

**EL USO DE LAS TICs PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BRASILEÑA****USE OF ICTS FOR CITIZEN PARTICIPATION AND CONTROL OF CORRUPTION IN THE BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION***Isabela Domingos¹****José Sérgio da Silva Cristóvam²****Resumo**

Esta investigación presenta un análisis de los hechos jurídico-sociológicos inherentes a la política de datos abiertos. Durante la pandemia de COVID-19, el tema se hizo aún más presente, con el aumento de la desigualdad social, especialmente el déficit de acceso a la salud pública para la población en situación de vulnerabilidad socioeconómica. En este sentido, la investigación es relevante para entender el fenómeno de la corrupción como un obstáculo a la dignidad humana, que se apropia de los recursos públicos por intereses egoístas. Los más afectados son los que necesitan al Estado para la realización de los derechos sociales fundamentales (educación y salud). Por lo tanto, este estudio puede servir de base para la implementación de políticas públicas orientadas al desarrollo socioeconómico, así como la mejora de la política nacional de datos a través de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), con el fin de eliminar las asimetrías en el acceso a la información y promover la participación efectiva de los ciudadanos. Se utiliza el método hipotético-deductivo, con el apoyo de la doctrina especializada nacional e internacional, así como el uso de la legislación brasileña y los informes sobre el tema.

Palabras clave: Desarrollo; Corrupción; Transparencia gubernamental; Tecnologías de la información y la comunicación; Control social.

* Investigación realizada con el apoyo de la Coordinación para el Perfeccionamiento del Personal de la Enseñanza Superior (CAPES), Brasil. El trabajo fue presentado en persona en el Congreso de CONPEDI/CHILE, 2022.

¹ Doctoranda en la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC). Beca CAPES/PROEX. Miembra del Grupo GEDIP/CNPq. E-mail: isabeladomingos.law@gmail.com

² Profesor de pregrado, maestría y doctorado en Derecho en la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC). Líder del Grupo GEDIP/CNPq. Máster en Derecho Constitucional (2005) y Doctor en Derecho Administrativo (2014) por el PPGD / UFSC (Capes 6) - con formación doctoral en la Universidad de Lisboa (Portugal). E-mail: jscristovam@gmail.com



Abstract:

This research presents an analysis of the legal-sociological facts inherent to the open data policy. During the pandemic of COVID-19, the issue became even more present, with the increase in social inequality, especially the deficit of access to public health for the population in a situation of socioeconomic vulnerability. In this sense, the research is relevant to understand the phenomenon of corruption as an obstacle to human dignity, which appropriates public resources due to selfish interests. The most affected are those who need the State for the realization of fundamental social rights (education and health). Therefore, this study can serve as a basis for the implementation of public policies aimed at socioeconomic development, as well as the improvement of the national data policy through the Information and Communication Technologies (ICTs), in order to eliminate asymmetries in access to information and promote the effective participation of citizens. The hypothetical-deductive method is used, with the support of national and international specialised doctrine, as well as the use of Brazilian legislation and reports on the subject.

Keywords: Development; Corruption; Governmental transparency; Information and Communication Technologies; Social control.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación analiza las deficiencias en la gestión de la información y control en la respuesta a COVID-19 en Brasil, así como la necesidad de una Administración Pública transparente para reducir la corrupción en la relación público-privada. El método utilizado fue analítico, con apoyo de doctrina especializada en el ámbito nacional e internacional, además de informes y artículos sobre el tema.

En el primer capítulo, la investigación presenta la historia normativa de la política de datos abiertos en Brasil, considerando que la mera disponibilidad de los datos no implica necesariamente en la transparencia del gobierno, es necesario que la información sea accesible



y entendida por el ciudadano y no únicamente por los expertos, las empresas y los organismos de control.

Así pues, el segundo capítulo trata del déficit de transparencia gubernamental y su relación con la corrupción durante la pandemia de Covid-19, que en Brasil afectará principalmente a la población vulnerable, que necesita el buen funcionamiento de los servicios públicos para el mantenimiento de su dignidad.

En el tercer capítulo, se busca identificar posibles soluciones para la mejora de la política de datos abiertos, entendiendo el *compliance* público como un mecanismo de control interno a favor de la *accountability*³ (responsabilidad por los resultados), en línea con los compromisos internacionales asumidos por Brasil, como, por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible promovidos por la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la política pública de datos abiertos de Brasil.

El *compliance* público busca promover la ética y la transparencia en la Administración Pública sostenible y en colaboración con otros actores, desde empresas, proveedores, organizaciones internacionales (DOMINGOS, 2021, p. 237-243), así como el ciudadano cocreador de aplicaciones⁴ y políticas públicas, mediante la participación en la evaluación de los servicios públicos, las denuncias, de modo que el gestor pueda identificar los riesgos y oportunidades para innovar en el sector público.

La gestión pública moderna debe centrarse en los resultados, refiriéndose a su productividad, eficiencia y eficacia, además de identificar el impacto de sus acciones en la vida de los ciudadanos para lograr el interés público⁵. A este respecto, una buena Administración Pública busca crear espacios de articulación interinstitucional e intersectorial (FREITAS, 2014, p. 40), una gestión orientada por el ciudadano y para el ciudadano, ya que identifica sus necesidades y reduce la excesiva burocracia para garantizar los derechos fundamentales y, por

³ La palabra *accountability* es un término utilizado en la lengua inglesa y significa responsabilidad, que implica un resultado deseado. Para ver más ejemplos, consulte: (CAMBRIDGE DICTIONARY, 2022).

