

Un escenario del primer año de la Ley de Acceso a la Información en Brasil*

ANA MARIA BARCELLOS MALIN; ALESSANDRA MORGADO;
ANGELO CISTER; VINÍCIUS CUNHA FERREIRA
Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil

INTRODUCCIÓN

En Brasil, la adhesión al régimen del derecho a la información pública se dio tras un largo proceso. Fue uno de los últimos países latinoamericanos en practicarla. La espera duró 23 años: prevista en la Constitución brasileña de 1988, la Ley de Acceso a la Información (LAI) vino a llenar la laguna de reglamentación unitaria y sistemática sobre el tema en noviembre de 2011 y entró en vigor en mayo de 2012.¹

La instauración de este nuevo marco jurídico trae la esperanza de que surjan nuevas formas de conducir la *cosa pública*, considerada por los intérpretes clásicos de Brasil como patrimonialista, centralizadora y autoritaria, con turbios límites entre lo público y lo privado. Para Raimundo

* La investigación contó con el apoyo de una Beca de Iniciación Científica PIBIC/UFRJ en 2012/13 y forma parte del Grupo de Investigación “Estudios sobre Gestión y Políticas Públicas de Información”: <http://obgi.org/>

Faoro, la autonomía de la esfera pública en Brasil se manifiesta desde objetivos propios, “organizando la nación a partir de una unidad centralizadora y desarrollando mecanismos de control y regulación”;² para Sergio Buarque de Holanda, los movimientos aparentemente reformadores en Brasil “comenzaron siempre de arriba hacia abajo”.³

Al impulsar la apertura de las puertas de los espacios en los que ocurren las decisiones y acciones públicas –desde el lado oculto e íntimo de la administración pública– el tema es objeto de un gran número de noticias en los medios, así como de reflexiones intelectuales.

El objetivo de la presente investigación fue trazar un panorama del primer año en vigor de la LAI en la sociedad brasileña, con base en noticias publicadas en la web, con lo cual se configuró un estudio empírico que prescindió de las interpretaciones sociales basadas en estadísticas e informaciones oficiales frecuentemente utilizadas sobre el tema. La investigación tuvo como propósito conocer cuáles fueron los interesados (*stakeholders*) y cuáles fueron los intereses que se destacaron en ese primer año en la sociedad brasileña.

El estudio se realizó teniendo como base alrededor de 2000 noticias de todo el país, reportadas diariamente en Google Alertas, durante doce meses (desde mayo de 2012 hasta abril de 2013). Se utilizó una muestra aleatoria sistemática de ese universo, y se le aplicó la metodología cualicuantitativa de análisis de contenido para identificar las fuentes –¿*Quién habla?*– e interpretar los intereses, explícitos o subyacentes, de las noticias –¿*Con qué finalidad?*⁴

Entre las innumerables posibilidades de trazar un escenario sobre las noticias emitidas sobre la LAI, en este artículo se optó por enfocar dos categorías de fuentes –las que pertenecen al Estado o a la Sociedad Civil– y cuatro categorías de finalidades: Defensa de los derechos humanos, Esfuerzos

anticorrupción, Gobernanza pública y Administración de la misma Ley.

Tres elementos han constituido los puntos de partida para trazar el escenario propuesto. Primero: en la adopción de la LAI, se han tenido en cuenta las interpretaciones que evidencian el peso significativo del contexto internacional ante el contexto nacional. En este sentido, el régimen LAI es fuertemente considerado como una respuesta a la insostenible perspectiva de que Brasil se mantenga apartado del nuevo modelo global –hecho materializado en los innumerables tratados internacionales y la legislación nacional de 90 países–, particularmente en un momento en que el país concurre a una posición de liderazgo mundial.⁵

Segundo: se ha tomado en consideración que el largo proceso de salida de una proclamación constitucional fluida, prevista desde el 1988, hacia mecanismos concretos e inmediatos del ejercicio del derecho de acceso (seis meses para la reglamentación nacional de la Ley) pudiera traer, en su esencia:

- una propulsión de intereses en el control social y la ciudadanía participativa brasileña, fuertemente manifiesta a través de la institución de la Ley de Acceso, lo cual generaría una demanda mayor que la capacidad de respuesta política y administrativa de los órganos públicos;
- dificultades derivadas del bajo grado de organización de las informaciones y los documentos oficiales, lo que representa un rastro de la cultura del secreto y de la baja prioridad dada a las inversiones en el área.

