, sin, revelar una real distorsión en las ganancias entre funcionarios diferentes. Por último, otra limitación encontrada fue la restricción del alcance de la base de cada poder. Por cuestiones legales de organización de la administración pública, la base del Poder Ejecutivo de un estado no posee informaciones sobre algunas categorías de agentes públicos, como miembros del Ministerio Público, Legislativo, Tribunal de cuentas, etc.

4.4 Resultados

4.4.1 Análisis de la Transparencia

4.4.1.A. Transparencia Activa

De las capitales investigadas, solo Maceió atendió a los criterios tanto de forma como de contenido. En total, 13 capitales atendieron a los requisitos de contenido. Entre los estados, ese valor aumenta para 19 portales con las informaciones disponibilizadas de acuerdo con los criterios de contenido. En cuanto a forma, los resultados fueron significativamente mejores, con ocho estados atendiendo tanto a los criterios de contenido cuanto de forma. Los resultados sobre la disponibilidad de los datos por los estados y capitales están expuestos en la Tabla 14 al lado:

En total, cinco tribunales de justicia atendieron tanto a los requisitos de forma como de contenido, obedeciendo a la división impuesta en el Anexo VIII como fue presentado en la Tabla 15. Solo el Tribunal de Justicia de Alagoas no atendió a los criterios de contenido, por no contener los datos de remuneración en el momento de su evaluación. Hay que destacar que en evaluaciones anteriores, ese mismo tribunal protagonizó otros casos de (ARTÍCULO 19, 2015 p. 19) incumplimiento de la LAI (ARTÍCULO 19, 2015, P16, 18,37). En total, tres tribunales no exhibieron las categorías del Anexo VIII, de entre los 26 que presentaron el contenido.

Tabla 14 Evaluación de transparencia activa de los estados y capitales.

Ente federal	Contenido disponible en el sitio web	Forma analizável
Aracaju	●	●
Belém	●	●
Belo Horizonte	●	●
Boa Vista	●	●
Campo Grande	●	●
Cuiabá	●	●
Curitiba	●	●
Florianópolis	●	●
Fortaleza	●	●
Goiânia	●	●
João Pessoa	●	●
Macapá	●	●
Maceió	●	●
Manaus	●	●
Natal	●	●
Palmas	●	●
Porto Alegre	●	●
Porto Velho	●	●
Recife	●	●
Rio Branco	●	●
Rio de Janeiro	●	●
Salvador	●	●
São Luís	●	●
São Paulo	●	●
Teresina	●	●
Vitória	●	●
Acre (AC)	●	●
Alagoas (AL)	●	●
Amapá (AP)	●	●
Amazonas (AM)	●	●
Bahia (BA)	●	●
Ceará (CE)	●	●

Tabla 14 Continuación.

Ente federal	Contenido disponible en el sitio web	Forma analizável
Distrito Federal (DF)	●	●
Espírito Santo (ES)	●	●
Goiás (GO)	●	●
Maranhão (MA)	●	●
Mato Grosso (MT)	●	●
M. Grosso do Sul (MS)	●	●
Minas Gerais (MG)	●	●
Pará (PA)	●	●
Paraíba (PB)	●	●
Paraná (PR)	●	●
Pernambuco (PE)	●	●
Piauí (PI)	●	●
Rio de Janeiro (RJ)	●	●
Rio G. do Norte (RN)	●	●
Rio Grande do Sul (RS)	●	●
Rondônia (RO)	●	●
Roraima (RR)	●	●
Santa Catarina (SC)	●	●
São Paulo (SP)	●	●
Sergipe (SE)	●	●
Tocantins (TO)	●	●

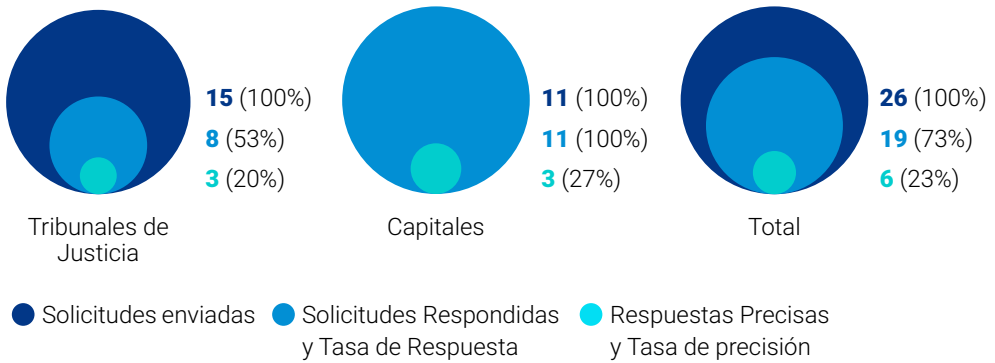
4.4.1.B. Transparencia pasiva

La tabla 16 muestra las fechas de envío y respuesta de cada pedido, así como la precisión que se prestó a las informaciones solicitadas. Entre las capitales, todas dieron respuesta al pedido, pero solo 3 de 11 respondieron satisfactoriamente. Entre los 27 tribunales, de los 15 pedidos enviados, solo 8 obtuvieron respuesta y solamente 3 fueron satisfactorias.

Tabla 15 Evaluación de transparencia activa de los tribunales de justicia de los estados.

Tribunal de Justicia	Contenido	"Anexo VIII"	Forma
Acre (AC)	●	●	●
Alagoas (AL)	●	●	●
Amapá (AP)	●	●	●
Amazonas (AM)	●	●	●
Bahia (BA)	●	●	●
Ceará (CE)	●	●	●
Distrito Federal (DF)	●	●	●
Espírito Santo (ES)	●	●	●
Goiás (GO)	●	●	●
Maranhão (MA)	●	●	●
Mato Grosso (MT)	●	●	●
Mato G. do Sul (MS)	●	●	●
Minas Gerais (MG)	●	●	●
Pará (PA)	●	●	●
Paraíba (PB)	●	●	●
Paraná (PR)	●	●	●
Pernambuco (PE)	●	●	●
Piauí (PI)	●	●	●
Rio de Janeiro (RJ)	●	●	●
Rio G. do Norte (RN)	●	●	●
Rio G. do Sul (RS)	●	●	●
Rondônia (RO)	●	●	●
Roraima (RR)	●	●	●
Santa Catarina (SC)	●	●	●
São Paulo (SP)	●	●	●
Sergipe (SE)	●	●	●
Tocantins (TO)	●	●	●

Los resultados de las respuestas satisfactorias son superiores a aquellas obtenidas en análisis similares (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014, p.73) en los cuales la tasa de respuesta precisas fue del 13%, comparada al 20% del presente estudio. Sin embargo, se nota la caída en la tasa de respuesta (ningún

Gráfico 26 Tasa de respuesta a las solicitudes y precisión de las respuestas.

análisis respondió satisfactoriamente al pedido), con 53% para el presente estudio y 64% para aquel.

Llama la atención el contenido de algunas respuestas, como la del Tribunal de Justicia de Río Grande del Norte. La respuesta recibida de la Secretaría de Tecnología, Información y Comunicación de la corte informaba que el formato solicitado no era recomendado, “por cuestiones de seguridad, visto que, las informaciones serían puestas a disposición en archivos editables, quedando así, pasibles de manipulación”. Tal respuesta no solo va en contra de la Resolución 102 del Consejo Nacional de Justicia (CNJ) y de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAI), sino que también no tiene consistencia interna, ya que cualquier formato digital es pasible de manipulación, inclusive los no editables. Disponibilizar tales datos públicamente se trata justamente de un mecanismo eficaz para evitar que los datos falsos sean difundidos, visto que estarían al alcance del público para ve-

rificar cualquier alteración que pudiera ser hecha.

Hay también situaciones que merecen ser destacadas por la eficiencia de los agentes públicos. En el caso del Tribunal de Justicia de Santa Catarina, la presidencia de la corte emitió la decisión administrativa en poco más de una semana, ordenando que los datos fuesen producidos como fue solicitado, apuntando justamente a atender al deber de transparencia, inclusive en el formato procesable. La misma atención merece el Tribunal de Amapá, que no solo disponibilizó los datos en formato procesable, sino que también realizó alteraciones en su portal para que la función pudiera ser disfrutada por otros usuarios.

4.4.1.B.i. Recursos

Cuatro recursos fueron interpuestos: Boa Vista, Campo Grande, Curitiba y Fortaleza. Campo Grande y Curitiba no respondieron a los recursos enviados. Ningún de los municipios respondió dentro del plazo previsto en la LAI de

Tabla 16 Evaluación de la transparencia pasiva de los tribunales de justicia y de las capitales.

Destinatario	Días para la respuesta	Media - precisión de la respuesta
Prefeitura de Belém	.*	.*
Prefeitura de Boa Vista	4	0
Prefeitura de Campo Grande	22	0
Prefeitura de Cuiabá	7	0
Prefeitura de Curitiba	29	0
Prefeitura de Florianópolis	26	0
Prefeitura de Fortaleza	21	0
Prefeitura de Goiânia	36	0
Prefeitura de Palmas	54	0
Prefeitura de Porto Alegre	34	75
Prefeitura de Rio Branco	12	50
Prefeitura de Vitória	5	75
Tribunal de Justiça - Amapá (AP)	42	100
Tribunal de Justiça - Amazonas (AM)	-	-
Tribunal de Justiça - Bahia (BA)	-	-
Tribunal de Justiça - Distrito Federal (DF)	.*	.*
Tribunal de Justiça - Espírito Santo (ES)	17	50
Tribunal de Justiça - Goiás (GO)	-	-
Tribunal de Justiça - Mato Grosso (MT)	8	0
Tribunal de Justiça - Mato Grosso do Sul (MS)	-	-
Tribunal de Justiça - Minas Gerais (MG)	-	-
Tribunal de Justiça - Pará (PA)	-	-
Tribunal de Justiça - Paraíba (PB)	15	25
Tribunal de Justiça - Paraná (PR)	15	0
Tribunal de Justiça - Pernambuco (PE)	31	0
Tribunal de Justiça - Piauí (PI)	-	-
Tribunal de Justiça - Rio Grande do Norte (RN)	86	0
Tribunal de Justiça - Rio Grande do Sul (RS)	2	0
Tribunal de Justiça - Rondônia (RO)	-	-
Tribunal de Justiça - Santa Catarina (SC)	15	50
Tribunal de Justiça - São Paulo (SP)	-	-
Tribunal de Justiça - Sergipe (SE)	-	-
Tribunal de Justiça - Tocantins (TO)	-	-

* No enviado por error en el propio portal

cinco días (Art. 15, p. u.). Fue recibido un e-mail directo del superintendente de Comunicación de Boa Vista informando que trabajaba para implementar la función y entraría en contacto nuevamente cuando estuviese concluida. De modo similar, la Prefectura de Campo Grande informó que “Instituto Municipal de Tecnología de la Información – IMTI, está implementando nuevas funcionalidades al Servicio de Información al Ciudadano – SIC, apuntando a atender las exigencias de la legislación”. Fortaleza respondió el recurso diciendo que no poseía informaciones adicionales, deseando buena suerte.

4.4.2. Análisis de la cantidad de funcionarios y salarios

4.4.2.A. Profesionales contabilizados

Al final del proceso descrito en “4.3.2 Procesamiento de las informaciones” en la sección de Metodología, el archivo presentaba un total líquido anual de 507 945 funcionarios de los siguientes entes federativos: Acre (Tribunal de Justicia y Poder Ejecutivo), Roraima (Tribunal de Justicia y Poder Ejecutivo), Santa Catarina (Tribunal de Justicia), Mato Grosso do Sul (Poder Ejecutivo), Distrito Federal (Poder Ejecutivo), Rio Branco (Poder Ejecutivo), Teresina (Poder Ejecutivo), Recife (Poder Ejecutivo) y Maceió (Poder Ejecutivo). La tabla 17 indica la cantidad de agentes públicos en cada ente.

Es importante destacar que los valo-

res hacen referencia a los profesionales asociados a cada poder analizado (Ejecutivo o Judicial). O sea, en el caso de que en la tabla conste que determinado estado o municipio tiene N médicos, significa que fueron contabilizados N médicos registrados en la hoja de pago de aquel estado o municipio.

Tabla 17 Número total de agentes analizados en cada ente.

Ente federal	Número de agentes analizados
TJAC	242
RR	18.635
TJRR	483
PE	124.981
TJSC	499
MS	68.407
DF	211.570
Rio Branco	6.243
Teresina	19.319
Recife	36.043
Maceió	17.264

La Tabla 18 indica la cantidad de funcionarios en cada ente por profesión. Cabe destacar que solo fueron contabilizados aquellos cargos utilizados como base para la nueva nomenclatura descrita en la sección de Metodología. Así, es posible que algunos profesionales no hayan sido contabilizados en caso que la nomenclatura utilizada anteriormente no haya sido considerada para la nomenclatura uniformizada.

Tabla 18 Cantidad de cargos contabilizados tras la uniformización con nueva nomenclatura.

Ente	Profesor	Policía/ Bombero	Médico	Magistrado	Abogado	Procurador
AC	0	0	0	131	0	0
RR	4.318	2.775	310	55	0	1
PE	40.510	26.002	6.128	0	147	181
ES	0	0	0	392	0	0
SC	0	0	0	499	0	0
MS	24.085	9.815	0	0	104	226
DF	43.545	41.959	7.590	0	11	262
Rio Branco	1.714	0	90	0	0	24
Teresina	4.696	0	1.320	0	2	43
Recife	9.898	0	1.549	0	43	95
Maceió	5.358	5	510	0	3	83

Ente	Enfermero	Defensor Público	Dentista	Auditor Fiscal	Ingeniero
AC	0	0	0	0	0
RR	0	0	0	0	15
PE	381	0	55	0	152
ES	0	0	0	0	0
SC	0	0	0	0	0
MS	0	0	0	250	0
DF	3.909	214	429	3.270	154
Rio Branco	144	0	0	181	55
Teresina	448	0	359	104	127
Recife	965	0	1	0	246
Maceió	242	0	236	125	97

4.4.2.B. Medias salariales

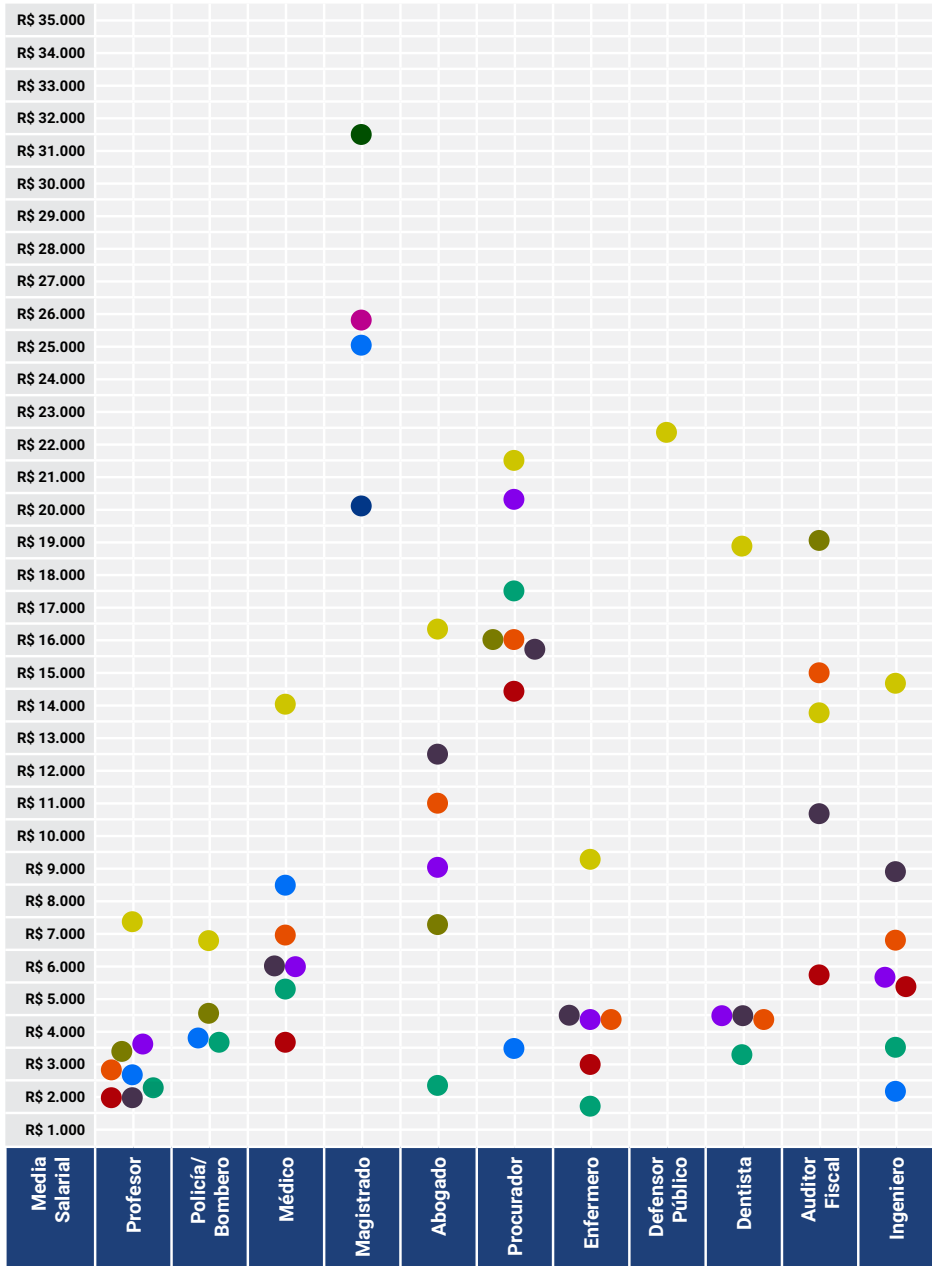
Fue realizado el cálculo de las medias salariales de cada profesión. Los valores calculados eran referentes al total líquido anual. Cada resultado fue dividido por 13, referente a las 13 parcelas anuales. El valor final fue expuesto en la Tabla 19 al lado.

Es interesante observar, primeramente, las medias considerablemente próxi-

mas al tope para los funcionarios en el año 2015. Para comprender mejor este concepto, vale la lectura del Artículo 37, XI de la Constitución, que establece:

XI – La remuneración y el subsidio de los ocupantes de cargos, funciones y empleos públicos de la administración directa, autárquica y fundacional, de los miembros de cualquier de los Poderes de la Unión,

Tabla 19 Media salarial* líquida de cada profesión en los entes entre los agentes analizados.



* Valores obtenidos por la división de la media anual líquida por 13 (12 parcelas del salario + 13º salario).

de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de los detentores de mandato electivo y de los demás agentes políticos y las ganancias, pensiones u otra especie remuneratoria, percibidas acumulativamente o no, incluidas las ventajas personales o de cualquier naturaleza, no podrán exceder el subsidio mensual, en especie, de los Ministros del Supremo Tribunal Federal, aplicándose como límite, en los Municipios, el subsidio del Prefecto, y en los Estados y en el Distrito Federal, el subsidio mensual del Gobernador en el ámbito del Poder Ejecutivo, el subsidio de los Diputados Estaduales y Distritales en el ámbito del Poder Legislativo y el subsidio de los jueces del Tribunal de Justicia, limitado a noventa enteros y veinticinco centésimos por ciento del subsidio mensual, en especie, de los Ministros del Supremo Tribunal Federal, en el ámbito del Poder Judicial, aplicable este límite a los miembros del Ministerio Público, a los Procuradores y a los Defensores Públicos;

Así, sería sensato suponer que la remuneración de los ministros del Supremo Tribunal Federal (STF) componga las mayores cifras de la administración pública. El análisis de los datos presentados, sin embargo, revela un escenario diferente.

De acuerdo con los datos del portal del SRF, el ministro activo con mayor rendimiento líquido anual en el año 1015 fue Luiz Fux, con un total de R\$ 338 262.95.

Realizando la misma división por 13 realizada en la tabla de encima, se obtiene la cifra de R\$ 26 020.22. El valor queda por debajo de la media para los magistrados del Tribunal de Justicia de Espíritu Santo (TJES), de R\$ 31 535,75. Es importante notar que diversos motivos pueden justificar un rendimiento por encima del tope salarial, conforme está descrito en la sección Metodología, mientras que, si consideramos el total de magistrados analizados en el tribunal, la media salarial aún se encuentra considerablemente por encima de valores próximos al que prescribe la Constitución, siendo relevante un análisis más profundo sobre el caso.

Sin embargo, algunas observaciones sobre el TJES son importantes. La columna de "INDEMNIZACIONES (auxilios)" presenta valores considerablemente elevados con relativa frecuencia. El mayor de ellos ocurrió en febrero, con un pago total de R\$ 20 405.49. Recordemos que ese valor está pagado más allá de la remuneración bruta y otras ventajas.