⁴ Entre las aplicaciones creadas por los estudiantes brasileños para la mejora del sector público, mencionamos: Servicio Unificado de Asistencia Técnica Especializada (SUATE) - (Departamento de Conservación, Servicios Públicos y Obras; AgendaMed Sorocaba (Departamento de Salud) y *Las Diferentonas*, que permite la inspección de obras y gastos públicos. Estas iniciativas crean un entorno de coparticipación de los ciudadanos para el control social y la ciudadanía participativa.

⁵ Cabe destacar que existe una estrecha línea entre la realización de los derechos sociales y el mantenimiento de los intereses de la mayoría (grupos hegemónicos), que acaban dominando los centros de poder, disfrazando el interés público con fines egoístas. (CRISTÓVAM, 2015, p. 149).



consiguiente, la rendición de cuentas, que implica la transparencia de los actos y contratos para una ética pública.

La innovación tecnológica facilita la aplicación de una transparencia efectiva para la mejora de los servicios, especialmente el acceso a la salud. Este debate fue aún más evidente durante la pandemia de Covid-19, dada la flexibilización de las normas para la contratación de insumos, equipos, profesionales y hospitales privados para la prestación de servicios de mediana y alta complejidad, según la Medida Provisional 961/2020.

La Administración Pública orientada a resultados se diferencia de otros sistemas administrativos, ya que apunta a mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, impulsando reformas en otras áreas de la Administración Pública, lo cual es aplicable a todas las entidades y niveles de gobierno.

La gestión pública transparente trabaja sobre políticas públicas, planes estratégicos y operativos, preocupados por los resultados y la simplificación de la burocracia institucional⁶. Así, no está destinado a una relación de clientelismo y favoritismo personal (HOLANDA, 2014, p. 180), sino de una función pública meritocrática y cualificada, que traduce la autonomía de los empleados expertos para ayudar a los gestores públicos en la toma de decisiones y, por último, un sistema de seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento, aplicado por los programas de integridad en el sector público, según la Nueva Ley de Licitaciones brasileña n.º 14.133/2021.

De esta forma, la función pública basada en el mérito⁷ tiene como objetivo perfeccionar el conocimiento y la responsabilidad del funcionario para el correcto desempeño de su actividad, mediante una evaluación de resultados. Esto representa una modernización de la Administración Pública orientada al desarrollo sostenible.

El Estado busca tomar las mejores decisiones para lograr la prestación de servicios de carácter social, modernizar la gestión pública, aportar eficiencia a los procesos y hacerla más

⁶ En este punto, es posible entender que el trabajo desarrollado por los gestores públicos debe crear valor. La valorización del sector público y de la política para que personas más cualificadas ocupen estos sectores para generar desarrollo, como colaboradores de la creación y no meros reguladores del sistema administrativo. (MAZZUCATO, 2020, p. 339).

⁷ Para Eros Grau (2010, p. 269) es imprescindible valorar el sector público para que las personas más cualificadas puedan ocupar estos sectores en lugar de las empresas, de manera que sea posible consolidar la noción de bien público en beneficio de la sociedad. Otro ejemplo, es la importancia de la colaboración entre el Estado y las Universidades públicas para el desarrollo de la investigación y la innovación con el fin de resolver problemas que repercuten en los derechos de aplicación inmediata, como el acceso a la salud y la educación.



inclusiva con la participación de los ciudadanos en la evaluación de los servicios públicos y la sugerencia de ideas por medio de los portales de transparencia.

Un Estado más transparente y accesible busca fomentar la participación ciudadana en sus distintos niveles, especialmente la de la población socialmente vulnerable (ej. personas con discapacidad, grupos económicamente desfavorecidos y minorías étnicas). Por ello, se hace necesaria la simplificación y la facilidad de acceso a los portales de transparencia de la administración pública.

El lenguaje entre el gobierno, las empresas y los ciudadanos debe ser sencillo y disponible. Los datos abiertos y las notas informativas deben tener un lenguaje práctico que sea legible para el ciudadano común, con un menor grado de educación y no estrictamente servir a los especialistas en economía, contables, estadísticos y operadores del derecho. La preocupación por el lenguaje entre el emisor y el receptor tiene como objetivo garantizar una mayor transparencia en beneficio de las personas, sin distorsiones de sesgo, especialmente para una correcta evaluación de las políticas públicas (FREITAS; TEIXEIRA, 2019, p. 227-252), los servicios y los contratos entre el público y privado.

1. LA POLÍTICA DE DATOS ABIERTOS EN BRASIL

Según *Open Knowledge International*, los datos para ser considerados abiertos deben contener información pública o privada fácilmente accesible y disponible que pueda ser reutilizada por cualquier persona. En este sentido, los datos pueden ser: actuales; accesibles; completos; primarios; sin licencia; sin propietario; procesables por máquina; disponibles para todos los individuos, sin ninguna discriminación y utilizables para cualquier propósito (OPEN KNOWLEDGE BRASIL, 2022), siempre y cuando no ofenda los derechos fundamentales protegidos por la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988.

Para que un gobierno promueva de forma efectiva los datos abiertos, no se trata solo de ser transparente, sino que fomenta la participación ciudadana en la rendición de cuentas⁸, elaboración de propuestas de políticas públicas y la creación de redes con otras instituciones,

⁸ La participación de múltiples actores en la evaluación de los datos gubernamentales permite cambios a favor de la sostenibilidad, con el caso presentado por Malandrino, Sica y Supino (2019, p. 82-95) sobre el papel de la Administración Pública en el desarrollo de las *smart cities* en Italia, en particular la transparencia gubernamental como “*climate accountability*”.



con la implementación de programas informáticos que se comunican entre sí, facilitando el acceso al usuario final.

