



TRANSPARENCIA DEL PODER LEGISLATIVO: INSTRUMENTOS UTILIZADOS POR EL SENADO Y LA CÁMARA FEDERAL

Alessandra Siqueira Lessa¹
Nelia R. Del Bianco²

Resumen: El artículo propone la creación de indicadores de transparencia para los defensores del pueblo parlamentarios a partir del mapeo de instrumentos de transparencia contenidos en la Ley N° 12.527 / 2011 y la Ley N° 13.460 / 2017. El estudio sugiere una adecuación de los indicadores del Índice de Transparencia del Poder Legislativo, metodología elaborada por el Senado Federal, para una mayor cobertura de la actividad del defensor del pueblo parlamentario. Además, expone los resultados de la aplicación del índice en las Defensorías del Pueblo de la Cámara de Diputados y del Senado Federal, haciendo una comparativa entre ellos, y proponiendo valoraciones futuras que tienen el objeto de los parlamentos estatales y municipales.

Palabras clave: Defensor del Pueblo; Transparencia; Participación; Comunicación pública; Poder Legislativo.

1 Introducción

El acceso a la información, un derecho humano consagrado en las democracias modernas, es un valor ostentado estratégicamente por la administración pública y un manifiesto permanente de las entidades de la sociedad brasileña. La importancia de este derecho en el ordenamiento actual del país está vinculada a la memoria del período en el que Brasil fue comandado por militares que, con base en el Reglamento de Salvaguardia de Materia Confidencial - Decreto N° 79.099/1969 (CANHADAS, 2018, p. 104), hicieron de la opacidad y la censura elementos clave para mantener el poder. La redemocratización de la década de los 80 permitió la construcción de una agenda participativa, amplió la diversidad de actores que negociaban con el Estado y permitió la adhesión a iniciativas como la *Open Government Partnership* - OGP (Asociación para un Gobierno Abierto), pacto firmado en 2011 para la difusión de datos e informaciones públicas.

El derecho a la información contenido en la Carta Magna de 1988 se materializó en la LAI - Ley de Acceso a la Información (Ley Federal N° 12.527/2011), aliado a la noción de transparencia, que en el ámbito de las instituciones públicas significa garantizar la visibilidad de

¹ Periodista y Licenciada en Derecho, Máster en Comunicación de la Universidad Federal de Goiás (UFG), analista de comunicación del Poder Ejecutivo de Goiás y profesora de la Escuela de Gobierno del Estado de Goiás, cursando Doctorado en el Programa de Posgrado en Comunicación en la Facultad de Comunicación de la Universidad de Brasilia (PPG/FAC/UnB).

² Periodista, Doctora en Comunicación por la Facultad de Comunicación y Artes de la Universidad de São Paulo (USP), con práctica postdoctoral en la Universidad de Sevilla. Es profesora de los programas de posgrado de la Universidad de Brasilia y la Universidad Federal de Goiás y profesora invitada en la Universidad Federal de Ouro Preto.

actos y acciones políticas y administrativas. Además de tornar al poder público más visible, la idea de transparencia también requiere que el ciudadano pueda ejercer el control social e influir en las decisiones políticas (ALMADA, 2016, p. 55). Por esta clave interpretativa, se entiende que un organismo público puede ser evaluado como más transparente cuanto más garantice la publicidad de los datos y actos administrativos y promueva la rendición de cuentas de las acciones realizadas por los agentes públicos, explicando, por ejemplo, por qué una determinada actividad fue emprendida y qué efectos tuvo. La transparencia también orienta a la "efectiva participación popular en la deliberación pública acerca de los intereses socialmente deseados" (MOURA, 2019, p. 105), y se entiende, así como un principio del que derivan, además de la publicidad, otros dos subprincipios: la motivación y la participación (MARTINS JÚNIOR, 2010, p.39).

La transparencia es el esclarecimiento compartido de los actos de la Administración Pública, con el fin de permitir la fiscalización ciudadana y la participación ciudadana en los discursos del proceso de toma de decisiones, y representada por los conceptos de accesibilidad, comunicación y rendición de cuentas (MESSA, 2019, p. 125).

La participación social presupone la creación de mecanismos de acceso, interacción e influencia sobre el poder de decisión (CARPENTIER, 2017). Esta premisa justifica la apertura de medios de comunicación que posibiliten la expresión del individuo ante las instituciones públicas. En este sentido, el ombudsman es un canal de comunicación a través del cual el usuario del servicio público (definición que incluye a ciudadanos y extranjeros) tiene acceso a la administración pública, interactúa con ella e intenta incidir en los líderes de las instituciones. "A medida que se crean defensorías del pueblo y se implementa el derecho de acceso a la información, las informaciones llegan a los ciudadanos y pasan a fluir en ambas direcciones, que son necesarias para la realización de la democracia" (COMPARATO, 2016, p. 49). El proceso comunicativo que se hace posible a través del ombudsman puede contribuir a democratizar el espacio público al permitir el intercambio informativo: el individuo informa al Estado sobre su valoración de los servicios públicos y el Estado responde al ciudadano brindándole conocimientos para la acción en la vida pública. Es así como el ombudsman busca "al mismo tiempo incidir en la calidad de la prestación de los servicios públicos y ajustar las relaciones entre el ciudadano y la administración pública" (CARDOSO, 2010, p. 216).

A diferencia de otras instituciones participativas como consejos de políticas y planes directores municipales (AVRITZER, 2008), en que las consultas y deliberaciones siempre están orientadas a los logros colectivos, en la participación en la Ombudsman puede tener un doble alcance. En un primer momento, la manifestación tiene como objetivo viabilizar los derechos individuales, ya que garantiza el trato "de forma privada e individualizada" a las demandas de cada manifestante (LÜCHMANN ET AL, 2019, p. 158). Pero, en una etapa posterior, las

soluciones presentadas en el análisis de cada manifestación pueden tener repercusiones generales porque el organismo público tiene el deber de tomar medidas y promover mejoras en la prestación del servicio, según lo prescribe la Ley Federal N° 13.460 (BRASIL, 2017). Al contribuir a la mejora de la administración pública, las consecuencias de la actividad del ombudsman van más allá del ámbito individual y alcanzan a la comunidad:

Art. 13. Los ombudsman tendrán como principales atribuciones, sin perjuicio de las demás establecidas en un reglamento específico:

I - promover la participación de los usuarios en la administración pública, en cooperación con otras entidades de defensa del usuario;

II - monitorear la prestación de servicios, con vistas a asegurar su efectividad;

III - proponer mejoras en la prestación de los servicios;

IV - asistir en la prevención y corrección de actos y procedimientos incompatibles con los principios establecidos en esta Ley;

V - proponer la adopción de medidas para la defensa de los derechos del usuario, en cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley;

VI - recibir, analizar y remitir a las autoridades competentes las manifestaciones, vigilando el tratamiento y la efectiva conclusión de las manifestaciones del usuario ante el órgano o entidad a la que esté vinculado;

y

VII - promover la adopción de la mediación y conciliación entre el usuario y el organismo o entidad pública, sin perjuicio de otros órganos competentes (BRASIL, 2017).

Por tanto, es necesario evaluar si los ombudsman cumplen con sus atribuciones. Uno de los mecanismos para verificar el cumplimiento de las normas y atribuciones de los organismos públicos es la creación de índices de evaluación del poder público. Es posible admitir criterios e indicadores a partir de los cuales la sociedad, especialmente los periodistas, investigadores y organizaciones sociales que promueven el control social de la administración pública, puedan conocer, por ejemplo, qué órganos cumplen las leyes de transparencia pública.

Los índices de transparencia son herramientas de control social y señalan caminos para los órganos de administración que pretenden abrirse a la visibilidad pública y la participación social. Pero para que la sociedad pueda participar de manera efectiva en la administración pública, es importante, además del acceso a los datos y la información, también el conocimiento sobre cómo funcionan las cosas en la burocracia. Es necesario informar al ciudadano sobre qué es, por ejemplo, un ombudsman, qué reglas determinan su desempeño, quién es el servidor o dirigente responsable de que funcione, y cómo se considerará la manifestación de la sociedad a los fines de toma de decisiones.

Este artículo presenta una evaluación del nivel de transparencia de los ombudsman del poder legislativo federal. La metodología aplicada es una adaptación del Índice de Transparencia del Poder Legislativo (BRASIL, 2015) que considera cuatro dimensiones de transparencia: legislativa, administrativa, participación y control social, adherencia a la LAI (Ley de Acceso a la Información).

Los indicadores para la observación de los ombudsman parlamentarios fueron creados

con base en las normas legales que rigen la actividad del ombudsman y la aplicación del índice fue realizada a partir de la observación de las páginas del ombudsman parlamentario en los respectivos sitios web y el análisis de los informes de gestión del ombudsman publicados en 2020.