De acuerdo con el glosario proporcionado por el propio tribunal en los archivos, esos valores son relativos a: "INDEMNIZACIONES (Auxilio-alimentación, Auxilio-transporte, Auxilio Pre-escolar, Auxilio Salud, Auxilio Natalidad, Auxilio Vivienda, Ayuda de Costo, además de otras de esta naturaleza): Auxilio para la alimentación de Magistrado y de Servidor (Ley Estadual nº7.048, publicada el 11/01/2002); Auxilio Salud del Servidor (Resolución nº36, publica-

da el 18/07/2011), Auxilio Enfermedad (Art. 217, LC 46/94), Indemnización de Transporte (Res. 14/2001 y LC 46/94 Art. 90), Ayuda de Costo Indemnizatoria (Ley Complementar Estadual nº 234, art. 128, XII y LOMAN LC 35/79, Art. 65, I), Auxilio Vivienda para Magistrados (conf. Resolución del CNJ 199/2014 y Decisión de la Presidencia proc. Adm. Nº 2014.01.279.321)".

Otra observación relevante se refiere a la disparidad alarmante entre diferentes regiones. Mientras que el cargo de profesor quedó con una media de R\$2085,41 en Rio Branco, la misma profesión tuvo una media salarial líquida calculada, en más de tres veces ese valor en el Distrito Federal, ilustrando una grave desigualdad socioeconómica regional. Es posible notar que el patrón de diferencias regionales se repite prácticamente en todas las profesiones.

También es importante mencionar la diferencia salarial entre algunas carreras. Mientras que la media salarial líquida en Maceió es de R\$ 2428,68 para profesores, la cifra es más de seis veces superior para el cargo de procurador. Al contrario de una irregularidad, esos datos revelan una clara elección política pública. El objetivo de este trabajo no consiste en hacer un juicio acerca de esas elecciones, tan solo revelar de forma objetiva el diseño estructural vigente en la administración pública. Hay que recordar también, que un aumento salarial de los profesores corresponde a un impacto mucho más significativo en el presu-

puesto público, visto que el contingente de miembros del magisterio sobrepasa en más de 220 veces el número de procuradores analizados (181 procuradores contra 40.510 profesores).

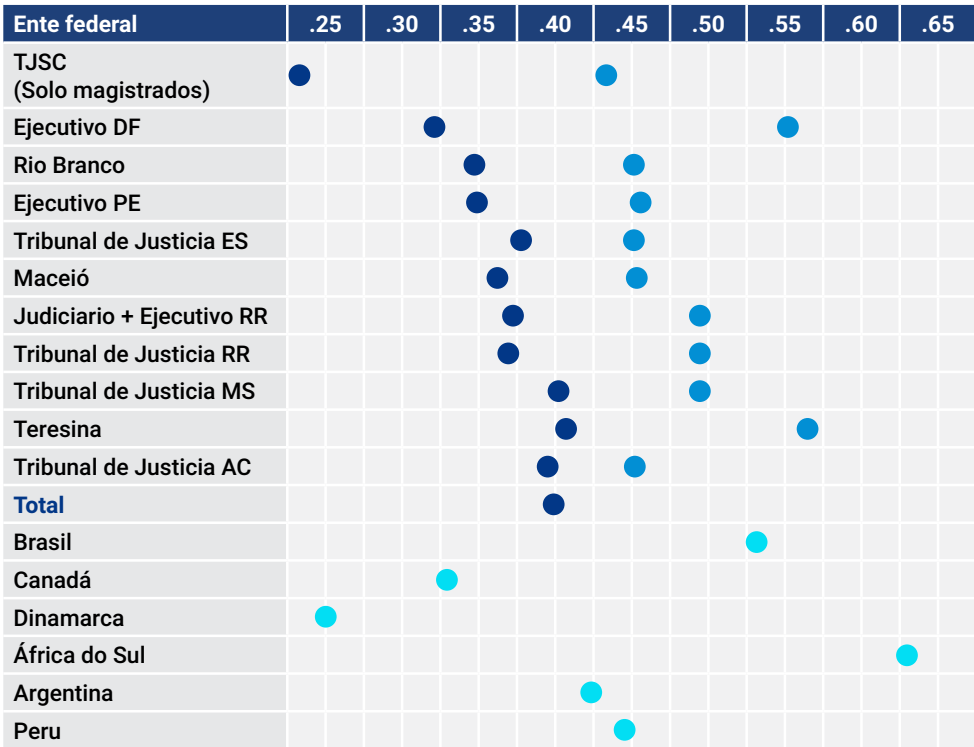
4.4.2.C. El Índice de Gini en los funcionarios públicos

La Tabla 20 exhibe el Índice de Gini de la distribución del rendimiento anual de los agentes públicos de cada ente, comparado con el Índice de Gini de la distribución del rendimiento mensual de todos los trabajos de las personas de 15 años o de más edad, ocupadas en la semana de referencia a la Investigación Nacional por muestra de Domicilios (PNAD) del estado equivalente.

El Índice de Gini es utilizado para calcular el grado de concentración en determinada distribución. Es calculado con base en el área del diagrama de la llamada Curva de Lorenz, un gráfico cuyo eje X es compuesto por la frecuencia de individuos y el eje Y representa el salario de la población. La diagonal de ese gráfico representa el cero absoluto (área entre la diagonal y la curva formada), un escenario de perfecta igualdad, hasta 1, de extrema desigualdad.

De inmediato, el resultado más disonante se refiere al Distrito Federal. El Índice de Gini general del estado corresponde a casi el 76% más del que fue calculado dentro de la administración del ejecutivo estadual. Incluso siendo la unidad federal más desigual entre los demás estados, en la pequeña muestra analizada, figuró como la administra-

Tabla 20 Índice de Gini de la distribución del rendimiento anual de los agentes públicos.



● Índice Gini de la administración pública ● Índice Gini del estado ● Índice Gini del país

ción con mayor igualdad de renta.

A pesar de estar por debajo del valor general para el estado, los números no dejan de ser sorprendentes. Los valores más altos obtenidos, 0,412 y 0,417 quedan próximos de las estimativas del mismo índice de países como Costa de Marfil, Yibuti, Marruecos entre otros. La sorpresa está justificada cuando se considera que los valores calculados para determinado país incluyen toda su población, del más pobre al más rico,

mientras que el presente análisis considera tan solo a aquellos dentro de un mismo empleador, en este caso, la administración pública, consistiendo en un grupo inmensamente más homogéneo. No sorprende que el análisis hecho solo entre magistrados del tribunal de Justicia de Santa Catarina (TJSC) presentó un considerable grado de igualdad, considerando que pertenecen todos a la misma categoría.

Es importante recordar que los valo-

res aquí considerados son los del valor líquido, lo que incluye descuentos tributarios. Considerando el modelo progresivo del impuesto de renta adoptado en Brasil, los valores líquidos serían, en tesis, significativamente más igualitarios de lo que son los valores brutos. En el caso de los análisis de Gini de una población completa, los valores utilizados, en general, son las remuneraciones brutas. Con esto, los resultados acerca del Índice de Gini obtenidos por ese estudio poseerían considerables motivos para ser significativamente más bajos, lo contrario de lo que ocurrió.

4.5 Conclusión

La ley de Acceso a la Información (LAI) constituye una poderosa herramienta para la recogida de datos e informaciones del poder público. Con ese mecanismo, es posible impulsar análisis de políticas adoptadas en la gestión de la máquina pública, bien como respaldar o refutar las hipótesis sobre su funcionamiento. Aunque demanden un tiempo significativo para su uniformización y procesamiento, la base de datos generada a partir de informaciones recogidas a través de la LAI trae consigo una inédita capacidad de ampliar los horizontes de investigación.

No solo por ser un derecho constitucional, el acceso a la información regulado por la LAI constituye un factor importante para el diálogo entre academia y poder público. Esa relación consiste en una

simbiosis extremadamente fructífera visto que los registros del poder público pueden enriquecer el conocimiento, que a su vez es capaz de proporcionar sugerencias para acciones a ser tomadas en la administración.

Además, la falta de transparencia beneficia principalmente a aquellos que utilizan la máquina pública para fines ilícitos. En la Acción Civil Pública presentada por el Ministerio Público Estadual del Paraná (MINISTERIO PÚBLICO DEL ESTADO DEL PARANÁ, 2010) en vista del expresidente de la Asamblea Legislativa de aquel estado, Nelson Justus, los demandados son acusados en diversas ocasiones de obstaculizar el acceso a la información pública con el objetivo de ocultar sus actividades ilícitas. El MP afirma que solo puede vislumbrar la dimensión de los actos ilegales tras haber obtenido el mandato de “busca y captura” de los documentos en la justicia, implicando gran falta de transparencia de la Asamblea Legislativa en el momento. Como es puesto en:

La oscuridad que imperó en el Parlamento paranaense no fue un mero error o desorganización administrativa. Al contrario, tal falta de transparencia estuvo reflejada en varias conductas cometidas y por omisión – que revelan la intención consciente de evitar que la población, la prensa y los demás órganos públicos tuviesen acceso a los actos y decisiones de la Asamblea Legislativa.

Diversos avances pueden aún ser rea-

lizados en esa área. Entre las mayores dificultades encontradas, figura la falta de uniformización en la manera en que los datos fueron proporcionados. Considerando los más de 5000 municipios brasileños y los 27 estados, ese es el principal obstáculo a un posible análisis a nivel nacional. Un patrón aplicado a todos los entes federales que compiles su base de datos sería un salto considerable en las posibilidades de investigación a partir de las informaciones públicas. La Resolución 102/2009 del Consejo Nacional de Justicia (CNJ) fue un primer paso en ese sentido para el Judiciario, resta ahora algo similar para los demás poderes.

A pesar de que el análisis de transparencia realizado expone un bajo cumplimiento de la LAI, se notan avances en comparación con evaluaciones similares. Además, si, por un lado, la tasa de obtención de las informaciones fue considerablemente baja, por otro, los datos utilizados revelaron informaciones de gran relevancia. Es importante también resaltar que no fueron agotados todos los mecanismos previstos en la ley para asegurar el derecho a la información.

Desde recursos de las decisiones proferidas por la 2ª instancia hasta judicializar los casos, una mayor persistencia puede acabar resultando en el acceso a los datos deseados.

A partir de los archivos obtenidos, se optó por el análisis del Índice de Gini de la distribución del rendimiento anual de los agentes públicos de una pequeña muestra, no obstante, otras diversas posibilidades pueden ser extraídas de los datos ya consolidados. Aparte de esto, se espera expandir aún más en el futuro la uniformización de la base para que el análisis pueda ser realizado en una escala más significativa.

Finalmente, los resultados analizados no demostraron más desigualdad interna en la administración pública de lo que en el estado en que estaban insertadas. Sin embargo, al analizar los diferentes valores entre las regiones, es visible la gran disparidad entre los estados. La estructura denunciada por tales valores contradice directamente el objetivo fundamental de la República, la reducción de desigualdades sociales y regionales, previstos en el Artículo 3º de la Constitución.

Referencias

Agência Senado. **Senado aprova reajuste dos servidores do Judiciário**. Senado Federal, 29 jun. 2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/06/29/senado-aprova-reajuste-dos-servidores-do-judiciario>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

ALIANZA REGIONAL. **Saber Más III - Informe regional sobre acceso a la información pública y protección de datos personales**. 2011.

ALVES, Murilo Rodrigues. **Governo gasta 39,2% de suas receitas no pagamento de servidores públicos**. Estadão, 26 mar. 2016. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-gasta-39-2-de-suas-receitas-no-pagamento-de-servidores-publicos,10000023309>>.

ARE/652777. **Teori Zavascki**, 23 abr. 2015.

ARTIGO 19. **Caminhos da transparência: a Lei de Acesso à Informação e os Tribunais de Justiça**. São Paulo, 2015.

ARTIGO 19. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014**. São Paulo, 2016.

Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE: Brasil. OECD Publishing, 2010.

BARBOSA, A.; SOUZA, P. **Diferencial salarial público-privado e desigualdade dos rendimentos do trabalho no Brasil**. IPEA, nov. 2012.

CORONATO, M.; IMÉRCIO, A. **Brasil gasta demais com funcionários públi-**

cos. Época, 10 fev. 2014.

DARÉ, E. F.; HOFFMANN, R. **Desigualdade da distribuição de renda no Brasil: a contribuição dos rendimentos do funcionalismo público**. IPEA, nov. 2012.

G1. **Quase 140 mil servidores aposentados ficarão sem salário no RJ**. Rio de Janeiro, 13 abr. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/04/quase-140-mil-aposentados-ficaram-sem-salario-no-rj.html>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

HOFFMAN, R. **Inequality of income distribution in Brazil: The contribution of pensions and of other components of per capita household income**. *Economia e Sociedade*, v. 18, n. 1, p. 213–231, abr. 2009.

IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: Síntese de indicadores 2013**. 2a ed. Brasília, 2015.

LANDIS, J. R.; KOCH, G. G. **The measurement of observer agreement for categorical data**. *Biometrics*, v. 33, n. 1, p. 159–174, mar. 1977.

MATTOS, F. **Emprego Público no Brasil: Aspectos Históricos, Inserção no Mercado de Trabalho Nacional e Evolução Recente**. Brasília: IPEA, mar. 2011.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. **Gasto público, tributos e desigualdade de renda no Brasil**. IPEA, jun. 2013.

MENDEL, T. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. Brasília: UNESCO, 2009.

MICHENER, G. **Assessing Freedom of Information in Latin America a Decade Later: Illuminating a Transparency Cau-**

sal Mechanism. *Latin American Politics and Society*, v. 57, n. 3, p. 77–99, 1 set. 2015.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F.; VELASCO, R. **Estado brasileiro e transparência: Avaliando a aplicação da lei de acesso.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Open Society Foundations, 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. **Ação civil pública pela prática de atos de improbidade administrativa,** 2010.

SEABRA, S. N. **A nova administração pública e mudanças organizacionais.** *Revista de Administração Pública*, v. 35, n. 4, p. 19–43, 28 nov. 2001.

SIQUEIRA, F. **Transparência no governo do Estado do Rio de Janeiro: análise e recomendações.** 2015.

SOARES, S. **A Distribuição dos rendimentos do trabalho e a queda da desigualdade de 1995 a 2009.** IPEA, nov. 2010. t

Anexo 1 Modelo del Anexo VIII de la Resolución 102 del CNJ. Fuente: Consejo Nacional de Justicia. Resolución N° 102 del 15/12/2009. Disponible en: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2788>>. Recuperado el: 08 jul. 2016.

ANEXO VIII - Detalles de la hoja de pago al personal.

Mes/Año:

Nombre	Ubicación	Cargo	RENDIMIENTOS							DESCUENTOS					"Rendimiento líquido 11"	"Remuneración del Órgano de origen 12"	"Diarias 13"
			"Remuneración Paradigma (I)"	"Ventajas personales (II)"	Subsidio, Diferencia de Subsidio, Función de Confianza o Cargo en comisión	"Indemnizaciones (III)"	"Ventajas eventuales (IV)"	"Total del Crédito (V)"	"Previdencia Pública (VI)"	"Impuesto de Renta (VII)"	"Descuentos diversos (VIII)"	"Retención por Límite Constitucional (IX)"	"Total del Descuento (X)"				
								0.00						0.00			
								0.00						0.00			
								0.00						0.00			
...								0.00						0.00			
TOTAL GERAL:			0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00			

(i) Remuneración del cargo efectivo- Vencimiento, G: A: J, V.P.I. Adicionales de Cualificación, G.A.E. y G.A.S, además de otras de esta naturaleza.

(ii) V.P.N.I. Adicional por tiempo de servicio, quintos, décimos y ventajas decurrentes de sentencia judicial o extensión administrativa, abono de permanencia.

(iii) Auxilio Alimentación, Auxilio Transporte, Auxilio Prescolar, Auxilio Salud, Auxilio Natalidad, Auxilio Vivienda, Ayuda de Costo, además de otras de esta naturaleza.

(iv) Abono constitucional de 1/3 de vacaciones, indemnización de vacaciones, vacaciones anticipadas, gratificación navideña, anticipación de gratificación navideña, servicio extraordinario, sustitución, pagos retroactivos, además de otras de esta naturaleza.

(v) Total del rendimiento pagado en el mes.

(vi) Contribución a la Jubilación Oficial (Planos de seguridad Social del Servidor Público y Régimen General de Previdencia Social).

(vii) Impuesto de Renta retenido en la fuente.

(viii) Cuotas de participación de Auxilio Prescolar, Auxilio Transporte y demás descuentos extraordinarios de carácter no personal.

(ix) Valores retenidos por exceder el límite remuneratorio constitucional conforme a la Resolución n° 13 y 14, del CNJ.

(x) Total de los descuentos efectuados en el mes.

11. Rendimiento líquido tras los descuentos referidos en los puntos anteriores.

12. Remuneración percibida en el órgano de origen por magistrados y servidores, cedidos o solicitados, optativos por aquella remuneración.

13. Valor de las diarias efectivamente pagadas en el mes de referencia, aunque el período de ausencia se extienda más allá de este.

Capítulo 5

DINERO PÚBLICO Y ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO: EVALUANDO LA TRANSPARENCIA Y RENDICION DE CUENTAS

Rodolfo Pires, Gregory Michener

5.1 Introducción

En los últimos diez años, las organizaciones sin fines de lucro (OSFL) recibieron casi R\$ 60 billones provenientes de transferencias del gobierno federal¹. Tan solo en 2015, fueron transferidos más de R\$ 8 billones para OSFLs a través de convenios². En Brasil, el número de estas organizaciones es de aproximadamente 444 000, siendo que 78 134 de ellas mantuvieron relación directa o indirecta con la administración pública federal entre los años 2009 y 2015³. Teniendo en cuenta esas informaciones: ¿Cómo se realiza la fiscalización de esos convenios? ¿Cuáles son los criterios utilizados para evaluar la ejecución de los convenios? ¿Las OSFLs son transparentes en el empleo de esos recursos?

Organizaciones sin fines de lucro— desde fundaciones educacionales hasta organizaciones de la sociedad civil — se volvieron imprescindibles en el área de prestación de servicios en los últimos años. Esas organizaciones tienen cierta legitimidad por no distribuir lucros y dividendos como las empresas tradicionales. Además, esas organizaciones no son sometidas a las transacciones de costo de los gobiernos — no sufren bloqueos por reglas internas y burocracias. Con el aumento de convenios con el gobierno en los últimos años, esas organizaciones están envolviéndose en diversas acusaciones de corrupción. Dado ese escenario y la actual crisis financiera, es importante evaluar cuáles son las prioridades de asignaciones económicas gubernamentales e identificar las áreas para asignarlas, posibilitando una mejor implementación de la práctica de transparencia relacionada con los convenios.

Considerando la discusión sobre el financiamiento público para organizaciones no estatales, hay un gran avance en el debate sobre el tema en los últimos años, principalmente tras la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAI) y del nuevo Marco Regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil (MROSC). No obstante, la disponibilidad de informaciones al

público sobre los convenios entre estas organizaciones y el gobierno federal aun es limitada. Además de esto, un número relativamente pequeño de trabajos académicos discuten sobre el asunto. Así, cuestiones al respecto del proceso de decisión del gobierno en la evaluación para la asignación de recursos para OSFLs y la fiscalización de esas organizaciones son muy relevantes y merecen ser investigadas. Siendo así, este capítulo busca una mejor comprensión de estas cuestiones.

El estudio presentado en este capítulo parte de dos normas legales. El Artículo 2 de la LAI, detallado en el Artículo 63 del Decreto 7724/14, y el Artículo 11 del MROSC, detallado en el Artículo 78 del Decreto 8726/16, establecen las obligaciones de transparencia de las OSFLs y especifican las informaciones que deben ser publicadas obligatoriamente. El presente estudio tiene como base una muestra de 104 (N= 104) organizaciones sin fines de lucro. Dicha muestra será utilizada para analizar la transparencia activa de las dos OSFLs que recibieron las mayores transferencias de recursos en 2015 en las dos mayores ciudades de cada estado federal.

En general, los resultados muestran que no hay un funcionario responsable y tampoco una comisión definida en los

¹ Portal de la transparencia. Recuperado el 4 de julio de 2016. Disponible en : <http://www.portaldatransparencia.gov.br>

² Portal de la Transparencia. Recuperado el 8 de agosto de 2016. Disponible en: : <http://www.portaldatransparencia.gov.br>

³ Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Recuperado el 19 de Agosto de 2016. Disponible en: <https://mapaosc.ipea.gov.br/#l01>

ministerios para realizar la administración de los convenios vigentes. La ausencia de órganos responsables por esa actividad es un factor importante, dado que en los últimos años el principal motivo para el impedimento de las OSFLs fueron irregularidades en la rendición de cuentas. De los 104 mayores convenios de las ciudades brasileñas investigadas, solo el 17,30% de las OSFLs que se beneficiaron de recursos públicos en 2015 proporcionaron informaciones completas sobre esto en sus sitios web, como es establecido por ley.