Las políticas nacionales de modernización de la Administración Pública fueron conducidas a partir de la Constitución de 1988, que instituyó una serie de cambios con los principios previstos en el *caput* del art. 37: a) legalidad; b) impersonalidad; c) moralidad; d) publicidad; y, e) eficiencia.

La Contraloría General de la Unión (CGU) fue creada por la Ley 10.683 de 28 de mayo de 2003. La CGU es un órgano interno dedicado a la defensa del patrimonio público, con acciones dirigidas a la transparencia pública y a la lucha contra la corrupción. Actualmente, desarrolla programas de integridad⁹ (*compliance*) en el sector público para la mejora de la gestión gubernamental, así como fornece directrices para las empresas privadas. (CGU, 2015, p. 8).

Por ello, en 2011, se creó la Ley de Acceso a la Información n.º 12.527/2011, que reglamentó el art. 5º, inc. XXXIII, el art. 37, §3º, inc. II y el art. 216, §2º de la Constitución Federal de 1988 contribuyó al ejercicio de la democracia participativa. Así, los organismos y entidades públicas deben garantizar el acceso de las personas físicas o jurídicas a los datos solicitados que se pongan a su disposición, así como la disponibilidad de la ejecución presupuestaria y financiera por medios electrónicos y en tiempo real para facilitar el acceso de los investigadores, universidades, ciudadanos, empresas, organismos de control y observatorios sociales.¹⁰

Posteriormente, surgió la necesidad de estandarizar las tecnologías y los mecanismos de control para compartir los datos y la información pública, así se implementó la INDA - Infraestructura Nacional de Datos Abiertos, debidamente regulada por la Instrucción Normativa de la Infraestructura Nacional de Datos Abiertos n.º 4 de abril de 2012, por la Secretaría de Logística e Información del Ministerio de Planificación de la época. (BRASIL, 2022c).

La política Nacional de Datos Abiertos a nivel federal fue creada a partir del Decreto n.º 8.777/2016. El Decreto n.º 10.046/2016 establece normas y pautas para compartir

⁹ El Decreto n.º 9.903/2019 definió a la Contraloría General de la República como órgano competente para la gestión de la Política de Datos Abiertos del Poder Ejecutivo Federal.

¹⁰ Este es el caso de la encuesta realizada por la oficina de la *Controladoria Geral da União* brasileña (CGU) para cumplir con la Ley de Acceso a la Información en relación con los informes Covid-19, disponibles en el portal de datos abiertos. (Brasil, 2022a).



datos entre organismos y entidades de la Administración Pública (BRASIL, 2022b). La Autoridad Nacional de Protección de Datos (ANPD) fundada por la MP (Medida Provisional) n.º 869/2019 fue convertida en la Ley n.º 13.853/2019, que según el punto XIX, artículo 5 de la Ley General de Protección de Datos (LDPG) pasa a ser responsable de la implementación y supervisión de la aplicación de la LGPD¹¹.

Sin embargo, a pesar de que todas las capitales brasileñas presentan un portal de datos abiertos, lo que se verifica es la ausencia de mejora en la calidad de los datos del gobierno. Hay dificultades para encontrar los datos, como en la traducción del lenguaje para el ciudadano común, es decir, no especialista en la minería de datos estadísticos y financieros.

Los datos no son accesibles para la mayoría de los ciudadanos, este déficit puede deberse a la falta de una alfabetización digital y la dificultad de entender la metodología de clasificación de los datos, los objetivos y los resultados obtenidos. Esta cuestión implica el incumplimiento de los preceptos constitucionales de la transparencia y el propósito de la Política Nacional de Datos Abiertos.

El valor del gobierno abierto se basa en la posibilidad del uso correcto y adecuado de las nuevas tecnologías para permitir la participación ciudadana. La transparencia gubernamental se traduce en una mayor confianza en el gobierno (NAHER *et al.*, 2020), apertura y facilidad de acceso a la información. El ciudadano deja de ser un mero espectador de la gestión pública y se convierte en el centro del diseño de las políticas públicas.

La rendición de cuentas gubernamental conduce a la eficacia en el uso y destino de los recursos públicos, garantizando el desarrollo sostenible y la ejecución de programas y servicios que se llevan a cabo con la coparticipación de los ciudadanos. Así, el proceso de toma de decisiones de los gobernantes puede ser percibido como legítimo por los ciudadanos.

El uso del gobierno abierto fomenta la innovación y las nuevas actividades económicas, por lo tanto, aprovecha el conocimiento y los recursos generados por los observatorios sociales, en la medida en que las políticas públicas son debidamente evaluadas y utilizadas por los ciudadanos. El lenguaje accesible no solo se fomenta por medio de los portales gubernamentales, sino, sobre todo, por medio de las redes sociales (*Twitter, Instagram,*

¹¹ Cabe destacar que la aplicación de la Ley de Acceso a la Información no vulnera la LGPD (FRAZÃO, 2019, p. 23-52), dado que el bien jurídico protegido es el interés público en la transparencia para la aplicación de las políticas de datos abiertos del gobierno brasileño.



Facebook y *WhatsApp*), utilizadas de forma significativa por los jóvenes debido a la modificación y expansión de los procesos de comunicación en un mundo globalizado.

La sociedad de gobierno abierto se compone de a) la transparencia, que promueve la capacidad de solicitar información a los órganos de gobierno; b) la accesibilidad, dado que cualquier persona puede tener acceso a la información, sin ninguna discriminación basada en las condiciones económicas o étnicas, teniendo en cuenta los múltiples idiomas en el territorio nacional, los niveles de educación, la desigualdad de acceso a internet y las dificultades de accesibilidad que encuentran las personas con discapacidad.

