

**ICCA**

**Instituto  
Complutense  
Ciencia de la  
Administración**



**INFORME DE RESULTADOS DE LA  
APLICACIÓN DEL MODELO DE  
INDICADORES DE LA RTA EN BRASIL**

**Equipo investigador del ICCA  
(Coordinadora de equipo: Dra. Gema Sánchez Medero)**

Abril de 2022

## EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DEL MODELO DE INDICADORES DE LA RTA EN BRASIL

El modelo de indicadores de la RTA se estructura en tres dimensiones que valoran diferentes aspectos de la política pública de transparencia.

En el caso de Brasil, el nivel de cumplimiento del modelo de indicadores por dimensiones es el siguiente:

Dimensión	Nivel de cumplimiento (%)
Recursos	100%
Procesos	77,8%
Resultados	42,50%

A continuación, se analizan y explican los resultados de la investigación desagregados por dimensiones, junto con sus variables correspondientes.

### DIMENSIÓN 1: RECURSOS

La **dimensión recursos** valora si los países han generado un *sistema institucional (marco normativo e instituciones específicas) para reconocer y garantizar la transparencia activa (publicidad activa) y transparencia pasiva (derecho de acceso a la información pública)*. Esta dimensión se mide a través de la aplicación de dos variables: reconocimiento del derecho (V1.1); y garantía del derecho (V1.2).

En la Tabla siguiente se expone el número total de preguntas o indicadores que componen la dimensión (17), diferenciados por variables, así como el porcentaje estimado de cada variable en base a la obtención de un 100% de máximo cumplimiento en la dimensión. La puntuación máxima de la dimensión (17) es coincidente con el número de indicadores/preguntas, ya que cada pregunta tiene una valoración máxima de 1 punto. El porcentaje de cumplimiento máximo de la variable “reconocimiento del derecho” (V1.1) es de un 58,8% y el de la variable “garantía del derecho” (V1.2) es de un 41,2%.

Como se puede observar en la Tabla 1, Brasil ha aplicado a los 17 que integran esta dimensión. Por tanto, su nivel de cumplimiento real es de un 100%.

**Tabla 1. Dimensión Recursos. Nivel de aplicación de indicadores y cumplimiento (%)**

Nivel de aplicación y cumplimiento máximo	V1.1	V1.2	Total
Total de indicadores/preguntas/ puntuación máxima	10	7	17
% Nivel de cumplimiento máximo	58,8%	41,2%	100%
Nivel de aplicación y cumplimiento real	V1.1	V1.2	Total
Nº de indicadores aplicados	10	7	17
Puntuación (indicadores aplicados)	10	7	17
% Nivel de cumplimiento real	48,8%	41,2%	100%

Fuente: ICCA

## Variable 1.1. Reconocimiento del derecho

La variable **reconocimiento del derecho** permite medir tres cuestiones: si el derecho a la información pública o el derecho de acceso está reconocido en el sistema constitucional y legal; el nivel de amplitud de la ley, a qué sujetos afecta la ley o cuál es el ámbito de extensión de los sujetos obligados; y las estructuras formales que se generan (unidades de enlace), en diferentes dependencias orgánicas (principalmente de los sujetos obligados), para el buen desarrollo de la ley y la política pública de transparencia.

Como se puede observar en la Tabla 1, Brasil ha aplicado a los 10 indicadores que integran esta variable.

Los resultados de la investigación han permitido constatar que existe un **reconocimiento del derecho a nivel constitucional y a nivel nacional**, ya que se ha aprobado una legislación estatal específica. En concreto, el artículo 5.33 de la Constitución Política de la República Federativa de Brasil señala que: *“ toda persona tiene derecho a recibir de los organismos públicos información de su interés privado, o de interés colectivo o general, la cual será brindada dentro del término de la ley, bajo pena de responsabilidad, salvo aquellos cuyo secreto sea esencial para la seguridad de la sociedad y el Estado”*. De este modo, se reconoce no solo el derecho a saber, sino también a acceder libremente a la información de las entidades públicas y de determinadas entidades privadas. Además, también existe una norma específica (compuesta por 47 artículos) del año 2011, que tiene por finalidad garantizar el derecho de acceso a la información pública: **Ley 12.527- Ley Acceso a la Información Pública (LAI)**. En este sentido, el artículo 1 destaca que: *“esta Ley establece los procedimientos que deberán observar la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, a fin de garantizar el acceso a la información prevista en el inciso XXXIII del art. 5, en el punto II del § 3 del art. 37 y en el § 2 del art. 216 de la Constitución Federal”*.

En lo referente al **ámbito de aplicación de la LAI**,  todos los poderes públicos se destacan como sujetos obligados. En concreto, el artículo 1 señala lo siguiente: *“están sujetos al régimen de esta Ley: Los órganos públicos que forman parte de la administración directa de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, incluidos los Tribunales de Cuentas, el Poder Judicial y el Ministerio Público; autarquías, fundaciones públicas, empresas públicas, sociedades de capital mixto y otras entidades controladas directa o indirectamente por la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios”*. Así mismo, el artículo 2 amplía el ámbito de aplicación de la ley, incluyendo a las entidades privadas sin ánimo de lucro *“que reciban, para la realización de acciones de interés público, recursos públicos directamente del presupuesto o mediante subsidios sociales, contrato de gestión, convenio de colaboración, convenios, acuerdos, ajustes u otros instrumentos similares”*. Sin embargo, llama la atención que no se haya extendido la aplicación de la ley a los partidos políticos.

