



TRANSPARENCIA & SOCIEDAD

EDICIÓN N° 1 · Junio 2014

EMILIO MOYA DIAZ · VERONICA CID BOTTESELLE

Hacia una propuesta de transparencia en los partidos políticos de Chile

RODRIGO MORA ORTEGA

Una revisión sobre las tensiones entre el derecho a la información y el derecho a la verdad histórica

EOLO DÍAZ-TENDERO · DANIEL PEFAUR

El derecho de acceso a la información pública como principio de acción en la modernización de la gestión pública y del Estado: Mediciones y efectos en Chile

JOSÉ LUIS MARZAL RUIZ · JUSTINO JOSÉ NÚÑEZ QUIROZ

La experiencia mexicana de medición y efectos del acceso a la información en la gestión del Gobierno

ANJULI TOSTES FARIA OSTERNE · JÉSSICA SCHUENCK DE MELO

Medición y efectos del acceso a la información en la Gestión del Estado (Brasil)

MEDICIÓN Y EFECTOS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

en la Gestión del Estado (Brasil)

ANJULI TOSTES FARIA OSTERNE

Analista de Finanzas y Control en la Contraloría-General de la Unión, ubicada en el gabinete del Ouvidor-General de la Unión. Especialista en Gestión Pública por la *Universidade Cândido Mendes* (2012). Graduada en Derecho en el *Centro Universitário de Brasília*. Graduada en Relaciones Internacionales por la *Universidade de Brasília* (2010).

anjuli.osterne@cgu.gov.br

JÉSSICA SCHUENCK DE MELO

Funcionaria en la Contraloría-General de la Unión, ubicada en el gabinete del Ouvidor-General de la Unión. Graduada en Lengua y Literatura Portuguesa en la *Universidade de Brasília*. Graduada en Lengua Española y Literatura Española e Hispanoamericana por la *Universidade de Brasília*. (2012).

jessica.melo_gvp@cgu.gov.br

RESUMEN

El presente estudio investiga las contribuciones de los procesos de redemocratización y modernización del Estado brasileño en la adopción progresiva de la óptica ciudadano-céntrica, impulsada por la reciente garantía del Derecho de Acceso a la Información a través de la Ley 12.527, del 18 de noviembre de 2011. En ese contexto, se analiza la contribución de este Derecho para el desarrollo del paradigma participativo en la Administración Pública brasileña, exponiendo los factores que le dan sustento y sus principales resultados. En un segundo momento, se hace hincapié en el ejercicio de medición, desarrollado en el ámbito de la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA), utilizando el método de usuario simulado con el fin de evaluar la eficacia del servicio de acceso a la información como instrumento de transparencia y participación social. Los temas abordados se desarrollaron como forma de introducir un universo de cuestiones que, pese a su complejidad, se centran en la relación entre distintos conceptos asociados a la idea de ciudadanía, como: esfera pública, políticas públicas, accountability, participación social y gobierno abierto.

Palabras claves: Participación social, gobierno abierto, transparencia, acceso a la información.

ABSTRACT

This study focuses on the contributions of redemocratization and modernization processes in Brazilian State in the progressive adoption of a citizen-centric perspective in public policy driven by the recent Right of Access to Information Law (N° 12.527 - November 18, 2011). In this context, this paper discusses the contribution of this right in the evolution of the participatory paradigm in Brazilian Public Administration, showing its causal factors and their main outcomes. After this first part, there is a special emphasis on the measurement exercise, developed within the Transparency and Access to information Network (RTA), using the mystery shopper technique, in order to evaluate the effectiveness of the access to information service as a tool of transparency and social participation. The topics were developed in order to raise a universe of issues that, despite its complexity, focus on the relationship between concepts of citizenship, like: public sphere, public policy, accountability, social participation and open government.

Keywords: Social participation, open government, transparency, access to information.