Este capítulo está organizado en cuatro secciones. La primera sección examina la importancia y relevancia de la transparencia de los convenios, describe la legislación sobre el tema y presenta un panorama general de la situación de los convenios en Brasil. La segunda sección describe la metodología utilizada en la evaluación de la transparencia activa de las OSFLs y cuáles fueron las solicitudes enviadas para los ministerios del Gobierno Federal. La tercera sección presenta los resultados del estudio, así como la descripción de casos que se destacaron. La conclusión retrata un análisis de los resultados, sugiere algunas recomendaciones y directrices para estudios futuros.

5.2 Importancia y Relevancia

Este informe investiga la transparencia del financiamiento estatal en las organizaciones sin fines de lucro (OSFLs), también conocidas como Organizaciones no Gubernamentales, Organizaciones de

Sociedad Civil, Organizaciones de Sociedad Civil de Interés Público, Asociaciones Privadas, Fundaciones Privadas, Organizaciones Religiosas, Fundaciones o Asociaciones Extranjeras, Fundaciones o Asociaciones Domiciliadas en el Exterior y Comunidades Indígenas.

Los convenios, unidades de análisis de este estudio, son acuerdos realizados entre los órganos públicos y otras instituciones, públicas o privadas, en pro de un objetivo común, mediante formación de asociaciones. El convenio se diferencia de las licitaciones en la medida en que la asociación con la administración pública de la entidad sin fines de lucro, ocurre basada en la idea de mutua cooperación. Los convenios asignados por el poder público prevén obligaciones para ambos socios- tanto para los gobernantes como para las organizaciones. Esas obligaciones consisten generalmente en la transferencia de recursos de acuerdo con el objetivo del convenio.

5.2.1 Normas relevantes sobre el tema

De entre las normas que regulan las asociaciones entre la administración pública y las OSFLs, las que presentan obligaciones en lo referido a la transparencia de las entidades que reciben recursos del gobierno son:

- Convenios y contratos de transferencia – Ordenanza interministerial 507/2011;
- Marco Regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil 13.019/2014 y el Decreto 8.726/2016;
- Ley de Acceso a la Información Pública

12.527/2011 y el Decreto 7724/2012.

La ordenanza interministerial 507/2011 regula los acuerdos de transferencia y los términos de cooperación entre entidades de la administración pública con órganos, entidades públicas o privadas sin fines de lucro cuando esos contratos envuelven la transferencia de recursos financieros oriundos del presupuesto fiscal y de la seguridad social de la Unión. La Ley nº 13.019/14, conocida como nuevo Marco Regulator de las Organizaciones de la Sociedad Civil (MROSC), entrará en vigor para los municipios en el año 2017 y es regulada por el Decreto 8.276/16.

La MROSC establece el régimen jurídico de las asociaciones entre la administración pública y las OSFLs y presenta cambios en relación a la última legislación sobre el asunto. Aparte de las normas que rigen la realización de convenios, la LAI así como el decreto que la regula, el Decreto nº7724/12, imponen obligaciones de transparencia a las OSFLs que establecen asociaciones con el gobierno federal. El artículo 47 de la ordenanza interministerial 507/11 puntualiza que diferentes tópicos deberán ser abordados para la publicidad en el Portal de los Convenios. Esta norma determina que las OSFLs realicen alteraciones en el Sistema de Gestión de Convenios y Contratos de Repase (SICONV), pero no estipula nada sobre la información facilitada en el sitio web de esas organizaciones.

El Artículo 11 de la Ley MROSC obliga a la divulgación en Internet de los siguientes tópicos:

- Todas las asociaciones realizadas

con el gobierno;

- La divulgación del valor total de la remuneración del equipo de trabajo;
- Las funciones que sus integrantes desempeñan y la remuneración prevista para el respectivo ejercicio;
- La concreción del convenio (Artículo 80 del Decreto 8.726/16).

Uno de los aspectos importantes del decreto es la atribución al Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA) de administrar el Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

La LAI impone a las entidades sin fines de lucro la obligatoriedad de publicar informaciones referentes al recibimiento y a la destinación de los recursos públicos recibidos por estas. El Artículo 63 del Decreto (7724/12) que regula la LAI estipula que las organizaciones sin fines de lucro que reciban recursos públicos para la realización de acciones de interés público deberán publicar las siguientes informaciones (BRASIL, 2012):

- Copia actualizada del estatuto social de la organización;
- Realización nominal actualizada de los dirigentes de la organización;
- Copia completa de los convenios, contratos, términos de las asociaciones, acuerdos, ajustes o instrumentos congéneres realizados con el Poder Ejecutivo Federal;
- Respectivos totales e informes finales de rendición de cuentas, en la forma de la legislación aplicable.

Según el decreto, las informaciones

deben ser divulgadas en el sitio web de la organización privada y en cuadros de avisos de amplio acceso al público en su sede. En el caso de que la organización no disponga de los medios para realizar la divulgación en sitios web en Internet, esta podrá no realizar esa función, por decisión del órgano o entidad pública, y mediante expresa justificación de la organización (BRASIL, 2012).

5.2.2 La importancia de la transparencia de las OSFLs

Tradicionalmente, las organizaciones sin fines de lucro (OSFLs) han recibido poca atención minuciosa y detallada, principalmente en términos de accountability exógena (BURGER; OWENS, 2008). Así como afirma Rangel (2010), el ejercicio de la transparencia es una actividad crucial considerando que promueve la legitimidad de esas organizaciones por medio de la fiscalización externa. Esa legitimidad es un factor de urgencia considerando que las OSFLs y los propios gobiernos están amenazados por la cantidad significativa de fraudes que han sido identificados con mayor regularidad (RODRIGUEZ; PEREZ: GODOY, 2012).

La comunidad académica ha percibido la importancia sobre el tema de la transparencia, que deber ser abordado con urgencia por los estudiosos. Las OSFLs pasaron a ser presionadas para que proporcionen informaciones no solo sobre sus resultados, sino que también sobre sus prácticas administrativas. Hay varios motivos relevantes que justifican

la necesidad que las OSFLs ejerzan la transparencia, por ejemplo, posibilitar la mayor representatividad de esas organizaciones para la sociedad, comprobar la calidad de su trabajo y bloquear cualquier tipo de abuso del poder. La literatura sobre el tema afirma que la transparencia aumenta la credibilidad de las organizaciones una vez que los donantes y usuarios puedan obtener mayores informaciones sobre sus decisiones. Según Eggert y Helm (2003), la transparencia no es solamente importante para informar a las partes interesadas, sino que también posibilita una mayor participación de esas partes en las tomas de decisiones de la organización.

Actualmente, las OSFLs están siendo sometidas a patrones de transparencia y accountability que antes eran esperados solo de las agencias gubernamentales y empresas privadas (DOLSAK; PRAKASH, 2016). Donantes de las organizaciones sin fines de lucro exigen evidencias de que los recursos están siendo utilizados de manera eficiente y eficaz. Sin embargo, las OSFLs han priorizado la accountability para los grandes donadores y no para el público en general (DOLSAK; PRAKASH, 2016).

En el caso de convenios en que había intercambio de recursos públicos con el objetivo de implantar servicios para la sociedad, es importante asegurar una accountability horizontal, certificando que las entidades que presentan convenios con el gobierno tengan una conducta focalizada en el interés público. A pesar del aumento de más de tres veces

Tabla 21 Gastos con entidades sin fines de lucro

Año	Gastos en entidades sin fines de lucro
2015	R\$ 8.265.850.139,85
2014	R\$ 10.539.464.686,46
2013	R\$ 9.582.561.317,49
2012	R\$ 7.187.439.254,42
2011	R\$ 5.401.112.708,56
2010	R\$ 5.390.872.610,35
2009	R\$ 3.844.950.930,95
2008	R\$ 3.452.959.149,01
2007	R\$ 3.338.964.540,86
2006	R\$ 2.885.399.226,56
Total	R\$ 59.889.574.564,51

de la cantidad de dinero público asignado en convenios, como muestra la Tabla 21, las denuncias populares relativas a convenios mal administrados son analizadas cuando algún órgano de fiscalización es sensibilizado, como es el caso del Tribunal de Cuentas de la Unión. Este estudio permite la expansión de un mayor conocimiento de la población sobre las normas de transparencia, incluyendo la Ley de Acceso a la Información Pública (LAI) y el Marco Regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil (MROSC), para mejor establecimiento el nivel del cumplimiento de las normas que son fundamentales para establecer mayor accountability de las OSFLs.

Según la lista del Producto Interno Bruto (PIB) del Fondo Monetario Internacional (FMI), el gasto del gobierno brasileño

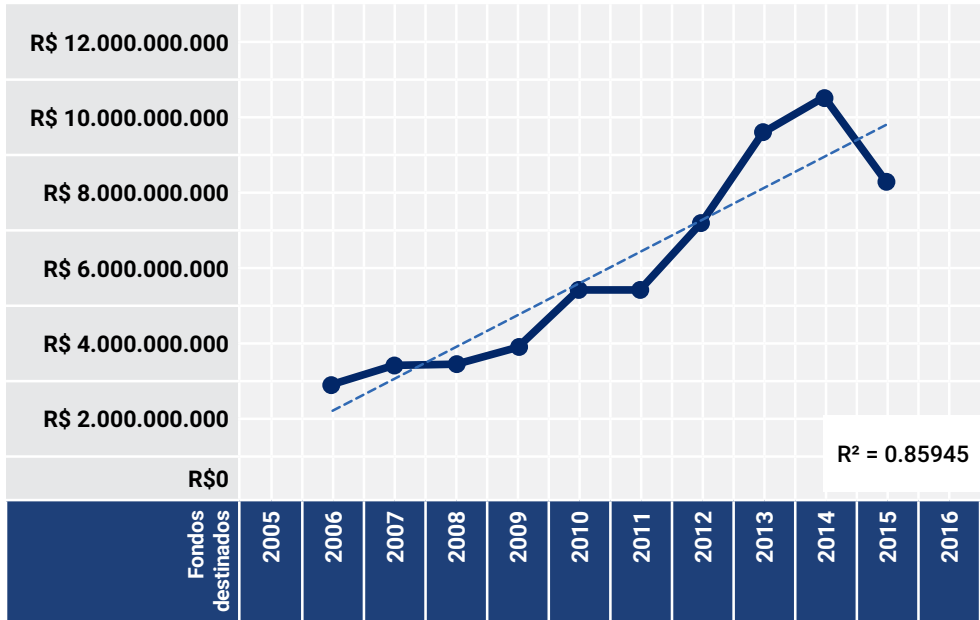
en entidades sin fines de lucro en los últimos diez años fue mayor al PIB de Islandia (R\$ 54 billones) y de Nicaragua (R\$ 39 billones) en 2015⁴.

Como es ilustrado en el Gráfico 27, el gasto en entidades sin fines de lucro aumentó significativamente en la última década, siendo 2015 el primer año con disminución de gastos. Aun así, las entidades del sector terciario recibieron más de R\$ 8 billones del Gobierno Federal. Con el aumento de la cantidad de convenios entre el gobierno y las OSFLs en los últimos años, la transparencia se vuelve aún más necesaria.

5.2.3 Ejemplos de irregularidades en convenios

Las organizaciones sin fines de lucro (OSFLs) han sido acusadas de corrupción y desvío de fondos públicos, además de ser utilizadas como mecanismos de los gobiernos para burlar la Ley de Responsabilidad Fiscal, como en el caso de la contratación de funcionarios (DURÃO, 2007). La CPI⁵ conocida como “CPI de las ONGs” (2003-06) resultó en un informe de más de 1.400 páginas. La comisión prorrogó sus actividades cuatro veces, haciendo que esa CPI tuviese una duración de 3 años. Sin embargo, el informe no fue votado por los miembros de la CPI y no fueron propuestos indicios, indicando cargos por transferencias ilegales, o cambios en las normas (GOMES, 2015). Tras el fin de la “CPI de las ONGs”,

⁴ Calculado con la tasa de cambio USD 1.00= R\$ 3.27

Gráfico 27 Fondos destinados a entidades sin fines de lucro.

la Policía Federal (PF) puso en marcha la Operación Boucher. Esa operación realizó un levantamiento del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) que identificó irregularidades de R\$ 4 445 millones en el convenio entre el Ministerio de Turismo y una OSFLs, en que, según estimativas, casi R\$ 3 millones habrían sido desviados (O GLOBO, 2011).

El municipio de Rio de Janeiro merece ser destacado por el alcance de las investigaciones sobre convenios. Esta ciudad ha externalizado el atendimento básico de salud con la implementación de las Clínicas de la Familia. El modelo de gestión por organizaciones de sociedad civil ha recibido elogios, pero sus detractores

señalan irregularidades. Fueron descritas irregularidades en el contrato de nueve OSFLs, sumando casi R\$80 millones (CARVALHO; COELHO, 2016). La principal irregularidad fue la sobrefactura de material y medicamentos, variando, según el TCM, de 70 % a 300% por encima del valor de mercado. El informe también señaló irregularidades en la responsabilidad de la seguridad social, suministradores fantasmas y prestación de servicios innecesarios. De las 10 OSFLs que tienen contratos con la Secretaría Municipal de Salud de Rio de Janeiro, al menos ocho fueron citadas en el informe del Tribunal de Cuentas del Municipio (TCM) o en acciones del Ministerio Público Estadual. Esas entidades

⁵ Nombre dado a las investigaciones sobre las transferencias de dinero que se produjeron durante el primer período de gobierno de Lula.

administran 7 hospitales, 11 Unidades de Atención de emergencias y toda la Estrategia de la Salud de la Familia.

El MP de Rio de Janeiro cuestionó la transparencia de las entidades y expidió una recomendación para que Rio de Janeiro suspendiese nuevas contrataciones por medio de OSFLs para la salud (CARVALHO; COELHO, 2016). Con la intención de mejorar la transparencia, la Cámara Municipal de Rio aprobó la Ley 6048/2016 que disciplina el deber de transparencia por parte de entidades que reciban recursos públicos. Las organizaciones con contratos de gestión con el municipio deben, bimestralmente, publicar el comprobante de valores pagados a suministradores y prestadores de servicio, además de la relación de empleados y el valor global de la hoja de pago y de la transferencia realizada por la Prefectura. La ley estipula que la publicación sea realizada a través de la página electrónica de la entidad en Internet. En caso que la ley no sea cumplida, la transferencia es inmediatamente suspendida para la entidad, hasta la regularización de la situación. El prefecto, Eduardo Paes, intento bloquear la propuesta y después que fue aprobada por la Cámara, la vetó. Los concejales acabaron con el vetó del prefecto en febrero de 2016, que ahora pretende entrar en la justicia con una acción inconstitucional.

5.2.4 El valor agregado de este estudio

La mayoría de los análisis sobre las OSFLs investigan la presencia o ausencia de

herramientas de información disponible en sus sitios web, así como procedimientos éticos de esas instituciones. Kang y Norton (2004), por ejemplo, evalúan los sitios web de las 100 OSFLs más grandes de los Estados Unidos para determinar cuánto algunas herramientas como foros de discusión, e-mails de contactos, calendarios e informes anuales, entre otros, estaban presentes en los sitios web. Burger y Owens (2008) efectuaron un estudio con aproximadamente 300 entidades que operaban en Uganda con el objetivo de mostrar la discrepancia entre lo que las organizaciones decían y lo que estas realmente hacían (BURGER; OWENS, 2008).

En Brasil, la transparencia de las OSFLs aún es escasa. Rangel (2010), en asociación con la Asociación Brasileña de Organizaciones No Gubernamentales (ABONG), desarrolló un estudio para verificar la implementación de transparencia en los sitios web de 226 organizaciones brasileñas asociadas. Los resultados muestran que 62,9% de esas organizaciones informaron mediante equipo, mientras 17,26% presentaron informes anuales, 9,29% reportó el balance de cuentas y solo el 2,65% de las OSFLs hicieron explícito los indicadores fiscales y jurídicos en sus sitios web, como el CNPJ y la Inscripción Municipal y Estadual (RANGEL, 2010). Dicho estudio concluyó que la adopción de transparencia en aquel período aún estaba en “estado embrionario de desarrollo”

Brasil no es una excepción a nivel inter-

nacional. Waters (2009), con la ayuda de un equipo de cuatro analistas, evaluó el contenido de 160 sitios webs de OSFLs, extraído del ranking de la *Chronicles of Philanthropy*. En solo 47,5% constaban los nombres de los dirigentes del consejo administrativo y en solo el 11,9% aparecían los objetivos de la organización. Basados en la importancia para las OSFLs de implementar la transparencia de informaciones y utilizar Internet como herramienta de comunicación, los autores Rodríguez, Pérez y Godoy (2012) realizaron una evaluación de transparencia online de los sitios web de OSFLs de España. El estudio muestra que los proyectos realizados son divulgados en la mayoría de los sitios web de las OSFLs (52 %), pero que existe poco volumen de informaciones económicas (23 %) y actividades organizacionales (14 %). La relación de los dirigentes contaba en el 78 % de los sitios web (RODRIGUEZ; PEREZ; GODOY, 2012).

Los autores Raupp y Godoy (2013) sugieren que las OSFLs priorizan las informaciones sociales en detrimento de las financieras, siguiendo la tendencia de investigaciones anteriores de otros autores (RAUPP; GODOY, 2013). Los datos obtenidos sobre la transparencia de información financiera demuestran que el 79,79 % de los sitios web contenían informaciones sobre la recaudación anual de la entidad, sin embargo tan solo el 2,13% contenía informaciones sobre la asignación de los fondos recaudados para cada actividad (RAUPP; GODOY, 2013). Se concluyó que los portales de las OSFLs analizadas no eran capaces de pro-

porcionar niveles altos de transparencia, según los indicadores utilizados.

La literatura sobre la transparencia de las OSFLs aún es limitada. Pocos estudios tratan del tema y menos aún sobre la transparencia del uso del dinero público por esas organizaciones. La motivación para ese estudio fue generada a partir de la ausencia de esta discusión al respecto del uso del dinero público por las OSFLs.

5.3 Metodología

5.3.1 Unidades de análisis

Escogimos dos municipios de cada estado y, en todos esos municipios analizamos las dos mayores transferencias de recursos del gobierno federal para las OSFLs en el año 2015. Los municipios corresponden a la capital y la (segunda) ciudad más poblada de acuerdo con las estimativas del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE) de 2014. La Tabla 22 presenta las ciudades seleccionadas.

Los convenios son realizados por la administración pública con entidades públicas y entidades privadas. Fue necesario hacer una selección para obtener solo las OSFLs que recibieron recursos en 2015. Fueron seleccionadas tan solo tres naturalezas jurídicas de los 14 subgrupos de la Naturaleza Jurídica Especial – entidad sin fines de lucro, siguiendo la metodología utilizada por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) para la elaboración del Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Estas naturalezas jurídi-

Tabla 22 Lista de las ciudades seleccionadas.

UF	Capital	Mayor Municipio que no sea capital
Acre	Rio Branco	Cruzeiro do Sul
Alagoas	Maceió	Arapiraca
Amapá	Macapá	Santana
Amazonas	Manaus	Parintins
Bahia	Salvador	Feira de Santana
Ceará	Fortaleza	Caucaia
Distrito Federal	Brasília	-
Espírito Santo	Vitória	Serra
Goiás	Goiânia	Aparecida de Goiânia
Maranhão	São Luís	Imperatriz
Mato Grosso	Cuiabá	Várzea Grande
Mato Grosso do Sul	Campo Grande	Dourados
Minas Gerais	Belo Horizonte	Uberlândia
Pará	Belém	Ananindeua
Paraíba	João Pessoa	Campina Grande
Paraná	Curitiba	Londrina
Pernambuco	Recife	Jaboatão dos Guararapes
Piauí	Teresina	Parnaíba
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	São Gonçalo
Rio Grande do Norte	Natal	Mossoró
Rio Grande do Sul	Porto Alegre	Caxias do Sul
Rondônia	Porto Velho	Ji-Paraná
Roraima	Boa Vista	Rorainópolis
Santa Catarina	Florianópolis	Joinville
São Paulo	São Paulo	Guarulhos
Sergipe	Aracaju	Nossa Senhora do Socorro
Tocantins	Palmas	Araguaína

cas seleccionadas fueron los subtipos Fundación Privada (306-9), Organización Religiosa (322-0) y Asociación Privada (399-99). Así, es posible comparar los resultados de esa investigación con el Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil desarrollado por el IPEA.

De los datos recolectados, la ciudad de Varzea Grande, en Mato Grosso, fue la única que no presentó transferencia de recursos para OSFLs durante el periodo evaluado. Fueron descartados partidos políticos y entidades pertenecientes a órganos internacionales, y, debido a la ocurrencia de repetición de una entidad en dos diferentes ciudades, esa institución fue sustituida por la próxima entidad que más recibió transferencia de recursos públicos. El Anexo 1 presenta la lista de las OSFLs analizadas en ese estudio.