Además, no basta con una infraestructura de comunicación de datos abiertos; es necesario que la Administración Pública (*lato sensu*) disponga de un canal de comunicación que permita la evaluación, el diálogo, la expresión de opiniones y las nuevas demandas sobre los servicios públicos ofrecidos. De hecho, la información debe ser útil y no requerir un determinado nivel de conocimientos para su correcta utilización.

Por tanto, los datos abiertos deben ser accesibles para todos los ciudadanos, teniendo en cuenta las desigualdades socioeconómicas, el acceso limitado a Internet y las barreras que encuentran las personas con discapacidad. La interacción debe ser bidireccional (entre dos partes): gobiernos y ciudadanos, a través de canales participativos y no sólo de almacenamiento de datos estructurados.

La evaluación y extracción de datos abiertos por parte de los ciudadanos solo es posible con el acceso universal a la educación y a Internet. Por lo tanto, sin una mínima condición económica y de formación (educación digital), los ciudadanos vulnerables no pueden acceder a una información oportuna, adecuada y accesible.

Victor Marques dos Santos aduce que el acceso a las Tecnologías de la Información (TIC) no implica necesariamente en la mejora de la democracia y los ciudadanos. La pobreza y la exclusión social reducen la noción de ciudadanía, así como la corrupción económica y política (SANTOS, 2010), por lo tanto, existe una complejidad de factores para garantizar una verdadera participación democrática. Es importante promover una educación de calidad para que el individuo sea capaz de analizar los datos abiertos y racionalizar una opinión crítica, identificando puntos positivos y/o defectuosos. La evaluación del contenido de los datos permite desarrollar políticas públicas más eficaces para el cumplimiento de los derechos fundamentales.



Por todo ello, el gobierno debe instrumentalizar los mecanismos de participación ciudadana a riesgo de no ofrecer un gobierno abierto y eficaz. Este problema se hizo evidente durante el Covid-19, con la dispensación de licitaciones para contratar servicios y bienes de salud entre los sectores público y privado debido a la escasez de UCIs y ventiladores, haciendo del territorio nacional un ambiente propicio para la corrupción. El déficit de datos abiertos sobre la pandemia ha dificultado la evaluación y el monitoreo de las políticas públicas por parte de la organización de la sociedad civil.

2. LA RELACIÓN ENTRE LA BAJA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL Y LA CORRUPCIÓN DURANTE COVID-19 EN BRASIL

El déficit de transparencia en la Administración Pública crea un ambiente que favorece la corrupción (NOHARA, 2018, p. 32), lo que impide el correcto destino de los recursos públicos para la ejecución de los derechos sociales fundamentales, como el acceso a la educación, la salud y la información, lo que afecta directamente a la dignidad humana.¹²

La corrupción y la mala gestión es uno de los problemas que más perjudican el acceso al derecho a la salud (NAHER *et al.*, 2020, p. 1-16), justifica así la puesta en marcha de programas de integridad en la Administración Pública, con el fin de cumplir con la política de datos abiertos, así como con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para la mejora de la transparencia y la ética gubernamental.

De acuerdo con Braveman y Gruskin (2003, p. 539-545), no basta con ampliar el acceso a la salud, como se lleva a cabo en la política pública de Covid-19 de crear camas (UCIs), sin que el Estado resuelva los problemas de infraestructura y desigualdad. La cuestión se traduce en el escenario nacional por la falta de acceso a los servicios sanitarios básicos, a una vivienda segura, a empleos formales, al acceso al agua potable y a una educación pública de calidad.

Durante la pandemia del Covid-19, el Estado brasileño se vio sensiblemente afectado por la desigualdad en el acceso de la población a los servicios de salud, teniendo en

¹² La libertad de buscar el bienestar puede entenderse como la capacidad de estar bien alimentado, evitar la muerte prematura, tener acceso a la salud, además de implicar cuestiones complejas como ser feliz, participar activamente en la comunidad, lo que implica la capacidad de evaluar los resultados y las prácticas gubernamentales. Cf. (SEN, 2017, p. 79-80).



cuenta la capacidad de camas de las grandes metrópolis y las debilidades presentadas en los municipios más pequeños, debido a la ausencia de hospitales de alta complejidad para el mantenimiento del soporte vital, afectando principalmente a los más pobres y en regiones remotas como la población ribereña, cimarrona e indígena en el Estado del Amazonas. La situación se agravó aún más por las evidencias de corrupción gubernamental, especialmente en los contratos que involucran a la Administración Pública y a las empresas privadas para el suministro de insumos hospitalarios. (MPF, 2022).

En 2020, la población del Estado de Amazonas no cumplió con los objetivos nacionales de aislamiento, siendo la única metrópoli con más de la mitad de los habitantes circulando por las calles (DIÁRIO DO AMAZONAS, 2022), hecho que puede haber contribuido al aumento de la transmisión del virus en la región.

En cuanto al número de camas para la atención de los usuarios, de los 62 municipios que componen Amazonas, solo la capital Manaus (*Manaus*) contaba con una UCI (BBC, 2022b), o que llevó al colapso del Sistema Único de Salud brasileño (SUS) y provocó el hacinamiento en los hospitales privados. Además, el 85% de la población brasileña depende de la red sanitaria pública y el 10% de los hogares no tiene acceso al agua corriente. (BBC, 2022a).

Después de numerosas denuncias y de la presión social nacional sobre la crisis de oxígeno en Amazonas, sin embargo, solo en el año en 2021, el Municipio de *Parintins*, con 169 años de antigüedad, abrió 11 Unidades de Cuidados Intensivos (UCI) para atender a la población local (ACRITICA, 2022), lo que demuestra la desigualdad en el acceso a la atención sanitaria¹³ en comparación con los grandes centros urbanos brasileños (ej. San Paulo).