Tercero: se ha tenido en cuenta que el régimen jurídico del acceso a la información, considerado como uno de los más rápidos y extensos procesos de diseminación global de

El acceso a la información gubernamental...

una legislación, es alimentado por determinados vectores de motivación: la lucha por los derechos humanos, los esfuerzos anticorrupción y el perfeccionamiento de la gobernanza.⁶

OBJETIVOS, RECORTE Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

El objetivo de la investigación fue trazar un panorama nacional de los principales actores y motivaciones inherentes a las noticias enviadas diariamente en las notificaciones de Google Alertas⁷ durante los doce meses de vigencia de la LAI en Brasil (mayo 2012-abril 2013), en un total de 1,918 noticias que contenían la expresión “ley de acceso a la información”. El escenario fue delineado a partir de:

- la identificación y el análisis de los actores interesados (*stakeholders*), entendidos como fuentes de noticias o “promotores de noticias que tienen la intencionalidad de elevar ciertas ocurrencias a la categoría de noticias”;⁸
- la identificación y el análisis de los intereses pertinentes, comprendidos como finalidades explícitas u ocultas con las que la fuente genera la noticia;
- el análisis de las dinámicas existentes entre los interesados y los intereses identificados.

Las noticias transmitidas en los sitios de órganos de prensa, órganos públicos y organizaciones de la sociedad civil brasileña originarias de todas las unidades de la federación fueron almacenadas en el Observatorio de Gestión de la Información, y contenían: título, medio, fecha, *lead* (de 2 a 4 líneas) y el *link* para la noticia en su totalidad, lo cual se constituyó, por tanto, en la *unidad de análisis* de la inves-

tigación. Una muestra aleatoria sistemática conformada por 604 noticias fue seleccionada del universo, y se consideró un intervalo de confianza de 95%, con un error muestral de 5%. En la *Tabla 1* se puede ver la distribución muestral y aquella del universo de noticias.

Tabla 1
Distribución mensual del universo y de la muestra de noticias

| Mes | Universo | Muestra | Mes | Universo | Muestra |
|---------------|----------|---------|--------------|----------|---------|
| mayo-12 | 290 | 91 | noviembre-12 | 120 | 38 |
| junio-12 | 241 | 76 | diciembre-12 | 76 | 24 |
| julio-12 | 285 | 90 | enero-13 | 67 | 21 |
| agosto-12 | 263 | 83 | febrero-13 | 67 | 21 |
| septiembre-12 | 166 | 52 | marzo-13 | 75 | 24 |
| octubre-12 | 140 | 44 | abril-13 | 128 | 40 |

La muestra fue objeto del análisis de contenido, metodología de análisis de datos cualicuantitativos que valoriza la cuantificación y posibilita describir e interpretar el contexto y el contenido del material originario de diferentes tipos de comunicación.⁹ El análisis del material se dio de forma cíclica y circular, no de forma lineal; la extracción del significado de los datos es un proceso que siempre puede alcanzar nuevas clases de comprensión. Después de la primera ronda de análisis del material colectado, fueron identificados estándares que permitirían establecer numerosas formas de tratar el tema del estudio. Se eligieron los criterios teniendo como foco el emisor de la noticia, desde el punto de vista de quien habla (fuente) como de la finalidad con que la misma noticia es emitida.