Fueron obtenidas las direcciones electrónicas de los sitios web de las organizaciones a través de una búsqueda en Internet por el nombre de la OSFLs. En el caso de que el sitio de la entidad no fuese identificado en esa búsqueda preliminar, era utilizado el número de CNPJ de la OSFLs y la dirección de su sede para realizar una segunda tentativa. En última instancia, fue buscada una dirección de e-mail o sitio web en el registro de la entidad en el Sistema de Gestión de Convenios y Contratos de Transferencias (SIN-CONV). Cuando la dirección electrónica no fuese encontrada en el plazo de 15 minutos de búsqueda, la organización era clasificada como no poseedora de un sitio web. De las 104 entidades seleccionadas, solo 73 tenían un sitio web.

Durante el mes de agosto de 2016, dos codificadores accedieron a la página web de cada organización para realizar una evaluación según la metodología de transparencia activa del Programa de Transparencia Pública (PTP) de la Fundación Getulio Vargas (FGV), adaptada a los criterios de la legislación relevante a convenios. Los resultados de los dos codificadores fueron comparados para evaluar el nivel de confiabilidad de las notas atribuidas a cada criterio de evaluación de cada OSFLs. Esa comparación mostró una concordancia de 97,37% en los criterios de escala binaria y de 98,63% en los criterios con escala de tres niveles, resultando en índices Kappa de 0.94 (s.e.=0.03, $p<0.001$) y 0.98 (s.e.=0.07, $p<0.001$) respectivamente. Estos resultados muestran niveles de concordancia casi perfectos (según la interpretación propuesta por Landis & Koch (1977), y estadísticamente significativos, lo cual sugiere que la codificación es altamente confiable y consistente, o sea, es muy poco probable que las notas de los codificadores reflejen una visión subjetiva.

5.3.2 Evaluación

La evaluación abarca los 8 principios de datos abiertos que usamos como base para nuestros análisis de transparencia activa. Cada codificador procuro identificar las informaciones en cada sitio web y en el caso de que esa herramienta estuviese en desarrollo o no fuese posible acceder a ella. Les sería atribuida la nota cero en todas las cuestiones. El criterio "completitud" tiene por objetivo evaluar

la disponibilización de informaciones y también subsume el grado de desagregación (datos primarios). Así como la evaluación de la transparencia activa estándar (se refiere al anexo del informe), la evaluación de completitud fue dividida en “completitud esencial” y “completitud no-esencial”. La completitud esencial hace referencia a las informaciones sin las cuales no hay ni un mínimo de transparencia y que son obligatorias según la legislación relevante:

- i) Nombre de la organización de la Sociedad Civil y Registro Nacional de Persona Jurídica (CNPJ).
- ii) Estatuto social actualizado.
- iii) Relación nominal actualizada de los dirigentes.
- iv) Copia integral de los convenios, contratos, término de las asociaciones, acuerdos, ajustes o instrumentos asociados.
- v) Situación de la rendición de cuentas o comprobantes financieros.
- vi) Valor total de la remuneración del equipo de trabajo y las funciones que sus integrantes desempeñan.

El ítem iv, que vuelve obligatoria la publicidad de la copia integral de los convenios, contratos, término de las asociaciones, acuerdos y ajustes o instrumentos asociados es el elemento más importante de la evaluación. Este ítem es de gran relevancia porque atiende a las obligaciones del Artículo 11 del Marco Regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil (MROSC), que vuelve pública la fecha de la firma, la identificación del ins-

trumento de la asociación, el órgano de la administración pública responsable, la descripción del objeto de la asociación y el valor total. La puntuación funciona de la siguiente manera:

Si el sitio web presenta el ítem iv), recibe la puntuación de 50.

Si presenta 2(dos) de 6 (seis) ítems, incluyendo el ítem iv), recibe la puntuación de 60.

Si presenta 3(tres) de 6 (seis) ítems, incluyendo el ítem iv), recibe la puntuación de 70.

Si presenta 4(cuatro) de 6 (seis) ítems, incluyendo el ítem iv), recibe la puntuación de 80.

Si presenta 5(cinco) de 6 (seis) ítems, incluyendo el ítem iv), recibe la puntuación de 90.

Si presenta todos los 6(seis) ítems, recibe la puntuación máxima, de 100 puntos.

En el caso de que el ítem iv (copia integral de los convenios) no fuera atendido, el sitio web recibe la nota 0 (cero), independientemente de presentar cualquier otro ítem. La lógica es que el convenio es la condición sine qua non siendo evaluada.

La evaluación de la completitud no-esencial verifica si están disponibles cuatro informaciones importantes de la investigación de Rodríguez, Pérez y Godoy (2012) sobre la transparencia activa de OSFLs. Dos de esas informaciones son de la categoría Transparencia Online de Actividades, siendo ellas el objetivo social y el plano anual de trabajo, y las otras dos son de la categoría Transparencia

Económica Online, esto es, el informe anual y el resultado de auditorías. A continuación la evaluación de la completitud no esencial:

Completitud no-esencial

- i) Objetivo social.
- ii) Informe anual de actividades.
- iii) Plan de trabajo con metas o previsión de presupuesto.
- iv) Resultados de inspecciones, auditorías, prestaciones y descuentos realizados por control interno y externo.

En términos de la lista de informaciones suplementarias:

Si presenta 3 o 4 ítems, recibe la nota 100.

Si presenta 2 de 4 ítems, recibe la nota 50.

Si presenta solo uno o ningún ítem, recibe la nota 0.

Para los ocho principios restantes, la evaluación fue semejante a la evaluación de transparencia activa, que está disponible en el anexo del informe.

Los resultados de los dos codificadores fueron testados para asegurar la congruencia y, si hubiese discrepancia entre las notas atribuidas a un mismo ítem de un mismo sitio web por los investigadores, se estipuló que la mayor nota sería considerada. La lógica es que, ante la duda, el sitio web evaluado deber ser beneficiado. Finalmente, para atribuir una nota final a cada sitio web, fue multiplicado el criterio de completitud esencial por la suma de los demás criterios, siendo el resultado convertido a una nota final en porcentaje. La

lógica de multiplicar los resultados totales por la completitud (esencial) viene de la literatura sobre la estructura de conceptos. El problema tradicional de los índices compuestos es que el proceso de agregación se descompensa cuando los elementos esenciales están ausentes. Eso acontece mucho cuando los índices son usados para medir políticas. Al contrario de conceptos, las políticas presentan diferentes partes interdependientes (MICHENER, 2015). Sin valores, por ejemplo, el ítem “gastos” no tiene sentido, de forma que, incluso si los gastos tienen una puntuación considerable en oportunidad, accesibilidad y no discriminación, cuando hubiese una multiplicación de los ítems, gastos tendría la puntuación nula, pues no presentó uno de los elementos esenciales.

Para más aclaraciones y para evaluar los órganos concedentes, fueron enviadas solicitudes de acceso a la información a través del portal Sistema Electrónico del Servicio de Información al Ciudadano (e-SIC) para todos los ministerios. La concesión del título de Organización de Sociedad Civil, la firma del convenio y la transferencia de recursos son realizadas junto a los ministerios pertinentes al tema tratado por la OSFLs. Para la solicitud, nos identificamos como investigadores de la FGV y evaluamos las respuestas según los estándares del Programa de Transparencia Pública, incluyendo la precisión de la respuesta y el plazo. El análisis de cada respuesta fue realizado por dos codificadores, y los resultados fueron comparados para evaluar la confiabilidad de las notas dadas por los investigadores. De esa comparación,

se obtuvo un porcentaje de concordancia de los codificadores de 94.2% y un índice Kappa de 0,90 (s.e.=0.09, $p < 0.001$). Esos resultados muestran una concordancia casi perfecta (según el criterio de Landis & Koch (1977)), y estadísticamente significativa, lo que sugiere que la evaluación es confiable. Sigue abajo el modelo de la solicitud:

Nos gustaría saber, con base en la Ley 12.527:

- i) Los textos integrales de las normas existentes que regulan el proceso de elección de las organizaciones de Sociedad Civil que recibirán recursos de este órgano vía convenio.
- ii) Los criterios que determinan qué organización de sociedad civil será escogida para firmar el contrato de convenio junto a este órgano.
- iii) ¿Hay algún servidor público o sector en este órgano responsable por la coordinación y/o fiscalización del proceso de elección de la organización de la Sociedad Civil que recibirá recursos vía convenio?

Además de las solicitudes de información, fue accedido el Registro de Entidades Privadas sin Fines de Lucro Impedidas (CEPIM), un banco de datos creado por la Contraloría General de la Unión que tiene como objetivo consolidar la relación de las entidades impedidas para recibir transferencias de recursos. El banco es la fuente de referencias para los órganos de la administración pública para consultar si una OSFL está apta para realizar nuevos convenios. Con los datos extraídos del CEPIM,

efectuamos un análisis para saber cuáles fueron los ministerios que más tuvieron OSFLs impedidas de realizar nuevos convenios y cuáles fueron los motivos principales para el impedimento.

5.4 Resultados

En el año 2015, el Gobierno Federal tuvo un gasto en transferencias de recursos públicos de R\$ 339 774 080 701,61. Los gastos con todas las organizaciones sin fines de lucro (OSFLs) en el año 2015 sumaron R\$ 8 265 850 139,85, correspondiendo a un porcentaje de 2,43% del total. El resultado presenta un porcentaje por debajo de lo esperado, sin embargo, aunque la asignación de recursos para OSFLs sea de pequeña proporción comparado el gasto total en transferencias, corresponde a más de R\$ 8 billones. Cabe resaltar la importancia de las transferencias entre el Gobierno Federal y los entes municipales y estatales, ya que los valores son significativamente superiores a los transferidos para las OSFLs.

Las OSFLs que fueron seleccionadas según las tres naturalezas jurídicas definidas en la metodología recibieron una cantidad de R\$ 6,134 billones en 2015. Las mayores liberaciones de recursos ocurrieron en los meses de marzo y diciembre, con valores respectivamente de R\$ 717 y R\$ 920 millones. El Gráfico 28 presenta los gastos mensuales con esas organizaciones.

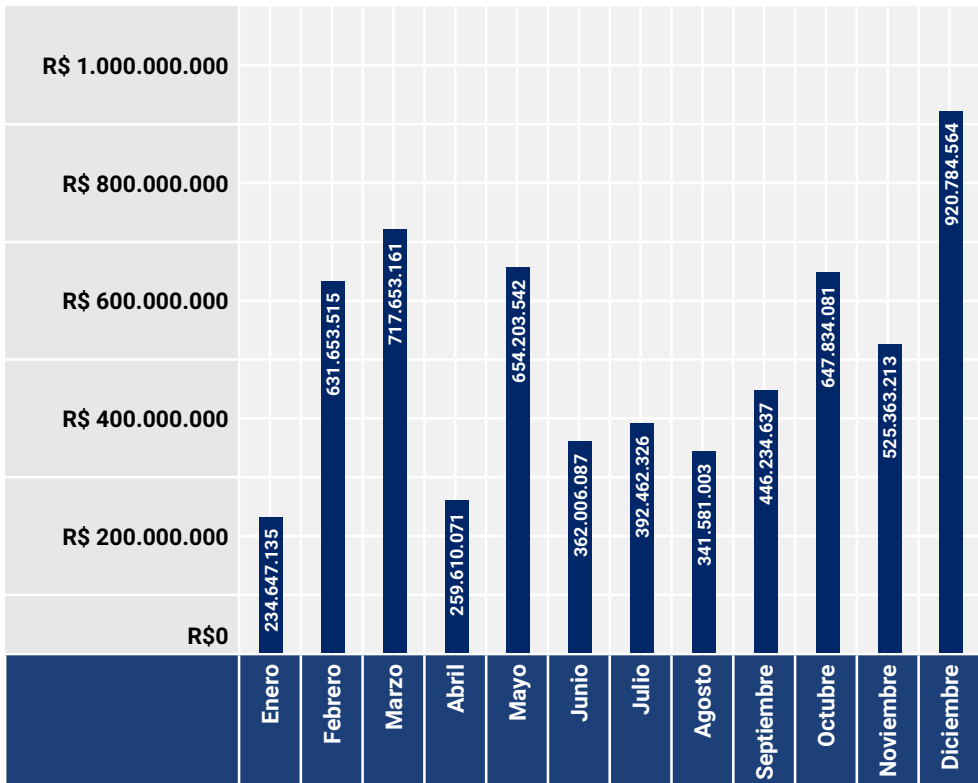
Durante la selección de las OSFLs que serían evaluadas, fueron extraídos del

Portal de la Transparencia todos los favorecidos de 2015. Los favorecidos fueron filtrados por naturalezas jurídicas seleccionadas en la metodología, restando 103 723 entidades. Al realizar la suma anual de transferencias para OSFLs, fue constatado que 103 029 entidades, sin repetición de CNPJ, recibieron recursos públicos federales y mantuvieron relaciones con la administración pública, sea directa o indirectamente, en el año de 2015. En el registro del Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil (Mapa OSC) consta que, 78 138 entida-

des mantuvieron relación con la administración pública. En el portal del Sistema de Gestión de Convenios y Contratos de Transferencia (SICONV) hay solo 10 183 ponentes⁶ con naturaleza jurídica de Organización de Sociedad Civil (OSC) debidamente registrados. El Mapa OSC y el SINCOV son herramientas importantes para el control de convenios con OSFLs, sin embargo, su implementación aún está en proceso y no abarca todos los convenios de la administración pública.

El portal Registro de Entidades Privadas Sin Fines de Lucro Impedidas (CEPIM) es

Gráfico 28 Transferencias mensuales para OSFLs seleccionadas en 2015.
Fuente: Portal da Transparência.



actualizado con informaciones por la Secretaría del Tesoro Nacional (STN), utilizando datos extraídos del Sistema Integrados de Administración Financiera del Gobierno Federal (SIAFI). Fue verificado que, desde el inicio de los registros en el portal, 2,752 OSFLs sufrieron sanciones de impedimento. Esas OSFLs realizaron convenios con el gobierno y presentaron irregularidades, siéndoles prohibido realizar nuevos convenios con el gobierno, contratos de transferencias o términos de asociación con la administración pública federal. El control principal de la OSFLs muestra ser una evaluación retrospectiva, realizada principalmente por una auditoría de cuentas. Los motivos para el impedimento de OSFLs están listados a continuación:

- Irregularidades en el Rendimiento de Cuentas (atraso, omisión o impugnación)
- Motivo no especificado.
- Instauración de TCE
- Irregularidades en la ejecución
- Incumplimiento del objeto (Total o parcial)
- Inscripción por decisión del TCU
- Presentó PC parcial
- Efectuó aplicación indebida en el mercado financiero

El principal motivo para los impedimentos fueron las irregularidades en la rendición de cuentas (atraso, omisión o impug-

nación). Irregularidades en la ejecución corresponden al 19,29% de los casos de impedimento, como es mostrado en el Gráfico 29. El rendimiento de cuentas se confirma como el medio principal de fiscalización y los Tribunales de Cuentas son los principales agentes fiscalizadores.

El Gráfico 30 presenta los ministerios que más tuvieron OSFLs impedidas. El Ministerio de Desarrollo Agrario fue el que tuvo más entidades impedidas, seguido por el Ministerio de Turismo y el Ministerio de Cultura. Las entidades impedidas de esos tres ministerios equivalen al 44,14% de todas las OSFLs impedidas. El Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación y el Ministerio de las Ciudades, que fueron los que más realizaron convenios, están, respectivamente en la 4ª, 5ª y 19ª posición.

5.4.1 Evaluación de transparencia pasiva

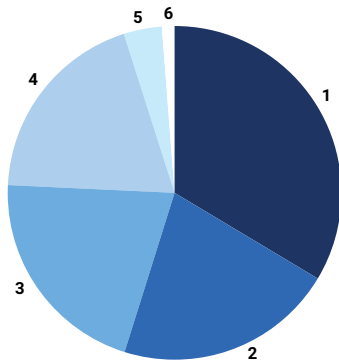
La Tabla 23 presenta los resultados de la evaluación de transparencia pasiva de los ministerios.

Todos los ministerios respondieron a las solicitudes, demostrando una gran eficiencia de los órganos públicos en el ámbito federal y de la plataforma e-SIC. Una confirmación de los pedidos fue automáticamente enviada por la entidad, junto con un número de protocolo exclusivo. La media de días hasta obtener una respuesta fue de 20,08 días.

De los 23 ministerios, 11 obtuvieron una

⁶ Disponible en: https://www.convenios.gov.br/siconv/ConsultarParticipe/PreenchaOsDadosDaConsultaConsultar.do?tipo_consulta=CONSULTA_COMPLETA. Recuperado el: 8 de agosto de 2016.

Gráfico 29 Justificación de impedimento de organizaciones. Fuente: Portal de Transparencia CEPIM. Disponible en: <http://www.portaltransparencia.gov.br/cepim/>.



1	Irregularidades na prestação de contas (atraso, omissão ou impugnação)	866	33,68%
2	Motivo não especificado	542	21,08%
3	Instauração de TCE	541	21,04%
4	Irregularidades na execução	496	19,29%
5	Inexecução do objeto (total ou parcial)	94	3,66%
6	Inscrição por decisão do TCU	28	1,09%
	Apresentou P.C. parcial e/ou final	3	0,12%
	Efetuoou aplicacao indevida no merc. financeiro	1	0,04%

Gráfico 30 OSCs Impedidas – por ministerio.

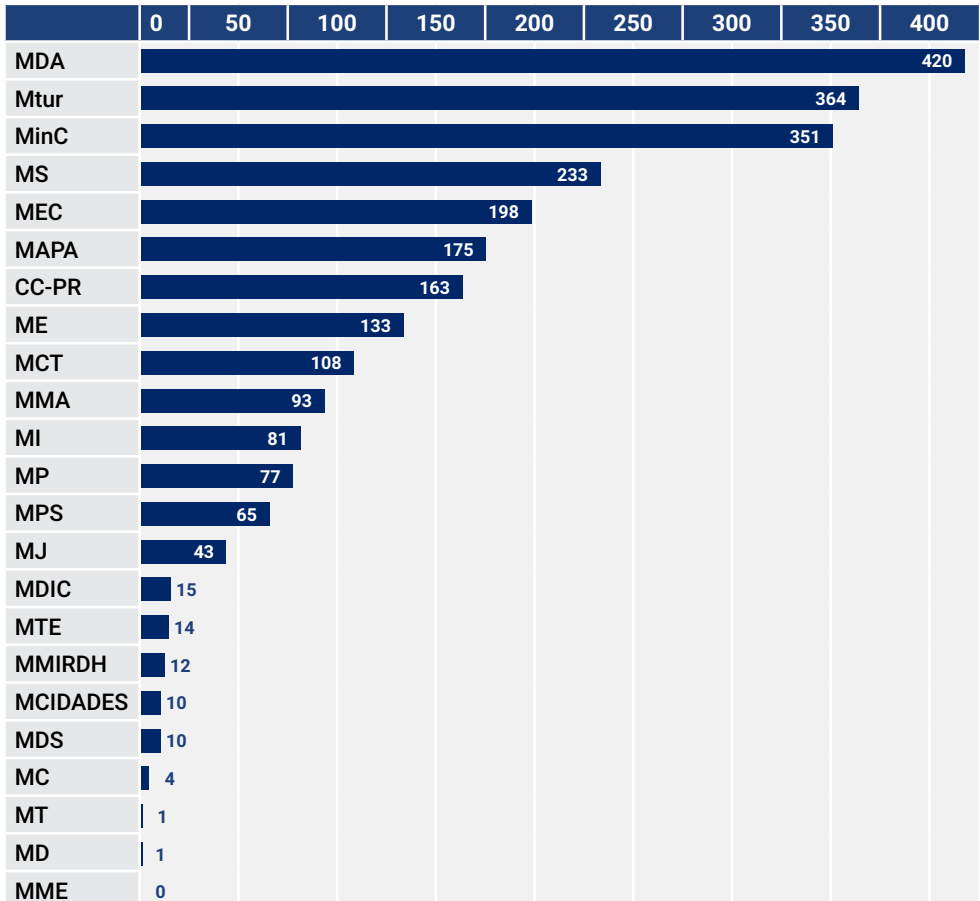


Tabla 23 Evaluación de transparencia pasiva del Poder Ejecutivo 2015.