En cuanto a los proyectos de infraestructura, según una encuesta de Trata Brasil, de las 27 capitales brasileñas, solo nueve tienen al menos el 99% de acceso al agua, un problema que contradice los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Por consiguiente, hay capitales de la Región Norte por debajo del 50%: Rio Branco (AC) con el 53,16%; Macapá (AP) con el 37,56%; Porto Velho (RO) con el 32,87%. Manaus (*Manaus*) tiene un índice del 97,50%. (TRATA BRASIL, 2022).

La cuestión se repite en el tratamiento de las aguas residuales, ya que solo dos recogen al menos el 90% de las aguas residuales producidas: Brasilia (DF) con un 90,90% de

¹³ Para más detalles sobre el déficit de acceso a la salud en Amazonas, véase: (DOMINGOS; MIRANDA GONÇALVES, 2019, p. 99-108).



recogida y un 90,03% de tratamiento. Ya Curitiba (PR) con un 99,98% de recogida y un 95,09% de tratamiento.

Cabe destacar que Porto Velho (RO) ni siquiera contabilizó sus aguas residuales tratadas (0% indicador en el SNIS). El Municipio de Belém (PA) trató apenas el 3,61% del 17,14% de las aguas residuales recogidas, mientras que Manaus presentó un índice muy inferior a la media nacional y alcanzó 24,14% de cobertura (TRATA BRASIL, 2022). Esto se reflejará en la contaminación de los ríos y arroyos, creando riesgos para los pueblos tradicionales y a las comunidades ribereñas.

La mala gestión no es un problema restringido a Brasil, siendo identificado en otros países de América Latina (MADRID VALERIO; PALOMINO RAMIREZ, 2020, p. 213-239) y en países con un alto índice de percepción de la corrupción¹⁴. Además, independientemente del factor de desarrollo socioeconómico, la falta de transparencia puede utilizarse para la supresión de la ciencia en favor de los intereses egoístas de los candidatos (MARICHAL, 2016, p. 19-20) y las empresas malintencionadas.

La transparencia pública permite una actuación más eficaz de los órganos de control interno y externo, así como la toma de decisiones de los ciudadanos en la elección de sus candidatos y la evaluación de las políticas públicas por parte de los observatorios sociales. Existe un vínculo entre la gestión administrativa ineficiente y las violaciones de los derechos humanos¹⁵. La corrupción aumenta la pobreza y afecta especialmente a quienes no conocen o exigen sus derechos, así como las personas en situación de vulnerabilidad.

Para resolver el problema, los gobiernos, la sociedad, las empresas y las universidades deben identificar las causas de la pobreza y desarrollar proyectos centrados en la reducción de la injusticia social. La privación de derechos varía de una sociedad a otra, como lo demuestran los índices de saneamiento básico y de acceso al agua potable de Trata Brasil (2022).

De este modo, se puede constatar que hay municipios que tienen demandas sensibles y específicas, por lo que es necesario que los gestores públicos estén capacitados para

¹⁴ Sobre la influencia de la corrupción en los servicios públicos, véase: (GARCIANDIA, 2021, p. 7) y (NAHER *et al.* 2020, p. 1-16).

¹⁵ James Thuo Gatthi (2014, p. 125-202) establece un vínculo entre la corrupción y los delitos contra los derechos humanos, comprendiendo la importancia de la rendición de cuentas para mantener la agenda de los derechos humanos esenciales, como el acceso a los alimentos, el agua, la educación y la salud.



interpretar los datos y actuar con mayor eficacia en el desarrollo de políticas públicas, observando la realidad local y el resultado que se pretende alcanzar.

En cuanto al Estado de Amazonas, se verifica que la población carece de garantías básicas (agua potable, saneamiento de aguas residuales, recogida de basura, acceso a internet, entre otros derechos fundamentales), lo que exige una mayor transparencia en las contrataciones públicas, no simplemente para la expansión del SUS en el interior de Amazonas, sino para la aplicación de planes de gestión de riesgos (*compliance*) para la contención de la contaminación en los ríos, que absorben todos los residuos por la ausencia de un tratamiento adecuado de las aguas residuales, lo que aumenta la incidencia de los pacientes por problemas ya erradicados en otros países (PRÜSS *et al.*, 2002), como brotes de sarampión, tuberculosis, dengue, rotavirus, entre otros problemas relacionados con la mala calidad del agua.

Por lo tanto, además de la disponibilidad de datos abiertos por parte del gobierno, es importante que esta información se traduzca para resolver viejos problemas, como la mala gestión y la corrupción, con el fin de reducir las asimetrías identificadas entre los municipios y Estados brasileños, especialmente en el acceso a la salud pública. La transparencia gubernamental es un derecho fundamental que reduce los riesgos en el proceso de toma de decisiones, que debe ser basado en la evaluación de las políticas públicas mediante la colaboración de múltiples autores.

3. EL USO DE LAS TICs PARA FOMENTAR LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La transparencia forma parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), según el objetivo 16 de las Naciones Unidas, los Estados deben promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, proporcionando acceso a la justicia para todos y creando instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. Esta responsabilidad ha sido asumida por los 193 Estados miembros que pretenden cumplir la Agenda 2030.

Los órganos de justicia deben garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, el Superior Tribunal de Justicia (STJ) ha elaborado proyectos para el cumplimiento de la Ley General de Protección de Datos n.º 13.853/2019 (BRASIL, 2022d) y mejorar el portal de transparencia de acuerdo con la Ley de Acceso a la Información.



