

**Políticas de transparencia en la
administración pública brasileña**

**Izabela Moreira Corrêa y
Mário Vinícius Claussen Spinelli**

Izabela Moreira Corrêa

Magíster en Ciencia Política por la Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil. Gerente de la Dirección de Prevención de la Corrupción, en la Secretaría de Prevención de la Corrupción e Información Estratégica de la Contraloría General de la Unión, Brasil.

Mário Vinícius Claussen Spinelli

Magíster en Administración Pública por la Fundación João Pinheiro, Brasil. Secretario de Prevención de la Corrupción e Información Estratégica de la Contraloría General de la Unión, Brasil.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

E-mails: izabela.correa@cgu.gov.br

mario.spinelli@cgu.gov.br

Los gobiernos regulan la publicación de información por parte de las organizaciones -públicas o privadas- además de hacerse responsables por la transparencia de sus propias instituciones.

Políticas de transparencia en la administración pública brasileña*

1. Introducción

Según Bobbio (1994), la democracia es "el ejercicio del poder público en público". Al conceptualizar la democracia en estos términos, el autor aclara que la democracia está dirigida a la concretización y tratamiento de los asuntos de interés público de forma abierta y a la vista de los ciudadanos, del público. Tratar los asuntos públicos en público significa velar porque ellos se mantengan lejos del secreto, lejos del sigilo, con transparencia.

La búsqueda de transparencia -ya sea en el sector público o en el privado- es un objetivo que está presente en todas las democracias contemporáneas. Se puede decir que existen sistemas de transparencia. Fung ...[et al] (2004) definen los sistemas de transparencia como la misión gubernamental que exige a las organizaciones u otras instituciones proporcionar al público información fáctica sobre sus productos y prácticas. De acuerdo con los autores, la información pública es aquella estructurada a los efectos de realizar comparaciones y actualizaciones en intervalos temporales regulares. Los gobiernos regulan la publicación de información por parte de las organizaciones -públicas o privadas- además de hacerse responsables por la transparencia de sus propias instituciones.

Tanto en el sector público como en el sector privado, las políticas de transparencia pretenden crear incentivos que permitan alcanzar determinados objetivos de políticas y/o de proyectos. La premisa que hace de la transparencia un tema tan importante para la profundización de las democracias está respaldada en la teoría de la agencia. Los ciudadanos tienen el derecho a hacer el seguimiento de las decisiones de interés público y, tal como en otras relaciones del tipo agente-principal, existen asimetrías en la información que definen esa relación. Según Filgueiras (2011): "El problema del

Recibido: 04-01-2011. Aceptado: 13-07-2011.

(*) Versión revisada del documento presentado en el XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 9 al 12 de noviembre de 2010. Traducido del portugués por **Antonio Quintin**. Título original: "Políticas de transparência na administração pública brasileira".

Las políticas de transparencia son efectivas cuando ellas tienen el potencial de modificar las opciones de los usuarios de la información de forma de avanzar significativamente hacia el objetivo de la política pública.

principal (...) es que la asimetría de la información en relación con el agente le da poco margen de decisión, dando origen, en realidad, a que ocurra una serie de costos de la delegación. Cuanto mayor sea la asimetría de la información entre el principal y el agente, mayores serán los costos de la delegación y menor la calidad de la democracia".

La transparencia tiene como objetivo reducir esas asimetrías y garantizar que los ciudadanos tomen decisiones más informadas. Los sistemas de transparencia introducen nueva información en los patrones -y complejos- existentes de decisión entre diversos públicos, tales como compradores y vendedores, electores y candidatos (Fung ...[et al], 2004). De acuerdo con el modelo de evaluación de los sistemas de transparencia, definido por Fung ...[et al] (2004), las políticas de transparencia son efectivas cuando ellas tienen el potencial de modificar las opciones de los usuarios de la información de forma de avanzar significativamente hacia el objetivo de la política pública.

La transparencia pública como política pública está asociada a la profundización democrática, a la buena gobernanza y a la prevención y combate a la corrupción. Por lo tanto, tales políticas serán consideradas eficientes si contribuyen a profundizar los niveles de democracia de los países, a garantizar o mejorar la gestión de las políticas públicas y/o a prevenir y combatir la corrupción.

Se sugiere aquí, sin embargo, una categorización entre medidas y políticas de transparencia. Las medidas de transparencia son aquellas que se incorporan a políticas públicas que tienen sus propios objetivos, por lo que la transparencia es una medida que auxilia la consecución de tales objetivos. Las políticas de transparencia son aquellas que se diseñan de forma autónoma y su objetivo es la transparencia en sí en tanto política pública, principio y herramienta de prevención de la corrupción. Ambas categorías comparten la característica de que para que sean efectivas requieren ser parte de la rutina de la toma de decisiones de las partes involucradas, en este caso, de los que toman decisiones y de los ciudadanos.

La transparencia, ya sea como política pública autónoma o como medida de auxilio, se ha vuelto común en todas las democracias contemporáneas. Las medidas y las políticas de transparencia efectivas, sin embargo, no implican la mera apertura de datos o la apertura de todos los datos. Las políticas de transparencia, para que produzcan los resultados esperados, deben tener un público bien definido y deben resguardar determinados datos e informaciones.

En la actualidad, existe una creencia universal de que el aumento de la transparencia puede llevar no solo a niveles más significativos de *accountability*, sino que puede lograrlo de manera mucho más eficaz en términos de costo.

Como destaca Filgueiras (2011), "la democracia exige que las decisiones sean tomadas en público, pero ciertas políticas, para que sean eficientes, requieren del secreto", tales como las de la seguridad nacional del país. Una política de transparencia pública efectiva debe ser capaz, además, de seguir reglas claras que separen las instancias de la vida pública y de la vida privada.

Este trabajo presenta algunas acciones que constituyen tanto el marco de la transparencia en políticas públicas como las políticas de transparencia de la Administración Pública Federal brasileña. El tema central del artículo se expone en el siguiente punto.

2. La transparencia pública en Brasil

En Brasil, el advenimiento de la transparencia estuvo muy asociado a la apertura del gobierno ocurrida luego de la promulgación de la Constitución Federal de 1988, y a la ampliación de los canales de participación de los ciudadanos en los procesos decisorios de políticas públicas. En efecto, la participación popular en el control de los actos gubernamentales -que usualmente se ha convenido en llamar "control social"¹- solo puede ocurrir si existe información disponible para que el ciudadano pueda comprender las decisiones y escogencias adoptadas por los gobernantes. La exigencia por más transparencia ha crecido a un ritmo acelerado en los últimos años. Conforme destaca Eigen (2002): "Felizmente, la preocupación mundial por la mejora de los niveles de gobernanza y *accountability* nunca fue mayor, ya sea en el sector público o privado, o en las organizaciones internacionales y no gubernamentales. En la actualidad, existe una creencia universal de que el aumento de la transparencia puede llevar no solo a niveles más significativos de *accountability*, sino que puede lograrlo de manera mucho más eficaz en términos de costo. Existe también un reconocimiento amplio de que solo se pueden realizar cambios duraderos en las actitudes y en las prácticas mediante la utilización de la energía de todos los puntos de un triángulo de fuerzas de la sociedad, compuesto por el Estado, el sector privado y la sociedad civil, no solamente dentro de los países, sino más allá de las fronteras".