De ser el análisis de contenido una interpretación personal del investigador según su propia percepción de los datos, no es posible hacer una lectura neutral. Por tanto, existe una subjetividad ya sea en la elección de las categorías o en la

El acceso a la información gubernamental...

clasificación de las noticias en una u otra de ellas, lo que bajo otras miradas podrían asumir otras definiciones. En casos en los que la lectura de la *unidad de investigación* suscitaba duda en relación con la fuente o al tema, se recurrió a la lectura de la noticia completa; siempre que más de una de las categorías propuestas para clasificar los temas aparecían en el texto de las noticias, se priorizaba el término que aparecía primero en el título o en el *lead* de la materia.

Fueron adoptadas dos grandes categorías de fuentes: Sociedad Civil y Estado. Aunque se entiende que, bajo un cierto aspecto del análisis, Estado y Sociedad se traspan mutuamente,¹⁰ sobre todo en un momento de hegemonía de las redes digitales,¹¹ se adoptó un entendimiento restringido para las dos categorías, conforme a lo ilustrado en la *Tabla 2*.

Tabla 2
Categorías de Fuentes

| Estado | Sociedad Civil |
|--|---|
| Categoría que incluye las manifestaciones de las autoridades e instituciones públicas del Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, en las tres esferas de poder. | Categoría que incluye las manifestaciones de todos los actores del sistema social extraestatal, como los <i>media</i> , los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones sindicales y profesionales, los investigadores, los ciudadanos. |

Las categorías utilizadas para clasificar las noticias bajo la óptica de los temas y las finalidades de la comunicación tomaron en cuenta los estudios citados anteriormente sobre las motivaciones existentes en la globalización del régimen de acceso a la información: Gobernanza pública, Derechos humanos y Anticorrupción. Además, se añadió la categoría Administración de la LAI, dado el volumen de noticias pertinentes a ésta, el momento de la observación y el perfil del grupo (*Tabla 3*).

Tabla 3
Categorías de finalidades / temas

| | |
|--------------------------|---|
| Anticorrupción | Incluye las noticias que tratan del acceso a la información como una finalidad para combatir la corrupción, comprendiendo temas tales como denuncias, actos ilícitos, irregularidades, improbidad administrativa. |
| Derechos humanos | Incluye las noticias que tratan del derecho de acceso a la información que está en manos de las autoridades públicas como un derecho humano, incluyendo temas como derecho a la verdad, las informaciones personales, la privacidad y aquellas en contra de la violación de los derechos humanos y la Comisión de la Verdad. |
| Gobernanza pública | Incluye las noticias que tratan de la remarcación de los límites entre la publicidad y el sigilo y el de la transparencia activa y pasiva. |
| Administración de la LAI | Incluye las noticias que tratan de temas gerenciales, operativos y tecnológicos, tales como reglamentación, entrenamiento, evaluaciones, balances y estadísticas relacionadas con la capacidad gubernamental de movilizar los medios y recursos necesarios para la implementación y ejecución de la <i>lai</i> y atender a los requisitos de su administración. |

RESULTADOS

El primer aspecto de los resultados a destacar se refiere a la reducción del volumen de noticias enviadas diariamente a través de Google Alertas. En ocasión de la entrada en vigor de la LAI, en mayo de 2012, la media era de 9,3 noticias / día, y ésta llegó a disminuir a 2 noticias / día en el penúltimo trimestre. Se trata de un comportamiento esperado, dada la importancia de la reglamentación del derecho de acceso, lo cual revela la valorización del tema en los medios de comunicación y los sitios del gobierno.