La intención de este trabajo no es agotar las posibilidades de evaluar los elementos objetivos y subjetivos que componen la transparencia de un ombudsman. Sino sí, a partir de la adecuación del Índice de Transparencia del Poder Legislativo a las especificidades del ombudsman, ofrecer un instrumento para medir el nivel de transparencia, según las dimensiones presentadas, y comparar los resultados obtenidos. La intención es que, en el futuro, puedan ser aplicados los mismos indicadores a los ombudsman de las cámaras legislativas estatales y municipales.

2. El ombudsman en el poder legislativo federal: fundamento y contexto

Aunque comparado con *el ombudsman* sueco (FORNAZARO, 2019, p. 80), al que se le atribuye la función de fiscalizar el poder público con poderes similares a los legados constitucionales del Ministerio Público brasileño (LYRA, 2004), el ombudsman público tiene influencia solo dentro del ámbito de la institución a la que está vinculada, constituyendo un canal de comunicación entre el poder público y la sociedad. Forma parte de la Administración Pública, ligada jerárquicamente a los dirigentes de los órganos públicos, y funciona a partir de la estructura física y personal de las instituciones. Siguiendo esta delimitación, por tanto, el ombudsman parlamentario se ocupa de las manifestaciones relacionadas con los servicios prestados por las cámaras legislativas, hace propuestas a la Mesa Directiva y el desempeño de los servidores parlamentarios, entendiéndose también “como un complemento a los institutos de protección ciudadana y control de la administración pública” (QUINTÃO, CUNHA, 2018, p. 131).

Ante esta constitución organizativa, los ombudsman obedecen las reglas y condiciones de funcionamiento del sector público, conformándose “como un espacio intraorgánico, con la atribución de ejercer un control de tipo interno” (GOMES, 2016, p. 23). Por tanto, son los encargados de fiscalizar las acciones que realizan los organismos a los que están vinculados, y son los encargados de “la defensa y promoción de los derechos ciudadanos solo en el ámbito administrativo” (LYRA, 2016, p. 104). En el ámbito de las cámaras legislativas, tales lineamientos se encuentran contenidos en resoluciones, reglamentos internos y documentos institucionales como la Guía de Parlamento Abierto (BRASIL, 2020), que prevé la creación de los ombudsman y sigue los compromisos de transparencia acordados en el *Open Government Partnership* - OGP.

En cuanto a la elección del titular responsable del ombudsman de las cámaras legislativas, predomina el nombramiento de parlamentarios (MORENO, 2017, p.168). Pero, al

menos dos situaciones quedan fuera de esta regla: cuando se nombra a funcionarios públicos para ejercer el cargo (como en el caso de la asamblea de Mato Grosso); y cuando la sociedad puede nominar nombres para componer una lista para ser votada por la Cámara Legislativa (como ocurre en Paraíba). En el caso de la legislatura federal, los presidentes del Senado y la Cámara Federal son responsables de la elección del senador y del diputado que ocuparán el cargo de ombudsman parlamentario, prerrogativa contenida en el respectivo reglamento interno.

Cuadro 1 - Los ombudsman en los reglamentos internos de la Cámara de Diputados y del Senado

Cámara de Diputados.	Senado Federal
Art. 21-B. El Ombudsman Parlamentario está integrado por un Ombudsman General y dos Ombudsman Adjuntos designados de entre los miembros de la Cámara por el Presidente de la Cámara, cada dos años, al inicio de la sesión legislativa, quedando prohibida su reelección en el período subsiguiente.	Art.1° - Es creado el Ombudsman del Senado Federal, integrado por un Ombudsman General designado por el Presidente del Senado, entre los miembros de la Cámara, al inicio de la primera y tercera sesión legislativa de cada legislatura, por un período de dos años, prohibida la reelección en el período subsiguiente.

Fuente: Reglamento Interno de la Cámara de Diputados (Brasil, 2020, p. 23) y Reglamento Interno del Senado Federal (BRASIL, 2019, p. 238).

Aunque hayan sido creados para promover la defensa de los derechos de los usuarios de los servicios públicos y ampliar el acceso a la información, los ombudsman actúan más como órganos de control interno y sus integrantes son comúnmente acusados de depender de quienes los designan (BEZERRA, 2010, p. 70-71). “Tales características debilitaron a los ombudsman, comprometiendo la construcción de su identidad institucional y privándolos de la credibilidad de que gozan los defensores de derechos elegidos por un organismo independiente” (LYRA, 2016, p. 105).

Sin embargo, la crítica a la configuración institucional, aunque relevante, no elimina el carácter transformador del ejercicio de las atribuciones de los ombudsman. “Constituyen un instrumento valioso para los gestores públicos, que tienen a disposición una herramienta muy útil para saber cómo los programas de gobierno llegan al ciudadano” (COMPARATO, 2016, p. 51). El informe de gestión del Ombudsman de la Cámara (BRASIL, 2020), por ejemplo, contiene el número y tipo de manifestaciones enviadas por el ciudadano y una breve descripción de las principales denuncias y de la acción realizada para atender a las demandas. El informe del Senado (BRASIL, 2020), a su vez, si bien no revela las propuestas de la Ombudsman para resolver las manifestaciones, también presenta la cantidad, tipo y tema más demandado. Los resultados de la actividad del Ombudsman, recopilados en los informes, tienen el potencial de influir en las decisiones de los representantes políticos y de los servidores que integran la fuerza laboral encargada de implementar las políticas públicas y realizar los servicios administrativos en las Cámaras Legislativas.

El acceso al ombudsman de la Cámara de Diputados puede ser realizado

presencialmente, por teléfono (Línea-Cámara), o mediante un sistema electrónico de gestión de mensajes en el sitio web de la Cámara Legislativa, vía llamada gratuita (0800) o por carta dirigida a la sede del parlamento. El "Contáctenos", disponible en la página inicial del sitio web, es el formulario en línea a través del cual se pueden enviar mensajes que son analizados y respondidos por el ombudsman parlamentario.

A través del canal "Contáctenos" es posible enviar las siguientes solicitudes: solicitud de información, que permite el envío de "solicitud de información legislativa o administrativa producida por la Cámara de Diputados o bajo su custodia"; manifestación sobre la "postura respecto a hechos políticos o legislativos, como proyectos de ley en trámite"; sugerencia de ideas o propuestas para mejorar el trabajo de la Cámara; hable con su diputado, con reenvío directo del mensaje al diputado elegido por el ciudadano; banco de "ideas para el envío de proyecto de ley"; elogio por la expresión de "satisfacción con las actividades, productos y/o servicios de la Cámara"; denuncia de "indicios de ilegalidad o abuso de poder, incluido el uso indebido de recursos públicos"; y denuncia sobre "irregularidades o no funcionamiento de actividades, productos y/o servicios de esta Cámara".

Al comunicarse con el ombudsman a través de Contáctenos, el ciudadano completa un registro y recibe un número de protocolo para seguir la manifestación. El sistema tiene dos características importantes para el ejercicio del derecho a la comunicación. Permite al usuario decidir si la manifestación será de carácter confidencial o si podrá ser divulgada por los medios de comunicación de la cámara legislativa. En cumplimiento del requisito establecido por la ley para la participación de los usuarios de los servicios públicos (BRASIL, 2017), los informes de gestión de la Ombudsman parlamentario son publicados en el sitio web institucional y, en el enlace de Acceso a la Información, se puede acceder a la "Carta de servicios al ciudadano".

El ombudsman demuestra que tiene una estructura robusta para el acceso y la interacción con el usuario. Sin embargo, señala Coutinho (2014, p. 29), "ofrece escasas posibilidades de participación en el proceso legislativo y ha contribuido poco para incidir en la rutina legislativa parlamentaria". En el informe de 2019, por ejemplo, la Ombudsman reportó el registro de 68 sugerencias, pero no revela, como exige la Ley N° 13.460, "las medidas tomadas" (BRASIL, 2017). Las mejoras contenidas en el informe son informadas de forma general, no vinculadas a las sugerencias recibidas.

El Ombudsman Parlamentario implementó una rutina de análisis de demandas, especialmente quejas y sugerencias, para promover, con la administración de la Cámara, acciones con el objetivo de subsanar deficiencias o implementar mejoras en función de las manifestaciones de los ciudadanos. Además de este canal tradicional, la Ombudsman recibió aportes en la valoración de los servicios a la ciudadanía, en la relación con las organizaciones de la sociedad civil y en la interacción con otras unidades administrativas de la Cámara (BRASIL, 2019, p. 34).

La Cámara de Diputados sigue los dictados de la ley que concede las solicitudes de

acceso a la información basadas en la LAI de las manifestaciones enviadas a la Ombudsman. En consecuencia, las solicitudes de acceso a la información son dirigidas al Servicio de Información al Ciudadano y no al ombudsman parlamentario. El Servicio de Información al Ciudadano - SIC es supervisado por el Director General y coordinado por el Director del Centro de Documentación e Información. En este caso, a pesar de que los canales de atención al ciudadano están integrados en la plataforma online a través de la interfaz de Contáctenos, el trámite se realiza mediante procedimientos distintos a los previstos para el ombudsman. En cuanto al plazo para responder al usuario, por ejemplo, las leyes que rigen el SIC y el ombudsman son divergentes.