Una lectura cuidadosa de Eigen (2002) aclara que una mayor transparencia puede llevar a niveles más significativos de *accountability*, sin ser una relación completa de causa y efecto ni ser el único requisito. Pero sin transparencia, más *accountability* no es posible.

El movimiento brasileño por más transparencia y participación ciudadana a partir de la década de los 80 no fue un hecho aislado.

Lo interesante acerca de la continuidad de la transparencia como política accesoria en Brasil es que ella pasa por el éxito de la transparencia como política autónoma.

Ello fue posible por el proceso de redemocratización, pero avanzó con la llegada de la tercera ola de innovaciones regulatorias por parte de los gobiernos. De acuerdo con Fung ...[et al] (2004), solo a partir de mediados de la década de los 80 fue que se inició un período de optimismo acerca de las tecnologías de la información y comunicación, cuando las innovaciones regulatorias pusieron énfasis en los sistemas de transparencia.

En ese contexto, principalmente a partir del año 2000, fueron muchas las iniciativas adoptadas, principalmente por el Gobierno Federal brasileño, en la búsqueda de una mayor transparencia, ya sea para informar a los ciudadanos de las decisiones públicas, o como herramienta para mejorar la gobernanza y prevenir los malos hábitos y la corrupción.

En este documento se presenta la evolución de esas medidas, en las dos categorías de transparencia sugeridas, pasando por el establecimiento de leyes que obligan la publicación de informes técnicos, conteniendo datos financieros y presupuestarios, y por la adopción de procedimientos electrónicos de compras públicas, llegando a la utilización de portales de libre acceso del ciudadano a la Internet, donde las decisiones públicas de aplicación de recursos públicos pueden ser fácilmente consultadas.

2.1 Medidas de transparencia pública en Brasil

El advenimiento de las políticas de transparencia en Brasil se dio a partir de la incorporación de medidas de transparencia en políticas públicas con objetivos específicos, en particular con la promulgación de la Ley Complementaria N° 101/00, cuyo objetivo primordial era garantizar políticas fiscales responsables por parte de todos los entes de la federación.

Lo interesante acerca de la continuidad de la transparencia como política accesoria en Brasil es que ella pasa por el éxito de la transparencia como política autónoma. Después de la creación del Portal de Transparencia del Gobierno Federal, en 2004, se fortalecieron en el país los argumentos en beneficio de la transparencia pública y, por lo tanto, de la transparencia como política accesoria.

En esta sección se abordan cuatro políticas públicas que incorporaron medidas de transparencia para garantizar un mayor éxito de los objetivos de la política pública, a saber: (i) la Ley de Responsabilidad Fiscal; (ii) compras electrónicas en Brasil; (iii) la Tarjeta de Pagos del Gobierno Federal; (iv) el Portal de los Convenios.

La Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley Complementaria N° 101/00)

En mayo de 2000, con el objetivo de editar las normas de las finanzas públicas referidas a la responsabilidad en la gestión fiscal, fue publicada la Ley Complementaria N° 101, cuyas disposiciones dibujaron un nuevo paradigma en la Administración Pública brasileña. Su publicación generó grandes expectativas, dado que su texto ofrecía innovaciones que pretendían implantar un nuevo modelo de administración de los recursos públicos, caracterizado por un mayor equilibrio, responsabilidad y transparencia en las cuentas gubernamentales.

La Ley también fue innovadora al establecer instrumentos de transparencia de la gestión fiscal, incluyendo los presupuestos, planes y leyes de directrices presupuestarias; las rendiciones de cuentas y su parecer previo; el informe resumido de la ejecución presupuestaria y la gestión fiscal. Datos todos de acceso público a ser ampliamente divulgados, inclusive con posibilidad de su publicación en medios electrónicos.

En la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), la transparencia pretende aumentar la eficiencia de la política. En otras palabras, las medidas de transparencia introducidas en la LRF crearon un incentivo para que la Ley avanzara en sus objetivos, a saber, una mayor responsabilidad fiscal en la aplicación de los recursos públicos por parte de los gobiernos. Tal eficiencia debe ser analizada, para el caso específico, con relación a cuánto los ciudadanos -individualmente u organizados- y los gestores públicos han incorporado el uso de esas informaciones en sus procesos decisorios de rutina.

Ciertamente, tales medidas legales han representado un gran avance y han contribuido mucho al fortalecimiento de la transparencia gubernamental; sin embargo, es preciso hacer una observación. No cabe hablar de transparencia si no existe en el seno de la comunidad una comprensión de lo que es la gestión pública. Desde esta perspectiva, es importante reflexionar sobre algunas cuestiones simples, aunque relevantes. La divulgación de dichos instrumentos, tales como el presupuesto o el informe de ejecución presupuestaria, ¿proporcionarían una efectiva transparencia? La información técnica, tales como el Balance Financiero o el Demostrativo de Restos por Pagar, ¿serían inteligibles para el público objetivo definido? La publicidad de tales datos, ¿sería, de hecho, capaz de alterar las esencias de los ciudadanos y gestores públicos? En cualquier caso,

La adopción de la Ley Complementaria N° 131/09 ha conducido a un nivel de transparencia jamás imaginado en Brasil. En la práctica, cualquier persona puede, vía Internet, conocer mañana lo que la Administración Pública contrata hoy.

la Ley de Responsabilidad Fiscal fue un marco en la búsqueda de la transparencia en Brasil, al suscitar el debate sobre cómo la información técnica del gobierno debería ser divulgada a la población.

La más relevante medida legal aplicable a todos los entes de la Federación para promover la transparencia presupuestaria y financiera fue adoptada, sin embargo, solo nueve años después de la publicación de la LRF. La Ley Complementaria N° 131/09 agregó nuevos dispositivos a la Ley de Responsabilidad Fiscal, con el fin de proporcionar mayor efectividad al marco normativo de la transparencia pública, especialmente en lo que respecta al uso de herramientas de tecnología de la información, para propiciar el libre acceso, en tiempo real, a los ingresos y gastos gubernamentales.