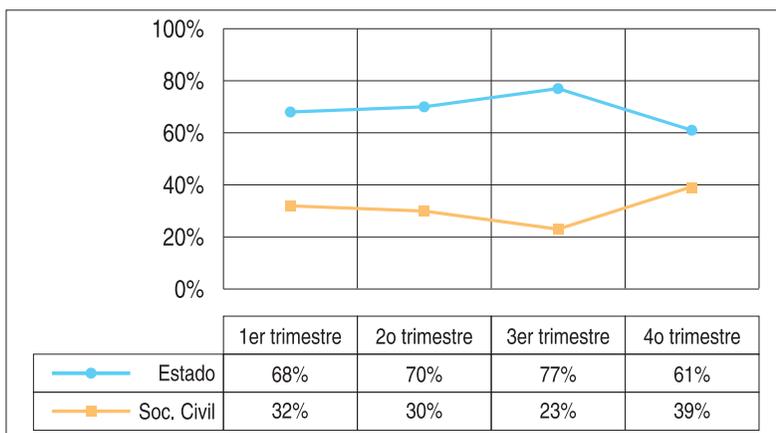
En abril de 2013, en vísperas de que la LAI completara un año, ocurrió un aumento de la cantidad de noticias / día, todavía sin alcanzar la media diaria en el periodo analizado (4 noticias / día).

El acceso a la información gubernamental...

En cuanto a las fuentes, el análisis indica que los principales interesados fueron las autoridades y los órganos del Estado, responsables del 70% de las noticias, mientras que las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos motivaron únicamente 30%. El hecho revela el gran impacto de la adopción de la Ley en las instituciones del Estado brasileño, debido tanto a la divulgación, promoción y preparación de la implantación del nuevo marco regulador, como a la discusión de las nuevas fronteras del deber de transparencia activa y pasiva.

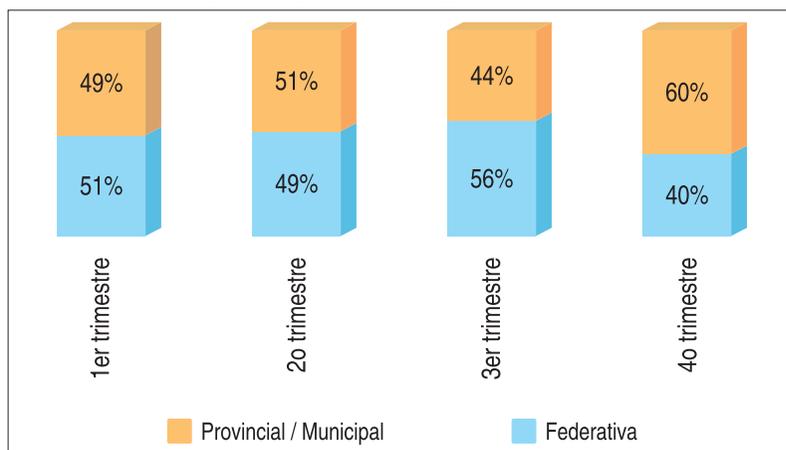
Sin embargo, esta diferencia ha venido reduciéndose a lo largo de los 12 meses analizados, como consecuencia de la disminución de las noticias emitidas por las autoridades y los órganos públicos y del crecimiento de las noticias generadas por la sociedad civil, lo que indica una tendencia de mayor participación social en los debates y de ampliación de las cuestiones tratadas, conforme a lo ilustrado en la *Gráfica 1*.

Gráfica 1
Estado y Sociedad Civil como fuentes de las noticias



Entre las fuentes estatales se destacan, en primer lugar, los entes de la esfera federativa, responsables de la mitad de las opiniones y acciones de la categoría Estado, particularmente el Ejecutivo. Sin embargo, se registra la disminución de su importancia relativa en el último trimestre, reportando un aumento de la participación de las esferas provinciales y municipales en los noticieros, conforme se muestra en la *Gráfica 2*.