Cuadro 2 – Plazo de respuesta a los mensajes enviados al SIC y al ombudsman

Canales de comunicación	Mensaje	Plazo de respuesta	Prorrogación
SIC (Ley 12527/2011)	Solicitud de acceso a la información.	hasta 20 días	10 días más
Ombudsman (Ley 13.460/2017)	quejas, denuncias, sugerencias, elogios y demás manifestaciones de los usuarios cuyo objeto sea la prestación de servicios públicos y la conducta de los agentes públicos en la prestación e inspección de tales servicios.	Hasta 30 días	Igual período

Fuente: Elaboración con base en la Ley Federal N° 12.527/2011 y en la Ley Federal N° 13.460/2017.

El Senado Federal también mantiene un sistema integrado de gestión de información para dar consecución a las demandas de los ciudadanos. El sistema ofrece los siguientes canales de comunicación: servicio telefónico 0800, formularios en línea y servicio presencial. El Ombudsman de la Cámara, regulado por una ley de la Comisión Directiva en 2005, recién fue implantado en 2011. Al igual que en la Cámara, el cargo de Ombudsman es ejercido por un parlamentario, elegido por la presidencia del Senado por un mandato de dos años.

Las manifestaciones recibidas en el Servicio de Relaciones Públicas de Hola Senado son registradas y sometidas a análisis de contenido. Luego, son clasificadas por tipo, tema y destinatarios específicos (senadores, comisiones, órganos de la Cámara u Ombudsman, por ejemplo). Las manifestaciones, ya clasificadas, son atendidas y, en su caso, enviadas a las áreas responsables, para información. Si resulta de competencia del Ombudsman, son respondidas por el propio organismo. Una vez concluida la fase de recopilación de informaciones y aclaración con los sectores competentes, la respuesta es enviada por el Ombudsman al ciudadano (BRASIL, 2017, p. 2).

A diferencia de la Cámara, la Ombudsman del Senado recibe, además de las manifestaciones, solicitudes de información con base en la ley de acceso (Ley Federal N° 12.527/2011). El registro en el mensaje es realizado de forma electrónica, pero la respuesta es enviada al usuario por correo electrónico o carta, según la elección del usuario.

Para el registro de cualquier manifestación en el Ombudsman del Senado

Federal, no se requiere ningún tipo de documento de identificación del ciudadano, pero es importante brindar algunos datos, como nombre y una forma de contacto para que el registro no sea anónimo y la respuesta pueda ser enviada. La información de perfil, como género, estado, edad y escolaridad, es solicitada por la Ombudsman para alimentar los informes de gestión y promover el control social a través de la participación popular (BRASIL, 2019, p. 10).

No hay duda de que ambas Defensorías del Pueblo están bien estructuradas desde el punto de vista normativo e institucional, cuentan con sistemas que ayudan en el procesamiento de las manifestaciones de los usuarios, pero el principio de transparencia pública exige mucho más que la interacción y el acceso a la información sobre las demás unidades y servicios legislativos. Es necesario evaluar hasta qué punto los ombudsman parlamentarios son transparentes. ¿Incluyen los indicadores de transparencia pública contenidos en la legislación vigente? ¿Los ombudsman de los parlamentos dan a conocer las leyes que atañen a la actividad y prestación del servicio del ombudsman o traen en los informes anuales de gestión las medidas tomadas en función de las manifestaciones recibidas? ¿En las páginas del ombudsman analizadas existe información sobre el ombudsman e información sobre su desempeño institucional?

3 Indicadores de un ombudsman transparente

El principio de transparencia guía toda la prestación de servicios públicos, incluida la actividad del ombudsman. Es fundamental para el pleno acceso a la información y para la participación de la sociedad en la administración pública que el usuario de los servicios públicos conozca el funcionamiento normativo/ institucional de la Ombudsman para que pueda controlar los resultados y efectos de la manifestación que se procesa a través de este canal de comunicación. En consecuencia, la Ley N° 13.460/2017 determina, por ejemplo, la publicación de los informes de gestión del ombudsman en los sitios web institucionales de los organismos públicos.

Las disposiciones contenidas en la Ley de Acceso a la Información (LAI) también se refieren a la función del defensor público que, como consecuencia de la actividad de la que es responsable, debe ser incluida en la divulgación de la "registro de competencias y estructura organizativa, direcciones y teléfonos de las respectivas unidades y horarios de atención al público" (BRASIL, 2011). Así, la inclusión de la Ombudsman en el organigrama institucional y la actualización de los contactos y manifestaciones de los usuarios de los servicios públicos en el sitio web son indicadores de transparencia.

Al igual que otras metodologías que buscan fomentar la transparencia en todos los niveles de la administración pública, el Índice de Transparencia del Senado arroja luz sobre indicadores que conciernen al Poder Legislativo brasileño y puede ser aplicado también en las esferas estadual y municipal. Sin embargo, a pesar de dar amplia cobertura a elementos

importantes de los portales legislativos institucionales, el ombudsman aparece en solo uno de los indicadores de la subdimensión de participación social.

Cuadro 3 –Subdimensiones e indicadores de la Dimensión Participación y Control Social.

SUBDIMENSIÓN	INDICADOR	REFERENCIA
3.1 Participación popular	3.1.1 Proporciona un mecanismo específico para que la población contribuya al proceso legislativo	Guidelines for Parliamentary Websites, IPU, 2009 (Capítulo 4)
3.1 Participación popular	3.1.2 Proporciona un mecanismo específico para que la población se comunique directamente con los parlamentarios	Guidelines for Parliamentary Websites, IPU, 2009 (Capítulo 4.1, 4.2)
3.1 Participación popular	3.1.3 Tiene un ombudsman	Art. 10, §2 de la LAI
3.1 Participación popular	3.1.4 Proporciona un mecanismo para captar la opinión estimulada de la población (encuestas, sondeos)	Art. 9, II de la LAI
3.1 Participación popular	3.1.5 Proporciona otros mecanismos para que la población exprese su opinión de manera libre y espontánea (no necesariamente dirigida a los parlamentarios ni a la proposición de temas legislativos).	Art. 10, §1º, §2º y §3º de la LAI
3.2 Consejos	3.2 Tiene un consejo con la participación de miembros de la sociedad civil	Art. 9º, II de la LAI

Fuente: Manual del Índice de Transparencia del Poder Legislativo (BRASIL, 2015, p. 11).

El Índice de Transparencia del Poder Legislativo fue elaborado por la Secretaría de Transparencia, a solicitud del Consejo de Transparencia y Control Social (BRASIL, 2013). Los indicadores que componen el Índice fueron establecidos “tras una revisión de la bibliografía nacional e internacional sobre aspectos teóricos y metodológicos, acompañada del estudio de prácticas adoptadas por numerosas instituciones para mensurar la transparencia” (BRASIL, 2015, pág. 3). El índice final, que puede variar entre 0 y 1, evalúa el grado de transparencia de cada órgano legislativo. La metodología de evaluación de la transparencia propuesta por el Senado, además de considerar la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) y la Ley de Acceso a la Información (LAI) en la construcción de los criterios de análisis, también aborda aspectos específicos de la actividad legislativa.

Con base en este enfoque aplicado a la transparencia en el Poder Legislativo, identificamos cuatro dimensiones de primordial importancia, a saber: 1. Transparencia Legislativa: mide la transparencia del organismo sobre las actividades típicas del Poder Legislativo contenidas en la Constitución, así como sobre las actividades típicas de los parlamentarios. 2. Transparencia administrativa: mide la transparencia del órgano legislativo en materia administrativa y financiera, incluyendo aspectos tratados por la LRF y algunos temas de la LAI. 3. Participación y Control Social: mide la apertura a la participación de la sociedad en general en las actividades del Poder Legislativo, así como las medidas adoptadas para que el ciudadano pueda ejercer el control social sobre el Legislativo. 4. Adherencia a la LAI: mide el grado de adherencia de los Órganos evaluados a las disposiciones de la LAI, especialmente aquellos con carácter obligatorio (BRASIL, 2015, p. 5).

En este artículo proponemos una valoración de la adecuación de las Defensorías del Pueblo a los parámetros de transparencia pública. El análisis fue realizado a partir de la elaboración de indicadores en base a la legislación relativa a la Ombudsman, siguiendo las dimensiones, subdimensiones y los mismos criterios adoptados en el Índice de Transparencia del Poder Legislativo. La información para evaluar los indicadores sugeridos fue obtenida en los *sítios* del Senado y de la Cámara de Diputados.