En síntesis, las nuevas obligaciones atribuidas por esta última norma a los entes federados comprenden tres grupos. El primero trata sobre el incentivo a la participación popular y la realización de audiencias públicas en asuntos presupuestarios. El segundo, acerca de la difusión, para el pleno conocimiento y seguimiento de la sociedad, en tiempo real, por medios electrónicos de acceso público, de la información pormenorizada sobre la ejecución presupuestaria y financiera. El tercero define la adopción del sistema integrado de administración financiera y de control.

La adopción de la referida norma ha conducido a un nivel de transparencia jamás imaginado por los brasileños. Ello porque, en la práctica, cualquier persona puede, vía Internet, conocer mañana lo que la Administración Pública contrata hoy. Cabe mencionar el alto grado de detalle exigido, que en los hechos permite al ciudadano analizar las escogencias realizadas respecto a la asignación de los recursos públicos, por ejemplo, acerca de cuánto el Estado invierte en la obra de una escuela, en la contratación de un determinado servicio o incluso en la compra de garrafas de agua mineral.

No solo por exigir el desarrollo de un sistema de finanzas y control que dé soporte a la gestión de las finanzas públicas, sino también por exigir que los datos disponibles por todos los poderes y entes de la Federación presenten un nivel de detalle mínimo y estandarizado, las exigencias de transparencia de la política han sido fuertemente incorporadas tanto en los usuarios de la información -especialmente los Tribunales de Cuentas y la sociedad civil organizada- como en la rutina de organización de las finanzas públicas de los gestores públicos.

Los procedimientos de compras electrónicas del Gobierno Federal brasileño

La Constitución de Brasil establece en su art. 37, inciso XXI, que la Administración Pública, de todas las esferas de gobierno y todos los poderes, debe realizar un procedimiento licitatorio en la contratación de obras, servicios, compras y enajenaciones. Esto significa que debe haber un proceso competitivo entre los licitantes interesados en abastecer al gobierno, sustentado en los principios constitucionales de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad, eficiencia, igualdad, etc., apuntando a la obtención de una propuesta que sea ventajosa, en términos de precio y calidad, y, por lo tanto, que satisfaga la consecución del interés público.

La publicación de la Ley de Licitaciones -Ley N° 8.666- en 1993, reguló de modo amplio y detallado el procedimiento, o ritual, que debe ser seguido por la Administración Pública en sus procesos de contratación de obras, bienes y servicios. Esta Ley, además de establecer las etapas, condiciones, criterios y requisitos para la realización del certamen, definió también las diferentes modalidades licitatorias, a saber: invitación, precio de cotización [*tomada de preços*], concurrencia, concurso y subasta para ofertas públicas [*leilão*]. La citada Ley, a pesar de su necesidad y utilidad en la regulación de los procesos licitatorios, sufrió a lo largo del tiempo algunas críticas, por ser considerada demasiado rígida, excesivamente detallada y muy burocrática.

La Ley de Licitaciones permaneció, no obstante, como la principal norma reguladora de los procesos licitatorios en Brasil hasta que, en 2000, el Gobierno Federal promulgó la Medida Provisoria N° 2.026², que instituyó en el ámbito de la Unión una nueva modalidad de licitación denominada "pregão" (subasta para adquisiciones públicas), centrada en la adquisición y/o contratación de bienes y servicios comunes, cuyos patrones de desempeño y calidad pueden ser definidos en las bases de la convocatoria [*edital*] de forma objetiva de acuerdo con las especificaciones que se practican usualmente en el mercado. En términos de la norma, el *pregão* se distinguiría de las demás modalidades existentes hasta entonces por el hecho de que la competencia entre los licitantes se efectuaría por medio de la entrega de una primera propuesta escrita, con una sesión posterior de posturas o pujas verbales, en la cual se buscaría reducir los valores inicialmente ofertados -como si fuera una subasta de ofertas (*leilão*) al revés. Además, se previó que la subasta de adquisiciones (*pregão*) pueda ser realizada en forma presencial, o sea, con la

Toda vez que los procesos licitatorios sean públicos, la posibilidad de efectuar el seguimiento de las licitaciones a distancia, y de manera detallada, por cualquier ciudadano o persona interesada, se traduce en una efectiva oportunidad de control de los actos efectuados por los agentes y gestores públicos.

comparecencia de los licitantes en la sesión de apertura de las propuestas y en la fase de la puja, o incluso bajo la forma electrónica, en la que las posturas ofrecidas se hacen por medio de Internet.

Así, surgieron proveedores que desarrollaron el ambiente informacional necesario para la realización de los *pregões* electrónicos. En el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, ya existía, desde 1997, el Portal de Compras del Gobierno Federal, Comprasnet (www.comprasnet.gov.br), creado para divulgar las bases de las convocatorias y avisos de licitación, y los contratos firmados por la administración pública federal. A partir de la creación del *pregão* electrónico, el *site* pasó a funcionar también como el ambiente para la realización de aquellos certámenes.

Por medio del portal, es posible acceder a los avisos de licitación, las contrataciones realizadas, hacer el seguimiento a los *pregões* realizados y los que están en marcha, y obtener información y publicaciones relativas a licitaciones y contratos. Los proveedores y licitantes, a su vez, pueden realizar la solicitud de inscripción en el registro de proveedores del Gobierno Federal, obtener las bases de convocatorias y participar de los procesos electrónicos de adquisición de bienes y contratación de servicios.

Cabe destacar que el Portal de Compras es un ambiente seguro, pues los licitantes reciben claves y contraseñas de acceso, garantizando de forma aún más amplia la privacidad, imparcialidad e igualdad en los certámenes realizados. Al mismo tiempo, como existe un área de libre acceso al ciudadano y a los proveedores de servicios públicos, ellos pueden hacer el seguimiento a los procedimientos realizados, asegurando la transparencia y una mayor posibilidad de control social de las contrataciones.

De lo expuesto, se puede concluir que la creación del *pregão* significó un gran avance en relación con las modalidades y con los procedimientos establecidos en la Ley N° 8.666/93. Pero fue la institución del *pregão* en su forma electrónica la que abrió el camino hacia avances aún mayores en materia de ampliación del mercado de proveedores, ganancias económicas, agilidad procesal, reducción de plazos y, sin duda, incremento de la transparencia pública como política accesoria. Toda vez que los procesos licitatorios sean públicos -incluyendo el *pregão* presencial-, la posibilidad de efectuar el seguimiento de las licitaciones a distancia, y de manera detallada, por cualquier ciudadano o persona interesada, se traduce en una efectiva oportunidad de control de los actos efectuados por los agentes y gestores públicos.

La tarjeta de pagos del Gobierno Federal

En principio, la legislación brasileña, comenzando por la Constitución Federal, establece que las adquisiciones de bienes y las contrataciones de obras o servicios deberán ser precedidas de un procedimiento licitatorio, de modo que haya competencia entre los proveedores interesados, y que, en virtud de ello, se consiga la propuesta más conveniente para la Administración.