La Administración Pública ha pasado por grandes cambios en los últimos años. Cada vez más se abandona la idea de que el conocimiento referente al interés público sea privilegio de grupos de políticos y burócratas desvinculados del ciudadano común. En la actualidad, la participación de la población en la gestión y fiscalización de los asuntos públicos es una demanda creciente, lo que instaura un proceso complejo con limitadas posibilidades de retroceso. Dos movimientos fueron importantes para ese proceso en Brasil: la redemocratización y la Reforma del Estado.

Por medio del proceso de redemocratización se promovieron avances hacia una mayor inclusión del ciudadano en la gestión de los asuntos públicos, concibiendo instrumentos como el plebiscito¹, el referendo², la Ley de Iniciativa Popular³ y las audiencias públicas⁴. Las experiencias de deliberación participativa que tuvieron lugar en Brasil desde la década de 1980, se asocian con la capacidad de los movimientos sociales organizados, de explicitar demandas relacionadas con la distribución de los bienes públicos y la formulación de Políticas Públicas. En este sentido, la democracia debe ser entendida como el punto de inflexión, que amplía la participación popular en la esfera pública y se asocia a la conquista de los derechos de ciudadanía. Con el advenimiento de la Constitución de 1988, muchas de las aspiraciones por participación reprimidas durante las décadas de gobierno militar, finalmente pudieron ser realizadas. Aunque los procesos participativos en Brasil y América Latina estén permeados por el clientelismo, la centralización y las prácticas patrimoniales, estos factores no han impedido el surgimiento de una diversidad de formas de participación de los sectores populares (Jacobi, 2003).

Ese proceso de expansión de la participación popular se viabilizó con mayor fuerza por el advenimiento de movimientos como el *New Public Management*, que a su vez, ha instalado dispositivos que posteriormente, impulsarían la creación de Ouvidorias⁵ y que reforzaron la previsión ya existente⁶ para la creación de la Ley de Acceso a la Información⁷, además de importantes

conceptos de debate, como el *accountability*. Este punto puede ser ilustrado por medio del enfoque del Servicio Público Orientado (*Public Service Oriented*), que ha contribuido para el proceso de reconstrucción de la esfera pública. De acuerdo con Abrúcio *Apud Martins* (2004), a diferencia de los paradigmas anteriores, que se concentraban en el “cómo” de la acción estatal, este modelo se preocupa por el “qué”. En este sentido, Marini (2003) señala:

[...] el Public Service Oriented (PSO) se basa en la noción de equidad, el rescate del concepto de esfera pública y la ampliación del deber social de rendición de cuentas (accountability). Esa nueva visión, aunque no completamente delimitada desde el punto de vista conceptual, introduce dos importantes innovaciones: una en el campo de la descentralización, valorizándola como medio de implementación de políticas públicas; otra mediante el cambio del concepto de ciudadano, que evoluciona desde una referencia individual de mero consumidor de servicios, en el segundo modelo, hacia una connotación más colectiva que incluye deberes y derechos. De este modo, más que “hacer más con menos” y “hacer mejor”, lo fundamental es “hacer lo que tiene que ser hecho”. Esto implica un proceso de concertación nacional que acerca y compromete a todos los actores (Estado, sociedad, sector privado, etc.) en la construcción del proyecto nacional [...]”

Así, tanto el proceso de redemocratización como el PSO concibieron que el foco de las Políticas Públicas es el ciudadano, no el Estado o el mercado. En lugar del término “consumidor” o “cliente”, que brinda una valoración individualista, típica de la tradición liberal, se pasa a adoptar un concepto con connotación colectiva: el ciudadano, como sujeto de derechos y deberes en el orden civil. Este no es sólo un cambio desde el punto de vista retórico, sino también una alteración de la lógica de acción del sistema, que utiliza una óptica

¹ Artículo 14, I, de la Constitución de la República Federativa Brasileña.

² Artículo 14, II, de la Constitución de la República Federativa Brasileña.