Entidad evaluada	Días hasta la respuesta	¿Prorrogación del plazo solicitada?	¿El pedido fue negado?	Precisión Media de Respuesta
Ministerio de Agricultura, Pecuario y Abastecimiento	3	-	Não	50,00%
Ministerio de Comunicación	24	Não	Não	100,00%
Ministerio de las Ciudades	24	Não	Não	100,00%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	18	-	Não	100,00%
Ministerio de Defensa	13	-	Não	83,33%
Ministerio de Desarrollo Agrario	4	-	Não	100,00%
Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior	24	Não	Não	100,00%
Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre	34	Sim	Não	100,00%
Ministerio del Deporte	33	Sim	Não	100,00%
Ministerio de Educación	32	Sim	Sim*	0,00%
Ministerio de Hacienda	18	-	Sim*	0,00%
Ministerio de Integración Nacional	19	-	Sim*	0,00%
Ministerio de Cultura	24	Não	Não	100,00%
Ministerio de Justicia	7	-	Sim	33,33%
Ministerio de Medio Ambiente	17	-	Não	100,00%
Ministerio de Minas y Energía	24	Não	Sim*	0,00%
Ministerio de Planificación, Presupuestos y Gestión	5	-	Não	100,00%

Tabla 23 Continuación.

Entidad evaluada	Días hasta la respuesta	¿Prorrogación del plazo solicitada?	¿El pedido fue negado?	Precisión Media de Respuesta
Ministerio de la Seguridad Social	25	Não	Sim*	16,67%
Ministerio de Relaciones Exteriores	32	Sim	Não	66,67%
Ministerio de Salud	24	Sim	Não	66,67%
Ministerio de Transporte	24	Não	Não	50,00%
Ministerio de Trabajo y Empleo	24	Não	Não	100,00%
Ministerio de Turismo	10	-	Não	66,67%

evaluación del 100,00% en la precisión de la respuesta, o sea, las respuestas fueron satisfactorias y atendieron a lo que fue solicitado.

El Ministerio de Educación fue el único en negar integralmente la solicitud de acceso a la información con la justificación de que la solicitud era genérica, requiriendo especificar los acuerdos. Los otros ministerios que negaron el pedido integralmente fueron, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Integración Nacional y el Ministerio de Hacienda, que declinaron competencia en el tema por no poseer ningún convenio en vigencia.

En la Tabla 24, las puntuaciones atribuidas a las respuestas de los ministerios para cada ítem de la pregunta de la solicitud de acceso a la información son mostradas.

La precisión media por respuesta fue obtenida descartando los pedidos negados. Los ministerios enviaron las normas

integrales, ya fuese por documentos adjuntos en .pdf o mediante el enlace para la legislación disponible en Internet. La precisión media del primer ítem fue del 100% para los que respondieron, todas las respuestas habiendo sido consideradas satisfactorias.

El ítem II, que aborda cuáles son los criterios de selección de OSFLs que recibieron recursos, por otro lado, tuvo una precisión media inferior. Según las respuestas de los ministerios a los requerimientos de solicitud a la información, el proceso de selección de las entidades privadas que reciben recursos del gobierno ocurre por convocatoria pública (Artículo 24 de la Ley 13.019/2014 y Artículo 8° del Decreto 8.726/2016) o en la hipótesis de inviabilidad de competición, esa ausencia será justificada por el gestor (Art. 32 de la Ley 13.019/2014). Cada convocatoria pública es específica para el convenio, no habiendo un modelo es-

Tabla 24 Evaluación pasiva Ministerio, dividida por ítem del pedido de solicitud de acceso a la información.

Entidad auditada	Ítem I	Ítem II	Ítem III
Ministerio de Agricultura, Pecuario y Abastecimiento	●	◐	○
Ministerio de Comunicación	●	●	●
Ministerio de las Ciudades	●	●	●
Ministerio de Ciencia y Tecnología	●	●	●
Ministerio de Defensa	●	◐	●
Ministerio de Desarrollo Agrario	●	●	●
Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior	●	●	●
Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre	●	●	●
Ministerio del Deporte	●	●	●
Ministerio de Educación	●	●	●
Ministerio de Hacienda	●	●	●
Ministerio de Integración Nacional	●	●	●
Ministerio de Cultura	●	●	●
Ministerio de Justicia	●	○	○
Ministerio de Medio Ambiente	●	●	●
Ministerio de Minas y Energía	●	●	●
Ministerio de Planificación, Presupuestos y Gestión	●	●	●
Ministerio de la Seguridad Social	●	●	●
Ministerio de Relaciones Exteriores	●	◐	◐
Ministerio de Salud	●	●	○
Ministerio de Transporte	●	○	◐
Ministerio de Trabajo y Empleo	●	●	●
Ministerio de Turismo	●	◐	◐
Precisão Média	100%	82.35%	79.41%

● 100 ◐ 50 ○ 0 ● negado

tándar. La precisión media de la respuesta fue del 82,35%, teniendo solo el Ministerio de Transporte obtenido una nota 0.

Para el ítem III, la precisión media de la respuesta fue del 79,41%. Aunque tres

cuartos de las respuestas hayan sido satisfactorias, ninguna respuesta señaló el responsable o identificó una comisión de evaluación y fiscalización de convenios. Las comisiones de selección son

organizadas a cada convocatoria, no teniendo un grupo fijo de funcionarios dentro de los ministerios que cuide de ese tema. Esa pregunta fue la que más obtuvo notas 0, pertenecientes al Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento, que proporcionaron respuestas insatisfactorias.

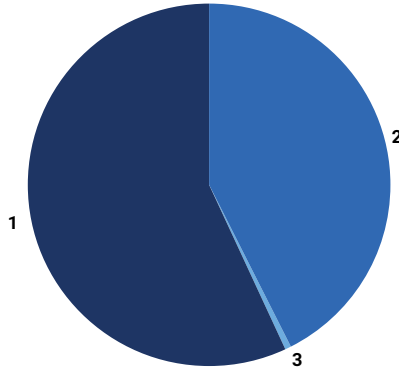
5.4.2 Evaluación de la transparencia activa

En el año 2015, fueron transferidos R\$ 1 779 994 753,98 a las 104 OSFLs que evaluamos. Eso representa el 29,02% de todos los recursos transferidos en Brasil por la administración pública a las OSFLs seleccionadas en esta investigación. De esas 104 entidades, solo 73 (70,19%) poseían sitios web. De las 73 OSFLs, solo 18 obtuvieron una nota de evaluación diferente de cero (24,66% de las que tenían sitios web). Eso significa que los sitios web de 55 OSFLs (75,34% del total evaluado) no presentan los criterios mínimos para recibir una nota en la evaluación. Estas entidades recibieron R\$ 991 945 264,82 en recursos públicos, correspondiendo al 55,73% de los recursos totales de las entidades analizadas en este estudio. Otras 31 OSFLs (29,81% de las 104 entidades analizadas) no poseían una página web en Internet, pero corresponden a un parcela 0,36% del total de recursos transferidos a OSFLs seleccionadas. Son, en total, 86 entidades que no divulgan apropiadamente las informaciones sobre el recibimiento y utilización de recursos públicos. En re-

sumen, 56,09% de los recursos públicos destinados a las OSFLs estudiadas no presentan criterios mínimos de transparencia. El Gráfico 31 presenta los datos referentes a los recursos destinados a las OSFLs evaluadas.

De las 31 entidades que no poseían sitio web, 27 correspondían al Ministerio de Educación, 3 al Ministerio de Salud, y 1 al Ministerio de Justicia. Del Ministerio de Educación, las OSFLs eran, su mayoría, cajas escolares, consejos escolares y asociaciones de padres y maestros. Existe la posibilidad, según la Ley de Acceso a la Información Pública (LAI), de que la OSFLs alegue no poseer medios para publicar informaciones en una página en Internet. Sin embargo, durante la investigación hubo el ejemplo de dos escuelas que adoptaron el modelo de blog, habiendo un blog recibido más de 3500 visitas y otro creado una sección específica para transparencia. Infelizmente ningún de los dos blog atendieron a los criterios mínimos, pero su existencia demuestra el interés por parte de la administración escolar de intentar dar publicidad a las informaciones y el número de visitas demuestra el interés por parte de los usuarios en acceder a esas informaciones.

De las 54 entidades que no alcanzaron los criterios mínimos para recibir una puntuación por encima de cero, 32 corresponden al Ministerio de Salud, en seguida están los Ministerios de Educación y Ciencia y Tecnología, con respectivamente, 7 y 6 entidades. Esas OSFLs representan 55,73 % de los recursos en

Gráfico 31 Recursos destinados en 2015 – por ministerio.

1	55.73%	Não atenderam aos critérios mínimos	R\$991.945.264,82
2	43.91%	Atenderam aos critérios mínimos	R\$781.559.544,69
3	0.36%	Não possuem website	R\$6.489.944,47

estudio. Gran parte de estos están destinados a la asistencia ambulatoria y hospitalaria, en ese caso R\$ 629 570 566,45, y las OSFLs que realizan los servicios de salud no presentan niveles mínimos de transparencia activa.

Vemos abajo, en la Tabla 25, la evaluación de las 72 OSFLs que poseían sitios web disponibles.

De las OSFLs analizadas, el 31,51% presentó el CNPJ en su página en internet. El mejor ejemplo fue la Fundación Antonio Jorge Dino, que poseía el CNPJ como nota al pie de la página principal. Otra buena alternativa es presentar todos los

datos de nombre de la Organización de la Sociedad Civil, CNPJ, dirección y medios para contacto en una única página.

En el 38,36% de los sitios webs estaba presente el estatuto social, ya fuese disponible en una copia en archivo .pdf o en una pestaña específica de la página. La relación nominal de los dirigentes estaba presente en el 68,49% de los sitios analizados, en los mejores ejemplos el organigrama estaba disponible junto con la relación de los dirigentes. Algunas OSFLs de investigación científica colocaron a disposición también el curriculum lattes de sus dirigentes.

Tabla 25 Evaluación de la transparencia activa de las OSFLs en 2015.

Razón Jurídica	CNPJ	Estatuto social	Relación nominal de los dirigentes	Copia integral de los Convenios	Rendición de cuentas	Remuneración equipo	Objetivo social	Informe anual	Plan de trabajo con metas	Resultado de auditorías	Deficientes	Enlace Portal de Transparencia	Oportunidad	No discriminación
Asociación Benéfica De Campo Grande [Santa Casa]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●
Asociación Benéfica Douradense [Hospital Evangélico Dr. E Sra. Goldsby King]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○
Asociación Da Escola Municipal Benedito Canuto Braga [Associação Bom Viver]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	●
Asociación De Pais E Amigos Dos Excepcionais De S. Luiz	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Asociación De Proteção A Maternidade E A Infância De Cuiabá [Hospital Geral E Maternidade De Cuiabá]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	●
Asociación Evangélica Benéfica De Londrina [Hospital Evangélico De Londrina]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	○	●
Asociación Evangélica Benéfica Espiritosantense - AEBES [Hospital Evangélico De Vila Velha]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Asociación Piauiense De Combate Ao Câncer	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○
Asociación Programa Um Milhão De Cisternas Para O Semiárido [AP1MC]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●

● possui atributo ● no possui atributo ● 100 ○ 50 ○ 0

Tabla 25 Continuación.

Razón Jurídica	CNPJ	Estatuto social	Relación nominal de los dirigentes	Copia integral de los Convenios	Rendición de cuentas	Remuneración equipo	Objetivo social	Informe anual	Plan de trabajo con metas	Resultado de auditorías	Deficientes	Enlace Portal de Transparencia	Oportunidad	No discriminación
Benemérita Sociedade Portuguesa Beneficente Do Para [Hospital D Luiz I]	●	●	●		●	●	●	●	●	●	○	○	○	●
Caixa Escolar Francisco Rafael Campos	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	●
Caixa Escolar Municipal Professora Olga Del Favero	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	●
Casa De Saúde Santa Marcelina [Hospital Santa Marcelina De Rondônia]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Centro De Defesa Dos Direitos Da Criança E Do Adolescente Gloria De Ivone [CEDECA]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Centro de Gestão e Estudos Estratégicos	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●
Centro Espirita Nosso Lar Casas André Luiz	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Confederação Brasileira De Atletismo	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Congregação Das Filhas De Nossa Senhora Stella Maris	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	●
Conselho de Escola Da E.M.E.F. Governador Carlos Lindemberg	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Conselho De Escola Da E.M.E.F. Ismenio De Almeida Vidigal	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	●
Conselho Escolar Da E.E.I.E.F. Economista Rubens Vaz Da Costa	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	●
Conselho Nacional De Secretarias Municipais De Saúde [CONASEMS]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	○
Fund. Centro De Análise Pesq. e Inovação Tecnológica [FUCAPI]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●

Tabla 25 Continuación.

Razón Jurídica	CNPJ	Estatuto social	Relación nominal de los dirigentes	Copia integral de los Convenios	Rendición de cuentas	Remuneración equipo	Objetivo social	Informe anual	Plan de trabajo con metas	Resultado de auditorías	Deficientes	Enlace Portal de Transparencia	Oportunidad	No discriminación
Fund. Centros de Referência em Tecnologias Inovadoras [Fundação CERTI]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Fund. Hospital Da Agro-Ind Do Açúcar e do Alcool de AL	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Fundación Antônio Jorge Dino [Instituto Maranhense De Oncologia Aldenora Bello]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Fundación Assistencial Da Paraíba- FAP [Hospital Escola da FAP]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○
Fundación Cearense De Pesquisa E Cultura [FCPC]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●
Fundación Cultural E De Fomento A Pesquisa, Ensino E Extensão - FADEX	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Fundación Da Universidade Federal Do Paraná Para O Desenvolvimento Da Ciência, Tecnologia E Da Cultura [FUNPAR]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	○
Fundación De Amparo A Pesquisa E Extensão Universitária	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Fundación de Amparo E Desenvolvimento Da Pesquisa [FADES]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	○
Fundación de Apoio A Pesquisa [FUNAPE]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	○
Fundación De Apoio A Pesquisa Ao Ensino E A Cultura [FAPEC]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Fundación De Apoio Científico E Tecnológico Do Tocantins [FAPTO]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●

Tabla 25 Continuación.

Razón Jurídica	CNPJ	Estatuto social	Relación nominal de los dirigentes	Copia integral de los Convenios	Rendición de cuentas	Remuneración equipo	Objetivo social	Informe anual	Plan de trabajo con metas	Resultado de auditorías	Deficientes	Enlace Portal de Transparencia	Oportunidad	No discriminación
Fundação de Apoio da Universidade Federal do RGS [FAURGS]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	●
Fundación de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino, Pesquisa e Extensão Universitária no Acre [FUNDAPE]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	●
Fundación De Apoio Universitário	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	○	●
Fundación De Beneficência Hospital De Cirurgia [Hospital De Cirurgia]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○
Fundación De Desenvolvimento Da Pesquisa	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Fundação Guimarães Duque	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	○	●
Fundación Napoleão Laureano [Hospital Napoleão Laureano Mantido Pela Fund. Laureano]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Fundación Parque Tecnológico Da Paraíba [PAQTC-PB]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●
Fundación Universidade De Caxias Do Sul [Hospital Geral De Caxias Do Sul]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Fundación Universidade De Caxias Do Sul [UCS]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Fundación Universitária Mendes Pimentel [FUMP - Estabelecimento Unificado]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●
Instituição Bethesda	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●
Instituto Alcides D' Andrade Lima [Hospital Memorial Guararapes]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	○

Tabla 25 Continuación.

Razón Jurídica	CNPJ	Estatuto social	Relación nominal de los dirigentes	Copia integral de los Convenios	Rendición de cuentas	Remuneración equipo	Objetivo social	Informe anual	Plan de trabajo con metas	Resultado de auditorías	Deficientes	Enlace Portal de Transparencia	Oportunidad	No discriminación
Instituto Alcides D' Andrade Lima [Hospital Memorial Jaboatão]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Instituto Brasileiro Do Mar [IBRAMAR]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Instituto De Medicina Integral Professor Fernando Figueira [IMIP]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Instituto de Proteção e Assistência a Infância do RN [Hospital Infantil Varela Santiago]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Instituto De Tecnologia E Pesquisa [ITP]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Instituto Walfredo Guedes Pereira	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	○	●
Irmandade Beneficente da Santa Casa da Misericórdia de Fortaleza [Santa Casa]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●
Irmandade Da Santa Casa De Londrina [Hospital Santa Casa]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Irmandade Da Santa Casa De Misericórdia De Porto Alegre	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Liga Alagoana Contra a Tuberculose	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●
Liga Álvaro Bahia Contra a Mortalidade Infantil	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Liga Norte Rio-grandense Contra O Câncer [Liga Norte Rio-grandense Contra O Câncer]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Missão Evangélica Caiua [Missão Caiua]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	○	○

Tabla 25 Continuación.

Razón Jurídica	CNPJ	Estatuto social	Relación nominal de los dirigentes	Copia integral de los Convenios	Rendición de cuentas	Remuneración equipo	Objetivo social	Informe anual	Plan de trabajo con metas	Resultado de auditorías	Deficientes	Enlace Portal de Transparencia	Oportunidad	No discriminación
Monte Tabor Centro Ítalo Brasileiro de Promoção Sanitária [Hospital São Rafael]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Movimento de Organização Comunitária [MOC]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Organização Brasileira para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Controle do Espaço Aéreo - CTCEA	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Pastoral da Criança	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●
Rede Nacional De Ensino E Pesquisa [RNP]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Santa Casa de Misericórdia [Hospital D Pedro De Alcântara]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Santa Casa De Misericórdia De Goiânia [Santa Casa De Misericórdia De Goiânia]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○
Sociedade Beneficente Da Santa Casa De Misericórdia	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Sociedade Brasileira Para O Progresso Da Ciência [SBPC]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●
Sociedade De Proteção A Maternidade E A Infância De Parnaíba	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Sociedade Educacional De Santa Catarina [SOCIESC]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
SPDM - Associação Paulista Para O Desenvolvimento da Medicina [Hospital São Paulo]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●

● possui atributo ● não possui atributo ● 100 ● 50 ○ 0

El ítem de mayor importancia, la presencia de la copia integral de los convenios y otros instrumentos, está presente en solo el 24,66% de los sitios web de las organizaciones. Sitios que presentaban las copias de los contratos, en todos los casos, poseían una página dedicada exclusivamente a la transparencia. La situación de rendición de cuentas o la presencia de comprobantes financieros era un poco más común, estaban presentes en el 34,25% de los sitios de las OSFLs.

La divulgación de la remuneración del equipo de trabajo, obligación según el nuevo MROSC, fue el ítem de las informaciones esenciales que presentó el menor porcentaje de presencia en los sitios de la OSFLs. La divulgación de la remuneración del equipo de trabajo se dio en solo el 15,07% de los sitios web. Ya el 39,73% de las OSFLs presentaron informes anuales. Los informes en su mayoría describen las actividades realizadas por las organizaciones y aun son el principal medio de obtener informaciones sobre las OSFLs. Así como en la investigación de Rodríguez, Pérez, y Godoy (2012), la mayoría de los sitios web de las OSFLs contenían el objeto social de la organización. La descripción de sus objetivos y programas estaban presentes en el 65,3% de los correos electrónicos. Un plan de trabajo con metas fue el ítem de la completitud de informaciones más escaso en la evaluación, presente en solo el 13,70% de los sitios web analizados. La divulgación de un plan de trabajo aún es reducido, como fue constatado también en la investigación de Rodríguez, Pérez y Godoy (2012). La

fundación de Apoyo a la Investigación poseía un plano de trabajo actualizado, sirviendo como un buen ejemplo. Por último, en la cuestión de completitud, el 19,18% de los sitios webs estaban presentes los resultados de auditorías internas y externas, normalmente encontrados juntos de la rendición de cuentas o del comprobante financiero.

Las funciones de accesibilidad para deficientes físicos estaban presentes en solo el 2,84% de los sitios web. Solo dos portales presentaron la funcionalidad completa, el sitio de la Fundación de Desarrollo a la Investigación y de la Red Nacional de Enseñanza e Investigación. Esas dos OSFLs fueron las que obtuvieron las notas más altas en la evaluación consolidada.

Se planteó la hipótesis que la mayoría de los sitios webs de las OSFLs no contenían las informaciones obligatorias por ley porque no eran actualizadas periódicamente. Sin embargo, según los resultados obtenidos, esa hipótesis puede ser descartada ya que el 66,7% de esos instrumentos son actualizados periódicamente, contando con actualizaciones en los últimos 30 días, y otros 13,70% contenían actualizaciones en los últimos 90 días. El incumplimiento de la ley no puede ser justificado por la mayoría de las OSFLs por dificultades en la actualización de los sitios web considerando que la mayoría de las entidades actualizan ese recurso periódicamente con noticias y publicidad de sus acciones.

Por último, el criterio de No Discriminación fue cumplido por la gran mayoría de

las OSFLs. De los sitios web evaluados, el 84,7% no solicitaban datos personales para obtener informaciones. Dos casos importantes para la discusión son el sitio web del Centro Espirita Nuestro Hogar Casas André Luiz que solicitó el e-mail personal para poder tener acceso al archivo conteniendo el Estatuto Social y la página web de la Fundación de Amparo y Desarrollo de Investigaciones, que negó el acceso a un proyecto del Prorector, mostrando el mensaje: "Error detectado: su acceso a esta opción fue prohibido". La Tabla 26 presenta las OSFLs que obtuvieron las mejores evaluaciones.