Se regula de manera diferenciada la **transparencia activa** (artículo 8 de la LAI) y la **transparencia pasiva** (Capítulo III, artículos 10 a 20). Además, el **Reglamento que regula el acceso a la información (Decreto Nº 7724)**<sup>1</sup> también diferencia entre la transparencia activa (Capítulo III, artículos 7 y 8) y la transparencia pasiva (Capítulo IV, artículo 9 al 24). En lo referente a los **mecanismos de transparencia activa**, el artículo 8.1 de la LAI hace referencia a que las entidades públicas deben promover en un lugar de fácil acceso la información de interés general o colectivo que hayan generado o que estén a su disposición cierta información

<sup>1</sup> Véase el Reglamento que regula el Acceso a la Información (Decreto Nº7724) en el enlace siguiente: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm)

mínima, como el registro de competencias, la estructura orgánica; direcciones y teléfonos de las respectivas unidades y horarios de atención al público; registro de gastos, entre otros. Establece además que la información se debe publicar en internet (artículo 8.2), y ciertos requisitos sobre cómo debe ser (artículo 8.3), como por ejemplo que la información sea objetiva, clara y en lenguaje de fácil comprensión. Este precepto normativo evidencia que la información pública se transmitirá principalmente mediante canales electrónicos o sitios webs.

Así mismo, el artículo 7 del Reglamento que regula la LAI establece que: *“es deber de los órganos y entidades promover, independientemente de su requerimiento, la divulgación en sus sitios web de la información de interés colectivo o general producida o custodiada por ellos, en cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 7 y 8 de la Ley N° 12.527, de 2011(...)”*. Además, los portales de transparencia deberán cumplir con los requisitos indicados en el artículo 8 del Reglamento, siendo estos: contener un formulario para solicitar el acceso, contener una herramienta de búsqueda de contenido, permitir la grabación de informes diversos; habilitar el acceso a sistemas de datos abiertos; divulgar los datos en los formatos utilizados; garantizar la autenticidad de la información; indicar instrucciones para que el solicitante pueda comunicarse con la institución; y garantizar la accesibilidad de los contenidos para las personas con discapacidad.

En materia de **transparencia pasiva**, el artículo 10 de la LAI señala que *“cualquier interesado podrá presentar una solicitud de acceso a la información a los órganos y entidades a que se refiere el art. 1 de esta Ley, por cualquier medio legítimo, y la solicitud deberá contener la identificación del solicitante y la especificación de la información requerida. 1º Para el acceso a la información de interés público, la identificación del solicitante no puede contener requisitos que hagan inviable la solicitud. 2º Los órganos y entidades públicas deben proporcionar una alternativa para el envío de solicitudes de acceso a través de sus sitios web oficiales. 3º Quedan prohibidos todos los requisitos relativos a los motivos determinantes para solicitar información de interés público”*. Así pues, este precepto obliga a las entidades obligadas a proporcionar una alternativa para el envío de solicitudes, ayudando así a respetar el principio de igualdad de oportunidades para acceder a la información, ya que no todos los ciudadanos cuentan con internet o tienen la habilidad de realizar solicitudes online.

Por otra parte, **la normativa brasileña (artículo 9 de la LAI) contempla la creación de unidades de enlace, el Servicio de Información al Ciudadano**, es decir, aboga por la creación de una estructura que garantice el acceso a la información pública. En concreto, estas unidades tienen atribuidas, entre otras, las siguientes competencias: atender y orientar en materia de transparencia pasiva; informar sobre la tramitación de documentos a las unidades; recibir y registrar pedidos de acceso a la información; y, registrar los pedidos de acceso a la información en el sistema electrónico específica.

## Variable 1.2. Garantía del derecho

La segunda variable, **garantía del derecho**, permite verificar dos cuestiones. Por un lado, cuál es el nivel de institucionalización de la política de transparencia, si se han generado protocolos formales y órganos *ad hoc* con competencias específicas para controlar, supervisar y garantizar la transparencia. Por otro lado, si se han promovido iniciativas asociadas al desarrollo de la transparencia (políticas de archivos y políticas de datos abiertos).