Sin embargo, el propio ordenamiento jurídico admite hipótesis en las que la realización de licitaciones, con todo su rigor formal y sujeción a un detallado rito procedimental, no solo es innecesaria sino incluso perjudicial para el interés público. Es el caso, por ejemplo, de las adquisiciones de pequeño valor, que, por su naturaleza, urgencia o imprevisibilidad, no deben ser sometidas a un procedimiento licitatorio muchas veces largo y oneroso.

En este sentido, la Ley N° 4.320 de 1964, en su art. 68, estableció la posibilidad de anticipar recursos financieros al servidor público en los casos en que se efectúen gastos que no pudieran someterse al proceso normal de licitación. Normas posteriores regularon y precisaron este instrumento, de modo de garantizar la correcta utilización de los recursos anticipados mediante previsiones que deben ser adoptadas y obligaciones a ser cumplidas tanto por el ordenador de gastos como por el servidor público que recibió el anticipo, tales como la obligación del servidor de rendir cuentas sobre el uso de los recursos financieros después del período del ejercicio presupuestario definido normativamente. Este anticipo se denominó provisión de fondos.

Desde el punto de vista operacional, la provisión de fondos funcionaba de la siguiente forma: por medio de un documento, el ordenador de gastos autorizaba un anticipo a determinado servidor, el receptor del anticipo, e indicaba los plazos de utilización y de rendición de cuentas y la finalidad del gasto. Sin embargo, a pesar de toda la regulación normativa, existían problemas recurrentes, tales como la utilización indebida de la provisión de fondos para la adquisición de objetos que deberían obedecer al procedimiento normal de contratación, es decir, que deberían someterse a una licitación pública. En ocasiones no había rendición de cuentas o ésta se hacía con retraso. Asimismo, en algunos casos, el saldo financiero de los recursos recibidos (después de su utilización) era devuelto con retraso por el receptor del anticipo, sin que se imputasen intereses de mora o multa por dicha demora.

En enero de 2005 fue publicado el Decreto Federal N° 5.355, que reglamentó la utilización de la Tarjeta de Pagos del Gobierno Federal

(CPGF, por sus siglas en portugués) por parte de los órganos y entidades de la administración pública federal directa, autárquica y fundacional. Dicha tarjeta estaba destinada al pago de los gastos por concepto de compra de material y prestación de servicios que cumplan con los criterios y requisitos definidos por la Ley, es decir, gastos que tengan la naturaleza de anticipo de fondos. Básicamente, el CPGF es una tarjeta corporativa emitida en nombre de determinada unidad gestora y con identificación del portador para efectuar gastos que se enmarcan en el anticipo de fondos, o sea, aquellos de pequeño valor, urgentes o imprevisibles, que no deban someterse al procedimiento normal de contratación. En lo tocante a la transparencia, la utilización del CPGF representó un enorme avance, en la medida en que tales gastos pasaron a ser de conocimiento público, al ser publicados mensualmente en el Portal de Transparencia del Gobierno Federal brasileño.

En 2008, a partir de noticias difundidas por la prensa acerca del uso irregular del CPGF por servidores y agentes públicos, estalló el entonces llamado "escándalo de las tarjetas corporativas". En esa época, a partir de investigaciones efectuadas en el Portal de Transparencia, algunos periodistas identificaron gastos dudosos realizados por servidores y agentes públicos por medio del CPGF. La divulgación de tales gastos en los medios de comunicación -TV, radio, prensa e Internet- alcanzó una gran repercusión en la sociedad, principalmente porque muchos de ellos fueron realizados por altas autoridades (ministros, secretarios y servidores de alto escalafón).

Luego de una investigación, una auditoría y un examen más profundo de los hechos publicados, se verificó que algunas autoridades o servidores realmente cometieron actos irregulares, ilegales o inmorales, al paso que, en otras situaciones, se concluyó que hubo regularidad del gasto y su perfecta conformidad con los preceptos legales. El resultado final del "escándalo de las tarjetas corporativas" consistió en que, en los casos comprobadamente irregulares, hubo desde la devolución de recursos financieros a las arcas públicas hasta la renuncia de los ocupantes de altos cargos.

Como consecuencia, el Decreto N° 6.370, del 1° de febrero de 2008, modificó e incrementó algunos dispositivos importantes del decreto anterior que reglamentaba la concesión de anticipo de fondos. Las normas vigentes sobre la utilización del CPGF establecieron medidas significativas para un mayor control y más transparencia de los gastos efectuados. Además de la divulgación de los gastos por

La transparencia incorporada a la utilización de la Tarjeta de Pagos del Gobierno Federal fue fundamental para garantizar el uso de montos destinados a pequeños gastos, conforme está establecido en la propia norma.

Internet, cabe destacar la prohibición de abrir una cuenta corriente bancaria (las antiguas cuentas tipo "b") para el movimiento de los anticipos de fondos, lo que significa que los gastos de esta naturaleza tendrán que ser realizados obligatoriamente por medio del CPGF. Al mismo tiempo, se prohibió sacar recursos financieros de la tarjeta para efectuar gastos, a menos que se trate de situaciones excepcionales definidas por la legislación, con límites establecidos.

La incorporación de medidas de transparencia a la política de concesión de anticipo de fondos pretende contribuir a que el CPGF sea utilizado, en la práctica, como fue concebido en la teoría. La transparencia en el uso del CPGF inicialmente sacó a la superficie casos de mala utilización de los anticipos de fondos de acuerdo a los términos previamente existentes, y posteriormente fue incorporada a la rutina de uso de la tarjeta por sus portadores y de la sociedad civil. No hay dudas, por lo tanto, que la transparencia incorporada a la utilización de la Tarjeta de Pagos del Gobierno Federal fue fundamental para garantizar el uso de montos destinados a pequeños gastos, conforme está establecido en la propia norma.

La transparencia en la reglamentación federal de las transferencias voluntarias: el Sistema Siconv y el Portal de los Convenios

De acuerdo a lo señalado por Spinelli (2010), ante un diagnóstico que sugería un razonable grado de mala utilización de los recursos y bajísimos grados de transparencia en el proceso de descentralización voluntaria de recursos hacia los estados, municipios y entidades privadas sin fines de lucro³, el gobierno federal brasileño comenzó a promover, a partir de 2007, transformaciones significativas con impacto en la transparencia pública. Tales cambios se concentraron en el desarrollo de prácticas que garantizaran un mayor control en el planeamiento y ejecución de los convenios con el Gobierno Federal. Una de las medidas fue la transparencia.