La gobernabilidad, la productividad y la transparencia deben ser una estrategia de Estado y no de gobierno, ya que cuando cambia la gestión, los nuevos servidores públicos y políticos tienden a discontinuar los proyectos implementados, sin embargo, desestimando las estrategias que están siendo útiles para la comunidad y se traducen en buenos resultados.

Para Juan Gilli (2017, p. 43-50), la transparencia gubernamental es un factor determinante contra la corrupción, puesto que permite la comunicación entre las instituciones, las empresas y la comunidad, reconociendo el papel del ciudadano como dueño de la información pública.

La tendencia de las aplicaciones cívicas para teléfonos móviles amplía este proceso de inclusión digital y acceso a la información, sin embargo, la inversión en educación se hace necesaria, teniendo en cuenta la desigualdad social de la población brasileña en el acceso a internet y a los bienes electrónicos (CRISTÓVAM; MEZZARROBA; PEREIRA, 2021, p. 55-77), que repercutirá en las oportunidades de desarrollo personal y profesional.

Según el Portal del Gobierno, las aplicaciones que utilizan datos abiertos se desarrollan sobre tres pilares: (i) transparencia; (ii) credibilidad y responsabilidad; y, (iii) participación (DADOS GOV. BR., 2022). Para facilitar el acceso, organizaciones no gubernamentales y empresas públicas y privadas están trabajando en el desarrollo de software para las plataformas *android* e *ios*, con el fin de reducir las asimetrías de aprendizaje entre los ciudadanos, especialmente en lo que se refiere a los conocimientos tecnológicos y la operatividad. En este sentido, como ejemplo, se citan las siguientes aplicaciones: *Reputação S.A.*; *Reclamações BR*; *Onde foi o meu dinheiro*; *Aeroportos Brasil*; *Siga seu vereador*; *Radar Parlamentar*; y, *Basômetro*.

Sobre la desigualdad en la educación, la población brasileña experimenta dificultades históricas en relación con la conectividad y el acceso a la información. Según el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), Brasil tiene 150.000 escuelas públicas de educación básica, el 38% están en las zonas rurales. La conectividad de las escuelas públicas en las zonas urbanas es del 84%, mientras que las rurales tienen un 24% (TCU, 2022), un hecho que tiene un impacto significativo en las oportunidades de mejora de la vida de entre los estudiantes.

No se puede negar que la innovación en la Administración Pública mediante el uso de las tecnologías de la información (TIC) mejora el acceso a la información, especialmente en lo que respecta a la gestión gubernamental (GILLI, 2017, p. 43-50). Las TICs aceleran los



resultados de la vigilancia, la auditoría y el control, lo que permite la comparación de datos por medio de la inteligencia artificial, con el fin de establecer una relación transdisciplinaria entre el Derecho, la Tecnología, la Economía, la Contabilidad y la Estadística. De hecho, en un mundo globalizado, el estudio de las ciencias jurídicas debe considerar la adopción de otros puentes de conocimiento, a riesgo de no permitir la innovación en el sector público.

La Agenda 2030 de la ONU (17 objetivos y 169 metas) no puede ser promovida únicamente por el Estado. Así, la participación de los actores no gubernamentales, las organizaciones internacionales, las empresas y la sociedad contribuye a la transparencia de las cuentas públicas.

La transparencia gubernamental tiene una relevancia global para el control de la corrupción, en el sentido de que los riesgos de fraude en la contratación pública implican no directamente a las multinacionales, sino a la Administración Pública nacional y extranjera y, según el *The High-level Political Forum on Sustainable Development (HLPF)* de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), requiere la colaboración entre países para identificar los procesos de licitación fraudulentos que conllevan daños medioambientales y sanitarios (UN, 2021). El HLPF analiza el impacto de la pandemia de Covid-19 en la realización de ODS.

El Pacto Global (2021) ha afirmado que la corrupción supone el 25% de los costes de un contrato, lo que representa al menos el 5% del Producto Interior Bruto (PIB) mundial. En tal sentido, las obras de infraestructura afectadas por la corrupción pueden haber desviado aproximadamente 300.000 millones de reales (moneda brasileña).

La Ley de Licitaciones n.º 14.133/2021 exige programas de integridad en el caso de los contratos *de grande vulto* (grandes proyectos). (DOMINGOS, 2021, p. 237-260). El programa consiste en una serie de procedimientos internos que fomentan la conducta ética, prácticas de control y auditorías (internas y externas) para identificar posibles irregularidades o prevenir la práctica de contravenciones maliciosas en la relación público-privada.

En cuanto a la relación público-privada, el artículo 170, *caput* de la Constitución de 1988 establece que el orden económico se basa en la valoración del trabajo humano y en la libre empresa, cuya finalidad es asegurar a todos una existencia digna.

Así, los principios que guían el orden económico constitucional son: la soberanía nacional; la propiedad privada; la función social de la propiedad; la libre competencia; la



protección del consumidor; la protección del medio ambiente; la reducción de las desigualdades regionales y sociales; la búsqueda del pleno empleo; y, el tratamiento favorable a las pequeñas empresas brasileñas de capital nacional. El artículo 175 encomienda al Gobierno la prestación de servicios públicos. El Estado es un agente normativo y regulador de la actividad económica (artículo 174), en la medida en que la actuación de la empresa debe cumplir su función social (GRAU, 2010, p. 99-101).

Las transacciones económicas en las que intervienen en los recursos naturales y los derechos fundamentales de aplicación inmediata implican parámetros éticos, la racionalidad de los recursos y la planificación de los efectos negativos en las comunidades. La implementación de programas de integridad (*compliance*) en el sector público es necesaria para el control de los contratos administrativos, sirviendo como medio de prevención y lucha contra la corrupción a riesgo de responsabilidad legal.