Cuadro 4 – Categorías de análisis de la transparencia del ombudsman del poder legislativo

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN	INDICADOR
1. Transparencia legislativa	1.1 Consulta a las normas	1.1.1 Permite la consulta de las normas que tratan sobre la competencia del ombudsman.
2. Transparencia administrativa	2.1 Recursos humanos	2.1.1 Proporciona información sobre el ombudsman: nombre y ocupación funcional
2. Transparencia administrativa	2.1 Recursos humanos	2.1.2 Proporciona información sobre el proceso de elección del ombudsman y sobre el plazo del mandato.
2. Transparencia administrativa	2.2 Gestión	2.2.1 Suministra información sobre la agenda del ombudsman.
2. Transparencia administrativa	2.3 Estructura administrativa	2.3.1 Presenta el diseño institucional del ombudsman y la posición jerárquica de la unidad en el organigrama institucional
2. Transparencia administrativa	2.3 Estructura administrativa	2.3.2 Divulga las atribuciones de la actividad del ombudsman.
2. Transparencia administrativa	2.3 Estructura administrativa	2.3.3 Revela los contactos y horarios de atención del ombudsman.
2. Transparencia administrativa	2.4 Planificación estratégica	2.4.1 Publica informe de gestión del ombudsman
2. Transparencia administrativa	2.5 Comunicación	2.5.1 Divulga noticias sobre la actividad del ombudsman
3. Participación y control social	3.1 Acceso	3.1.1 Existe un ombudsman
3. Participación y control social	3.1 Acceso	3.1.2 Proporciona otros mecanismos para que la población exprese su opinión de manera libre y espontánea (como una encuesta de satisfacción del usuario del ombudsman)
3. Participación y control social	3.1 Acceso	3.2.1 Proporciona un enlace al ombudsman en la página inicial del sitio web.
3. Participación y control social	3.1 Acceso	3.2.2 Proporciona un canal de comunicación para enviar manifestaciones.
3. Participación y control social	3.1 Acceso	3.2.3 La identificación del solicitante no contiene requisitos que hagan inviable la manifestación
3. Participación y control social	3.2 Control	3.3.1 Proporciona prueba de recepción de la manifestación.

3. Participación y control social	3.2 Control	3.3.2 Permite consulta sobre el procesamiento de la manifestación
3. Participación y control social	3.2 Control	3.3.3 Proporciona información en el informe de gestión sobre el número de manifestaciones recibidas el año anterior; los motivos de las manifestaciones; y el análisis de los puntos recurrentes
3. Participación y control social	3.3 Interacción	3.4.1 Brinda respuesta dentro del plazo legal
3. Participación y control social	3.4 Influencia	3.5.1 Proporciona información en el informe de gestión sobre las medidas tomadas en las soluciones presentadas.
3. Participación y control social	3.4 Influencia	3.5.2 El desempeño del ombudsman es seguido y evaluado por el Consejo de Usuarios
4. Adherencia a la LAI	4.1 Fomento de la cultura de la transparencia	4.1.1 Proporciona material didáctico en su sitio web dirigido a la población en general sobre ombudsman
4. Adherencia a la LAI	4.2 Derecho de acceso a la información	4.2.2 Proporciona pautas, en su sitio web, sobre el lugar físico y virtual donde podrá manifestarse
4. Adherencia a la LAI	4.2 Derecho de acceso a la información	4.2.3 Proporciona información en datos abiertos relacionados con los datos públicos recopilados en virtud de las atribuciones del ombudsman.

Fuente: Elaboración propia en base al Manual del Índice de Transparencia del Poder Legislativo (BRASIL, 2015).

La propuesta de creación de subdimensiones e indicadores para la construcción de un índice de transparencia para el ombudsman parlamentario toma en cuenta aspectos objetivos de la ley de acceso a la información (N° 12.427/2011) y de la Ley de Defensa de los Usuarios de Servicios Públicos (N° 13.460/2017). Las leyes tratan, respectivamente, del acceso a la información y las formas de participación de la sociedad en los órganos de la administración pública, siendo la Ley N° 13.460/2017 la encargada de definir conceptos, atribuciones y objetivos de la Ombudsman en todo el país.

Cuadro 5 – Marco de referencia para la creación de indicadores de transparencia del ombudsman

Subdimensión	Indicador	Referencia
1.1 Consulta a las normas	1.1.1 Permite la consulta de las normas que tratan sobre la competencia del ombudsman.	Art. 8º Ley 12.527/2011 I - registro de competencias y estructura organizativa, direcciones y teléfonos de las respectivas unidades y horario de atención al público.
2.1 Recursos humanos	2.1.1 Proporciona información sobre el ombudsman.	Art. 3º Ley 13.460/2017 Con una periodicidad mínima anual, cada Poder y ámbito de Gobierno publicará un cuadro general de servicios públicos prestados, en el que se precisarán los órganos o entidades responsables de su desempeño y la autoridad administrativa a la que están subordinados o vinculados.
2.1 Recursos humanos	2.1.2 Pone a disposición información sobre el proceso de elección del ombudsman y sobre la previsión de mandato.	Art. 18, V y Art. 20. de la Ley 13.460/2017. El consejo de usuarios podrá ser consultado sobre el nombramiento del ombudsman.
2.2 Gestión	2.2.1 Pone a disposición información sobre la agenda del ombudsman	Art. 18, V de la Ley 13.460/2017. Sin perjuicio de otras formas previstas en la legislación, la participación de los usuarios en el seguimiento de la prestación y evaluación de los servicios públicos será realizada a través de consejos de usuarios. Párrafo único. Los consejos de usuarios son órganos consultivos dotados de las siguientes atribuciones: V - seguir y evaluar el desempeño del ombudsman.
2.3 Estructura administrativa	2.3.1 Pone a disposición el diseño institucional del ombudsman y la posición jerárquica de la unidad en el organigrama institucional.	Art. 8º Ley 12.527/2011 I - registro de competencias y estructura organizativa, direcciones y teléfonos de las respectivas unidades y horario de atención al público.
2.3 Estructura administrativa	2.3.2 Divulga las atribuciones del ombudsman	Art. 8º Ley 12.527/2011 I - registro de competencias y estructura organizativa, direcciones y teléfonos de las respectivas unidades y horario de atención al público.
2.3 Estructura administrativa	2.3.3 Revela los contactos y horarios de servicio al público	Art. 8º Ley 12.527/2011

	del ombudsman.	I - registro de competencias y estructura organizativa, direcciones y teléfonos de las respectivas unidades y horario de atención al público.
2.4 Planificación estratégica	2.4.1 Publica informe de gestión del ombudsman en el sitio institucional	Art. 15 Ley 13.460/2017 Párrafo único. El informe de gestión será: II - a disposición integralmente en Internet.
2.5 Comunicación	2.5.1 Publica noticias sobre las actividades del ombudsman en el sitio web institucional.	Art. 3 de la Ley 12.527/2011 II - divulgación de información de interés público, independientemente de las solicitudes
3.1 Acceso	3.1.1 Existe un ombudsman	Art. 10 de la Ley 13.460/2017 La manifestación estará dirigida al ombudsman del órgano o entidad responsable y contendrá la identificación del solicitante.
3.1 Acceso	3.1.2 Proporciona otros mecanismos para que la población exprese su opinión de manera libre y espontánea (como una encuesta de satisfacción del usuario del ombudsman)	Art. 23 de la Ley 13.460/2017 Los organismos y entidades públicos comprendidos por esta Ley deberán evaluar los servicios prestados.
3.1 Acceso	3.2.1 Proporciona un enlace al ombudsman en la página inicial del sitio web.	Art. 8° de la Ley 12.527/2011 (LAI) Es deber de los organismos y entidades públicos promover, independientemente de los requisitos, la divulgación en un lugar de fácil acceso, dentro del ámbito de sus competencias, de la información de interés colectivo o general que produzcan o custodien.
3.1 Acceso	3.2.2 Proporciona un canal de comunicación para enviar manifestaciones.	Art. 10 de la Ley 13.460/2017 § 4° La manifestación podrá ser realizada por medio electrónico, o correspondencia convencional, o verbalmente, en cuyo caso deberá ser reducida a un documento.
3.1 Acceso	3.2.3 La identificación del solicitante no contiene requisitos que hagan inviable la manifestación	Art. 10, § 1 de la Ley 12.527/2011 (LAI) y Art. 9 § 1 de la Ley 13.460/2017 la identificación del solicitante no puede contener requisitos que hagan inviable la solicitud.
3.2 Control	3.3.1 Proporciona comprobante de recepción de la manifestación.	Art. 10 de la Ley 13.460/2017 II - emisión de comprobante de recepción de la manifestación.