La principal iniciativa adoptada en el ámbito de este proceso fue la creación de un sistema informatizado de gestión de tales transferencias, denominado Siconv. Éste es un sistema cuyos datos son alimentados tanto por la unidad responsable de la transferencia de los recursos en el ámbito federal (por ejemplo, ministerios y entidades similares) como por parte del ente beneficiario. Así, toda la información relacionada con los recursos descentralizados voluntariamente por el gobierno federal brasileño -planes de trabajo, cronogramas, informes de fiscalización, información acerca de la

ejecución, rendición de cuentas, etc.- debe ser parte de este sistema integrado, el que, además de reducir sobremanera los costos de gestión, permite la divulgación detallada de los procedimientos necesarios para la ejecución del objeto. Cabe recordar que, hasta la aprobación de esta iniciativa, la gestión de los recursos transferidos voluntariamente se daba por medio de procesos formalizados en papel, los cuales solo eran de conocimiento de las partes involucradas y, eventualmente, de algún interesado que pidiese revisión de las actuaciones. A partir de la implementación del Siconv, cualquier persona que tenga acceso al sistema, sea un funcionario de un ministerio o de una alcaldía, sea un auditor o un gestor público, podrá visualizar la cantidad de recursos transferidos para la ejecución de determinado objeto, qué se está haciendo, por cuánto y por quién.

Los datos del Siconv están disponibles al público en un sitio en la Internet de acceso libre denominado "Portal de los Convenios" (www.convenios.gov.br), por medio del cual también es posible verificar los actos realizados durante la ejecución del objeto, desde la manifestación de voluntad de un determinado órgano o entidad del Gobierno Federal en descentralizar recursos públicos necesarios para la ejecución de una determinada política pública, hasta la rendición de cuentas del uso de tales recursos por el ente beneficiario.

A pesar de que la implementación de esta iniciativa está todavía en curso -el desarrollo del sistema y el portal de acceso público aún están en marcha-, la disponibilidad de tales datos se puede convertir en un arma fundamental contra la mala utilización de los recursos públicos descentralizados voluntariamente por el Gobierno Federal brasileño. Ello porque permitirá que cualquier ciudadano, sin necesidad de previa identificación o de contraseña, pueda conocer acerca de los recursos que han sido destinados a la ejecución de una infinidad de propósitos, que van desde la construcción de obras públicas hasta la compra de equipos o la operación de servicios, ya sea en su ciudad o en su estado.

2.2 Políticas públicas de transparencia en Brasil

De acuerdo a lo señalado anteriormente, las políticas públicas de transparencia, o la transparencia pública como política autónoma, pretenden contener la corrupción y aumentar la *accountability* a partir de poner información a disposición de la sociedad. Pero, para que las políticas públicas de transparencia sean efectivas, no es suficiente con publicar datos de la gestión pública. Es esencial,

La calidad de la información se convierte en el punto nodal de la transparencia pública. El norte que orienta cualquier medida en esta materia es su contenido teleológico, es decir, la capacidad del ciudadano de tener una actitud reflexiva frente a los actos estatales.

teniendo en cuenta el destinatario, que la información sea fácil de entender, con contenido claro y preciso. Así, la calidad de la información se convierte en el punto nodal de la transparencia pública. Habría que hacer hincapié en que el norte que orienta toda y cualquier medida en esta materia es su contenido teleológico, en otras palabras, la capacidad del ciudadano de tener una actitud reflexiva frente a los actos estatales.

El Portal de Transparencia del Gobierno Federal

En noviembre de 2004, la Contraloría General de la Unión concibió e implantó el Portal de Transparencia (www.portaldatransparencia.gov.br), que consiste en un sitio en la Internet que reúne información sobre el uso de los recursos públicos federales. El Portal fue desarrollado con el objetivo central de buscar justamente el aumento de la transparencia de la gestión pública, permitiendo al ciudadano obtener información útil acerca de cómo están siendo utilizados los recursos públicos.

Para alcanzar tales propósitos, el desarrollo del Portal de Transparencia se basó en seis directrices y principios, a saber:

- a) facilidad de acceso, pues no hay necesidad de contraseña;
- b) utilización de lenguaje ciudadano, de modo de mejorar la comprensión por parte de la población;
- c) navegación simplificada;
- d) información oportuna y confiable;
- e) herramienta para el ejercicio del control social;
- f) mejoramiento continuo.

Desde su creación, se buscó que el Portal tuviera un contenido que fuese bastante amplio y con un gran nivel de detalle, que incluyera desde la recaudación fiscal hasta la ejecución de los gastos. Entre las principales informaciones disponibles se destacan las siguientes:

- a) Los ingresos previstos, contabilizados y ejecutados por el Gobierno Federal, organizados por órgano y por categoría de ingresos, actualizados diariamente.
- b) Las transferencias de recursos hechas por la Unión a los estados, municipios, personas jurídicas o directamente a personas naturales. Se puede consultar, por ejemplo, las cantidades concedidas a cada uno de los municipios del país provenientes del Fondo de Participación de los Municipios (FPM), o quiénes son los beneficiarios del Programa Bolsa Familia y el monto mensual que reciben.

Desde mayo de 2010, el Portal de Transparencia comenzó a ser actualizado a diario, conteniendo, en forma detallada, todos los gastos realizados durante el día anterior. Es posible, incluso, conocer la fase en que se encuentra el gasto: compromiso, liquidación o pago.

c) Los gastos directos efectuados por el Poder Ejecutivo Federal, incluyendo la contratación de obras, servicios y compras gubernamentales, que pueden ser consultados por el órgano, por el gobierno o por los beneficiarios (empresas privadas o personas naturales). Es posible consultar detalladamente los viáticos pagados a los funcionarios públicos federales y los gastos hechos mediante tarjetas de pago del Gobierno Federal.

Desde mayo de 2010, el Portal de Transparencia comenzó a ser actualizado diariamente, conteniendo, en forma detallada, todos los gastos realizados durante el día anterior. En efecto, cualquier ciudadano puede obtener información sobre el número del proceso, el bien suministrado o el servicio prestado, la persona natural o jurídica beneficiada y los detalles sobre el procedimiento licitatorio realizado. Es posible, incluso, conocer la fase en que se encuentra el gasto: compromiso, liquidación o pago. Esta modalidad de consulta, además de representar un avance y profundización de la transparencia pública, cumple con los dictados de la Ley Complementaria N° 131, del 27 de mayo de 2009, que modificó la Ley de Responsabilidad Fiscal, en los términos anteriormente señalados.

El Portal de Transparencia contiene, además, información sobre los convenios registrados en el Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal (SIAFI) y en el Sistema de Gestión de Convenios y Contratos de Transferencias (SICONV), firmados en los últimos años, con una breve descripción del objeto, fechas y montos involucrados.

Además, la política permite que se consulte el cargo, la función, la situación funcional y las escalas salariales de los funcionarios y agentes públicos del Poder Ejecutivo Federal. Es decir, cualquier persona puede consultar, uno por uno, quiénes son los funcionarios públicos federales, cómo ingresaron al servicio público, dónde trabajan, en qué nivel de la carrera se encuentran y su respectiva escala salarial.