³ Artículo 14, III, de la Constitución de la República Federativa Brasileña.

⁴ Artículo 58 de la Constitución de la República Federativa Brasileña.

⁵ Institutos que promueven la recepción y gestión de manifestaciones de los ciudadanos como denuncias, quejas, felicitaciones y solicitudes de información, previstas en el artículo 37, §3º, I de la Constitución de la República Federativa Brasileña.

⁶ Artículo 5º, XXXIII de la Constitución de la República Federativa Brasileña.

⁷ Artículo 37, §3º, II de la Constitución de la República Federativa Brasileña.

“ciudadano-céntrica” para finalmente posibilitar la inclusión del ciudadano en la gestión de los asuntos públicos. Mientras que en el momento anterior se daba un mayor énfasis a la protección de los Derechos individuales, lo que concebía un “mercado” de servicios públicos, se pasa a valorar la participación en la esfera pública (Pollitt, 1990).

Sin embargo, para que el ciudadano pueda participar de las decisiones del Estado, se hace necesario el fortalecimiento de los instrumentos de gestión disponibles. Dichos instrumentos, por otro lado, sólo van a ser utilizados si los ciudadanos disponen de información suficiente por parte del Poder Público. A fin de cuentas, ¿cómo sería posible participar de forma efectiva en la gestión y en el control de una Política Pública si la sociedad desconoce el grado de desarrollo, el contexto y los datos en los cuales esa política se basa? Así, el concepto de *accountability* pasa a representar una pieza central en este modelo, ya que demarca el tipo de relación que el administrador público encargado de la gestión de los bienes de la colectividad, debe tener con la sociedad civil y la ciudadanía en general.

De ese modo, se propuso la revaloración de la política en base a la definición de las finalidades estatales, contando para eso con el aumento del *accountability*, de la participación, de la transparencia, de la equidad y de la justicia. Esa nueva concepción de Estado se basa en una visión colectiva de la ciudadanía, que enfoca a la esfera pública como un locus de aprendizaje social y que, al mismo tiempo, predica el perfeccionamiento de la cultura cívica del ciudadano, del burócrata y del político. Lo más interesante es que se busca retomar el concepto clásico de lo ‘público’ sin descartar las tecnologías de gestión desarrolladas por los modelos anteriores de gestión pública.

En ese contexto, buscando garantizar instrumentos efectivos que posibiliten una mayor participación ciudadana en la esfera pública, el 18 de noviembre de 2011 se promulgó la Ley Federal N° 12.527 (Ley de Acceso a la Información). Dicha Ley representa un importante avance para la consolidación del régimen democrático brasileño y para el fortalecimiento de las políticas públicas de transparencia. Define los mecanismos, plazos y procedimientos para la entrega de las informaciones solicitadas a la administración pública por parte de los ciudadanos y surgió como una forma de reglamentar el acceso a la información previsto en los artículos 5° (inciso XXXIII), 37° (inciso II del § 3°) y 216° (§ 2°) de la Constitución Federal Brasileña.

Art. 5°. Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el País la inviolabilidad del Derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad, en los siguientes términos: (...) XXXIII – todos tienen Derecho a recibir de los órganos públicos informaciones de su interés particular; o de interés colectivo o general, que serán facilitados en el plazo señalado en la ley, bajo pena de responsabilidad, salvo aquellas cuyo secreto sea imprescindible para la seguridad de la sociedad y del Estado.

Art. 37. La administración pública directa e indirecta de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios obedecerá a los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia y también a lo siguiente:

§ 3° La ley disciplinará las formas de participación del usuario en la administración pública directa e indirecta, reglamentando especialmente: (...) II – el acceso de los usuarios a los registros y a las informaciones con respecto a las actuaciones del gobierno, observado lo dispuesto en el artículo 5°, X y XXXIII;

Art. 216

§ 2° Corresponden a la administración pública, en la forma de la ley, la gestión de la documentación gubernamental y las providencias para franquear su consulta a cuantos de ella necesiten.