En esta línea de pensamiento, mejorar el plan de datos abiertos de la Administración Pública a todos los niveles es una estrategia para lograr el desarrollo sostenible, pues como señala Radhika (2012, p. 23-31), los Estados tienen dificultades para implementar la transparencia porque dependen de una relación institucional entre los funcionarios públicos, los agentes políticos, las organizaciones no gubernamentales, los contratos con terceros y la comunidad local. Así, los Estados que sitúan la transparencia en el centro de la agenda pública actúan como puerta de entrada a la participación ciudadana efectiva.

El uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) busca promover la consolidación de la ética y salvaguardar los intereses de la sociedad civil, según lo previsto en la política pública de datos abiertos brasileña. Sin embargo, es necesario adoptar programas de integridad pública que promuevan estándares de comportamiento de los servidores públicos y una mayor diligencia y transparencia en los contratos que involucran los fondos públicos, con el fin de reducir el riesgo de fraude, especialmente para el acceso a la salud en tiempos de crisis sanitaria y económica.

OBSERVACIONES FINALES

La presente investigación confirmó la hipótesis de relación entre la baja transparencia del gobierno y la corrupción durante Covid-19. En el sentido de que la corrupción es sistémica



y contamina la relación entre lo público y lo privado, ofendiendo los derechos humanos, especialmente de las personas en situación de vulnerabilidad.

Se destaca la importancia de los programas de integridad en la Administración Pública para promover el seguimiento de los contratos de acuerdo con la política nacional de datos abiertos, puesto que promueve el *accountability* (rendición de cuentas) y la participación ciudadana efectiva.

Para ello, el gobierno abierto debe ofrecer datos de forma sencilla y objetiva para que los ciudadanos puedan acceder a la información, contribuir a los canales de reporte, así como la participación de los observatorios sociales para el control y evaluación de las políticas públicas.

Al mejorar la transparencia pública nacional, el gobierno brasileño fomenta las buenas prácticas orientadas al desarrollo sostenible en su triple dimensión: económica, social y medioambiental, con el objetivo de innovar y perfeccionar el sector público.

De hecho, para llevar a cabo un proyecto científico implica la competencia de analizar, generar y refutar datos, que a veces están relacionados con las fuentes y los datos proporcionados por los gobiernos y los órganos técnicos. Cuando los datos se presentan de forma errónea o simplemente no son accesibles, pueden implicar en la evaluación de las políticas públicas y en la inversión y orientación de los recursos públicos.

El *accountability* debe ir más allá de la mera transparencia, ya que la rendición de cuentas requiere que la Administración Pública se responsabilice de los resultados, es decir, que perciba las anomalías, corrija y responda por los datos presentados, a riesgo de que los datos sean manipulables y no cumplan con la política pública nacional de datos abiertos.

REFERENCIAS

ACRITICA. Primeiros pacientes são atendidos em leitos de UTI em Parintins. Disponible <<https://www.acritica.com/primeiros-pacientes-s-o-atendidos-em-leitos-de-uti-em-parintins-1.5977>>. Consultado 05 ago. 2022.

BBC. Coronavírus: como a desigualdade entre ricos e pobres ajuda a explicar a alta de casos de Covid-19 em Manaus. Disponible en: <Coronavírus: como desigualdade entre ricos e pobres ajuda a explicar alta de casos de covid-19 em Manaus - BBC News Brasil>. Consultado en 11 de ago. 2022a.



BBC. Manaus virou capital mundial da covid-19 e lockdown é única alternativa', diz pesquisador - BBC News Brasil. Disponível em: < <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55681527>>. Consultado em 10 ago. 2022b.

BRASIL. Dados Abertos. Informe LAI. Covid-19. Disponível em: < <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/politica-monitoramento/informe-lai-covid-19/dados-abertos>>. Consultado em 10 de ago. de 2022a.

BRASIL. Decreto 10.046/2016. Disponível em: < [D10046 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2016-2018/2016/Decreto/D10046.htm)>. Consultado em 01 abril 2022b.

BRASIL. Diário Oficial da União. Disponível em: < <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/dados-abertos/InstrucaoNormativaINDA42012.pdf>>. 2022c.

BRASIL. Lei n. 13.853/2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13853.htm>. Consultado em 13 ago. de 2022d.

BRAVEMAN, Paula; GRUSKIN, Sofia. *Porverty, equity, human rights and health. Bulletin of the World Health Organization, 2003, 81 (7), p. 539-545.*

CAMBRIDGE DICTIONARY. *Accountabilty*. Disponível em: <<https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/accountability>>. Consultado 29 ago. 2022.

CGU. Programa de Integridade. Diretrizes para empresas privadas. Brasília: CGU, 2015.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. *Administração pública democrática e a supremacia do interesse público: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes*. Curitiba: Juruá, 2015.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; MEZZARROBA, Orides; PEREIRA, Paulo Ricardo Maroso. *Controle social e o paradigma da Administração Pública digital no Brasil*. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 55-77, mayo/ago. 2021.

DADOS GOV. BR. Aplicativos e serviços que utilizam dados abertos - Portal Brasileiro de Dados Abertos. Disponível em: < <https://dados.gov.br/pagina/aplicativos>>. Consultado em: 13 ago. de 2022.

DIÁRIO DO AMAZONAS. Isolamento em Manaus está abaixo dos 48%, aponta pesquisa nacional (d24am.com). Disponível em: < <https://d24am.com/coronavirus-no-amazonas/isolamento-em-manaus-esta-abaixo-dos-48-aponta-pesquisa-nacional/>>. Consultado em 08 ago. 2022.