En mayo de 2010, la Contraloría General de la Unión lanzó los Portales de la Copa del Mundo de 2014 (www.portaldatransparencia.gov.br/copa2014) y de los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro de 2016 (www.portaldatransparencia.gov.br/rio2016). Estos portales disponen de información detallada sobre los gastos relacionados con la Copa y los Juegos Olímpicos, ya sea en la forma de gastos directos del Gobierno Federal o de financiamiento o transferencias a los estados y municipios involucrados en esos eventos⁴. La información fundamental está, por lo tanto, disponible para el ejercicio

Desde su creación, y hasta fines de 2009, el número de accesos al Portal creció aproximadamente en 600%, lo que demuestra el aumento del interés de la sociedad por el seguimiento de lo que se hace con los dineros públicos.

del control social, permitiendo que la sociedad brasileña pueda examinar, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) cuáles fueron los montos planeados y los gastos efectivamente incurridos en cada obra;
- b) el cronograma de ejecución de las obras;
- c) la legislación relativa a la ejecución del evento;
- d) el estatus de la ejecución física (cronograma y fotos) de las obras realizadas con recursos federales;
- e) las inversiones efectuadas por ciudad y por área (seguridad, transporte urbano, medio ambiente, etc.);
- f) los contratos, las bases de las convocatorias a licitación, etc.

Los números extraídos del Portal de Transparencia no solo son voluminosos y crecientes, sino reveladores del progreso alcanzado por la sociedad en lo que se refiere al acceso a información capaz de habilitar al ciudadano para que pueda ejercer el seguimiento de los gastos públicos.

En el primer trimestre de 2011, el Portal alcanzó la marca de aproximadamente R\$ 8 billones en recursos divulgados y más de 1,1 millardo de información registrada. De enero a marzo de 2011 se efectuaron más de 690 mil accesos al Portal, registrando un promedio de cerca de 7.600 accesos por día. Además, el sistema de correo electrónico directo (sistema *push*) -para el reenvío de mensajes electrónicos tan pronto los recursos hayan sido enviados a una determinada ciudad- reúne, en la actualidad, más de 36.000 ciudadanos registrados, distribuidos en cerca de 5.300 municipios brasileños (de un total de 5.565 municipios existentes). Desde su creación, y hasta el final de 2009, el número de accesos al Portal creció aproximadamente en 600%, porcentaje significativo que demuestra el aumento del interés de la sociedad por el seguimiento de lo que se hace con los dineros públicos.

En diciembre de 2010, el citado Portal comenzó a divulgar los datos brutos de las consultas estructuradas⁵. Tal divulgación fue la respuesta al advenimiento del uso de las herramientas de la tecnología de la información para producir información de interés público a partir de datos oficiales⁶.

En definitiva, el Portal de Transparencia del Poder Ejecutivo Federal se erigió, sin duda, en una experiencia exitosa en materia de transparencia pública. Más de una norma relacionada con la gestión de recursos públicos llegó a ser modificada como consecuencia de la publicidad de datos financieros en el Portal de Transparencia; muchos gestores cambiaron sus opciones de gastos como

resultado de la transparencia, y existen, claramente, públicos que están atentos a los datos allí disponibles.

Los resultados alcanzados fueron reconocidos nacional e internacionalmente. Como consecuencia del éxito de la política, el país alcanzó en 2008 la octava ubicación en el Índice de Presupuesto Abierto promovido por la *International Budget Partnership*, fruto de las diversas iniciativas adoptadas por el gobierno brasileño, siendo la más relevante de ellas la adopción del Portal.

La información disponible al ciudadano proporciona elementos para un ejercicio del control social más oportuno y eficaz sobre la administración pública. Por supuesto, el Portal es una sola política y no agota en sí misma todas las posibilidades para el ejercicio del control social.

Las páginas de transparencia del Gobierno Federal

Además del Portal de Transparencia, el Gobierno Federal también hizo obligatorio que los órganos y entidades de la Administración Pública Federal mantuvieran páginas de transparencia pública con el propósito de divulgar sus respectivos gastos. Así, en consecuencia con la exigencia normativa -fundamentada en el Decreto N° 5.482, del 30 de junio de 2005, y en el Decreto Interministerial N° 140, del 16 de marzo de 2006-, todos los órganos y entidades de la Administración Pública Federal directa e indirecta están obligados a divulgar información en su sitio en la Internet acerca de la ejecución presupuestaria de los gastos, las licitaciones realizadas y los contratos firmados, los convenios formalizados, y los viáticos y pasajes pagados. Se observa, por lo tanto, que esta obligación era de gran amplitud, debiendo ser cumplida por los órganos ministeriales, secretarías, autarquías, fundaciones, empresas públicas y sociedades de economía mixta.

Entre las principales informaciones que deben ser divulgadas en las páginas de Transparencia Pública, se incluyen:

- a) en relación con el presupuesto: los datos actualizados de la ejecución presupuestaria por programa de gobierno y naturaleza de los gastos, el valor liquidado y el valor pagado, etc.;
- b) en relación con las licitaciones: el número del proceso licitatorio, modalidad y objeto de la licitación, situación de la licitación, acceso directo para solicitar, por medios electrónicos, las bases de las convocatorias, actas, anexos y otros documentos relativos al proceso licitatorio etc.;

Las páginas de transparencia pretenden reducir la asimetría informacional de los públicos atentos a sectores específicos. El acceso promedio mensual a las diversas páginas de transparencia de los órganos y entidades en 2011 fue de 39.950.

c) en relación con los contratos: número del contrato, nombre del contratado, objeto del contrato, valor del contrato, período de vigencia, situación del contrato, acceso directo para solicitar al órgano o entidad responsable, por medios electrónicos, el instrumento contractual y los respectivos apéndices, aplicación de penalidades al contratado, etc.;

d) en relación con los convenios: número del convenio, nombre del firmante, objeto del convenio, monto de los recursos transferidos, período de vigencia, etc.;

e) en relación con los viáticos y pasajes: nombre del funcionario, cargo, origen y destino de los viajes, período y motivo de los viajes, monto de viáticos y pasajes pagados al funcionario, etc.

Las páginas de transparencia pretenden reducir la asimetría informacional de los públicos atentos a sectores específicos. El acceso promedio mensual a las diversas páginas de transparencia de los órganos y entidades en 2011 fue de 39.950. El público de las páginas son ciudadanos que las consultan como paso inicial para fiscalizaciones más profundas.

A los efectos de la estructuración, puesta a disposición y actualización de las páginas, la información es extraída directamente de los sistemas informatizados del Gobierno Federal, tales como: el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI), el Sistema Integrado de Administración de Servicios Generales (SIASG) y el Sistema de Concesión de Viáticos y Pasajes (SCDP). Esta interconexión de las páginas con los diversos sistemas confiere agilidad, rapidez, seguridad y confiabilidad a la información divulgada.