La Ley de Acceso a la Información (Ley N° 12.527/2011), garantiza a los ciudadanos el acceso libre, inmediato y sin necesidad justificada a los datos oficiales del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Con su advenimiento, la participación del ciudadano en la gestión pública gana un instrumento más, el Servicio de Información al Ciudadano (SIC), plataforma tecnológica que permite su implementación de manera viable. Este servicio garantiza la transparencia de los datos públicos, además de permitir el seguimiento por parte del ciudadano de los datos generales de programas, acciones, proyectos, obras, contratos y gastos del gobierno. La obligatoriedad de franquear acceso a los datos públicos, de acuerdo con la Ley, no se limita a la administración directa. Se extiende, además, a las entidades públicas, fundaciones, empresas públicas y entidades privadas sin fines de lucro que reciben recursos públicos. De esta forma, Brasil pasa a integrar el grupo de los 92 países que reconocen como bien público las informaciones guardadas por el Estado.

El mecanismo de acceso a la información inserto en el ordenamiento jurídico brasileño ha contribuido a la ampliación de la participación de los ciudadanos en la Administración Pública. Dicha participación gatilla un aumento de la calidad y responsabilidad de la acción estatal, una vez que proporciona al ciudadano un mayor control sobre la actuación de los agentes políticos y burócratas.⁸

Además, el Derecho a la información es reconocido en tratados internacionales, como la *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*, que afirma el deber de cada Estado, y parte de establecer medidas necesarias para aumentar la transparencia en la Administración Pública, para garantizar que el público tenga conocimiento y fácil acceso a los órganos responsables de la lucha contra la corrupción.

La prevención y la erradicación de la corrupción es responsabilidad de todos los Estados, que tienen como obligación garantizar el Derecho de Acceso a la Información. Este proceso debe ocurrir de forma transparente, clara y en un lenguaje sencillo y de fácil comprensión. Conjuntamente, de acuerdo con el artículo 8° de la Ley 12.527/2011, los órganos y entidades públicas deben promover, independientemente de los requerimientos, la divulgación en dependencias de fácil acceso, informaciones de interés colectivo o general, producidas o custodiadas por ellos mismos.

En este ámbito, la Contraloría-General de la Unión (CGU) es responsable de adoptar medidas de apoyo al establecimiento de procedimientos para el funcionamiento del sistema de acceso a la información, la estructuración de los servicios de información al ciudadano en órganos y entidades del Poder Ejecutivo Federal y el apoyo a la capacitación de los servidores públicos federales.

RED DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN (RTA)

Actualmente, se cuenta con varios gobiernos y entidades en el mundo cuya prioridad es impulsar la creación/ implementación de leyes de acceso a la información como forma de consolidar el régimen democrático y el fortalecimiento de las Políticas de transparencia pública. De conformidad con la Ley de Acceso a la Información, los Estados Partes pueden realizar acuerdos o tratados

bilaterales o multilaterales como medio de cooperación directa entre los organismos encargados de cumplirla. Dichos mecanismos permiten que los Estados se acerquen y aborden de manera conjunta los desafíos comunes con vistas a mejorar la efectividad de la gestión pública.

Una de las principales acciones internacionales de la CGU hace referencia a la cooperación e intercambio de experiencias para el desarrollo de Políticas Públicas acerca de la transparencia y acceso a la información. En este ámbito, se cuenta con la *Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública (RTA)*. La RTA surgió el año 2011, conformada por los órganos garantes del Derecho de Acceso a la Información de Bolivia, Chile, México, Perú y Uruguay. Es un espacio permanente de colaboración, cooperación e intercambio de conocimientos y experiencias entre autoridades y sus equipos, la cual desarrolla proyectos para impulsar acciones de Gobierno Abierto entre los países miembros en materia de transparencia, acceso a la información y ética, buscando la creación del valor público (CPLT, 2013).