El Decreto Nº7.724 de 2012 que reglamenta la Ley de Acceso a la Información<sup>2</sup>, establece en el artículo 68 las obligaciones del tercero independiente al que presentar reclamaciones: la **Contraloría General de la Unión (CGU)**, siendo estas las siguientes: definir un formulario estándar y ponerlo a disposición de los usuarios en medios físicos y electrónicos; promover una campaña nacional de promoción de la cultura de transparencia en la gestión pública y conciencia del derecho de acceso a la información pública; promover la formación de los agentes públicos y, en su caso, la calificación de entidades privadas sin ánimo de lucro en materia de transparencia; monitorear la implementación de la Ley de transparencia (Ley Nº12.527) y consolidar la publicación de información estadística relacionada con el art. 45; preparar un informe anual con informaciones sobre la Implementación de la Ley de Acceso a la Información para ser remitida al Congreso Nacional; vigilar la aplicación del presente Decreto, especialmente en el cumplimiento de los plazos y los procedimientos; y, definir, en conjunto con la Casa Civil de la Presidencia de la República, lineamientos y trámites complementarios necesarios para la implementación de la LAI. Así mismo, el artículo 16 de la LAI indica lo siguiente *“denegado el acceso a la información por parte de los órganos o entidades del Poder Ejecutivo Federal, el interesado podrá interponer recurso ante la Contraloría General de la República, la cual resolverá en el plazo de 5 (cinco) días (...)”*. Además, la Ordenanza Nº3.553 de 2019, que aprueba el Reglamento Interior de la Contraloría General de la Unión<sup>3</sup>, amplía las competencias de la CGU, destacando, entre otras, las siguientes (artículo 1 del Anexo 1): *“I- adopción de las medidas necesarias para la defensa de los bienes públicos, el control interno, la auditoría pública, la corrección, prevención y combate a la corrupción, las actividades de defensoría y el aumento de la transparencia e integridad de la gestión en el ámbito del Poder Ejecutivo federal; II- decisión preliminar sobre las reclamaciones o denuncias fundadas recibidas, indicando las medidas apropiadas; III- establecimiento de procedimientos y procesos administrativos a su cargo, instituyendo comisiones y solicitando el establecimiento de aquellos injustificadamente demorados por la autoridad responsable; IV- seguimiento de procedimientos y procesos administrativos en curso en órganos o entidades del Poder Ejecutivo federal; V- realizar inspecciones y recordar procedimientos y procesos en curso en el Poder Ejecutivo Federal, para el examen de su regularidad y la proposición de medidas o la corrección de fallas; VI- ejecución o promoción de la declaración de nulidad de un procedimiento o procedimiento administrativo, en curso o ya juzgado por cualquier autoridad del Poder Ejecutivo federal, y, en su caso, de la verificación inmediata y periódica de los hechos involucrados en los registros y en la nulidad declarada; (...)”*. Además, se regula el procedimiento de las reclamaciones en los artículos 21 a 24 del Decreto que reglamenta la LAI.

Cabe destacar que la CGU tiene la facultad de sancionar a los agentes públicos responsables de las conductas ilícitas del artículo 32 de la LAI, entre las cuales se encuentran el haber negado la entrega de información, haberla retrasado de manera deliberada o haber facilitado una información incorrecta, incompleta o inexacta de manera intencional. Estas conductas ilícitas pueden sancionarse con multa, advertencias, suspensión temporal a la

---

<sup>2</sup> Véase el Decreto Nº7.724 que reglamenta la LAI en el enlace siguiente: <file:///C:/Users/ionee/Downloads/decreto-7724-16-maio-2012.pdf>

<sup>3</sup> Véase el Reglamento Interior de la Contraloría General de la Unión en el enlace siguiente: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41066/9/Portaria\\_3553\\_2019.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41066/9/Portaria_3553_2019.pdf)



participación en licitaciones, impedimento para contratar con la administración pública por un período no superior a dos (2) años, entre otras (artículo 33 de la LAI).

Por otra parte, Brasil ha generado **protocolos o procedimientos relacionados con la transparencia activa y pasiva**, lo que contribuye, sin duda, a orientar las acciones de implementación. Por un lado, la CGU aprobó la **Guía de Transparencia Activa**<sup>4</sup>, que *"es una compilación de obligaciones, cuyo objetivo es auxiliar en el correcto cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley N° 12.527"* (página 5 de la Guía) y recoge los procesos para garantizar el desarrollo de la transparencia activa. En este sentido, se establecen orientaciones generales sobre el contenido que debe ser publicado de manera proactiva por los sujetos obligados y las directrices sobre el contenido mínimo de publicación obligatoria que debe contener cada ítem de la Plataforma Online. Además, cuenta con el Decreto N°7.724 que reglamenta la LAI<sup>5</sup>, en el que se establecen los procedimientos tanto de transparencia activa (capítulo III) como de transparencia pasiva (capítulo IV). En concreto, el artículo 11 indica que *"cualquier persona natural o jurídica puede solicitar el acceso a la información. § 1º La solicitud será presentada en formulario estándar, disponible en medios electrónicos y físicos, en el sitio web y en el SIC de los órganos y entidades. § 2º El plazo de respuesta se contará a partir de la fecha de presentación de la solicitud a la SIC. § 3º Los órganos y entidades podrán recibir solicitudes de acceso a la información por cualquier otro medio legítimo, como contacto telefónico, correspondencia electrónica o física, siempre que se cumplan los requisitos del art. 12 § 4 En el caso del § 3, se enviará comunicación al solicitante con el número de protocolo y la fecha de recepción de la solicitud por la SIC, a partir de la cual comienza el plazo de respuesta."*, mientras que el artículo 12 indica la información que debe contener la petición de acceso a la información. Así mismo, en la sección III *"Procedimiento de Acceso a la Información"* indica que la respuesta debe entregarse inmediatamente y, en caso de no ser posible, se enviará una notificación en un plazo de 20 días junto con la resolución, pudiendo prorrogarse -de manera justificada- por 10 días más.