Existen directrices normativas respecto a la presentación y el lenguaje a ser utilizado en la divulgación de la información. En primer lugar, la navegación en las páginas debe ser simple e intuitiva, y no depender de una contraseña o de conocimientos específicos de informática. El contenido más técnico debe ser acompañado de un texto introductorio y, si fuera factible, de notas explicativas, y el lenguaje debe ser claro y objetivo. Por último, debe haber también un glosario con la conceptualización de los términos técnicos utilizados en la presentación de la información.

Actualmente, todos los órganos de la Administración Directa poseen Páginas de Transparencia Pública en pleno y regular funcionamiento, que divulgan los contenidos exigidos por la norma. No obstante, en principio, aún queda por avanzar en términos de contenido. En algunos casos, se podría incluir una explicación más detallada sobre determinados datos y términos utilizados, con el fin de ayudar al ciudadano a captar lo que está siendo divulgado.

Tales explicaciones aumentarían la posibilidad de movilizar a un público nuevo, lo que no se logra actualmente. De cualquier forma, aunque tenga imperfecciones, la implementación de las Páginas de Transparencia Pública se constituye en un importante instrumento para la masificación del acceso a la información sobre los gastos gubernamentales.

El Registro de Empresas No Idóneas y Suspendidas de Contratar con la Administración Pública

La necesidad de proteger las contrataciones públicas de empresas que actúan en el mercado sin observar lo que dicta la legalidad, la moralidad, la responsabilidad social y la ética originó que la Contraloría General de la Unión desarrollase un Registro Nacional de Empresas No Idóneas y Suspendidas (CEIS). Consiste en un banco de datos que reúne las personas jurídicas que han recibido sanción por no respetar los preceptos legales dispuestos en las Leyes N° 8.666 (licitaciones y contratos), N° 8.443 (Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Unión) y N° 10.520 (Ley de Subastas [*Pregão*]). El CEIS pretende la transparencia de las citadas empresas para reducir la asimetría informacional entre gobiernos y empresas, o entre entidades privadas, al momento de contratar bienes o servicios. Dado que parte de las empresas que figuran en el CEIS ha estado envuelta en actos de corrupción, la política también tiene por objeto prevenir y combatir este fenómeno.

Una vez reunidas en un único banco de datos, todos los entes gubernamentales pueden consultar la lista de estas empresas, salvaguardando el interés público y alcanzando el fin propuesto por el legislador, ya que propicia una mayor protección a las contrataciones públicas en todo el territorio nacional. Destaca, en esta perspectiva, el hecho de que la administración pública pasa a tener en sus manos un instrumento eficaz para evitar la contratación de las llamadas empresas nómadas, aquellas que migran de un estado a otro de la federación con el fin de obtener nuevos contratos, a pesar de estar impedidas o suspendidas por un determinado ente federado.

El registro contiene no solo la razón social de la empresa. Contiene también información sobre el número de inscripción en el Registro Nacional de Personas Jurídicas (CNPJ, por sus siglas en portugués) de la empresa sancionada, o en el del Registro de Personas Naturales (CPF, por sus siglas en portugués), según el caso, la fecha de aplicación y la fecha de término de la vigencia del efecto limitador o impeditivo de la sanción, y el tipo de sanción.

Gobiernos más transparentes no garantizan gobiernos mejores. Igualmente, más información abierta al público no garantiza ciudadanos más informados. Sin embargo, las medidas y las políticas de transparencia, cuando se diseñan para alcanzar objetivos bien definidos, pueden crear condiciones para formular políticas más efectivas y gobiernos menos corruptos.

Cabe destacar que la transparencia en cuestión es amplia, puesto que la información está permanentemente a disposición del público a través de Internet, en el Portal de Transparencia. La eficiencia de la política es tal que no solo las instituciones públicas consultan el Registro en sus rutinas, sino también muchas empresas privadas⁷.

3. Consideraciones finales

Gobiernos más transparentes no garantizan gobiernos mejores. Igualmente, más información abierta al público no garantiza ciudadanos más informados. Sin embargo, las medidas y las políticas de transparencia, cuando se diseñan para alcanzar objetivos bien definidos, pueden crear condiciones para formular políticas más efectivas y gobiernos menos corruptos. Asegurar la efectividad de las medidas o políticas de transparencia exige la definición de un público objetivo y de estrategias para incorporar a la cotidianidad, de los gestores y de los usuarios, la información divulgada.

Este proceso, sin embargo, no siempre es fácilmente construido. Una lectura rápida y poco informada sobre los datos e información divulgados puede conducir a que se efectúen críticas a prácticas que son lícitas, eficientes y deseables. Un ejemplo de una situación como ésta es el conocido caso del uso de tarjetas de pago del Gobierno Federal (CPGF), descritos en este trabajo. Por la imposibilidad técnica de divulgar los ítems comprados por los funcionarios portadores de la tarjeta de pago en los establecimientos comerciales (imposibilidad que puede ser salvada a partir de la política de rendición de cuentas), el Portal de Transparencia proporciona información sobre el valor gastado en cada uno de esos establecimientos. Hubo casos, sin embargo, en que una lectura rápida de la información ofrecida, sin la debida evaluación, generó análisis equivocados sobre los gastos efectuados. Análisis de ese tipo en relación con un gasto efectuado de forma eficiente por el gestor pueden, inclusive, llevarlo a actuar de una forma que parezca más aceptable a los ojos de los ciudadanos, pero ser menos eficiente.

El caso brasileño, en el que se incrementaron las medidas y políticas de transparencia, indica el progresivo interés en ampliar el proceso decisorio a partir de la información divulgada por el gobierno. El número creciente de visitas al Portal de Transparencia del Gobierno Federal desde su creación y de solicitudes para el suministro de datos agregados que permitan análisis comparativos es un ejemplo del interés público por información gubernamental.

Por otro lado, el creciente número de posibles casos de corrupción expuestos, de denuncias formuladas y de aplicaciones electrónicas creadas con base en la información divulgada en el Portal de Transparencia, es un indicador de cómo se han incorporado los datos e información allí divulgados, tanto en los medios de prensa como en organizaciones de la sociedad civil, a los efectos de conocer y fiscalizar el uso de los recursos públicos.