La Red Nacional de Enseñanza e Investigación, que quedó en primer lugar en el ranking, además de ser uno de los dos sitios webs que presentaron por completo los criterios de accesibilidad para deficientes físicos, posee un fórum de discusión, abriendo oportunidad para la Sociedad Civil de opinar y participar de las decisiones de la organización. La Pastoral da Criança, otro buen ejemplo, proporcionó el texto integral de la LAI en su sitio web y en cada ítem, creó un hipervínculo para una página con las informaciones deseadas.

Tabla 26 Ranking de las OSFLs con las mejores evaluaciones en 2015.

Razón Jurídica	Evaluación
Rede Nacional de Ensino e Pesquisa - RNP	90,00%
SPDM - Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina [Hospital São Paulo]	81,00%
Centro de Gestão e Estudos Estratégicos	72,00%
Pastoral da Criança	72,00%
Fundação Universitária Mendes Pimentel [FUMP - Estabelecimento Unificado]	64,00%
Fundação Parque Tecnológico da Paraíba [PAQTC-PB]	63,00%
Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária	60,00%
Fundação de Apoio da Universidade Federal do RGS [FAURGS]	60,00%
Associação Beneficente de Campo Grande [Santa Casa]	56,00%
Fundação Cultural e de Fomento à Pesquisa, Ensino e Extensão - FADEX	45,00%
Liga Alagoana Contra a Tuberculose	42,00%
Fundação Guimaraes Duque	40,00%
Fundação de Apoio a Pesquisa [FUNAPE]	36,00%
Fundação de Apoio Científico e Tecnológico do Tocantins [FAPTO]	36,00%
Irmandade Beneficente da Santa Casa da Misericórdia de Fortaleza [Santa Casa]	36,00%
Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa [FADESP]	28,00%
Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira [IMIP]	24,00%
Instituto de Tecnologia e Pesquisa [ITP]	20,00%

5.5 Conclusión

El presente estudio investigó la transparencia de la utilización de los recursos públicos destinados a las Organizaciones Sin fines de Lucro (OSFLs). Más específicamente, examinó la implementación de la asignación de recursos y la fiscalización de los convenios a nivel federal; y, en qué medida las OSFLs cumplen la Ley de Acceso a la Información Pública (LAI) y el nuevo Marco Regulatorio de las Organizaciones de Sociedad Civil (MROSC). Las evidencias muestran que la transferencia de recursos federales para OSFLs aún es relativamente baja si la comparamos con el total de transferencias realizadas por la administración pública. Ese total corresponde al 2,43% de todas las transferencias en 2015, siendo que los recursos destinados a las OSFLs en ese período sobrepasan el valor de R\$ 8 billones. Por más que esta investigación evidencie buenos ejemplos de implementación de la transparencia, como es el caso de la Red Nacional de Enseñanza e Investigación, que posee una página dedicada a la transparencia actualizada, la gran mayoría de las entidades aun no parecen preocupadas con las obligaciones legales de transparencia.

El proceso de control de las inversiones de estos recursos se inicia en la selección de las OSFLs que firmaron convenios con el gobierno federal. A partir de las respuestas de los ministerios a los pedidos de acceso a la información es posible percibir que las normas son conocidas, pero el proceso de selección y

fiscalización aún no está bien definido. La Ley MROSC, fruto del debate entre entidades públicas, privadas y la Sociedad Civil, busco subsanar los problemas de selección, fiscalización y control de las OSFLs. La implementación del Sistema de Gestión de Convenios y Contratos de Transferencia (SICONV) aún está en proceso, y los resultados de ese estudio comprueban que ese sistema aún no presenta todos los convenios realizados por la administración pública federal.

Este estudio encontró diversas dificultades en el proceso de recogida de datos, incluyendo la ausencia de estándares de las informaciones buscadas en sitios webs de las OSFLs y la dificultad de extracción de los datos del Portal de la Transparencia y del SINCONV. Para tener acceso a esos datos fue necesario realizar una descarga de los gastos que el gobierno tuvo en las organizaciones sin fines de lucro en cada mes de 2015. Tras esto, fue necesario sumar el valor de todas las parcelas de la liberación de asignaciones para esas organizaciones, obtener la naturaleza jurídica de todas las organizaciones asociándolas con las organizaciones que recibieron fondos en el período evaluado para, finalmente, seleccionar las organizaciones que harían parte del estudio. El proceso establece grandes dificultades para el ciudadano que no domina la informática.

El estudio también presenta algunas limitaciones. La muestra utilizada es relativamente pequeña y la metodología implementada – desarrollada por el Programa

de Transparencia Pública de la FGV – es muy rigurosa, lo que llevó a entidades que no presentasen elementos básicos como la copia integral del convenio, a puntuaciones significativamente bajas. Este estudio también es prospectivo, en el sentido que diferentes puntos evaluados corresponden al MROSC, una ley que entrará en vigor en enero de 2017. No obstante, el hecho de que tan solo en 18 de las 73 OSFLs con los mayores convenios de Brasil presentaron una nota por encima de cero en la evaluación – y que

32 de las OSFLs analizadas ni siquiera tengan sitio web- comprueba que existen graves deficiencias en el sistema de transparencia actual

Finalmente, esperamos que este importante tema sea mejor desarrollado y abordado por la comunidad científica en el futuro. A partir de este estudio es posible percibir la vasta riqueza de datos a ser explotados, aunque que el cumplimiento de la transparencia sea aun precario.

Referencias

ADCOCK, R.; COLLIER, D. **Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research.** *American Political Science Review*, v. 95, n. 3, p. 529–546, 2002.

ARATO, A. **Representação, Soberania Popular e Accountability.** *Lua Nova*, n.55-56, pp. 85-103. 2005.

BARREIROS, L. **MPF/AL denuncia ONG por desvio de recursos.** Ministério Público Federal, de agosto de 2007.

BRASIL. **Decreto 7724**, 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. *Diário Oficial da União, Brasília*, 16 mai. 2012, Seção 1, Edição Extra, p. 1.

BRASIL. **Decreto 8.726**, 27 de abril de 2015 Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. *Diário Oficial da União, Brasília*, 28 abr. 2015, Seção 1, p. 18.

BRASIL. **Lei 12.527**, 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de

2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Brasília*, 18 nov. 2011, Seção 1, Edição Extra, p. 1.

BRASIL. **Lei 13.019**, 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. *Diário Oficial da União, Brasília*, 01 ago. 2014, Seção 1, p. 1.

BRASIL. **Portaria Interministerial 507**, 24 de novembro de 2011. Regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União. *Diário Oficial da União, Brasília*, 28 de nov. 2011, Seção 1, p. 85.

BURGER, R.; OWENS, T. **Promoting**

Transparency in the NGO Sector: Examining the Availability and Reliability of Self-Reported Data. World Development, v. 38, n. 9, p. 1263–1277, set. 2010.

PÉREZ, C.; RODRÍGUEZ, M.; HERNÁNDEZ, A. M. **e-Government process and incentives for online public financial information.** Online Information Review, v. 32, n. 3, p. 379–400, 2008.

CAMPOS, L. et al. **Performance evaluation in non-governmental organizations (NGOs): An analysis of evaluation models and their applications in Brazil.** VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, v. 22, n. 2, p. 238–258, 2011.

CARVALHO, J.; COELHO, H. **Nova Clínica da Família do Rio será gerida por OS investigada pelo MP-RJ.** Rio de Janeiro, 19 jan. 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS; O. S. C. **O dinheiro das ONGs: Como as Organizações da Sociedade Civil sustentam suas atividades - e porque isso é fundamental para o Brasil.** São Paulo: ABONG, 2014, 56 p.

DOLSAK, N.; PRAKASH, A. **NGOs are great at demanding transparency. They're not so hot at providing it.** Washington Post, 22 fev. 2016.

DORA, D. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: cenário Atual e Estratégias de Avanço.** 2013.

DURÃO, J. E. **CPI das ONGs: iniciativa com defeito de nascença.** Le Monde Diplomatique Brasil. de dezembro de 2007.

EBRAHIM, A. **Accountability In Practice**

Mechanisms for NGOs. World Development, v. 31, n. 5, p. 813–829, 2003.

EGGERT, A.; HELM, S. **Exploring the impact of relationship transparency on business relationships: A cross-sectional study among purchasing managers in Germany.** Industrial Marketing Management, v. 32, n. 2, p. 101–108, 2003.

RODRÍGUEZ, M.; PÉREZ, M.; GODOY, M. **Determining Factors in Online Transparency of NGOs: A Spanish Case Study.** VOLUNTAS: International Journal of Voluntary & Nonprofit Organizations, v. 23, n. 3, p. 661–683, set. 2012.

GERRING, J. **What Makes a Concept Good? A Criterial Framework for Understanding Concept Formation in the Social Sciences.** Polity, v. 31, n. 3, p. 357–393, 1 abr. 1999.

GLOBO. **Entenda a Operação Voucher, da PF, que prendeu o número 2 do Turismo.** Política, 9 ago. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/08/entenda-operacao-voucher-da-pf-que-prendeu-o-numero-2-do-turismo.html>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

GLOBO. **TCM investiga fraudes de mais de R\$ 10 milhões em hospitais do Rio. Rio de Janeiro, 14 maio 2015.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/05/tcm-investiga-fraudes-de-mais-de-r-10-milhoes-em-hospitais-do-rio.html>>. Acesso em: 15 jul 2016.

GOERTZ, G. **Social Science Concepts: A User's Guide.** Princeton, N.J: Princeton University Press, 2006.

GREENLEE, J. et al. **An investigation of fraud in nonprofit organizations: Occur-**

rences and deterrents. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2007.

GUERREIRO, G. **CPI das ONGs acaba sem votar relatório nem apontar culpados.** Folha de S. Paulo, 2 nov. 2010.

GUTIÉRREZ-NIETO, B.; FUERTES-CALLÉN, Y.; SERRANO-CINCA, C. **Internet reporting in microfinance institutions.** *Online Information Review*, v. 32, n. 3, p. 415–436, 2008.

HACKLER, D.; SAXTON, G. D. **The Strategic Use of Information Technology by Nonprofit Organizations: Increasing Capacity and Untapped Potential.** *Public Administration Review*, v. 67, n. 3, p. 474–487, 1 maio 2007.

IBGE. **Estimativa de população 2014.** Rio de Janeiro, IBGE, 2014.

JORDAN, L. **Mechanisms for NGO accountability.** *Global Public Policy Institute (GPPI), GPPI Research Papers*, v. 2005, n. 3, [s.d.].

KANG, S.; NORTON, H. E. **Nonprofit organizations' use of the World Wide Web: are they sufficiently fulfilling organizational goals?** *Public Relations Review*, v. 30, n. 3, p. 279–284, set. 2004.

KEATING, E. K.; FRUMKIN, P. **Reengineering nonprofit financial accountability: Toward a more reliable foundation for regulation.** *Public Administration Review*, v. 63, n. 1, p. 3–15, 2003.

LANDIS, J. R.; KOCH, G. G. **The measurement of observer agreement for categorical data.** *Biometrics*, p. 159–174, 1977.

LEE, R.; BLOUIN, M. **Towards a Model of Web Disclosure Adoption by Nonprofit**

Organizations. 2014.

MADSEN, P. **Dynamic transparency, prudential justice, and corporate transformation: Becoming socially responsible in the internet age.** *Journal of Business Ethics*, v. 90, n. 4, p. 639–648, 2009.

MAGALHÃES, L.; SCHMITT, L. **MP investiga se saques de ONG alimentaram esquema de corrupção atribuído a Beethlem.** *O Globo*, 10 jul. 2015.

MICHENER, G. **Policy Evaluation via Composite Indexes: Qualitative Lessons from International Transparency Policy Indexes.** *World Development*, v. 74, p. 184–96, 2015.

MONTERRAT, L. **El reto de la comunicación en el tercer sector no lucrativo.** *Revista española del tercer sector*, n. 8, p. 17–38, 2008.

MURTAZA, N. **Putting the Lasts First: The Case for Community-Focused and Peer-Managed NGO Accountability Mechanisms.** *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, v. 23, n. 1, p. 109–125, mar. 2012.

PAIVA, F. **Eduardo Paes quer entrar na Justiça para derrubar Lei de Transparência das OSs.** *Jornal Extra*, 20 jan. 2016. Disponível em: eduardo-paes-quer-entrar-na-justica-para-derrubar-lei-de-transparencia-das-oss-19664398.html. Acesso em: 9 jul. 2016.

PÉREZ, C. et al. **An opportunity for greater legitimacy of NGOs through the online transparency: Experience of Spanish and Mexican NGOs.** *Contaduría y administración*, n. 234, p. 55–77, ago.

2011.

FGV PROJETOS E SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Organizações da Sociedade Civil e suas Parcerias com o Governo Federal**. 2014.

RANGEL, A. **Cultura e Práticas de Transparência na Internet: Mecanismos Adotados pelas Associadas da ABONG, Abril 2015**. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/final/download/transparencia1.pdf>>

RAUPP, F.; GODOY, J.. **Transparência das maiores organizações não governamentais mundiais por meio de portais eletrônicos**. Revista Contabilidade e Controladoria, v. 5, n. 3, 2013.

RIO DE JANEIRO. **Lei n. 6.048**, 2 de março de 2016. Disciplina o dever de transparência por parte de entidades privadas de utilidade pública ou não que recebam recursos públicos a título de remuneração, subvenções, auxílios ou parcerias com a Prefeitura. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/da65a-6361caf879083257f460066ebb6/ec68f-9f9a689e4c683257f6a00497be2?OpenDocument>>. Acesso em: 9 ago. 2016.

SAXTON, G.; GUO, C. **Accountability Online: Understanding the Web-Based Accountability Practices of Nonprofit Organizations**. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, v. 40, n. 2, p. 270–295, 1 abr. 2011.

SILVA, C. E. G. **Management, legislation and funding sources in the Brazilian third sector: a historical perspective**. Revista de Administração Pública, v. 44, n.

6, p. 1301–1325, dez. 2010.

SZPER, R.; PRAKASH, A. **Charity watchdogs and the limits of information-based regulation**. VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, v. 22, n. 1, p. 112–141, 2011.

VERBRUGGEN, S.; CHRISTIAENS, J.; MILLIS, K. **Can Resource Dependence and Coercive Isomorphism Explain Nonprofit Organizations' Compliance With Reporting Standards?** Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, v. 40, n. 1, p. 5–32, 1 fev. 2011.

WATERS, R. D. **Nonprofit organizations' use of the internet: A content analysis of communication trends on the internet sites of the philanthropy 400**. Nonprofit Management and Leadership, v. 18, n. 1, p. 59–76, 2007.

Anexo 1 Lista de las OSFLs analizadas en este estudio. Fuente: Portal de Transparencia.

UF	Nombre del Municipio	Nombre Favorecido	Sitio web
AC	Rio Branco	Fundación de Apoyo y Desarrollo de la Enseñanza, Investigación y Extensión Universitaria del Acre [FUNDAPE]	http://fundape.ufac.br/
AC	Cruzeiro Do Sul	Consejo Escolar Marcelino Champagnat	No disponible
AC	Rio Branco	Consejo Escolar/Unidad Ejecutora Chico Mendes	No disponible
AC	Cruzeiro Do Sul	Consejo Escolar Leidimar Ferreira De Souza	No disponible
AL	Maceió	Fund. Hospital Da Agro-Ind Do Açúcar y del Alcohol de AL	http://www.hospitaldoacucar.com.br/
AL	Maceió	Liga Alagoana Contra la Tuberculosis	http://www.hospitalsanatorio.com.br
AL	Arapiraca	Sociedad Beneficente Nossa Senhora Do Bom Conselho	No disponible
AL	Arapiraca	Consejo Escolar Enéas Benedito Dos Santos	No disponible
AP	Macapá	Caja Escolar Maestro Miguel	No disponible
AP	Macapá	Caja Escolar Lucia Neves Deniur	No disponible
AP	Santana	Caja Escolar Padre Ângelo Birachi	No disponible
AP	Santana	Caja Escolar Iranilde de Araújo Ferreira	No disponible
AM	Manaus	Confederación Brasileira De Atletismo	http://www.cbat.org.br/
AM	Manaus	Fund. Centro De Análisis Pesq. e Innovación Tecnológica [FUCAPI]	http://www.fucapi.br/
AM	Parintins	Asociación de Padres, Profesores y Comunitarios [APMC] de la Municipal Walkiria Viana Goncalves	No disponible
AM	Parintins	Asociación de Padres, Profesores y Comunitarios de la Escuela Estadual Luiz Gonzaga [APMC Luiz Gonzaga]	No disponible
BA	Salvador	Monte Tabor Centro Ítalo Brasileiro de Promoción Sanitaria [Hospital São Rafael]	http://www.portalhsr.com.br/
BA	Salvador	Liga Álvaro Bahía Contra la Mortalidad Infantil	http://www.saude.ba.gov.br/hec/
BA	Feira De Santana	Santa Casa de Misericórdia [Hospital D Pedro De Alcantara]	http://www.hdpa.com.br/hospital.php
BA	Feira De Santana	Movimiento de Organización Comunitaria [MOC]	http://www.moc.org.br/
CE	Fortaleza	Fundación Cearense De Pesquisa E Cultura [FCPC]	http://www.fcpc.ufc.br/
CE	Fortaleza	Hermandad Beneficente da Santa Casa da Misericórdia de Fortaleza [Santa Casa]	http://www.santacasace.org.br/
CE	Caucaia	Consejo Escolar da E.E.I.E.F. Antonio Miranda De Melo [Escuela Antonio Miranda De Melo]	No disponible
CE	Caucaia	Consejo Escolar Da E.E.I.E.F. Economista Rubens Vaz Da Costa	http://rubensvazdacosta.blogspot.com.br/

UF	Nombre del Municipio	Nombre Favorecido	Sitio web
DF	Brasilia	Consejo Nacional De Secretarias Municipales de la Salud [CONASEMS]	http://www.conasems.org.br/
DF	Brasilia	Centro de Gestión y Estudios Estratégicos	https://www.cgee.org.br/
ES	Vila Velha	Asociación Evangélica Benéfica Espirito- santense - AEBES [Hospital Evangélico De Vila Velha]	http://www.evangelicovv.com.br/
ES	Vila Velha	Instituto Brasileiro Do Mar [IBRAMAR]	http://ibramar.org/pt/
ES	Serra	Consejo de la Escuela de la E.M.E.F. Governador Carlos Lindemberg	http://liedlindemberg.blogspot.com.br/
ES	Serra	Consejo de la Escuela Da E.M.E.F. Ismenio De Almeida Vidigal	http://emef-ismenio.blogspot.com.br/
GO	Goiânia	Fundación de Apoyo a la Pesquisa [FUNAPE]	http://www.funape.org.br/site/
GO	Goiânia	Santa Casa De Misericordia De Goiânia [Santa Casa De Misericordia De Goiânia]	http://www.santacasago.org.br/
GO	Aparecida De Goiânia	Caja Escolar Francisco Rafael Campos	http://emfrc.blogspot.com.br/
GO	Aparecida De Goiânia	Caja Escolar Marista Sul	No disponible
MA	São Luís	Fundación Antônio Jorge Dino [Instituto Maranhense De Oncología Aldenora Bello]	http://fundacaoantoniodino.org.br/
MA	São Luís	Asociación De Padres y Amigos de los Excepcionales De S Luiz	http://www.apaesaluiz.org.br/
MA	Imperatriz	Consejo Escolar de la Escuela Municipal Santa Rita [Escuela Municipal Santa Rita]	No disponible
MA	Imperatriz	Escuela Municipal María Das Neves Marques De Sousa	No disponible
MG	Belo Horizonte	Fundación Universitaria Mendes Pimentel [FUMP - Estabelecimento Unificado]	http://www.fump.ufmg.br/
MG	Belo Horizonte	Fundación de desarrollo de la Pesquisa	http://www.fundep.ufmg.br/pagina/94/home.aspx
MG	Uberlândia	Fundación de Apoyo Universitario	http://eventos.fau.ufu.br/portal30/
MG	Uberlândia	Caja Escolar Municipal Professora Olga Del Favero	http://emolgadelfavero.ntece-mepe.com/home/historico
MS	Dourados	Misión Evangélica Caiua [Missão Caiua]	http://www.missaocaiua.org.br/actual/
MS	Campo Grande	Asociación Benéfica De Campo Grande [Santa Casa]	http://www.santacasacampo-grande.org.br/
MS	Dourados	Asociación Benéfica Douradense [Hospital Evangélico Dr. E Sra. Goldsby King]	http://www.hospitalevangélico.com.br/novo/
MS	Campo Grande	Fundación de Apoyo a la Pesquisa a la Enseñanza y a la Cultura [FAPEC]	http://www.fapec.org/site/
MT	Cuiabá	Asociación De Protección a la Maternidad y la infancia De Cuiabá [Hospital Geral E Maternidade De Cuiabá]	http://hgucuiaba.blogspot.com.br/p/quem-somos.html
PA	Belém	Benemérita Sociedade Portuguesa Benéfica Do Para [Hospital D Luiz I]	http://www.beneficenteportuguesa.com.br/