En relación con la **política de archivo con estándares de transparencia**, Brasil cuenta con la Ley N°8.159 de 1991<sup>6</sup>, que aprueba la política nacional de archivos públicos y privados y de otras provincias. En este sentido, el artículo 1 señala que *"es deber del Poder Público administrar los documentos y brindar especial protección a los documentos de archivo, como instrumento de apoyo a la administración, a la cultura, al desarrollo científico y como prueba e información"*. Por su parte, el artículo 4 destaca que *"toda persona tiene derecho a recibir de los organismos públicos informaciones de su interés particular o de interés colectivo o general, contenidas en documentos de archivo, que serán facilitadas dentro del término de la ley, bajo pena de responsabilidad, salvo aquéllas cuyo secreto esté esenciales para la seguridad de la empresa, la sociedad y el Estado, así como la inviolabilidad de la intimidad, la vida privada, el honor y la imagen de las personas"*.

En lo referente a la política de **datos públicos abiertos**, en 2014 se aprobó la **Ley N°12.965 que establece los principios, garantías, derechos y deberes para el uso de Internet**

<sup>4</sup> Véase la Guía de Transparencia Activa en el enlace siguiente: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/guias-e-orientacoes/gta-6a-versao-2019.pdf>

<sup>5</sup> Véase el Decreto N° 7724 en el enlace siguiente: <file:///C:/Users/ione/Downloads/decreto-7724-16-maio-2012.pdf>

<sup>6</sup> Véase la Ley N° 8.159 que aprueba la política de archivos en el enlace siguiente: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8159.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20pol%C3%ADtica%20nacional,privados%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Art.,elementos%20de%20prova%20e%20informa%C3%A7%C3%A3o](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20pol%C3%ADtica%20nacional,privados%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Art.,elementos%20de%20prova%20e%20informa%C3%A7%C3%A3o)

en Brasil<sup>7</sup>, que enuncia los principios de actuación de los Estados, los Distritos Federales y los municipios en el desenvolvimiento de Internet, como la publicidad y la difusión de datos e informaciones públicas de forma abierta y estructurada (artículo 24.6). Así mismo, el Decreto Nº8.777 de 2016 establece la **Política de Datos Abiertos del Ejecutivo Federal**<sup>8</sup>. Esta política se reconoce a nivel administrativo, ya que establece entre sus objetivos el de: “*promover la publicación de datos contenidos en bases de datos de órganos y entidades de la administración pública directa federal, autárquica y fundacional en forma de datos abiertos*”.

En definitiva, Brasil ha aplicado a los 7 indicadores que integran la variable “garantía del derecho” (véase Tabla 1).

## DIMENSIÓN 2: PROCESOS

La **dimensión procesos** valora *la capacidad institucional para garantizar la transparencia activa y la transparencia pasiva*. En concreto, cómo se llevan a cabo los procesos de control y seguimiento de la transparencia (activa y pasiva), y qué programas y actividades se promueven para implementar la política pública de transparencia (p.ej. programas de capacitación, de comunicación, etc.). Esta dimensión se mide a través de la aplicación de dos variables: función (órgano) garante (V2.1); y sujeto obligado (V2.2).

La Tabla 2 expone los resultados logrados por Brasil en la dimensión procesos. A diferencia de la dimensión 1, en algunas preguntas, se utilizan escalas de valoración no binarias (0- 0,25- 0,50- 1 puntos), por lo que el número de indicadores aplicados podría ser no coincidente con la puntuación finalmente obtenida. En particular, se puede observar que se han aplicado 20 indicadores de un total de 27. Por tanto, el nivel de cumplimiento es de un 77,8% en la dimensión procesos, cuyo desglose por variables es el siguiente: un 70,4% en la variable “función (órgano) garante” (V2.1); y un 7,41% en la variable “sujeto obligado” (V2.2).

**Tabla 2. Dimensión Procesos. Nivel de aplicación de indicadores y cumplimiento (%)**

Nivel de aplicación y cumplimiento máximo	V2.1	V2.2	Total
Total de indicadores/preguntas /puntuación máxima	25	2	27
% Nivel de cumplimiento máximo	92,60%	7,4%	100%
Nivel de aplicación y cumplimiento real	V2.1	V2.2	Total
N.º de indicadores aplicados	19	2	20
Puntuación (indicadores aplicados)	19	2	20
% Nivel de cumplimiento real	70,4%	7,4%	77,8%

Fuente: ICCA

### Variable 2.1. Función (órgano) garante

La variable **función (órgano) garante** mide quién y cómo se desarrollan los procesos de control y seguimiento de la transparencia (activa y pasiva), así como qué medidas y

<sup>7</sup> Véase la Ley Nº12.965 que establece los principios, garantías, derechos y deberes para el uso de internet en Brasil en el enlace siguiente: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm)

<sup>8</sup> Véase el Decreto Nº8.777 que aprueba la Política de Datos Abiertos del Poder Ejecutivo en el enlace siguiente: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm)

acciones específicas (comunicación, capacitación, etc.) se han promovido para implementar la política pública.