Promover una mayor transparencia y de manera más eficiente es un proceso gradual y continuo, y los desafíos que deben ser superados por los gobiernos no son menores. En primer lugar, porque, como ha sido destacado, la simple divulgación de datos públicos no es suficiente para producir transparencia. Un gran volumen de información disponible, en vez de facilitar la consulta y estimular el control efectuado por la sociedad, puede constituirse en un elemento que dificulta y desmotiva al ciudadano común. Del mismo modo, el lenguaje utilizado a los efectos de la transparencia de los datos deberá ser adecuado para que sea comprendido por el público objetivo. Otra cuestión fundamental se relaciona con la consolidación de una política concreta de "gobierno abierto", que no se limite a la transparencia presupuestaria. Es decir, es necesario que los diversos sectores del gobierno sean aptos y estén conscientes de la necesidad de que el ciudadano tenga pleno acceso a la información relacionada con las políticas públicas. Así, la traducción del lenguaje técnico a un lenguaje comprensible, la divulgación de datos que permitan análisis comparativos y exámenes agregados, la procura del acceso público a los documentos oficiales y el propio despertar y aprendizaje de los ciudadanos y otros tipos de usuarios de datos e información pública, tales como las empresas, son ejemplos de los obstáculos que requieren ser permanentemente superados.

La transparencia es un camino sin retorno. Cuando la sociedad llega a tener acceso a información que hasta entonces era solo asequible a la burocracia estatal -y cuyos datos son esenciales para la construcción de un ambiente de integridad y confianza-, y la incorpora a sus decisiones cotidianas, crece la percepción de que es deber del poder público proveer tal información de manera cada vez más comprensible y detallada. En esta situación, el gestor que no adopta o no incentiva prácticas de transparencia puede exponerse a prejuicios políticos. Ejemplo de esto son los *rankings* de transparencia creados por organizaciones no gubernamentales, que, al comparar los grados de transparencia practicada por los diversos gobiernos, obligan a los ocupantes de las posiciones inferiores a promover más transparencia.

La transparencia es un camino sin retorno. Cuando la sociedad llega a tener acceso a información que hasta entonces era solo asequible a la burocracia estatal y la incorpora a sus decisiones cotidianas, crece la percepción de que es deber del poder público proveer tal información de manera cada vez más comprensible y detallada.

A partir del análisis del caso brasileño, se puede inferir que ha habido un crecimiento de la percepción, tanto por parte del gobierno como de la sociedad civil, de que la transparencia aunque no es garantía de éxito de una política o práctica de gestión, o de acabar con las actuaciones nocivas al erario o con la mala gestión pública, es condición básica para el ejercicio de la plena ciudadanía, para la lucha contra la corrupción y para el perfeccionamiento de la gestión pública. Además, contribuye a la promoción de la justicia y la inclusión social y a que las diversas políticas públicas alcancen o potencien sus propios objetivos.

Una política concreta de transparencia debe ser, por consiguiente, mucho más que un deseo de uno u otro gobernante, o una práctica que deba llevarse adelante en función de consideraciones de cuño ideológico-partidario. Transparencia es, por encima de todo, un principio y un deber que se impone a todos aquellos gobiernos que se dicen democráticos.

Notas

(1) Sin embargo, esta terminología merece críticas, pues el término "control social" fue utilizado por Emile Durkheim para expresar el conjunto de mecanismos que una sociedad dispone con el fin de controlar la conducta de sus miembros (Costa y Spinelli, 2009).

(2) El 17 de julio de 2002, la Medida Provisoria N° 2.026 fue convertida en la Ley N° 10.520, que amplió la posibilidad de utilizar el *pregão* por todos los entes federados.

(3) Algunas de las fiscalizaciones realizadas por los órganos de control demostraron claramente este fenómeno. Solo en el caso de la "Operación Sanguijuela", que investigaba el desvío de recursos transferidos voluntariamente por el Ministerio de la Salud para la compra de ambulancias, la Contraloría General de la Unión (CGU) encontró irregularidades graves en más de mil convenios celebrados con cerca de 600 municipios. De ese total, en el 70% de los casos había sobrefacturación en las compras efectuadas, una de cada cuatro ambulancias adquiridas no estaba siendo utilizada y, en gran parte de los casos, las licitaciones presentaron evidencias de colusión entre los participantes (Spinelli, 2010).

(4) Los gastos planeados para la Copa de 2014, con base en la Matriz de Responsabilidades, que prevé la inversión y el financiamiento que se realizará para el evento, totalizan R\$ 17 millones (R\$ 11,4 para movilidad urbana y R\$ 5,7 para los estadios).

(5) Los datos brutos son los datos abiertos correspondientes a las consultas disponibles en el Portal de Transparencia. Con estos datos, en formato CSV/XML, la sociedad civil (en especial los "*hackers* del bien", como son llamados en algunos países) puede hacer cruzamientos entre los datos del Portal o con datos de otras bases, por ejemplo. Ésta correspondería a una política de gobierno abierto.

(6) Diversos grupos de los llamados "hackers de la ciudadanía" comenzaron a desarrollar aplicaciones y a explorar datos gubernamentales disponibles en los diversos *sites* de la Administración Pública. Estos grupos "traducían" para otros la información que estaba definida para un grupo más específico, potencializando, así, los resultados de la transparencia de los datos gubernamentales.

(7) En 2009, se insertó una cláusula, en el Pacto de Empresas para la Integridad y contra la Corrupción, del Instituto Ethos de Empresas y Responsabilidad Social, en la que las empresas signatarias del Pacto deben examinar el CEIS antes de realizar sus respectivas contrataciones.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto (1994), *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*, São Paulo, Paz e Terra.
- Costa, Bruno L. D. y Spinelli, Mario V. C. (2009), "Participação, accountability e desempenho institucional: o caso dos Conselhos de Controle Social do Programa Bolsa Família nos pequenos municípios brasileiros", documento premiado en el XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Caracas.
- Eigen, Peter (2002), "Prefácio", en *Caminhos da transparência*, Bruno Wilhelm Speck, Campinas, Editora Unicamp.
- Eriksson, Fredrik (2007), "Seminário Brasil-Europa de prevenção da corrupção. Textos de referência: ética e transparência na administração pública", Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão.
- Filgueiras, Fernando (2011), "Transparência, publicidade e accountability", Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Referência do Interesse Público (Texto para Discussão; N° 1).
- Fung, Archon; Weil, David; Graham, Mary; y Fagotto, Elena (2004), "The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Effective?", Boston, Harvard University. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation (Occasional Papers).
- Sartori, Giovanni (2001), "Homo videns: televisão e pós-pensamento", Bauru, Edusc.
- Spinelli, Mário V. C. (2010), "A responsabilidade fiscal nas transferências voluntárias", en *Lei de Responsabilidade Fiscal: ensaios em comemoração aos 10 anos da Lei Complementar N° 101/00*, Rodrigo Pironti Aguirre de Castro (coord.), Belo Horizonte, Fórum.
- Tatagiba, L. y Teixeira, A. C. (2007), "Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)", en *Contraloría y participación social en la gestión pública*, Caracas, CLAD; MAP/AECI/FIIAPP (Serie Concurso del CLAD 2006).