UF	Nombre del Municipio	Nombre Favorecido	Sitio web
PA	Belém	Fundación de Amparo e Desenvolvimento de la Investigación [FADES]	https://www.portalfadesp.org.br/
PA	Ananindeua	Asociación de Padres y Maestros de la E.M. de Gabriel Bulgarelli	No disponible
PA	Ananindeua	Consejo Escolar de la Escuela en Régimen de Convenio "D. Alberto Ramos"	No disponible
PB	Campina Grande	Fundación Parque Tecnológico Da Paraíba [PAQTC-PB]	http://www.paqtc.org.br/
PB	Joao Pessoa	Fundación Napoleão Laureano [Hospital Napoleão Laureano Mantido Pela Fund. Laureano]	http://www.hlaureano.org.br/
PB	Joao Pessoa	Instituto Walfredo Guedes Pereira	http://www.iwgp.com.br/
PB	Campina Grande	Fundación Asistencial de Paraíba- FAP [Hospital Escola da FAP]	http://www.hospitaldafap.org.br/
PE	Recife	Instituto De Medicina Integral Professor Fernando Figueira [IMIP]	http://www1.imip.org.br/imip/home/
PE	Recife	Asociación Programa Um Milhão De Cisternas Para O Semiárido [AP1MC]	http://www.asabrazil.org.br/
PE	Jaboatão Dos Guararapes	Instituto Alcides D' Andrade Lima [Hospital Memorial Guararapes]	http://www.hmgpe.org/
PE	Jaboatão Dos Guararapes	Instituto Alcides D' Andrade Lima [Hospital Memorial Jaboatão]	http://www.hmje.org/
PI	Parnaíba	Sociedad de Protección a la Maternidad y la Infancia Parnaíba	http://www.spmip.org.br/
PI	Teresina	Asociación Piauiense De Combate al Cáncer	http://www.saomarcos.org.br/web/xhtml/menu/apcc.xhtml
PI	Teresina	Fundación Cultural y de Fomento a la Pesquisa, Enseñanza y Extensión FADEX	http://www.fundacaofadex.org/
PI	Parnaíba	Santa Casa De Misericordia De Parnaíba	No disponible
PR	Curitiba	Fundación de la Universidad Federal del Paraná Para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología E Da Cultura [FUNPAR]	http://www.funpar.ufpr.br/
PR	Curitiba	Pastoral de la niñez	https://www.pastoraldacrianca.org.br/
PR	Londrina	Asociación Evangélica Beneficente De Londrina [Hospital Evangélico De Londrina]	http://www.aebel.org.br/
PR	Londrina	Hermandad de la Santa Casa De Londrina [Hospital Santa Casa]	http://www.iscal.com.br/
RJ	Rio De Janeiro	Red Nacional De enseñanza y Pesquisa [RNP]	https://www.rnp.br/
RJ	Rio De Janeiro	Organización Brasileña para el Desarrollo Científico y Tecnológico del Control del Espacio Aéreo - CTCEA	http://www.ctcea.org.br/
RJ	São Gonçalo	Consejo Escolar de la Escuela Municipal Pastor Haroldo Gomes	No disponible
RJ	São Gonçalo	Consejo Escolar de la Escuela Municipal Pastor Ricardo Parise [CE/EMPRP]	No disponible
RN	Natal	Liga Norte Rio-grandense Contra el Cáncer [Liga Norte Rio-grandense Contra el Cáncer]	http://www.ligacontraocancer.com.br/

UF	Nombre del Municipio	Nombre Favorecido	Sitio web
RN	Mossoró	Assoc. de Assist. y Prot. a Maternidad y la Infancia de Mossoró [Maternidad Almeida Castro]	No disponible
RN	Natal	Instituto de Protección y Asistencia a la Infancia do RN [Hospital Infantil Varela Santiago]	http://hospitalvarelasantiago.org.br/
RN	Mossoró	Fundación Guimarães Duque	http://www.fgduque.org.br/
RO	Porto Velho	Casa De Saúde Santa Marcelina [Hospital Santa Marcelina De Rondônia]	http://santamarcelina.org/
RO	Porto Velho	Asociación Benéfica Dos Enxadristas E Damistas De Rondônia [A. B. E. Da. R.]	No disponible
RO	Ji-Paraná	Asociación de Padres y Profesores, Ulisses Matosinho [A.P.P. Ulisses Matosinho]	No disponible
RO	Ji-Paraná	A.P.P. Parque Dos Pioneiros [A.P.P. Parque Dos Pioneiros]	No disponible
RR	Boa Vista	Asociación de Padres y Profesores Prof. Glemiria Gonzaga Andrade	No disponible
RR	Boa Vista	Asociación De Padres y Profesores De la Escuela Municipal Juslany De Souza Flores	No disponible
RR	Rorainópolis	Asociación De Padres y Profesores De la Escuela Estadual Joselma Lima De Souza	No disponible
RR	Rorainópolis	Assoc. De Padres y Profesores de la Escuela Municipal Hildemar Pereira De Figueredo	No disponible
RS	Porto Alegre	Hermandad de la Santa Casa de la Misericordia De Porto Alegre	https://www.santacasa.org.br/pt
RS	Porto Alegre	Fundación de Apoyo de la Universidad Federal de RGS [FAURGS]	http://portalfaurgs.ufrgs.br/
RS	Caxias Do Sul	Fundación Universidad de Caxias Do Sul [Hospital General De Caxias Do Sul]	http://www.hgcs.com.br/
RS	Caxias Do Sul	Fundación Universidad De Caxias Do Sul [UCS]	http://fundacao.ucs.br/
SC	Florianópolis	Fund. Centros de Referencia en Tecnologías Innovadoras [Fundación CERTI]	http://www.certi.org.br/
SC	Florianópolis	Fundación de Amparo a la investigación y extensión Universitaria.	http://www.fapeu.com.br/
SC	Joinville	Sociedad Educativa De Santa Catarina [SOCIESC]	http://sociesc.org.br/pt/home/index.php
SC	Joinville	Institución Bethesda	http://www.portalbethesda.org.br/
SE	Aracaju	Fundación de Beneficencia Hospital De Cirugía [Hospital De Cirugía]	http://inscricao.fbhc.org.br/
SE	Aracaju	Instituto De Tecnología E Pesquisa [ITP]	http://www.itp.org.br/
SE	Nossa Senhora Do Socorro	Asociación De Padres y Profesores De la Escuela Municipal Coronel Gentil Daltro	No disponible
SE	Nossa Senhora Do Socorro	Asociación De Padres y Profesores de la Escuela Municipal Nossa Senhora Do Socorro	No disponible
SP	São Paulo	SPDM - Asociación Paulista Para El desarrollo de la Medicina [Hospital São Paulo]	https://www.spdm.org.br/

UF	Nombre del Municipio	Nombre Favorecido	Sitio web
SP	São Paulo	Sociedad Brasileira Para el Progreso de la Ciencia [SBPC]	http://www.sbpnet.org.br/site/
SP	Guarulhos	Congregación de las hijas De Nossa Senhora Stella Maris	http://www.santaterezinha.org.br/pfi-as-nossa-senhora
SP	Guarulhos	Centro Espírita Nosso Lar Casas André Luiz	http://nossolar.org.br/site/
TO	Palmas	Fundación de Apoyo Científico y Tecnológico de Tocantins [FAPTO]	http://www.fapto.org.br/
TO	Palmas	Centro De Defensa de los Derechos del Niño y Adolescente Gloria De Ivone [CEDECA]	http://www.cedecato.org.br/site/
TO	Araguaína	Asociación De Padres y Profesores de la Esc. Municipal Zeca Barros [Asociación Céu Azul]	No disponible
TO	Araguaína	Asociación de la Escuela Municipal Benedito Canuto Braga [Asociación Bom Viver]	http://www.associacaoviverbem.org.br/

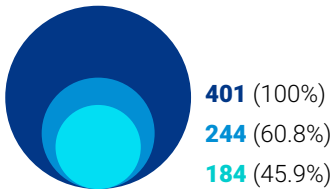
CAMINO A UNA CONCLUSIÓN: VOLUNTAD POLÍTICA, LIDERAZGO ADMINISTRATIVO Y CAPACITACIÓN

El objetivo de los cinco capítulos presentes en este informe consiste en ilustrar un panorama general del cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAI) a nivel subnacional, centrándose principalmente, en los municipios brasileños. De estos cinco capítulos, solo uno de ellos busca evaluar el acceso a la información en sí. Los otros capítulos investigan políticas administrativas y públicas a través de la LAI. El número sorprendentemente bajo de respuestas a las solicitudes enviadas a los municipios investigados, sumado al limitado número de respuestas que presentaban contenido relevante, impactaron considerablemente en las evaluaciones generadas a partir de estas.

Los resultados en el Gráfico 32 indican que, de las 401 solicitudes de acceso a la información enviada, tan solo 244 (60,8%) fueron respondidas. Otro desta-

que en ese escenario consiste en la precisión de las respuestas recibidas: solo 184 (45,9%) de las respuestas presentaban contenido preciso. Ese resultado esta significativamente por debajo de los resultados obtenidos en el estudio Estado Brasileño y Transparencia (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014), en el cual la tasa de respuesta era de 69% y la tasa de precisión de 57%.

Gráfico 32 Resultados globales del informe: solicitudes



Solicitudes de acceso a la información

- Envíos
- Respuestas
- Respuestas precisas

Al comparar este estudio con uno anterior que investigo el poder Judicial y el Ministerio Público es posible percibir que los resultados aquí encontrados son superiores a las evaluaciones efectuadas sobre estos órganos. En el caso del poder Judicial, 264 solicitudes fueron efectuadas y 193 de estas fueron enviadas también al Ministerio Público. Las tasas de respuesta y de pre-

cisión fueron respectivamente de 61% y 26% para el poder Judicial y 51% y 27% para el Ministerio Público (MONCAU et al., 2015). A pesar de esto, lo resultados del presente estudio pueden ser comprensibles si consideramos que las dos instituciones (poderes) que más deben representar el estado del derecho en Brasil - el Judicial y el Ministerio Público- quedaron claramente inconformes con las obligaciones de una ley que vitaliza los derechos constitucionales y afirma la primacía de la responsabilidad del Estado con el rendimiento de cuentas.

6.1 Solicitando Respuestas al Silencio

La gran cuestión a ser levantada a partir de este estudio es distinguir si el cumplimiento deficitario de los municipios con la Ley de Acceso a la Información Pública (LAI) es resultado de capacitación y conocimiento administrativo limitado (DARCH; UNDERWOOD, 2010; IOTROWSKI; BORRY, 2010); de la ausencia de liderazgo (BLANTON, 2003; FLORINI, 2007; RELLY; ABHARWAL, 2009); o de la falta de voluntad pública de adherirse a la transparencia – muy reconocida por la literatura académica (vea, por ejemplo, HOOD, 2010; MICHENER, 2015; ROBERTS, 2006).

Ese tema de investigación es especialmente necesario a nivel local. En el

¹ Esta avaliação também foi feita no relatório Estado Brasileiro e Transparência.

caso de los municipios, nuestros resultados generales muestran que, de las 313 solicitudes de acceso a la información enviadas, recibimos respuesta en tan solo el 53,4% de los casos (167 Respuestas) y, de ese total, la tasa de precisión era del 46,7% (146 respuestas precisas). Proporcionalmente, podemos percibir que las respuestas precisas forman el 87,4% de las respuestas totales (146 respuestas precisas de 167 respuestas). Ese resultado sugiere que la voluntad de cumplir la ley parece ser positiva, sin embargo, algún obstáculo puede llevar a una limitación en la tasa de respuesta, o sea – organización, liderazgo, capacitación, desconocimiento u otras vicisitudes institucionales. Además de estos resultados, observamos en el Capítulo 1 que, de las 32 unidades federales que obtuvieron una “A” o “B” en las evaluaciones por la precisión en las respuestas, 88% (28 de 32) presentaban unidades de acceso a la información pública dentro de su prefectura. Ese dato contribuye significativamente para la interferencia de que la falta de cumplimiento de la LAI puede ser solucionada con el aumento de esfuerzos en el liderazgo organizacional y con la implementación de mayor capacitación de los funcionarios.

Con la intención de recoger las evidencias exploratorias para responder la cuestión encima delineada, realizamos una breve investigación para entender mejor la cuestión de la ausencia de respuestas, o sea, para saber con mayor

Gráfico 33 Resultados globales de solicitudes para los municipios.

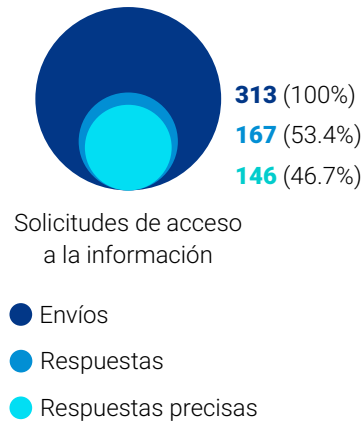
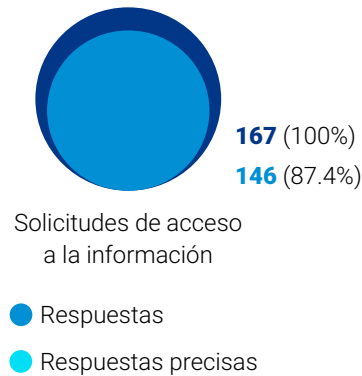


Gráfico 34 Tasa de precisión municipal proporcional a las respuestas recibidas.



profundidad por qué recibimos tantas “respuestas mudas” (OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, 2006). Este breve estudio consistió en una serie de llamadas telefónicas a cada municipio de

donde no recibimos respuestas relacionadas a las investigaciones referentes a los Capítulos 2, 3 y 4. En total, fueron contactados 73 números para 20 municipios: Guaurulhos, San Gonzalo, Belo Horizonte, Uberlandia, Porto Alegre, Palmas, Várzea Grande, Campo Grande, Maceió, São Luís, Roraima, Teresina, Natal, João Pessoa, Arapiraca, Pernambuco, Salvador, Goiânia, Rio Branco y Vitoria

Las llamadas fueron realizadas prioritariamente a la contraloría del municipio, y, en el caso que no hubiese una, a la secretaría de transparencia. Si el número de la secretaria de transparencia no estuviese disponible, las llamadas se realizaban a la auditoría. Finalmente, en el caso de no recibir respuesta, llamábamos directamente para el gabinete del prefecto, para que el funcionario pudiese redireccionarnos a la secretaría responsable.

Todas las llamadas fueron realizadas en el periodo de dos semanas, del 4 de agosto de 2016 al 15 de agosto de 2016. Los investigadores que formaron parte de este proceso siguieron el mismo guion durante las llamadas. Así, el investigador se presentaba y hacía explícita la razón de la llamada y decía que estaba realizando una investigación para la Fundación Getulio Vargas de Rio de Janeiro como demostramos a continuación:

Hola, buenos días.

Mi nombre es (investigador), soy un investigador de la Fundación Getulio

Vargas de Rio de Janeiro. Me gustaría hacerle una consulta: basándome en la ley 12.527, envié pedidos de acceso a la información a su agencia en los días__ de 2016. El problema es que no obtuve ninguna respuesta. ¿Usted me podría ayudar con esta(s) solicitud(es)? ¿Cuál es el nombre y el correo electrónico de la persona responsable para el cumplimiento de la ley de acceso a la información pública?

En el caso de que la prefectura preguntase el por qué o para qué, entonces:

La información es esencial para proseguir con nuestro proyecto de investigación y, para evitar la posibilidad de presentar un recurso en el Ministerio Público, nos gustaría saber si sería posible hablar con el responsable por la administración de las solicitudes de acceso a la información de la prefectura para recoger las respuestas cuanto antes. Si es necesario, podemos enviarlas nuevamente.

Como estamos contando con el plazo establecido, necesitamos con urgencia que el proceso sea agilizado.

Gracias.

A partir de las llamadas, los investigadores hicieron las anotaciones sobre los siguientes datos:

- Cantidad de veces que era necesario llamar para la misma jurisdicción.
- Cantidad de transferencias hechas dentro de una misma llamada.
- Si preguntaban la razón de la solicitud.
- Si el funcionario expresaba alguna

falta de conocimiento al respecto del proceso de las solicitudes de acceso a la información.











- _ Si desconocían el órgano responsable.
- _ Si nos redireccionaban a la secretaría equivocada.
- _ Si expresaban desconocimiento sobre la existencia del portal de transparencia.
- Si hubo pérdida de la solicitud de acceso a la información o del protocolo.
- Si pidieron que la solicitud fuera nuevamente enviada por otra herramienta que no fuese el portal de

transparencia.

- Si proporcionaron dirección electrónica o teléfono personal.
- Si rechazaron explícitamente proporcionar la información.
- Si prometieron enviar la información.
- Si la información fue obtenida.

En relación al nivel de conocimiento de los funcionarios sobre los procedimientos, cerca del 80% de los casos, los funcionarios presentaron alguna forma de desconocimiento del proceso de tratamiento y de los procedimientos de las solicitudes de acceso a la información, si habían sido realizados por el e-SIC o

Tabla 27 Fueron realizadas 73 llamadas en busca de información relevante para los Capítulos 1, 2 y 3. Para cada municipio, en media:

	Fueron necesarias más de dos llamadas (de 2 a 3 llamadas)
	Fueron necesarias más de dos transferencias por llamada (de 2 a 7 transferencias)
	En el 49,8% de los municipios, los servidores públicos preguntaron la razón de la solicitud de la información
	En el 53,5% de los municipios, uno o más interlocutores desconocían el proceso para tratar las solicitudes de acceso a la información.
	En el 56,9% de los municipios, uno o más interlocutores desconocían el órgano responsable o nos redireccionó a una secretaría equivocada
	En el 46,5% de los municipios, pidieron que la llamada fuese hecha nuevamente en otro momento
	Los municipios de Mossoró, Arapiraca y Teresina perdieron el protocolo de solicitud de acceso a la información
	El municipio de Natal se negó a proporcionar información
	En el 31,5% de los municipios, prometieron enviar la información al correo electrónico proporcionado por el investigador
	Recibimos la información solicitada por teléfono en solamente dos de los casos (Salvador y Espírito Santo)

no. Durante este breve estudio observamos casos en que los funcionarios presentaban total desconocimiento sobre la información. Un funcionario de la prefectura de Uberlandia, por ejemplo, expresó: “No tengo la menor idea (sobre quien administra las solicitudes de transparencia)”. Fue perceptible la falta de conocimiento de los funcionarios al respecto del órgano responsable de la conducción de las solicitudes. Muchos de ellos redireccionaban a los investigadores a un órgano cuya responsabilidad no era lidiar con las solicitudes en cuestión, siendo los investigadores constantemente direccionados al departamento de informática, por ejemplo.

Múltiples prácticas irregulares también pudieron ser percibidas. Los municipios de Maceió, João Pessoa y Rorainópolis proporcionaron direcciones o números de teléfono no institucionales para que los investigadores obtuviesen informaciones con los funcionarios personalmente.

En el caso de Recife y San Luis, la controloría estuvo consciente del problema de no respuesta e intentó resolver el problema internamente.

•

A partir de los análisis de los diálogos que tuvimos con los municipios podemos inferir que la falta de conocimiento de los funcionarios al respecto de la gestión de solicitudes de acceso a la información es considerable. Notamos que, a pesar de que algunos funciona-

rios se mostraron solícitos durante el proceso, el sistema de gestión de solicitud de acceso a la información, bien como la comunicación interna de ese sistema es extremadamente ineficiente debido a la falta de conocimiento de los funcionarios. Muchas veces, incluso mediante la existencia del Sistema Electrónico del Servicio de Información al Ciudadano (e-SIC), los funcionarios intentaron resolver nuestras solicitudes a través de prácticas informales, proporcionando correos electrónicos personales, teléfonos particulares o enviando la información de manera desorganizada a correos electrónicos proporcionados por los investigadores.

Así, esas observaciones sugieren que la capacitación de los funcionarios en términos de gestión de la información debe ser prioridad. Aunque no es claro si el origen de la falta de capacitación está en la falta de voluntad política - resistencia contra la transparencia. Tampoco es claro si la explicación reside en una ausencia de liderazgo administrativo o, alternativamente, en una grave falta de conocimiento interno en relación a las obligaciones de la LAI. De esa forma, es prioridad del Programa de Transparencia Pública de la FGV desarrollar metodologías que testen e investiguen cualitativamente la validez de esas explicaciones alternativas en un futuro próximo.