3.2 Control	3.3.2 Permite consulta sobre el procesamiento de la manifestación	Art. 7º párrafo 3º de la Ley 13460/2017 y Art. 8º de la Ley 12.527/2011 (LAI) Mecanismos de consulta, por parte de los usuarios, sobre la marcha del servicio solicitado y cualquier manifestación/solicitud de información.
3.2 Control	3.2.3 Pone a disposición información en el informe de gestión sobre el número de manifestaciones recibidas el año anterior; los motivos de las manifestaciones y el análisis de los puntos recurrentes	Art. 15 de la Ley 13.460/2017 El informe de gestión a que se refiere el punto II del primer párrafo del Art. 14 deberá indicar al menos: I - el número de manifestaciones recibidas en el año anterior; II - los motivos de las manifestaciones; III - el análisis de los puntos recurrentes
3.3 Interacción	3.4.1 Brinda respuesta dentro del plazo legal	Art. 11 de la Ley 12.527/2011 (LAI) y Art. 16 de la Ley 13.460/2017 Art. 11. El organismo o entidad pública deberá autorizar u otorgar acceso inmediato a la información disponible. § 1º No siendo posible otorgar acceso inmediato, según lo previsto en el primer párrafo de este artículo, el órgano o entidad que reciba la solicitud deberá hacerlo, en un plazo no mayor a 20 (veinte) días. Art. 16. El Ombudsman remitirá la resolución administrativa definitiva al usuario, en un plazo de treinta días prorrogables justificadamente una vez, por igual plazo.
3.4 Influencia	3.5.1 Proporciona información en el informe de gestión sobre las medidas tomadas en las soluciones presentadas.	Art. 15 de la Ley 13.460/2017 las medidas tomadas por la administración pública en las soluciones presentadas.
3.4 Influencia	3.5.2 El desempeño del ombudsman es seguido y evaluado por el Consejo de Usuarios	Art. 18, V de la Ley 13.460/2017. seguir y evaluar el desempeño del ombudsman.
4.1 Fomento de la cultura de la transparencia	4.1.1 Proporciona material didáctico en su sitio web dirigido a la población en	Art. 8, § 1, V de la Ley 12527/2017 (LAI).

	general sobre ombudsman	datos generales para el seguimiento de programas, acciones, proyectos y obras de órganos y entidades.
4.2 Derecho de acceso a la información	4.2.1 Proporciona pautas, en su sitio web, sobre dónde podrá manifestarse	Art. 8, § 3, V de la Ley 12527/2017 (LAI) y Art. 10 § 4° de la Ley 13.460/2017. Art. 8° - Indicar el lugar e instrucciones que permitan al interesado comunicarse, por vía electrónica o telefónica, con el organismo o entidad titular del sitio. Art. § 4° La manifestación podrá ser realizada por medio electrónico, o correspondencia convencional, o verbalmente, en cuyo caso deberá ser reducida a un documento.
4.2 Derecho de acceso a la información	4.2.3 Proporciona información en datos abiertos relacionados con los datos públicos recopilados en virtud de las atribuciones del ombudsman.	Art. 8° § 3° de la Ley 12.527/2011 (LAI) Permitir la grabación de informes en diversos formatos electrónicos, incluidos abiertos y no propietarios, como planillas y texto, con el fin de facilitar el análisis de las informaciones.

Fuente: Elaboración propia en base al Manual del Índice de Transparencia del Poder Legislativo (BRASIL, 2015), Ley Federal N° 12.527/2011 y Ley Federal N° 13.460/2017.

Siguiendo la metodología del Índice de Transparencia del Poder Legislativo, fueron adoptados criterios a través de los cuales es posible "evaluar si un mismo indicador cumple con varios aspectos diferentes, como por ejemplo, ser actual, inmediatamente disponible, integral, de fácil acceso, etc." (BRASIL, 2015, p. 14).

Cuadro 6 – Criterios de análisis y de calificación con nota

Criterio	Puntaje para cada criterio
a) Totalidad de información frente al posible alcance;	1,0 si el indicador evaluado cumple perfectamente con el criterio
b) Rapidez con la que se proporciona la información;	0,5 si el indicador evaluado cumple parcialmente con el criterio
c) Actualidad de las informaciones disponibles;	
d) Existencia de una Serie Histórica de las informaciones.	0.0 si el indicador evaluado no cumple con el criterio en absoluto Si el criterio no es aplicable al indicador, no será realizada la evaluación y esa combinación de indicador/criterio no será considerada en el cálculo del índice.

Fuente: Manual del Índice de Transparencia del Poder Legislativo (BRASIL, 2015, p. 11).

El Índice de Transparencia General varía de 0 a 1, considerando que cuanto más cerca de 1, mayor es el nivel de transparencia del órgano. El cálculo es realizado utilizando el “promedio aritmético simple de un criterio dado aplicado a los indicadores que conforman la respectiva dimensión” (BRASIL, 2015, p. 18). Por tanto, la metodología sugiere cinco niveles de transparencia:

Cuadro 7 – Categorización de resultados en niveles de transparencia.

Índice	Nivel de transparencia
0,8000 a 1,0000	A
0,6000 a 0,7999	B
0,4000 a 0,5999	C
0,2000 a 0,3999	D
0,0000 a 0,1999	E

Fuente: Manual del Índice de Transparencia del Poder Legislativo (BRASIL, 2015, p. 11).

Para medir la transparencia del ombudsman parlamentario, utilizamos la misma fórmula de cálculo que el Índice elaborado por el Senado.

Cuadro 8 – Matriz resumen de la fórmula para el cálculo del Índice del Poder Legislativo

	Criterios de evaluación				Índices por dimensión	
	Totalidad	Preparación	Actualidad	Serie histórica		
Dimensiones de la transparencia	Transparencia legislativa	Promedio de indicadores de transparencia legislativa en el criterio de totalidad	Promedio de indicadores de transparencia legislativa en el criterio de preparación	Promedio de indicadores de transparencia legislativa en el criterio de actualidad	Promedio de indicadores de transparencia legislativa en el criterio de serie histórica	Promedio de los índices por criterios en la dimensión Transparencia Legislativa
	Transparencia administrativa	Promedio de los indicadores de transparencia administrativa en el criterio de totalidad	Promedio de los indicadores de transparencia administrativa en el criterio de preparación	Promedio de los indicadores de transparencia administrativa en el criterio de actualidad	Promedio de los indicadores de transparencia administrativa en el criterio de serie histórica	Promedio de los índices por criterios en la dimensión Transparencia administrativa
	Participación y control social	Promedio de los indicadores de participación y control social en el criterio de totalidad	Promedio de los indicadores de participación y control social en el criterio de preparación	Promedio de los indicadores de participación y control social en el criterio de actualidad	Promedio de los indicadores de participación y control social en el criterio de serie histórica	Promedio de los índices por criterios en la dimensión Participación y Control Social
	Adherencia a la LAI	Promedio de los indicadores de adherencia a la LAI en el criterio de totalidad	Promedio de los indicadores de adherencia a la LAI en el criterio de preparación	Promedio de los indicadores de adherencia a la LAI en el criterio de actualidad	Promedio de los indicadores de adherencia a la LAI en el criterio de serie histórica	Promedio de los índices por criterios en la dimensión Adherencia a la LAI
Índices por criterio	Promedio de los índices por dimensión en el criterio totalidad	Promedio de los índices por dimensión en el criterio de preparación	Promedio de los índices por dimensión en el criterio de actualidad	Promedio de los índices por dimensión en el criterio de serie histórica	Índice General de Transparencia = promedio de los índices por dimensión	

Fuente: Manual del Índice de Transparencia del Poder Legislativo (BRASIL, 2015, p. 11).

4 Análisis de los resultados obtenidos

La evaluación del nivel de transparencia de los Ombudsman de la Cámara de Diputados y del Senado fue realizado en base a 23 indicadores, siendo uno referente a la Transparencia Legislativa, ocho en el ámbito de la Transparencia Administrativa, once en Participación y Control Social, y tres indicadores en la dimensión de Adherencia a la LAI. Ambas Defensorías exhiben nivel A de transparencia, pero ninguna de las dos brinda información sobre la agenda del Ombudsman. La visibilidad de la agenda del ombudsman es una condición necesaria para que los usuarios puedan monitorear las acciones desempeñadas por el ombudsman. A modo de ejemplo, la Universidad Federal de Mato (UFMT, 2021) y Petrobras (2021) informan en sus respectivos sitios web los compromisos públicos de la Ombudsman. En cuanto al seguimiento de la actuación de la Ombudsman, la investigación también identificó que ninguno de los sitios menciona la existencia del Consejo de Usuarios, al cual es atribuida por la Ley N ° 13.460/2017 la función de seguimiento de la actuación del Ombudsman, pudiendo incluso ser consultado sobre su nombramiento. En cuanto al acceso de los ciudadanos a los mecanismos de evaluación del servicio prestado (BRASIL, 2017), solo la Cámara describe en el informe de la Ombudsman los resultados de la aplicación de un cuestionario que tiene como objetivo medir la satisfacción del usuario que utiliza Contáctenos y el Línea-Cámara (BRASIL, 2020, p. 23).