La **Contraloría General de la Unión** es el órgano que fiscaliza el cumplimiento, por parte de los sujetos obligados, de los requerimientos legales en el área de su competencia como ministerio, siendo en este caso la transparencia y el derecho de acceso a la información (artículo 87.1 de la Constitución Federal de Brasil). El control en materia de transparencia activa es de alcance universal<sup>9</sup>, pero también se suele ejercer una fiscalización de alcance muestral, como se evidencia en la plataforma Escala Brasil Transparente – Avaliação 360<sup>10</sup>, donde se mide el cumplimiento tanto de la transparencia activa como de la pasiva de los estados y municipios, así como de cada localidad y población del municipio que se seleccione en el mapa. Por otra parte, la calidad de la información disponible es evaluada por CGU - el órgano garante, por medio del programa Escala Brasil Transparência. Si la calidad no cumple con los criterios, el órgano garante considera que el ítem de transparencia no se cumple.” Toda la información sobre la metodología y también las evidencias utilizadas por CGU en cada análisis están disponibles en: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente-360>

En el caso de la **supervisión o fiscalización de la transparencia pasiva**, la Contraloría mide el Derecho de Acceso a la Información (DAI) y difunde unas estadísticas de los resultados en línea en su plataforma web<sup>11</sup>. Según los datos, el promedio de cumplimiento con la transparencia pasiva fue de un 100% en el año 2020<sup>12</sup>. En la plataforma se verifican las instituciones que dan respuesta a las solicitudes y, a su vez, las instituciones que cometen omisiones, incluyendo un ranking de los organismos que más omisiones han cometido<sup>13</sup>. Además, se miden los plazos de respuesta a las solicitudes, obteniendo un promedio de 12,52<sup>14</sup> días en 2020. Así mismo, también mide que la respuesta de las instituciones se corresponda a lo solicitado por los/as usuarios/as, resultando de las encuestas de satisfacción una calificación de 3,61 puntos sobre 5, lo que equivale a un 72,2%. Finalmente, cabe destacar que también se mide el número de omisiones por institución, el cumplimiento del plazo, el perfil de los solicitantes, y los recursos interpuestos a cada entidad. Sin embargo, estos datos no permiten verificar que se mida realmente las “barreras de acceso a la información pública”, ya que no se valora la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho de acceso a la información, la accesibilidad de las mujeres y de otros colectivos vulnerables o en posible riesgo de exclusión social.

La **CGU rinde cuentas de su actividad cada 12 meses** a través de los Informes Anuales de Implementación de la Ley de Acceso a la Información, que se difunden en el sitio web del órgano garante (véase <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34056>).

<sup>9</sup> Véase el Informe de Implementación de la LAI de 2020 en el enlace siguiente: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/67309/3/Relatorio\\_lai\\_cn\\_2020.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/67309/3/Relatorio_lai_cn_2020.pdf)

<sup>10</sup> Véase la Escala Brasil Transparente – Avaliação 360<sup>9</sup> accesible en: [https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala\\_brasil\\_transparente/66](https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66)

<sup>11</sup> Véase el Panel de la Ley de Acceso a la Información en el enlace siguiente: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>

<sup>12</sup> Véase la página 7 del Informe de Implementación de la LAI de 2020.

<sup>13</sup> El organismo que lidera el ranking es el INCRA- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-, con un total de 9 omisiones desde 2012. Verificable en el Panel de la Ley de Acceso a la Información.

<sup>14</sup> Véase el apartado “pedidos” del Panel de la Ley de Acceso a la Información en el enlace siguiente: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>



En lo referente a los **programas de capacitación** la CGU tiene la competencia de promover la formación de los agentes público (artículo 68.4 del Decreto que reglamenta la Ley de Acceso a la Información). Con tal fin, la CGU junto con la Escuela Nacional de Administración Pública ofrecen cursos de capacitación a través del proyecto de "Escuela Virtual" de forma online y accesibles en todo momento a través del portal "Escola Virtual.Gov-EV.G" (véase <https://www.escolavirtual.gov.br/>), por ejemplo, el curso "Acesso à Informação" está destinado a funcionarios<sup>15</sup>. Aunque pueda acceder cualquier persona, su público objetivo son los servidores y empleados públicos que se desempeñen en el ámbito del Poder Ejecutivo federal y realicen actividades en las defensorías del pueblo o en áreas afines. Sin embargo, no se han promovido estudios que permitan medir el porcentaje de funcionarios capacitados. Además, Brasil cuenta con cursos específicos para directivos públicos como se puede comprobar en el siguiente enlace: [https://cgugovbr-my.sharepoint.com/personal/flavia\\_xavier\\_cgu\\_gov\\_br/\\_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fflavia%5Fxavier%5Fcgu%5Fgov%5Fbr%2FDocuments%2FCURSOS%20DIRECTIVOS%20PROLAI&ga=1](https://cgugovbr-my.sharepoint.com/personal/flavia_xavier_cgu_gov_br/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fflavia%5Fxavier%5Fcgu%5Fgov%5Fbr%2FDocuments%2FCURSOS%20DIRECTIVOS%20PROLAI&ga=1)

En lo referente a **los programas formativos destinados a la ciudadanía**, la CGU junto con la Escuela Nacional de Administración Pública ofrece diferentes cursos cuyos destinatarios objetivos son, entre otros, personas que tengan interés en fiscalizar a las instituciones<sup>16</sup>.

Con respecto a la **gestión de la comunicación**, no existe (en sentido estricto) una estrategia o plan de comunicación orientado a posicionar el derecho, en consecuencia, tampoco se prevé ninguna partida presupuestaria al respecto. Sin embargo, sí se realizaron campañas de publicidad en las redes sociales como en el canal de YouTube de la CGU, donde se han difundido vídeos explicativos, como por ejemplo el de "Campanha de Integridade" sobre transparencia (véase en: <https://www.youtube.com/watch?v=0erxnsF5arU>). Además, también cuentan perfiles en redes sociales: Twitter (<https://twitter.com/CGUonline>), Instagram (<https://www.instagram.com/cguoficial/>) y Facebook (<https://www.facebook.com/cguonline/>).