Gráfica 2
Participación de la esfera federativa y de las esferas provincial y municipal en la categoría Estado

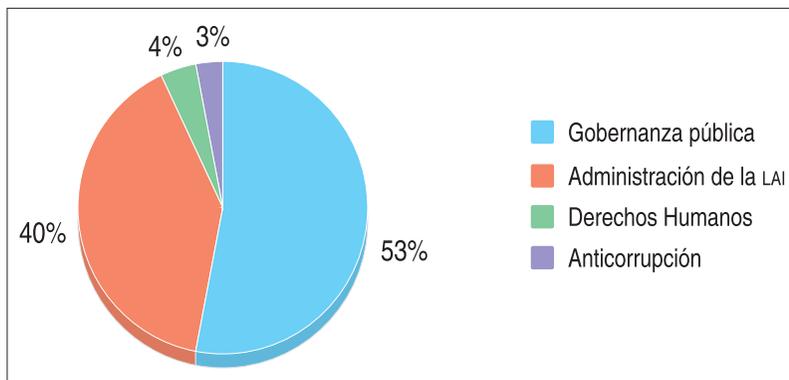


En cuanto a la Sociedad Civil, se destacan, en primer lugar, los órganos de los medios de comunicación, seguidos de las organizaciones de la sociedad civil, los consejos profesionales, los partidos políticos, la academia, los sindicatos y algunos pocos blogs personales.

El análisis de las finalidades y los temas de las noticias, indica que los intereses miraron a la Gobernanza pública (GP), la Administración de la LAI (AL) y, residualmente, los

Derechos Humanos (DH) y la Anticorrupción (AC), conforme lo ilustra la *Gráfica 3*.

Gráfica 3
Distribución de los temas de las noticias



Por tratar las nuevas fronteras de la transparencia pública, las noticias clasificadas en la categoría Gobernanza pública focalizaron mayormente el tema de la publicidad de la remuneración de los ocupantes de cargos y funciones públicas. En segundo lugar, trataron lo relacionado con los donantes y donaciones de la campaña electoral, seguido de la transparencia en los asuntos sobre políticas económicas y finanzas públicas, y negociaciones comerciales con otros países.

Cabe señalar que el tema de la publicación de los salarios ha representado, en los dos primeros trimestres, el 41% de las noticias de la categoría Gobernanza pública, en su mayoría favorables a la divulgación.

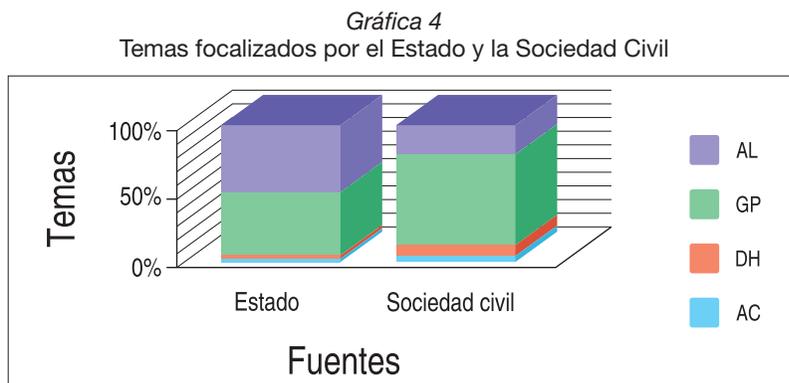
Entre tanto, la controversia de los salarios prácticamente dejó de despertar interés, y apareció en una única noticia en los dos últimos trimestres. Es de destacar la poca importancia dada a la privacidad, cuyas noticias tratadas desde este punto de vista representaron menos de 1%. Mientras

que la categoría Gestión pública sufrió un fuerte descenso, la categoría Administración de la LAI subió de 30% en las noticias analizadas en los trimestres iniciales a 50% en los trimestres finales.

De las noticias que tratan de la Administración de la LAI, 85% fueron emitidas por fuentes públicas. El hecho revela que hubo un aumento de la preocupación por los procedimientos gerenciales, tecnológicos y operativos de la administración pública bajo el nuevo régimen. Las temáticas tratadas se concentraron alrededor del uso de las TIC en la provisión del acceso: herramientas de portal, *software*, datos abiertos, servicios electrónicos, banda ancha.