En ese contexto, la RTA desarrolló entre fines del año 2012 e inicio del 2013 una primera experiencia de usuario simulado como una manera de evaluar el funcionamiento y la calidad del acceso a los sistemas de información ciudadana (SIC), en cuanto instrumento de participación ciudadana en la Administración Pública, en los países miembros de la red.

USUARIO SIMULADO

En el contexto de la visión ciudadano-céntrica, el acceso a la información es uno de los pilares que sustenta la gobernabilidad democrática y que posibilita la modernización del Estado. Así, para garantizar los aspectos mencionados, se justifica la generación de un espacio permanente de diálogo, cooperación e intercambio de conocimientos y experiencias. En respuesta a esta necesidad, se cristalizó el proyecto del primer Usuario Simulado de la RTA.

Esta experiencia se consolida como un ejercicio preliminar que busca desarrollar un mecanismo para la recopilación sistemática de datos sobre la calidad del acceso a los sistemas de información ciudadana (SIC) en los países miembros de la RTA.

⁸ Jensen, M. and Meckling, W. *Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs, and Ownership Structure*. Journal of Financial Economics, 1976.

La investigación fue realizada, simultáneamente, en 5 países: Brasil, México, Chile, Perú y Uruguay, con Perú en la coordinación a través de la Defensoría del Pueblo. En el caso de Brasil, se trabajó con voluntarios que realizaron, 10 solicitudes de acceso a la información para 5 Ministerios: Salud, Educación, Desarrollo Social, Vivienda y Economía, lo que totalizó 50 solicitudes (25 virtuales y 25 presenciales).

De esta forma, fue posible identificar y evaluar, por medio de situaciones concretas, las experiencias reales de los ciudadanos en la formulación de solicitudes de acceso a la información a los órganos de la Administración Pública en cada uno de los países miembros. Fueron evaluadas 3 etapas con respecto al proceso de solicitud: ingreso de la solicitud (barreras de acceso enfrentadas por los ciudadanos), gestión de la información (cumplimiento de los plazos legales correspondientes a cada país integrante de la RTA) y entrega de la información (tipo y calidad de las respuestas).

La iniciativa de Usuario Simulado representa un paso decisivo para la cooperación y la consolidación del Derecho de Acceso a la Información en el contexto latinoamericano. No obstante, es esencial señalar que esta iniciativa no agota otras herramientas de evaluación de calidad de la Ley de Acceso, ya aplicadas en el contexto de un proyecto brasileño más amplio de evaluación de su efectividad.

En efecto, un análisis adecuado de lo que la población piensa puede ofrecer aspectos importantes que permitan conocer el impacto de la Ley de Acceso a la Información en términos de sus objetivos y su eficacia. En este sentido, la metodología del Usuario Simulado impulsa las estrategias ya desarrolladas por Brasil, trayendo nuevos elementos para la elaboración de metas e indicadores que puedan traducir la capacidad del gobierno brasileño para lograr los resultados buscados por la Ley 12.527/11 y por el Decreto 7724/12.

Con el objetivo de ampliar la experiencia previa y agregar información para hacer más completo el mecanismo de evaluación de la política de transparencia de los órganos del Poder Ejecutivo Federal, así como para desarrollar un medio de compilar nuevas técnicas, se implementó en Brasil la experiencia de Usuario Simulado.