En lo referente a las medidas tecnológicas para la gestión de la transparencia pasiva, Brasil cuenta con una **plataforma tecnológica**, denomina **Fala.BR** integrada en la web del órgano garante (CGU) (accesible en: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>). Este sitio web permite realizar las solicitudes de acceso a la información pública, así como llevar a cabo reclamaciones, denuncias, sugerencias, entre otros. Así mismo, se ha podido verificar que existen **estadísticas en línea sobre la totalidad de solicitudes de acceso a la información**, disponibles en el Panel de la Ley de Acceso a la Información Pública (accesible en: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>).

Por lo tanto, Brasil ha aplicado 19 de los 25 indicadores de la variable "función (órgano) garante" (véase Tabla 2).

---

<sup>15</sup>Véase el curso para funcionarios públicos "Acesso à Informação" en el enlace siguiente: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/76>

<sup>16</sup>Véase el curso de "Controle Social", concretamente el capítulo 3.4 "Ouvidoria e Lei de Acesso à Informação" y 3.5 "Portal da Transparência" de la Escuela Virtual en el enlace siguiente: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/10>

## Variable 2.2. Sujetos obligados

La variable de **sujeto obligado** permite constatar cuál es el presupuesto asignado al órgano garante, así como el porcentaje de enlace en los sujetos obligados.

En el caso de Brasil, según el presupuesto de gasto público, accesible a través del Portal de Transparencia, se ha detectado un aumento del presupuesto destinado al CGU del 23%. En concreto, en **2019** se le asignó un presupuesto de 1.142.790.180 R\$, mientras que en 2020 se le asignaron 1.149.166.257 R\$<sup>17</sup>.

Además, existe entre una escala del 75-100% de enlaces instalados en los sujetos obligados. En concreto, el Panel de la Ley de Acceso a la Información constata un 100% de unidades de enlaces instalados de los 306 órganos y entidades de la administración pública federal<sup>18</sup>.

Por lo tanto, Brasil ha aplicado todos los indicadores de la variable “sujetos obligados” (Véase Tabla 2).

## DIMENSIÓN 3: RESULTADOS

La **dimensión resultados** valora *el rendimiento institucional (el cumplimiento de la función de fiscalización de la transparencia) y el grado de efectividad de la política de transparencia en diferentes grupos objetivo (usuarios, ciudadanos y funcionarios)*. Esta dimensión se mide a través de la aplicación de cuatro variables: desempeño institucional (V3.1); satisfacción usuarios/as (V3.2); ciudadanía (V3.3); y funcionariado (V3.4).

La Tabla 3 indica el nivel de cumplimiento de Brasil en la dimensión resultados. Este país ha aplicado 9 indicadores de los 20 que integran esta dimensión, aunque la puntuación obtenida es de 8,5, debido a que algunas preguntas no han logrado la máxima valoración (1 punto). En concreto, el nivel de cumplimiento de Brasil es de un 42,50% en la dimensión resultados, cuya desagregación por variables arroja los datos siguientes: un 20% en la variable desempeño institucional (V3.1); un 7,5% en la variable satisfacción usuarios/as (V3.2); un 15% en la variable ciudadanía (V3.3); y una imposibilidad de valoración de la variable funcionariado (V3.4).

<sup>17</sup> Véase el Presupuesto Público del Portal de Transparencia en el enlace siguiente: <https://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento/despesas?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&ate=2020&orgaos=OR66000%2COR37000%2COR20125%2CUG110263&colunasSelecionadas=ano%2CorgaoSuperior%2CorgaoVinculado%2Cfuncao%2CsubFuncao%2Cprograma%2Cacao%2CcategoriaEconomica%2CgrupoDespesa%2CelementoDespesa%2CorcamentoInicial%2CorcamentoAtualizado%2CorcamentoRealizado%2CvalorEmpenhado%2CpercentualRealizado&ordenarPor=ano&direcao=desc>

<sup>18</sup> Verificable en la sección “Ranking de órganos” del Portal de Ley de Transparencia.

**Tabla 3. Dimensión Resultados. Nivel de aplicación de indicadores y cumplimiento (%)**

Nivel de aplicación y cumplimiento máx.	V3.1	V3.2	V3.3	V3.4	Total
<b>Total de indicadores/preguntas</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>20</b>
<b>% Nivel de cumplimiento máximo</b>	<b>20%</b>	<b>35%</b>	<b>30%</b>	<b>15%</b>	<b>100%</b>
Nivel de aplicación y cumplimiento real	V3.1	V3.2	V3.3	V3.4	Total
<b>N.º de indicadores aplicados</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>¿?</b>	<b>9</b>
<b>Puntuación (indicadores aplicados)</b>	<b>4</b>	<b>1,5</b>	<b>3</b>	<b>¿?</b>	<b>8,5</b>
<b>% Nivel de cumplimiento real</b>	<b>20%</b>	<b>7,5%</b>	<b>15%</b>	<b>¿?</b>	<b>42,5%</b>

Fuente: ICCA

### Variable 3.1. Desempeño institucional

La variable *desempeño institucional* permite constatar si la función de fiscalización de la transparencia se desarrolla de manera efectiva.