Referencias

BLANTON, T. S. **US Experience with Freedom of Information Law: Congressional Activism, News Media Leadership, and Bureaucratic Politics.** In: Access to Information in the Americas. 11: 2003.

DARCH, C.; UNDERWOOD, P. G. **Freedom of Information and the Developing World.** Oxford: Chandos Publishing, 2010.

FLORINI, A. (ED.). **The Right to Know: Transparency for an Open World.** New York: Columbia University Press, 2007.

HOOD, C. **The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government.** Princeton, NJ. Princeton University Press, 2010.

MICHENER, G. **Assessing Freedom of Information in Latin America a Decade Later: Illuminating a Transparency Causal Mechanism.** Latin American Politics and Society, v. 57, n. 3, p. 77–99, 1 set. 2015.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F.; VELASCO, R. **Estado brasileiro e transparência: Avaliando a aplicação da lei de acesso.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Open Society Foundations, 2014.

MONCAU, L. et al. **Avaliação de transparência do Ministério Público.** Rio de Janeiro: FGV-Open Society Foundations, 2015.

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. **Transparency & Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries.** New York:

Open Society Institute, 2006.

PIOTROWSKI, S. J.; BORRY, E. **An Analytic Framework for Open Meetings and Transparency.** Public Administration, v. 15, n. 1, p. 138–176, 2010.

RELLY, J. E.; SABHARWAL, M. **Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study.** Government Information Quarterly, v. 26, n. 1, p. 148–157, jan. 2009.

ROBERTS, A. **Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age.** New York: Cambridge University Press, 2006.

METODOLOGÍA

Anexo 1 Metodología básica de transparencia activa

Principio \ Item	Estructura Organizacional	Programas/ acciones	Gastos	Adquisición	Transferencias presupuestarias
Completitud	Estructura Organizacional, dirección, teléfono y horario de operación. Protocolo y Puntuación	Lista y descripción de los programas, proyectos, acciones y trabajos. Protocolo y Puntuación	Valor, ID código, datos, ítem y partes contratantes. Protocolo y Puntuación	Valor, ID código, datos, ítem, tipo de contratación y partes contratantes. Protocolo y Puntuación	Valor, ítem, fechas de validez, partes contratantes. Protocolo y Puntuación
Procesabilidad	n/a	n/a	Utilizable, organizado, formato editable (ex: XLS, CVS) Protocolo y Puntuación	Utilizable, organizado, formato editable (ex: XLS, CVS) Protocolo y Puntuación	Utilizable, organizado, formato editable (ex: XLS, CVS) Protocolo y Puntuación
Accesibilidad	Enlaces operacionales, información de fácil acceso, y texto legible para personas con deficiencias físicas. Protocolo y Puntuación	Enlaces operacionales, información de fácil acceso, y texto legible para personas con deficiencias físicas. Protocolo y Puntuación	Enlaces operacionales, información de fácil acceso, y texto legible para personas con deficiencias físicas. Protocolo y Puntuación	Enlaces operacionales, información de fácil acceso, y texto legible para personas con deficiencias físicas. Protocolo y Puntuación	Enlaces operacionales, información de fácil acceso, y texto legible para personas con deficiencias físicas. Protocolo y Puntuación
Oportunidad	n/a	n/a	Información actualizada. Protocolo y Puntuación	Información actualizada. Protocolo y Puntuación	Información actualizada. Protocolo y Puntuación
No Discriminación	Análisis unificada de sitios web.	Necesita hacer el login o auto-identificarse. Protocolo y Puntuación	Necesita hacer el login o auto-identificarse. Protocolo y Puntuación	Necesita hacer el login o auto-identificarse. Protocolo y Puntuación	Necesita hacer el login o auto-identificarse. Protocolo y Puntuación
Licencia Libre	Análisis unificada de sitios web.	Análisis unificada de sitios web.	No hay necesidad de licencias especiales o permisos. Protocolo y Puntuación	No hay necesidad de licencias especiales o permisos. Protocolo y Puntuación	No hay necesidad de licencias especiales o permisos. Protocolo y Puntuación
Primario	Englobado en Completitud	Englobado en Completitud	Englobado en Completitud	Englobado en Completitud	Englobado en Completitud
No propietario	Englobado en Procesabilidad	Englobado en Procesabilidad	Englobado en Procesabilidad	Englobado en Procesabilidad	Englobado en Procesabilidad

Completitud – Estructura Organizacional

Protocolo

El Programador deberá acceder a la página de inicio o al Portal de Transparencia de la jurisdicción e verificar las informaciones a seguir:

A plataforma deve possuir informações sobre:

- i) Estructura organizacional proporcionando, como mínimo, una lista con el nombre de las diferentes unidades administrativas (ex: secretarías, ministerios; o Gabinetes Parlamentares, Tribunales, para el Poder Legislativo y Judicial, respectivamente);
- ii) Debe ser posible encontrar las direcciones y horarios de atención al público en por lo menos 3 unidades administrativas;
- iii) Debe ser posible encontrar un teléfono de contacto general con el órgano o en caso que este no exista, el contacto general, de por lo menos 3 unidades administrativas.
 - 100 = 3 de 3
 - 50 = 2 de 3
 - 0 = 1 o menos

Completitud – Programas y Acciones

Protocolo

El programador deberá acceder a la página de inicio o al Portal de Transparencia de la jurisdicción e verificar las informaciones a seguir:

La plataforma debe poner a disposición lista conteniendo:

- i) Los programas / acciones del órgano;
- ii) Descripción que proporcione, por lo menos, los objetivos generales de cada programa / acción
 - 100 = 2 de 2
 - 50 = Solamente contienen la lista, sin descripción conteniendo los objetivos generales de cada programa / acción.
 - 0 = No hay lista conteniendo los programas / acciones del órgano.

Compleitud – Gastos

Protocolo

El Programador deberá acceder al portal de gastos del gabinete de la presidencia de la jurisdicción y puntuar tres dimensiones: elementos esenciales, elementos no esenciales y extensión longitudinal de los datos.

Los resultados sobre los cuales el programador hará las evaluaciones deberán ser dos ítems para todas las jurisdicciones: el primero correspondiente al mes de octubre de 2015 y de la misma forma para noviembre de 2015.

En el caso de que la búsqueda por fecha no sea permitida, el Programador deberá evaluar el primer y último ítem de la primera página. El Programador debe también registrar el enlace o el nombre / número del ítem analizado por el segundo Programador.

Esenciales

La plataforma debe poseer informaciones sobre:

- i) Cualquier referencia a los valores pagados¹
- ii) Fecha de pago
- iii) Objeto del servicio prestado / bien proporcionado
- iv) Entidad del proveedor (nombre / identidad)²
- v) Número del proceso
 - **100 = 5 de 5**
 - **50 = 4 de 5, incluyendo valor, entidad y proveedor.**
 - **0 = Menos de 4**

¹ “Los gastos deben ser presentados en términos brutos. Recaudaciones dedicadas y tasas de utilización deben ser contabilizados de forma separada y clara. Esto debe ser hecho independientemente del hecho que determinados sistemas de incentivo y de control determinaron la manutención de algunas o de todas las recaudaciones del organismo que recoja” En OECD. (2002) Best Practices for Budget Transparency. OECD. P.8.

² “Los gastos deben ser clasificados por unidad administrativa (ej... ministerio, agencia). Informaciones suplementares clasificando los gastos por categorías económicas y funcionales también deben ser presentadas”. Ibid. P.9

No esenciales

La plataforma debe poseer informaciones sobre:

- i) Valores empeñados
- ii) Fecha de empeño
- iii) Propósito (Sub función Programática) del gasto³
- iv) Posibilidad de reordenar gastos en función del valor⁴
 - 100 = 3 de 4
 - 50 = 2 de 4
 - 0 = Menos de 2

Extensión longitudinal

Protocolo – Responda las preguntas siguientes, registre cualitativamente:

- i) “¿Cuándo comienza el conjunto de datos?”
- ii) “¿Existen lagunas visibles en los datos?”
- iii) Si la respuesta es afirmativa, registre esas lagunas - ¿De cuándo a cuándo?

³ “Informaciones suplementarias clasificando los gastos por categorías económicas y funcionales también deben ser presentadas”. *Ibíd.* P.9.

⁴ “Compras y ventas de bienes públicos debe ser realizadas de forma abierta, y las principales transacciones deben ser separadamente identificadas” en IMF. (2007). *International Monetary FunCode of Good Practices on Fiscal Transparency*. IMF.

Completitud – Adquisición

Protocolo

El Programador deberá acceder al portal de gastos del gabinete de la presidencia de la entidad y puntuar tres dimensiones: elementos esenciales, elementos no esenciales y la extensión longitudinal de los datos.

Los resultados sobre los cuales el Programador hará las evaluaciones deberán ser, para todas las entidades, el primer resultado del mes de abril de 2015, y de mayo de 2015.

En el caso de que la búsqueda por fecha no sea permitida, el Programador deberá evaluar el primer y último ítem de la primera página. El Programador registrara el enlace o nombre/ número del ítem analizado para posteriormente ser analizado por un segundo Programador.

Esenciales

La plataforma debe poseer informaciones sobre:

- i) Valor contratado
- ii) Valor realizado
- iii) Fecha
- iv) Objeto
- v) Modalidad licitatoria
- vi) Entidad y contratado
- vii) Número del proceso o enlace

- **100 = 7 de 7**
- **50 = Al menos 6 de 7 incluyendo el valor realizado, entidad y contratado.**
- **0 = 5 o menos**

No esenciales.

La plataforma debe poseer las siguientes Informaciones / funcionalidades:

- i) Búsqueda de contrato por proveedor o posibilidades de reordenamiento
- ii) Descarga de la Versión Integral de los contratos
- iii) Descarga de las convocatorias
- iv) Justificativa de la discrepancia entre contratado y realizado.

- **100 = 3 de 4**
- **50 = 2 de 4**
- **0 = Menos de 2**

Extensión longitudinal

Protocolo – Responda las preguntas siguientes, registre cualitativamente:

- i) “¿Cuándo comienza el conjunto de datos?”
- ii) “¿Existen lagunas visibles en los datos?”
- iii) Si la respuesta es afirmativa, registre esas lagunas - ¿De cuándo a cuándo?

Complejidad – Transferencias Presupuestarias y Convenciones

Protocolo

El Programador deberá acceder al portal de gastos del gabinete de la presidencia de la Jurisdicción y puntuar tres dimensiones: elementos esenciales, elementos no esenciales y la extensión longitudinal de los datos.

Los resultados sobre los cuales el Programador hará las evaluaciones deben ser, para todas las entidades, el primer ítem del mes de junio de 2015, y de julio de 2015.

En el caso que la búsqueda por fecha no sea permitida, el Programador deberá evaluar el primer y último ítem de la primera página. El Programador registrara el enlace o nombre/ número del ítem analizado para posteriormente ser analizado por un segundo Programador.

Esenciales

La plataforma debe poseer informaciones individualizadas sobre cada uno de los convenios celebrados⁵:

- i) Cualquier referencia a los valores pagados
- ii) Fecha
- iii) Objeto
- iv) Inicio, fecha estimada o fin de vigencia
- v) Concesión y Contratante
 - **100 = 5 de 5**
 - **50 = 4 de 5, incluyendo valor de la concesión y contrato**
 - **0 = Menos de 4**

⁵ El patrón de la plataforma del Gobierno Federal y los arts. 42 al 45 de la Ordenanza Interministerial. Art. 43. Son cláusulas necesarias en los instrumentos regulados por esta Ordenanza la que establezcan : I – El objeto y sus elementos característicos, en consonancia con el Plano de Trabajo, que integrará el término celebrado independientemente de la transcripción; II- Las obligaciones de cada uno de los partícipes; V – la vigencia, fijada de acuerdo con el plazo previsto para la consecución del objeto y en función de las metas establecidas; en Brasil (2011). Ordenanza Interministerial N° 507/2011, Capítulo II, Art. 43 , Incisos I, II y V, CGU/MF/MP.

No esenciales

La plataforma debe poseer las siguientes informaciones sobre:

- i) Valor Conveniado
- ii) Valor a Liberal
- iii) Total Liberado
- iv) Auditoría y restitución del valor pagado
- v) Detalles sobre el valor a ser pagado a título de contrapartida
- vi) Fecha de la última Liberación
- vii) Permitir el ordenamiento basado en mayores pagos de Convenios con Municipios en el periodo
- viii) Especificación de los valores pagados a título de transferencias voluntarias.
 - 100 = 6 de 8 o más
 - 50 = 4 o 5
 - 0 = Menos de 4

Extensión longitudinal

Protocolo – Responda las preguntas siguientes, registre cualitativamente:

- i) “¿Cuándo comienza el conjunto de datos?”
- ii) “¿Existen lagunas visibles en los datos?”
- iii) Si la respuesta es afirmativa, registre esas lagunas - ¿De cuándo a cuándo?

Procesabilidad

Protocolo

El Programador deberá identificar si es posible hacer la descarga de documentos relacionados y hacer una descarga de prueba.

- La plataforma permite la descarga de archivos en formatos abiertos (e.g. CSV, ODS, etc.).
- 50= La plataforma permite la descarga de archivos en formatos editables, sin embargo propietarios (e.g. XLS, DOC, etc.)
- 0 = La plataforma solamente permite la descarga de archivos en formatos cerrados (ex. PDF o JPEG) o el sitio web NO permite la descarga de cualquier documento relativo a contratos o licitaciones.

Accesibilidad

Protocolo

El Programador deberá verificar las siguientes informaciones en la primera página de la a) jurisdicción y b) en la página del Portal de Transparencia.

Accesibilidad para Deficientes

- i) • 100 = Permite la alteración del tamaño de la fuente y del contraste.
- ii) • 50 = Permite la aplicación de contraste.
- iii) • 0 = No posee función de acceso para deficientes

Accesibilidad – Facilidad en el Acceso

- i) • 100 = La página principal del órgano posee enlace específico para el portal de transparencia
- ii) • 0 = La página principal del órgano NO posee enlace específico para el portal de transparencia.

Protocolo – Accesibilidad – Usabilidad

Para analizar el número de enlaces dead, broken y lost, el Programador deberá abrir todos los enlaces en la primera página de a) jurisdicción b) Portal de transparencia. Dado el hecho que ninguna extensión de Google Chrome puede contabilizar “dead links” (que no contienen HTML), es mejor contar los enlaces a mano y después usar una extensión que abre todos los enlaces para contabilizar los “lost links” y “broken links”⁶.

El Programador debe luego registrar el número de enlaces dead/broken/lost. El Programador deberá registrar el resultado con impresión de pantalla (Print Screen).

- i) Dead links: Enlaces que no hacen nada
- ii) Broken links: Enlace que redirige a “404 not found”.
- iii) Lost link: Enlace que lleva a otra página irrelevante.

Sobre el número de enlaces dead / broken / lost

- 100 = En términos de broken links: si fuera igual o menos al 1% del total de los enlaces inaccesibles.
- 50 = Superior al 1% , pero igual a/o menor que 3% del total de enlaces.
- 0 = Mas del 3%

Oportunidad

Protocolo

Coder deberá verificar o dado mais recente disponible no website.

- 100 = Actualización en 30 días.⁷
- 50 = Hasta 90 días de la fecha presente.⁸
- 0 = Mas de 90 días.

⁶ Para contar el número de enlaces, existe la extensión Count Links, pero el conteo probablemente no podrá contabilizar los “dead links”. En este sentido, es mejor abrir los enlaces manualmente.

⁷ “Para fines de este Decreto, se entiendo por (...) liberación en tiempo real: la disponibilización de las informaciones, en medios electrónicos que posibilite amplio acceso al público, hasta el primer día útil subsecuente a la fecha del registro contable en el respectivo SISTEMA, sin perjuicio del desempeño y de la preservación de las rutinas de seguridad operacional necesarias para el pleno funcionamiento” In Brasil (2010), Decreto n° 7.185/2010, Art 2°. § 2 incisos II, Presidencia de la Republica.

⁸ “Los países asociados necesitan de datos trimestrales para los registros actuales (actividad / proyecto/ programa, etc.) con 8 días de atraso” en OECD (2012). Meeting the Busan Commitment on Transparency. Proposal for a common, open standard. OECD.

No discriminación

Protocolo

El Programador deberá verificar si la plataforma de transparencia exige que el usuario inicie sesión u obliga a identificarse para acceder a algún dato o información.

- i) • 100 = No = 100
- ii) • 50 = Sí

Licencia Libre

Protocolo

El Programador debe verificar si los datos disponibles en el sitio web se encuentran protegidos por alguna licencia.

- i) • 100 = Licencia abierta (listada en el anexo 2)
- ii) • 50 = No hay mención sobre el tipo de licencia
- ii) • 0 = Licencia privada.

Anexo II
Licencias de Datos Abiertos
Fuente: <http://opendefinition.org/licenses/>

Licencias Conformes Recomendadas

Las licencias que se adecuan a la Definición Abierta son:

- Reutilizables: No son específicas a una organización o a una jurisdicción.
- Compatibles: Debe ser compatible con por lo menos una licencia GPL-3.0+, CC-BY-SA-4.0, y ODbL-1.0. Licencias permisivas / solamente de atribución deben ser compatibles con todas las licencias mencionadas encima y por lo menos una de las que siguen: Apache-2.0, CC-BY-4.0, y ODC-BY-1.0.
- Actual: utilización general y considerada con una buena práctica por un amplio espectro de proyectos y actores dentro de los dominios de la aplicabilidad de la licencia

Licencia	Dominio	By	SA	Comentarios
Creative Commons CCZero (CC0)	Contenido, Datos	N	N	Dedicado al Dominio Público (todos los derechos exentos)
Open Data Commons Public Domain Dedication and Licence (PDDL)	Datos	N	N	Dedicado al Dominio Público (todos los derechos exentos)
Creative Commons Attribution 4.0 (CC- BY-4.0)	Contenido, Datos	S	N	-
Open Data Commons Attribution License (ODC- BY)	Datos	S	N	Atribución para (bases de datos)
Creative Commons Attribution Share-Alike 4.0 (CC-BY-SA-4.0)	Contenido, Datos	S	S	-
Open Data Commons Open Database License (ODbL)	Datos	S	S	Atribución Share-Alike para (bases de datos)

Otras Licencias Conformes

Estas licencias se adecuan a la Definición Abierta, pero no necesitan satisfacer los requerimientos de compatibilidad o de reutilización para las licencias recomendadas, o ya fueron sustituidas por nuevas versiones o nuevas licencias con usos similares, o son poco utilizadas. Estas licencias pueden ser adecuadas para la institución que las concibió, o para razones de legado. Se recomienda fuertemente a proyectos fuera de estos contextos que utilicen las licencias conforme lo recomendado encima.

Licencia	Dominio	By	SA	Comentarios
Against DRM	Contenido	S	S	Poco utilizada.
Creative Commons Attribution versiones 1.0-3.0	Contenido	S	S	Incluye todas las “puertas” de las jurisdicciones; Sustituida por CC-BY-4.0.
Creative Commons Attribution- ShareAlike versiones 1.0-3.0	Contenido	S	S	Incluye todas las “puertas” de las jurisdicciones; Sustituida por CC-BY-SA-4.0. Además , CC- BY-SA-1.0 es Incompatible con cualquier otra licencia
Data licence Germany – attribution – version 2.0	Datos	S	N	No reutilizable. Para uso por licenciadores del gobierno Alemán. Nota: la versión 1.0 no fue aprobada.
Data licence Germany – Zero – versión 2.0	Datos	N	N	No reutilizable. Para uso por licenciadores del gobierno Alemán. No existe versión anterior.
Design Science License	Contenido	S	S	Poco utilizada, incompatible con otras licencias.
EFF Open Audio License	Contenido	S	S	Descontinuado a favor de CC-BY-SA.
Free Art License (FAL)	Contenido	S	S	
GNU Free Documentation License (GNU FDL)	Contenido	S	S	Incompatible con cualquier otra licencia. Solamente conforme si no hubiera texto de cubierta o secciones invariables.
MiROS License	Code, Contenido	S	N	Poco utilizada.

Licencia	Dominio	By	SA	Comentarios
Open Government Licence Canada 2.0	Contenido, Datos	S	N	No reutilizable, para uso del Gobierno Federal Canadiense. Nota: la versión 1.0 no fue aprobada. Nota: varias provincias y municipios Canadienses desarrollaron licencias no reutilizables, Cada una con OGL Canada federal. Algunas son abiertas.
Open Government Licence United Kingdom 2.0 and 3.0	Contenido, Datos	S	N	No reutilizable, para uso Gobierno do Reino Unido; reutilizaciones del material OGL-UK-2.0 and OGL-UK-3.0 pueden ser publicados bajo a CC-BY o ODC-BY. Nota: la versión 1.0 is no fue aprobada como conforme.
Talis Community License	Datos	S	S	Solamente un esbozo Suplantada por licencias ODC.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-63265-82-1