Otro indicador importante de transparencia se refiere a la disponibilidad de un fácil acceso al ambiente del ombudsman en el sitio web institucional. La página inicial de la Cámara de Diputados (BRASIL, 2021a) proporciona un enlace al formulario Contáctenos, sin un botón con el título Ombudsman. Al acceder a Contáctenos, el usuario es derivado a una página donde hay un formulario para el registro de una cuenta que permite el contacto con la Cámara, pero tampoco se menciona el instituto del ombudsman. Para acceder al ambiente del Ombudsman de la Cámara de Diputados, es necesario hacer clic en el botón Institucional en la página oficial y seleccionar el tema Función y estructura. A continuación, el usuario debe hacer clic en Estructura Organizativa, y tendrá acceso al enlace Ombudsman parlamentario.

El Senado, en cambio, además de no divulgar la agenda de compromisos públicos de la Ombudsman, incumple otros dos indicadores de transparencia de la Ombudsman: no brinda un mecanismo de consulta del trámite de manifestaciones en el sitio web y en los informes de gestión no constan las medidas tomadas a partir de las manifestaciones recibidas. Sin embargo, a pesar de no cumplir con algunos indicadores, tanto la Cámara como el Senado brindan informaciones estratégicas para que el usuario pueda estar informado y pueda seguir la prestación del servicio de ombudsman parlamentario.

Cuadro 9 – Resultado de la aplicación del Índice de Transparencia al Ombudsman de la Cámara de Diputados. Fecha: 13/05/2021

Dimensión / Subdimensión / Indicador			Criterio de evaluación				
			a	b	c	d	GENE RAL
1. Transparencia legislativa	1.1 Consulta de leyes	1.1.1 Permite la consulta de las leyes (13.460 y Reglamento Interno) que tratan de la competencia del Ombudsman.	1,0	1,0	1,0	NA*	1,00
2. Transparencia administrativa	2.1 Recursos humanos	2.1.1 Proporciona información sobre el ombudsman: nombre y ocupación funcional	1,0	1,0	1,0	NA	1,00
2. Transparencia administrativa	2.1 Recursos humanos	2.1.2 Proporciona información sobre el proceso de elección del ombudsman y sobre el plazo del mandato.	1,0	1,0	1,0	NA	1,00
2. Transparencia administrativa	2.2 Gestión	2.2.1 Suministra información sobre la agenda institucional del ombudsman.	0,0	0,0	0,0	NA	0,00
2. Transparencia administrativa	2.3 Estructura administrativa	2.3.1 Presenta el diseño institucional del ombudsman y la posición jerárquica de la unidad en el organigrama institucional	0,5	0,5	1,0	NA	0,67
2. Transparencia administrativa	2.3 Estructura administrativa	2.3.2 Divulga las atribuciones de la actividad del ombudsman.	1,0	1,0	1,0	NA	1,00
2. Transparencia administrativa	2.3 Estructura administrativa	2.3.3 Divulga los contactos y horarios de atención del ombudsman.	1,0	1,0	1,0	NA	1,00
2. Transparencia administrativa	2.4 Planificación estratégica	2.4.1 Publica informe de gestión del ombudsman en el sitio web institucional	1,0	1,0	1,0	1,0	1,00
2. Transparencia administrativa	2.5 Comunicación	2.5.1 Divulga noticias sobre la actividad del ombudsman	NA	1,0	0,5	NA	0,75
3. Participación y control social	3.1 Acceso	3.1.3 Existe un ombudsman	1,0	1,0	NA	NA	1,00
3. Participación y control social	3.1 Acceso	3.1.2 Proporciona otros mecanismos para que la población exprese su opinión de manera libre y espontánea (como una encuesta de satisfacción del usuario del ombudsman)	1,0	1,0	NA	NA	1,00
3. Participación y control social	3.1 Acceso	3.2.1 Proporciona un enlace al ombudsman en la página inicial del sitio web.	0,0	0,0	NA	NA	0,00

3. Participación y control social	3.1 Acceso	3.2.2 Proporciona un canal de comunicación para enviar manifestaciones.	1,0	1,0	NA	NA	1,00
3. Participación y control social	3.1 Acceso	3.2.3 La identificación del solicitante no contiene requisitos que hagan inviable la manifestación	1,0	1,0	NA	NA	1,00
3. Participación y control social	3.2 Control	3.3.1 Proporciona comprobante de recepción de la manifestación.	1,0	1,0	NA	NA	1,00
3. Participación y control social	3.2 Control	3.3.2 Permite consulta sobre el procesamiento de la manifestación.	1,0	1,0	NA	NA	1,00
3. Participación y control social	3.2 Control	3.2.3 Disponibiliza informação no relatório de gestão sobre o número de manifestações recebidas no ano anterior; os motivos das manifestações; e a análise dos pontos recorrentes	1,0	1,0	NA	NA	1,00
3. Participación y control social	3.3 Interacción	3.4.1 Brinda respuesta dentro del plazo legal.	1,0	1,0	NA	NA	1,00
3. Participación y control social	3.4 Influencia	3.5.1 Proporciona información en el informe de gestión sobre las medidas tomadas en las soluciones presentadas.	1,0	1,0	NA	NA	1,00
3. Participación y control social	3.4 Influencia	3.5.2 El desempeño del ombudsman es seguido y evaluado por el Consejo de Usuarios	0,0	0,0	NA	NA	0,00
4. Adherencia a la LAI	4.1 Fomento de la cultura de la transparencia	4.1.1 Proporciona material didáctico en su sitio web dirigido a la población en general sobre ombudsman	1,0	1,0	NA	NA	1,00
4. Adherencia a la LAI	4.2 Derecho de acceso a la información	4.2.1 Proporciona pautas, en su sitio web, sobre dónde podrá manifestarse	1,0	1,0	NA	NA	1,00
4. Adherencia a la LAI	4.2 Derecho de acceso a la información	4.2.3 Proporciona información en datos abiertos relacionados con los datos públicos recopilados en virtud de las atribuciones del ombudsman.	0,0	0,0	NA	NA	0,00

Dimensiones	Criterios de evaluación				Índice por dimensión
	Totalidad	Preparación	Actualidad	Serie histórica	
Transparencia legislativa	1,00	1,00	1,00	NA	1,00

Transparencia administrativa	0,79	0,81	0,81	1,00	0,85
Participación y control social	0,82	0,82	-	NA	0,82
Adherencia a la LAI	0,67	0,67	NA	NA	0,67
Índice por criterio de evaluación	0,82	0,82	0,91	1,00	0,83

Fuente: Elaborado con base en la metodología del Índice de Transparencia del Poder Legislativo.

Nota: * NA – No se aplica.

Cuadro 10 – Resultado de la aplicación del Índice de Transparencia a la Ombudsman del Senado.
FECHA: 13/05/21

Dimensión / Subdimensión / Indicador			Criterio de evaluación				
			a	b	c	d	GENERAL
1. Transparencia legislativa	1.1 Consulta de leyes	1.1.1 Permite la consulta de las leyes (13.460 y Reglamento Interno) que tratan de la competencia del Ombudsman.	0,5	1,0	1,0	NA	0,83
2. Transparencia administrativa	2.1 Recursos humanos	2.1.1 Proporciona información sobre el ombudsman: nombre y ocupación funcional	1,0	1,0	1,0	NA	1,00
2. Transparencia administrativa	2.1 Recursos humanos	2.1.2 Proporciona información sobre el proceso de elección del ombudsman y sobre el plazo del mandato.	1,0	1,0	1,0	NA	1,00
2. Transparencia administrativa	2.2 Gestión	2.2.1 Suministra información sobre la agenda institucional del ombudsman.	0,0	0,0	0,0	NA	0,00
2. Transparencia administrativa	2.3 Estructura administrativa	2.3.1 Presenta el diseño institucional del ombudsman y la posición jerárquica de la unidad en el organigrama institucional	0,5	0,5	1,0	NA	0,67
2. Transparencia administrativa	2.3 Estructura administrativa	2.3.2 Divulga las atribuciones de la actividad del ombudsman.	1,0	1,0	1,0	NA	1,00
2. Transparencia administrativa	2.3 Estructura administrativa	2.3.3 Divulga los contactos y horarios de atención del ombudsman.	1,0	1,0	1,0	NA	1,00
2. Transparencia administrativa	2.4 Planificación estratégica	2.4.1 Publica informe de gestión del ombudsman en el sitio web institucional	1,0	1,0	1,0	1,0	1,00
2. Transparencia administrativa	2.5 Comunicación	2.5.1 Divulga noticias sobre la actividad del ombudsman en el sitio web institucional	NA	0,5	0,5	NA	0,50