La GCU monitorea y **realiza informes de resultados sobre fiscalización de transparencia activa**<sup>19</sup> que publican de manera periódica (anual) en su web. Además, publican estadísticas en línea de la fiscalización en materia de transparencia activa en el Panel Ciudadano de la Ley de Acceso a la Información en el apartado de transparencia activa<sup>20</sup>, haciendo así, un buen ejercicio de su competencia fiscalizadora (artículo 87.1 de la Constitución) en materia de publicidad activa.

En lo referente a la **transparencia pasiva**, el Panel de la Ley de Acceso a la Información (cuyos resultados se publican posteriormente en el Informe de Implementación de la LAI) ayuda constatar que también se miden las solicitudes de acceso a la información pública, específicamente las siguientes:

- Las **respuestas a las solicitudes** se clasifican en respondidos, en tramitación y omisiones. El total de solicitudes en 2020 fue de 153.612, y se respondió al 100% de estas solicitudes.<sup>21</sup>
- El **promedio de respuestas a las solicitudes**. En relación con los tiempos de respuesta de las 153.612 solicitudes procesadas en el período 2020: el promedio de respuesta es de 12,52 días, cumpliendo con el plazo legal establecido<sup>22</sup> (20 días) el 96,93% de las respuestas.

<sup>19</sup> Véase el Informe Anual de Implementación de la ley Nº 12.527/2011 del año 2019 en el enlace siguiente: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46424/10/Relatorio LAI CN 2019.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46424/10/Relatorio_LAI_CN_2019.pdf)

<sup>20</sup> Véase el Panel de la Ley de Acceso a la Información en el enlace siguiente: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>

<sup>21</sup> Véase la sección "Pedidos" del Panel de la Ley de Acceso a la Información en el enlace siguiente: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>.

<sup>22</sup> En concreto, el artículo 15 del Decreto Nº 7.724 que reglamenta la Ley 12.527, señala que: *"Una vez recibida la solicitud y disponible la información, el acceso será inmediato. 1º Si no es posible el acceso inmediato, el órgano o entidad deberá, en el plazo de veinte días: I- enviar la información a la dirección física o electrónica proporcionada; II- comunicar la fecha, el lugar y la forma de consultar la información, reproducirla u obtener un certificado relativo a la información; III- comunicar que no tiene la información o que no tiene conocimiento de su existencia; IV- indicar, si tiene conocimiento, el órgano o entidad responsable de la información o que la posee; o V- indicar las causas de la denegación, total o parcial, de acceso."*

En concreto, se puede verificar que las instituciones alcanzan un grado de cumplimiento de un 100% en materia de transparencia pasiva, ya que se han respondido a todas las solicitudes (aunque un 4% no lo haya hecho en el plazo legal).

Por lo tanto, el órgano garante de la transparencia en Brasil tiene un óptimo desempeño institucional, en lo que respecta a su competencia fiscalizadora, debido a que ejerce un claro control de la difusión de información, tanto de los sujetos obligados (en los sitios web correspondientes) como de las solicitudes de acceso a la información pública. En este sentido, el Panel de la LAI evidencia que los sujetos obligados han realizado una buena gestión de las solicitudes, ya que suelen responder al 100% de las mismas y, además, la mayoría (un 96,93%) dentro del plazo legal establecido.

### Variable 3.2. Satisfacción usuarios/as

La variable **satisfacción usuarios/as** mide cuál es la percepción de los usuarios/as con respecto a determinados actos de implementación de la transparencia activa (portales de transparencia) y de la transparencia pasiva, así como cuál es su opinión sobre algunos atributos relacionados con la calidad de la información facilitada por las instituciones públicas (utilidad) y con el proceso de solicitud de acceso a la información pública (atención recibida, claridad del lenguaje, etc.).

En materia de **transparencia pasiva**, el promedio de satisfacción con el proceso y el resultado de los solicitantes a la información pública en 2020 fue de un 3,55 puntos sobre 5, lo que implica un 72% de satisfacción del usuario<sup>23</sup>. Así mismo, el porcentaje de satisfacción con la claridad del lenguaje fue de un 4,06 puntos sobre 5 (81%) en 2020<sup>24</sup>.

No obstante, Brasil no realiza estudios o investigación para medir y conocer el nivel de satisfacción de los/as usuarios/as en algunos de los indicadores de la transparencia activa o pasiva, como por ejemplo, sobre la utilidad de la información publicada en el portal de transparencia, la atención recibida en el proceso de reclamación, el promedio del tiempo de respuesta, etc.

Teniendo en cuenta los datos aportados, la puntuación alcanzada por Brasil es de 1,5 sobre un total de 7 en esta variable (véase Tabla 3).

### Variable 3.3. Ciudadanos/as

La variable **ciudadanos/as** mide el grado de conocimiento y de usabilidad del derecho de acceso a la información pública, por parte de la ciudadanía. Y también valora el nivel de consulta ciudadana de la información publicada en los Portales de Transparencia (transparencia activa) y el nivel de realización de solicitudes de información específica a las instituciones públicas (transparencia pasiva), así como el grado de satisfacción con la utilidad de la transparencia activa y de la transparencia pasiva.