Para llevar a cabo la evaluación, se optó por adoptar los tres conceptos más tradicionales y fundamentales de la temática – eficiencia, eficacia y efectividad - de manera de realizar un análisis más objetivo y delimitado. Como

esas definiciones presentan cierta variabilidad entre los distintos autores, en el análisis del estudio se utilizará la tipología propuesta por Abrucio (1997), según lo cual:

GERENCIALISMO PURO	CONSUMISMO	SERVICIO PÚBLICO ORIENTADO
Economicidad / Eficiencia	Eficacia (Calidad)	Efectividad (Equidad)
Contribuyentes	Clientes / Consumidores	Ciudadanos

Abrucio, F. L. (1997, p.12)

En ese mismo sentido, Sulbrandt (1993) conjuga las experiencias de evaluación de programas y políticas en tres metodologías básicas: a) evaluación de metas (eficacia); b) evaluación de impacto (efectividad); y c) evaluación de proceso (eficiencia). Por ende, Jannuzzi y Patarra (2006) sistematizan el monitoreo de los programas y políticas públicas por medio de un raciocinio insumo-proceso-resultado-impacto asociado a los tres conceptos presentados, como se ilustra en la figura siguiente:

FIGURA 1 FLUJOGRAMA DE EVALUACIÓN



Jannuzzi y Patarra (2006)

De esta manera, “eficiencia” se relaciona con el proceso; en el contexto analizado, el proceso de gestión de solicitudes. Para la evaluación acerca de la eficiencia, se deben verificar aspectos tales como el respeto a los plazos legales y la necesidad de utilización de prórrogas, teniendo en cuenta que ellos representan datos importantes acerca de la adecuada administración de los recursos públicos con el fin de entregar la información. La eficacia, por su parte, puede ser analizada por medio de las tasas de ingreso y respuesta de solicitudes, así como la tasa de satisfacción del usuario con las informaciones entregadas. Eso porque el ingreso de las solicitudes y sus respuestas son los resultados (y metas) de los respectivos procesos de ingreso y gestión de solicitudes de acceso a la información. Complementariamente, el nivel de satisfacción representa el resultado desde un punto de vista más amplio, incluyendo la medición de la calidad. Por último, la evaluación de la efectividad se traduce en una percepción del impacto social generado por medio de la implementación del Derecho de Acceso a la Información, es decir, la identificación de los efectos producidos en la realidad del público destinatario. Así, la transformación social ocasionada podría ser reforzada, por ejemplo, por medio de criterios como nivel del empoderamiento ciudadano e incremento de la participación real.

INGRESO Y GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

Brasil logró éxito en el ingreso de un 98% de las solicitudes hechas por los ciudadanos y todas las informaciones fueron entregadas de acuerdo con los plazos establecidos por la Ley, lo que demuestra eficacia en el proceso de ingreso de solicitudes de información pública. El tiempo promedio de respuesta fue de 10,6 días, casi la mitad del plazo legal de 20 días, indicando un proceso de gestión eficiente. No obstante, en el 18% de los casos, se utilizó el plazo adicional sin justificación.

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley de Acceso a la Información, el órgano o entidad pública deberá autorizar o conceder el acceso inmediato a la información disponible. En caso de que no sea posible concederlo, el órgano o entidad que recibe la solicitud tendrá un plazo no superior a 20 días para hacerlo. El plazo referido podrá ser prorrogado por 10 días más, mediante justificación expresa, de la cual será certificado el solicitante.

El uso del plazo adicional ocurrió en 4 Ministerios diferentes y sólo en una de las situaciones los voluntarios registraron que hubo justificación para la utilización de

este periodo adicional. Aunque el porcentaje no es alto, es importante que todo el proceso ocurra conforme lo que está previsto en la Ley, garantizando su legitimidad.

Otro aspecto observado dentro de la primera etapa del proceso, fue en relación a la identificación de materiales informativos, como cartillas y folletos. Solamente en cinco visitas (20%), los voluntarios identificaron materiales impresos que podrían ayudarles para ingresar sus solicitudes, mientras que un 80% de los casos no había material sobre el Derecho a la Información Pública.

Este es un dato importante, pues la difusión de la Ley de Acceso a la Información es primordial para el combate a la corrupción y, por consiguiente, la modernización del Estado.