3. Participación y control social	3.1 Acceso	3.1.1 Existe un ombudsman	1,0	1,0	NA	NA	1,00
3. Participación y control social	3.1 Acceso	3.1.2 Proporciona otros mecanismos para que la población exprese su opinión de manera libre y espontánea (como una encuesta de satisfacción del usuario del ombudsman)	0,0	0,0	NA	NA	
3. Participación y control social	3.1 Acceso	3.2.1 Proporciona un enlace al ombudsman en la página inicial del sitio web.	0,0	0,0	NA	NA	0,00
3. Participación y control social	3.1 Acceso	3.2.2 Proporciona un canal de comunicación para enviar manifestaciones.	1,0	1,0	NA	NA	1,00
3. Participación y control social	3.1 Acceso	3.2.3 La identificación del solicitante no contiene requisitos que hagan inviable la manifestación	1,0	1,0	NA	NA	1,00
3. Participación y control social	3.2 Control	3.3.1 Proporciona comprobante de recepción de la manifestación.	1,0	1,0	NA	NA	1,00
3. Participación y control social	3.2 Control	3.3.2 Permite consulta sobre el procesamiento de la manifestación.	1,0	1,0	NA	NA	1,00
3. Participación y control social	3.2 Control	3.2.3 Pone a disposición información en el informe de gestión sobre el número de manifestaciones recibidas en el año anterior; las razones de las manifestaciones; y el análisis de puntos recurrentes	1,0	1,0	NA	NA	1,00
3. Participación y control social	3.3 Interacción	3.4.1 Brinda respuesta dentro del plazo legal.	1,0	1,0	NA	NA	1,00
3. Participación y control social	3.4 Influencia	3.5.1 Proporciona información en el informe de gestión sobre las medidas tomadas en las soluciones presentadas.	0,0	0,0	NA	NA	0,00
3. Participación y control social	3.4 Influencia	3.5.2 El desempeño del ombudsman es seguido y evaluado por el Consejo de Usuarios	0,0	0,0	NA	NA	
4. Adherencia a la LAI	4.1 Fomento de la cultura de la transparencia	4.1.1 Proporciona material didáctico en su sitio web dirigido a la población en general sobre ombudsman	1,0	1,0	NA	NA	1,00
4. Adherencia a la LAI	4.2 Derecho de acceso a la	4.2.1 Proporciona pautas, en su sitio web,	1,0	1,0	NA	NA	1,00

	información	sobre dónde podrá manifestarse					
4. Adherencia a la LAI	4.2 Derecho de acceso a la información	4.2.3 Proporciona información en datos abiertos relacionados con los datos públicos recopilados en virtud de las atribuciones del ombudsman.	0,0	0,0	NA	NA	0,00

Dimensiones	Criterios de evaluación				Índice por dimensión
	Totalidad	Preparación	Actualidad	Serie histórica	
Transparencia legislativa	0,50	1,00	1,00	NA	0,83
Transparencia administrativa	0,79	0,75	0,81	1,00	0,84
Participación y control social	0,70	0,70	-	NA	0,70
Adherencia a la LAI	1,00	1,00	NA	NA	1,00
Índice por criterio de evaluación	0,75	0,86	0,91	1,00	0,84

Fuente: Elaborado con base en la metodología del Índice de Transparencia del Poder Legislativo.

La Cámara de Diputados brinda consulta a la Ley 13.460/2017 y al reglamento interno de la Cámara. El Senado menciona aspectos de estas normas en la “Carta de Servicios del Ombudsman” y, al no divulgar el contenido completo de estas normas, fue calificado con 0,5 en la medición del criterio total para el indicador de Transparencia Legislativa. En cuanto al criterio de preparación, la Cámara puntuó plenamente este indicador, ya que la información es directamente accesible a través de un enlace disponible en la página del Ombudsman bajo el título “Legislación”. Al Senado fue atribuida una nota de 0,5 para el criterio de preparación debido a que la información sobre las leyes se encuentra dispersa en el texto de la Carta de Servicios, por lo que es necesario que el usuario lea este documento y extraiga de él algunas informaciones contenidas en la mencionada legislación.

Las dos Defensorías del Pueblo se encuentran en el organigrama y ponen a disposición la composición de los cargos en el sitio web institucional, sin embargo, el acceso a esta información no está fácilmente disponible en el ambiente del Ombudsman. En el caso del Senado, el usuario debe acceder al enlace Institucional, Estructura Administrativa y luego al Ombudsman Parlamentario para obtener información sobre las atribuciones del Ombudsman y la Coordinación de Relaciones con el ciudadano (BRASIL, 2021b). La Cámara también proporciona un organigrama institucional que incluye al ombudsman parlamentario, pero al igual que el Senado, el acceso a la estructura de cargos restringida al ombudsman es obtenido a través de la búsqueda en el portal de transparencia.

Para verificar si la Cámara Legislativa da respuesta y si la envía dentro del plazo legal de hasta 30 días, fueron registradas las manifestaciones en los sistemas electrónicos de los

Ombudsman de la Cámara de Diputados y del Senado. En ambos casos hubo respuesta dentro del plazo, lo que a nuestro juicio indica que hubo interacción de acuerdo con lo determinado por la ley. La manifestación fue enviada a los dos ombudsmen el 29 de octubre de 2020, y la Cámara de Diputados respondió el 9 de noviembre de 2020 y el Senado el 11 de noviembre de 2020.

Otra condición esencial para identificar los resultados sobre la participación y para la eficiencia del control social es el acceso a las informaciones sobre las medidas tomadas por los órganos legislativos ante las manifestaciones de los usuarios. El conocimiento de las medidas tomadas ayuda en la percepción de la influencia de las manifestaciones en el proceso de toma de decisiones de los organismos públicos. Esta información, de acuerdo con la Ley N ° 13.460/2017, debe ser incluida en el informe de gestión publicado anualmente en el sitio web institucional del organismo público. Sin embargo, a pesar del mandato expreso en la citada Ley, solo la Cámara de Diputados pone a disposición en el texto del informe algunas medidas adoptadas por la institución (indicador 3.5.1). El informe del Senado solo divulga información estadística sobre el registro de manifestaciones, lo que también es un requisito legal, descrito por el indicador 3.3.3, ubicado en la subdimensión “Control”.

En cuanto a la visibilidad de las acciones realizadas por la Ombudsman parlamentario, en la subdimensión Comunicación (Transparencia Administrativa), la Cámara de Diputados puntúa plenamente en el criterio de disposición, pero no obtiene puntuación completa en relación a la situación actual debido a que la última noticia fue publicada el 25 de marzo de 2021 - a cuarenta y nueve días de la fecha de observación realizada para esta investigación. El Senado obtuvo 0,5 en los dos criterios adoptados para evaluar la comunicación porque las noticias sobre el ombudsman, además de no ser actuales, no están fácilmente disponibles en el ambiente del ombudsman. Para la investigación fue necesario buscar la palabra clave “ombudsman parlamentario” en el campo Noticias del Senado, cuando se encontraron 88 artículos, siendo la última noticia publicada el 16 de marzo de 2021, a cincuenta y ocho días de la fecha de observación del sitio web.

Las dos Defensorías del Pueblo puntúan plenamente en el indicador de Planificación Estratégica (Transparencia Administrativa) porque publican informes de gestión anualmente en sus respectivos sitios web institucionales. Pero el análisis de los informes publicados en 2020 por las dos Cámaras Legislativas revela que, a pesar de contener información sobre la cantidad de manifestaciones recibidas en el año anterior; los motivos de las manifestaciones; y el análisis de puntos recurrentes, el indicador de Participación y Control Social, sólo el informe de la Cámara de Diputados revela las medidas tomadas en las soluciones presentadas, puntuando plenamente en el indicador de Influencia.

En el ámbito del derecho de acceso a la información (Subdimensión Adherencia a la LAI), las dos cámaras brindan orientación, en su sitio web, sobre el lugar donde el usuario

puede manifestarse y brindan material didáctico en su sitio web dirigido a la población en general sobre ombudsman. (Indicador Fomento de la Cultura de Transparencia). Sin embargo, ninguno de los ombudsman divulga en formato abierto los datos públicos recabados en virtud de su actividad (Indicador Derecho de Acceso a la Información). A modo de ejemplo, el Portal Brasileño de Datos Abiertos presenta una lista de nueve conjuntos de datos publicados en formato abierto sobre la actividad del ombudsman realizada en el ámbito de los gobiernos distrital y federal (PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS, 2021).

5 Conclusión

Los insumos utilizados en este artículo para la creación de indicadores de transparencia para el ombudsman parlamentario están contenidos en las leyes de acceso a la información y defensa de la participación del usuario de servicios públicos. Lo que propusimos, entonces, fue la consolidación y evaluación de los indicadores con base en la metodología creada por el Índice de Transparencia del Poder Legislativo. Además, el estudio recupera el sentido de transparencia pública, abarcando elementos que van más allá de la publicidad y la rendición de cuentas, considerando también el deber de promover la participación social.

Estos indicadores informan lo mínimo necesario para crear un ambiente que facilite la participación de los usuarios en la administración pública a través de la Ombudsman, pero no agotan por sí mismos las condiciones para el pleno cumplimiento de esta misión institucional. El Índice, por lo tanto, se limita a los propósitos de la ley, y por esta razón no abarca la totalidad de los procesos y actividades que realiza la Ombudsman dentro de las instituciones. Esto quiere decir que existen, además del ámbito legal, y vinculadas a la práctica institucional, diferentes acciones que indican la transparencia de la Ombudsman y que no se encuentran entre los indicadores previstos en esta metodología. La incorporación de otras prácticas de ombudsman institucional como indicadores de transparencia puede ser objeto de estudio en el futuro.