En Brasil la ciudadanía suele usar el derecho de acceso a la información pública, ya que se computa un total de 77.057 solicitantes de información a la plataforma FalaBr en 2020.

<sup>23</sup> Véase, en el período de 2020, el Panel de la Ley de Acceso a la Información en el apartado de visión general: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>

<sup>24</sup> Véase el ítem “La respuesta fue de fácil comprensión” del Panel de la LAI.

Además, se constata que cada uno de estos solicitantes realizó una media de 2,2 pedidos de información<sup>25</sup>.

Por otro lado, se evidencia que en 2020 18.698.946 ciudadanos consultaron el portal de transparencia activa federal<sup>26</sup>, aunque no hay datos del total de consultas a todos los portales de transparencia de estados y municipios.

En la actualidad, Brasil no ha realizado estudios destinados a medir y verificar que la ciudadanía conozca la existencia de una norma que garantiza el derecho de acceso a la información pública. Así mismo, tampoco se han realizado estudios destinados a medir el nivel de satisfacción de la ciudadanía con la utilidad de la transparencia. En consecuencia, no hay evidencias objetivas disponibles para valorar esos indicadores.

A pesar de las cuestiones señaladas, la puntuación obtenida por Brasil en esta variable es de 3 puntos de un total de 6 (véase Tabla 3).

### Variable 3.4. Funcionarios/as

La variable **funcionarios/as** mide el grado de conocimiento de la norma que garantiza el derecho de acceso a la información pública, por parte de los/as empleados/as públicos/as, así como su nivel de satisfacción con la utilidad de la transparencia activa y de la transparencia pasiva.

Brasil no realiza estudios para medir los indicadores relacionados con esta variable y, en consecuencia, no pueden aportar las evidencias o los datos necesarios para poder verificar su nivel de cumplimiento.

## RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA EN BRASIL

La evaluación de la aplicación del modelo de indicadores de la RTA en Brasil permite identificar algunas áreas de mejora en su política pública de transparencia y, por lo tanto, realizar una serie de recomendaciones que se exponen, diferenciadas por dimensiones, en la tabla siguiente:

Dimensión	Propuestas de mejora
RECURSOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ampliar el ámbito de aplicación de la ley, especialmente incluir como sujetos obligados a los partidos políticos.</li> </ul>
PROCESOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Evaluar en nivel de calidad de la información publicada en los portales de transparencia midiendo, por ejemplo, si esta se encuentra actualizada, es reutilizable, accesible, etc.</li> <li>➤ Evaluar el nivel de barreras de acceso a la información pública, aplicando el enfoque de género y también el enfoque de diseño para todas las personas, atendiendo al principio de accesibilidad universal.</li> </ul>

<sup>25</sup> Véase la sección "solicitantes" del Panel de la Ley de Acceso a la Información en el enlace siguiente: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>

<sup>26</sup> Véanse las estadísticas de acceso en el portal de transparencia: <https://www.portaltransparencia.gov.br/estatisticas?ordenarPor=mesAno&direcao=desc>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Promover cursos de formación específicos destinados a directivos públicos y medir el porcentaje de directivos y funcionarios capacitados.</li> <li>➤ Incentivar la participación de la ciudadanía en las actividades formativas desarrollando una mayor cantidad de cursos destinados a los mismos como, por ejemplo, cursos de introducción a la transparencia.</li> <li>➤ Diseñar un Plan de Comunicación para posicionar el derecho dotándole de presupuesto suficiente.</li> </ul>
<b>RESULTADOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Medir la satisfacción de los/as usuarios/as sobre la satisfacción con la información publicada en los Portales de Transparencia. Por ejemplo, incluyendo el ítem “satisfacción con la información publicada en los portales de transparencia” en las encuestas.</li> <li>➤ Medir la satisfacción de los/as usuarios/as sobre la usabilidad de la información publicada en los Portales de Transparencia. Por ejemplo, incluyendo el ítem “satisfacción con la utilidad de la información publicada” en las encuestas.</li> <li>➤ Medir la satisfacción de los/as usuarios/as con la atención recibida en el proceso de reclamación, así como con la decisión adoptada y el tiempo final de la respuesta a su reclamación.</li> <li>➤ Revisar los procesos de solicitudes de información pública y de reclamaciones para incrementar la valoración de los usuarios/as con determinados atributos de calidad: atención al usuario/a; claridad del lenguaje; pertinencia de la decisión; y tiempo de respuesta.</li> <li>➤ Medir y evaluar el porcentaje de ciudadanía que conoce la existencia de la norma a través de encuestas incluyendo, el ítem “Sabía usted que existe una ley de acceso a la información”.</li> </ul> <p>Promover campañas de sensibilización social para incrementar el conocimiento de la ciudadanía de la norma que garantiza el derecho de acceso a la información y también de cómo deben ejercerlo, ya que la falta de conocimiento puede limitar su usabilidad. Tal y como se manifiesta en el hecho que sólo el 14% de ciudadanos/as consulte la información disponible en los portales de transparencia y el 35% realice solicitudes.</p>

Y para que conste a los efectos oportunos, se firma el presente informe, por la coordinadora del equipo investigador del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración en Madrid, el día 4 de julio de 2022.