DOMINGOS, I. M.; MIRANDA GONÇALVES, R. *População ribeirinha no Amazonas e a desigualdade no acesso à saúde*. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do*



Direito (RECHTD), vol. 11, n. 1, p. 99-108, janeiro-abril 2019. doi: 10.4013/rechtd.2019.111.06

DOMINGOS, I. M. Los retos del compliance medioambiental em la Administración Pública. Los retos del compliance medioambiental em la Administración Pública. Revista de la Facultad de Derecho de México, v. 71, nº. 281, 1, 2021, p. 237-260.

FRAZÃO, Ana. Fundamentos da proteção dos dados pessoais: noções introdutórias para a compreensão da importância da Lei Geral de Proteção de Dados. In: TEPEDINO, Gustavo; FRAZÃO, Ana; OLIVA, Milena Donato (Coords.). Lei Geral de Proteção de Dados e suas repercussões no Direito Brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

FREITAS, Juarez. O direito fundamental à boa Administração Pública. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FREITAS, Juarez; TEIXEIRA, Anderson V. Democracia digital e avaliação continuada de políticas públicas. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 119, p. 227-252, 2019. Disponible en: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/rbep/article/view/17564>

GARCIANDIA, Rosana. Corruption and human rights in third countries: developments in EU external action since 2017. European Parliament; United Kingdom, 2021. ISBN: 978-92-846-8470-0.

GATHII, James Thuo, Defining the Relationship between Corruption and Human Rights (February 13, 2010). *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol. 31, n. 125, 2009.

GILLI, Juan José. La transparencia como objetivo del desarrollo sostenible. Ciencias Administrativas, núm. 9, January-June, p. 43-50, 2017.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. 14. ed. Malheiros: São Paulo, 2010.

HOLANDA, Sérgio Buarque de, 1902-1982. Raízes do Brasil. 27 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

MADRID VALERIO, Cecilia; PALOMINO RAMIREZ, Walter. Oportunidades de corrupción y pandemia: el compliance gubernamental como un protector eficaz al interior de las organizaciones públicas. Desde el Sur, Lima, v. 12, n. 1, p. 213-239, enero, 2020 .

MALANDRINO, Ornella; SICA, Daniela; SUPINO, Stefania. The Role of Public Administration in Sustainable Urban Development: Evidence from Italy. *Smart Cities* 2019, 2(1), p. 82-95; <https://doi.org/10.3390/smartcities2010006>

MARICHAL, J., 2016. *Facebook democracy: the architecture of disclosure and the threat to public life*. Routledge; Taylor and Francis Group; Kindle: Londres y Nueva York. p. 19-20.



MAZZUCATO, Mariana. O valor de tudo. Produção e apropriação na economia global. São Paulo: Portfólio, 2020.

MPF. *MPF Presente: corrupção e deficiências em serviços são os problemas centrais encontrados pelo MPF na saúde pública no AM.* Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/noticias-am/mpf-presente-corrupcao-e-deficiencias-em-servicos-sao-os-problemas-centrais-encontrados-pelo-mpf-na-saude-publica-no-am-1>>. Consultado em 10 de ago. 2022.

NAHER, N., HOQUE, R., HASSAN, M.S. *et al.* The influence of corruption and governance in the delivery of frontline health care services in the public sector: a scoping review of current and future prospects in low and middle-income countries of south and south-east Asia. *BMC Public Health* 20, 880, p. 1-16, (2020). <https://doi.org/10.1186/s12889-020-08975-0>.

NOHARA, Irene Patrícia. Lei Anticorrupção Empresarial e o compliance: programa de compliance efetivo e cultura de integridade. IN: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos Pereira. Governança, Compliance e Cidadania. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL. Porque open. Disponível em: <<https://ok.org.br/dados-abertos/>>. Consultado em 18 ago. 2022.

PACTO GLOBAL. (2021). *Ação contra a corrupção.* Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/solucao/6>>. Consultado 03 ago. 2022.

PRÜSS, Annette; KAY, David Kay; FEWTRELL, Lorna; BARTRAME, Jamie. Estimating the Burden of Disease from Water, Sanitation, and Hygiene at a Global Level. *Environmental Health Perspectives*. Vol. 110, n. 5., p. 537-542, May 2002.

RADHIKA, D. (2012). Ethics in Public Administration. *Journal of Public Administration and Policy Research*. vol. 4(2) pp. 23-31, march, 2012. Disponível em <<http://www.academicjournals.org/JPAPR>>. DOI: 10.5897/JPAPR11.049. DOI: 10.5897/JPAPR11.049. Consultado 13 ago.. 2022.

SANTOS, Victor Marques. A “Era do conhecimento” e as Problemáticas Globais: Manifestações de Cidadania Participativa na Sociedade da Informação In: MORGADO, Isabel Salema; ROSAS, António (Orgs.). Cidadania Digital. LabCom, Books, 2010, Covilhã, 2010. ISBN: 978-989-654-051-7

SEN, Amartya. Desigualdade Reexaminada. Tradução Ricardo Doninelli Mendes. 4. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2017.

TCU. 4º Fórum Nacional de Controle. O papel da Inovação na transformação da educação no Brasil. Disponível em:



<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/noticia/corrupt%25C3%25A7ao%2520pandemia/%2520DTRELEVANCIA%2520desc/1/%2520>>. Consultado en 05 ago. 2022

TRATA BRASIL. RANKING DO SANEAMENTO INSTITUTO TRATA BRASIL 2022 (SNIS 2020). São Paulo: Trata Brasil. 2022. Disponible en: < Relatório_do_RS_2022.pdf (tratabrasil.org.br)>. Consultado en 20 ago. 2022.

UN. (2021). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Disponible en: < <https://sdgs.un.org/2030agenda>>. Consultado en 03 ago. 2022.