Los resultados de aplicar el Índice a los ombudsman del parlamento nacional, así, demuestran la eficiencia del Senado y de la Cámara en el cumplimiento de la legislación, pero esto no resuelve la cuestión por completo. Además, los indicadores revelan hasta qué punto la legislación es omisa en relación a las formas de influencia del ciudadano a través del ombudsman. Solo se mide alguna influencia de la manifestación sobre las decisiones públicas solo si el ombudsman hace constar en el informe de gestión las medidas tomadas en vista de los problemas presentados. En este sentido, el artículo deja al descubierto la legislación, que se dirige de manera más incisiva en relación a los elementos de publicidad, motivación, acceso e interacción, desviándose de orientar más activamente en conductas que aumenten la influencia del ciudadano en la toma de decisiones de la administración. público.

En cualquier caso, el Índice demuestra que las dos Defensorías del Pueblo cumplen con casi todos los requisitos de transparencia contenidos en la LAI y en la Ley 134670/2017 y

podem servir como instrumento para avaliar el desempenho de las Defensorías de las asambleas de los estados y cámaras municipales. Tanto el Senado como la Cámara han tenido históricamente un papel importante en la construcción de políticas institucionales y herramientas de gestión que ayudan a los gestores y servidores públicos que se desempeñan en las legislaturas estatales y municipales. En este sentido, la ampliación de los indicadores que proponemos aquí se encuentra en línea con iniciativas -como folletos, manuales y eventos- que tienen como objetivo compartir buenas prácticas de gestión entre las cámaras legislativas.

Referencias

AMORIM, Paula Karini; ALMADA, Maria Paula. E-transparência: proposta de modelo metodológico para avaliação de portais de executivos nacionais. **Logos** 45, v. 23, n.2, p.54-67 dez. 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/logos/article/view/19601>. Acesso em: 14 maio 2021.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**. Campinas, v.14, n.1, p.43-64, 2008.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados** [recurso eletrônico]: aprovado pela Resolução n. 17 de 1989 e alterado até a Resolução n. 12 de 2019. – 21. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2020. (Série legislação; n. 2).

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Regimento Interno: Resolução no 93, de 1970**. 3a. tiragem. Brasília: Senado Federal, 2019. 2 v.

BRASIL. **Guia do Parlamento aberto**. 2ª edição. 2020. Disponível em <https://www.parlamentoaberto.leg.br/biblioteca/guia-do-parlamento-aberto-versao-2020>. Acesso em 13/05/2021, às 10:21.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Dispõe sobre o acesso a informações públicas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.460, DE 26 DE JUNHO DE 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm. Acesso em 23 nov. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Manual do Índice de Transparência do Poder Legislativo**. Dezembro de 2015. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/documentos/anexos/manual-do-indice-de-transparencia-do-poder-legislativo/view>. Acesso em 23/11/2020.

BRASIL. Senado Federal. **Carta de Serviços da Ouvidoria do Senado Federal**. 2019. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/institucional/ouvidoria/publicacoes-ouvidoria/carta-servicos-ouvidoria-do-senado-federal>. Acesso em 13/05/21, às 11:04.

BRASIL. Senado Federal. **Boletim da Ouvidoria do Senado Federal – OUVDSF**. 2017. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/institucional/ouvidoria/publicacoes-ouvidoria/boletim-da-ouvidoria-8a-edicao-2017#:~:text=As%20manifesta%C3%A7%C3%B5es%20recebidas%20no%20Servi%C3%A7o,ou%20Ouvidoria%2C%20por%20exemplo>). Acesso em 13/05/2021, às 11:12.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno do Conselho de Transparência e Controle**

- Social do Senado.** 2013. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/transparencia/ctcs/regimento/regimento>. Acesso em 13/05/21, às 11:43.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ouvidoria parlamentar: O que é? Para que serve?** Brasília: Edições Câmara, 2010.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Ouvidoria parlamentar. **Relatório de atividades Ouvidoria Parlamentar.** 2017. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/ouvidoria/dados/RelatorioBienio20172018.pdf>. Acesso em 13/05/21, às 11:15.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Ouvidoria parlamentar **Relatório de atividades Ouvidoria Parlamentar 2019.** Disponível em <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/ouvidoria/dados/RelatorioFinal2019OuvidoriaCD.pdf>. Acesso 14/05/2021, às 14:29.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Ouvidoria parlamentar. **Relatório de atividades Ouvidoria Parlamentar Relatório anual 2020.** Disponível em <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/ouvidoria/dados/relatorio-anual-2020>. Acesso 13/05/2021, às 10:31.
- BRASIL. Senado Federal. Ouvidoria parlamentar. **Relatório de Gestão da Ouvidoria 2020.** Disponível em <https://www12.senado.leg.br/institucional/ouvidoria/publicacoes-ouvidoria/relatorio-de-gestao-da-ouvidoria-2020>. Acesso em 13/05/21, às 10:34.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Portal da Câmara dos Deputados.** 2021a. Disponível em <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em 13/05/21, às 13:38.
- BRASIL. Senado Federal. **Página Ouvidoria do Senado Federal.** 2021b. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/institucional/estrutura/orgaosenado?codorgao=9425>. Acesso em 13/05/21, às 15:42.
- CURITIBA. **Lei nº 15.454, de 11 de junho de 2019.** Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2019/1545/15454/lei-ordinaria-n-15454-2019-altera-e-revoga-dispositivos-da-lei-municipal-n-10131-de-28-de-dezembro-de-2000-revoga-a-lei-municipal-n-14-223-de-07-de-janeiro-de-2013>. Acesso em 13/05/21, em 15:51.
- CARDOSO, Antônio Semeraro Rito. **Ouvidorias públicas como instrumento de mudança.** Brasília: IPEA, 2010.
- CARPENTIER, Nico. **Media e Participação: Um local de luta ideológica democrático.** Lisboa: Media XXI, 2017.
- COMPARATO, Bruno Konder. Ouvidorias Públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania. *In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semerato R. (org.). Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios.* Brasília: Ipea, 2016.
- COUTINHO, Robson Luiz Fialho. Instrumentos de participação cidadã na Câmara dos Deputados. **E-Legis**, Brasília, v. 7. n.13, p. 21-42, jan./abr. 2014.
- FORNAZARO, Maria Inês. Ouvidoria Parlamentar. *In: VISMONA, Edson Luiz; BARRETO, Adriana Eugênci Alvim. Ouvidoria Brasileira: o cidadão e as instituições.* São Paulo, SP, Associação Brasileira de Ouvidores, 2015.
- GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e. Modelos de ouvidorias públicas no Brasil. : MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semerato R. (org.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios.** Brasília: Ipea, 2016.
- GOMES, Wilson; AMORIM, Paula K. D. F.; ALMADA, Maria Paula. (2018). Novos desafios para a ideia de transparência pública. **E-Compós**, Brasília, v.21, n.2., p.21-32, 2018

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; ABRAO, Rachel; KIELING, Matheus. Interfaces das interfaces socioestatais. Um estudo sobre as ouvidorias. **E-Legis**, v. 12, n. 28, p. 145-176, 2019.

LYRA, Rubens Pinto. Paradigmas de ouvidoria pública e proposta de mudança. : MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semerato R. (org.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2016.

LYRA, Rubens Pinto. Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira. In: LYRA, Rubens Pinto (org.). **Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate**. João Pessoa: Editora da Universidade Federal da Paraíba, 2004.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MESSA, Ana Flávia. **Transparência, compliance e práticas anticorrupção**. São Paulo, Almedina, 2019.

MORENO, Douglas. As ouvidorias legislativas e o seu papel na reconstrução das atividades típicas do poder legislativo. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**, v. 1 – nº 1, p.42-56, 2017/2018.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. Controle social da Administração Pública, transparência administrativa e a lei de acesso à informação. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas *et al.* (org.). **Ouvidorias de Justiça, transparência e Lei de Acesso à Informação: direito de todos 2 ed.** Belo Horizonte: Fórum, 2019.

PETROBRAS. **Portal da Transparência da Petrobras**. 2021. Disponível em <https://transparencia.petrobras.com.br/institucional/agenda-autoridades/ouvidor-geral>. Acesso em 13/05/21, às 13:37.

PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS. **Dados referentes à Ouvidoria**. Disponível em <https://dados.gov.br/dataset?tags=ouvidoria>. Acesso em 14/05/21, em 11:29.2021

QUINTÃO, Thales Torres. CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Fala que eu te escuto: Ouvidorias parlamentares e o seu potencial democrático. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 26, n. 66, p. 125-143, jun. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MATO GROSSO. **Ouvidoria-Geral da UFMT**. Disponível em <https://www.ufmt.br/unidade/ouvidoria/pagina/agenda-do-ouvidor-geral/2588>. Acesso em 13/0/21, às 13:32.