ENTREGA DE LA INFORMACIÓN

Con respecto a la etapa de entrega de la información, esta puede ser evaluada en relación a su eficacia, haciendo referencia tanto a la tasa de respuesta, como también a la calidad de esa respuesta. Para representar esta última, fueron elegidos 5 puntos relevantes: exactitud, completitud, actualización, formato y claridad.

En primer lugar, se debe subrayar el logro de un 100% de respuesta a las solicitudes, lo que demuestra la eficacia del proceso de acceso a la información.

Exactitud

De los registros de los voluntarios, se observa que un 92% consideró que la información entregada fue exactamente lo solicitado. El 8% restante consideró que la información entregada por la entidad no respondía a lo requerido.

Completitud

En el 84% de las solicitudes los voluntarios consideraron que la respuesta fue entregada de manera completa, y un 14% la consideró incompleta. Además un 2% de los voluntarios no respondió la pregunta.

Actualización

En el 90% de los casos los voluntarios evaluaron que la información fue entregada de manera actualizada, mientras que un 6% consideró que la entrega fue desactualizada. Un 4% de los voluntarios no analizaron este requisito.

Formato

En el 86% de las solicitudes, las entidades entregaron la información en el formato solicitado por el usuario simulado, mientras que en el 12% de los casos, el formato no estaba de acuerdo con lo requerido. Un 2% de los voluntarios no respondieron la pregunta.

Claridad

En la mayoría de los casos (80%) los órganos entregaron únicamente la información solicitada. Mientras que en un 8% de los casos, no fue posible identificar lo solicitado en virtud de un cúmulo de datos. El 10% recibió un cúmulo de datos, pero fue posible identificar la información requerida y, el 2% no contestó a la pregunta.

Por ende, es posible concluir, en relación a la etapa de entrega de la información, que ésta es eficaz. Eso porque se obtuvo un 100% de respuesta, y, además, se bordeó el 86,4% de satisfacción de los requirentes – considerando el promedio de los aspectos de exactitud, completitud, actualización, formato y claridad -, lo que consideramos adecuado, aunque susceptible de mejoras.

A continuación se presenta una tabla síntesis con cada uno de los resultados finales de esta etapa:

TASA GENERAL DE SATISFACCIÓN	86,4%
- Exactitud	92%
- Completitud	84%
- Actualización	90%
- Formato	86%
- Claridad	80%
Tasa de respuesta	100%

CONCLUSIONES

La Ley de Acceso a la Información surgió como un instrumento de fortalecimiento de las políticas de transparencia y participación ciudadana en Brasil, incorporándose a un contexto más amplio de gobierno abierto que se ha consolidado por medio de los procesos de redemocratización, reforma del Estado, y también por un movimiento internacional en el sentido de la positivización del Derecho de Acceso a la Información a nivel mundial. Ella representa un cambio en el paradigma de la Administración Pública en el cuál el ciudadano pasa desde una perspectiva pasiva, en que sólo utilizaba las informaciones que selectivamente le entregaba el Estado, a una posición activa, en que exige al Estado que le entregue la información de su interés. Por medio de ella, también se torna posible lograr un nuevo escenario de superación del modelo burocrático de la gestión pública, en el cual el ciudadano pasa a poseer una línea directa de contacto y comunicación con las autoridades públicas, que se someten a plazos específicos y potenciales sanciones para atender a sus demandas. Este nuevo contexto se encuadra, por ende, en una nueva perspectiva del Estado, centrada en el ciudadano, que pasa a desarrollar un papel más relevante en cuanto sujeto histórico.

Así, para la consolidación de la Ley de Acceso a la Información fueron concebidas herramientas de medición de este proceso. El estudio del usuario simulado, desarrollado en el ámbito de la RTA, trajo relevantes hallazgos acerca de la implementación de la Ley n° 12.527 en Brasil.

Los órganos encuestados demostraron eficiencia en el proceso de acceso a información pública, por medio del análisis de su gestión: el tiempo promedio de respuesta fue de 10,6 días, casi la mitad del plazo legal de 20 días.

En relación a la dimensión de la eficacia, analizándose los aspectos de exactitud, completitud, actualización, claridad y formato de la información, se registró un 86,4% de satisfacción, lo que consideramos adecuado, pero susceptible de mejoras. Lo que junto con las altas tasas de 98% de ingreso y 100% de respuesta, nos permite concluir que el proceso de acceso a la información pública en los órganos encuestados es eficaz.

Actualmente, el estudio del Usuario Simulado es cualitativamente uno de los más completos acerca de la implementación de la Ley de Acceso a la Información ejecutados en Brasil, ya que, a través de él, fue posible

analizar el proceso del Derecho de Acceso a la Información en tres aspectos claves: barreras al ingreso, tramitación y calidad de las respuestas. No obstante necesita ampliación y reparos. Hoy, la investigación de Usuario Simulado nos permite hacer un análisis de la eficiencia (gestión de las solicitudes) y de la eficacia (solicitudes ingresadas, respondidas y calidad de las respuestas) del servicio ofrecido, pero no abarca el estudio de su efectividad. En otras palabras, la investigación no comprende el impacto social ocasionado por la Ley de Transparencia, factor esencial para justificar la existencia del servicio.

De ese modo, es primordial que este método de evaluación se repita de manera periódica, cada vez más amplio, y que permita observar la trayectoria de los proceso de acceso a las informaciones públicas.

Los resultados de la experiencia de Usuario Simulado también apuntan al necesario fortalecimiento de la Contraloría-General de la Unión en cuanto órgano garante de la Ley de Acceso a la Información, de modo que sea posible desarrollar un acompañamiento adecuado de su cumplimiento y, por ende, contribuir a mejorar la gestión de la política de transparencia de la Administración Pública Federal.

Bibliografía

Abrucio, F. L. 1997. *O impacto do modelo gerencial na Administração Pública - Um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Caderno 10 – ENAP, 1997. P.12.

CPLT (2013). *Propuesta metodológica para el desarrollo del Usuario Simulado 2.0*. Working paper.

Estado Federal de Brasil. *Ley n° 12.527, de 18 de noviembre de 2011*. Regula el acceso a informaciones previsto en el inciso XXXIII del art. 5o, en el inciso II del § 3o del art. 37 y en el § 2o del art. 216 de la Constitución Federal. Brasília, 2011. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acceso en: 05 jul. 2013.

Estado Federal de Brasil. *Reglamento n° 7.724 de 16 de mayo de 2012*. Regulariza la Ley no 12.527, de 18 de noviembre de 2011. Brasília, 2012. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acceso en: 06 jul. 2013.

Estado Federal de Brasil. *Reglamento n° 5.687 de 31 de enero de 2011*. Promulga la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Brasília, 2006. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acceso en: 08 jul. 2013.

Jacobi, P. R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. *Sociedade e Estado*, Editora UnB, Brasília, v. 18, n. 1/2, 2003.

Jannuzzi, P. M.; Patarra, N. L. *Manual para capacitação em indicadores sociais nas políticas públicas e em direitos humanos*. São Paulo: Oficina Editorial, 2006.

Jensen, M. and Meckling, W. *Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs, and Ownership Structure*. Journal of Financial Economics, 1976.

Marini, C. (2003). *Gestão Pública: o debate contemporâneo*. Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães n° 7 , 104.

Martins, Humberto Falcão, 2004. *Administração Para o Desenvolvimento: A relevância em busca da disciplina*. Revista Governança & Desenvolvimento, N° 1, abril 2004.

Pollitt, C. 1990, *Managerialism and the public services - the anglo-american experience*. Oxford/Massachusetts: Basil Blackwell.

Sulbrandt, J. *La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales*. In: Kliksberg B. Pobreza: un tema impostergable. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.