En segundo lugar, se registran las cuestiones relacionadas con guías, manuales, entrenamiento y capacitación de los funcionarios públicos, seguidas de las referentes a la gestión de la información, salas de atención y situación de los archivos.

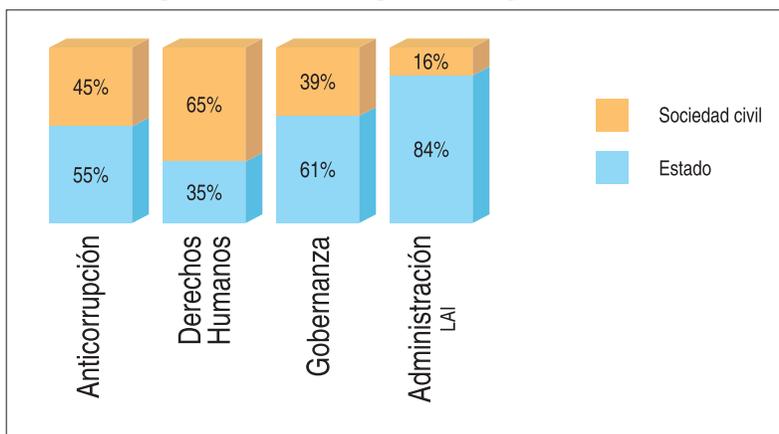
La dinámica entre fuentes y temas es ilustrada en la *Gráfica 4*, que muestra la distribución comparativa entre los temas focalizados en el Estado y la Sociedad Civil.



El acceso a la información gubernamental...

Al analizar la información bajo la óptica de los temas, se observa que Derechos humanos fue el único en el que prevalecieron las manifestaciones de actores de la Sociedad Civil por encima de las manifestaciones oficiales del Estado, prácticamente al doble, como muestra la *Gráfica 5*. Las preocupaciones por la Administración de la LAI y por la Gobernanza pública emanaron, en su mayoría, de los órganos del Estado.

Gráfica 5
Categorías de fuentes según las categorías de temas



CONCLUSIONES

Los resultados de la investigación muestran que hubo un fuerte entusiasmo inicial con la LAI, aunque se dio un notable enfriamiento a partir del cuarto mes del nuevo régimen. Este comportamiento es compatible con lo observado en otros países –en los que los años iniciales son considerados críticos para la obtención de confianza por parte del público.¹²

También indican que las autoridades e instituciones del Estado aparecen como fuentes en 70% de las noticias, mientras que los entes de la Sociedad Civil –organizaciones sociales, ciudadanos, asociaciones sindicales y profesionales, organizaciones no gubernamentales, empresas– son fuentes de únicamente 30% de las comunicaciones, aunque han aumentado gradualmente su participación en el periodo del análisis. Por tanto, parece tratarse de un proceso reformador conducido de “arriba hacia abajo”, teniendo como principal *stakeholder* la esfera pública federativa, sobre todo el Ejecutivo.

Entre las cuatro categorías de los temas estudiados, la Gobernanza pública y la Administración de la LAI atrajeron el interés de la gran mayoría de las noticias (93%), lo que se mostró compatible con la concentración de las fuentes en el Estado. Desde el punto de vista de la lucha Anticorrupción y de los Derechos humanos el interés se mostró residual (alrededor del 7% de las noticias), aunque Derechos humanos es la única categoría por la que las manifestaciones de la Sociedad Civil fueron mayoritarias, alcanzando casi el doble de las noticias.

El supuesto inicial de la investigación (la propulsión para el régimen de acceso a la información vendría de la sociedad civil y generaría una demanda superior a la capacidad de respuesta política y administrativa de los órganos públicos) no se confirmó en el periodo analizado. Tampoco se confirmó la hipótesis de que las noticias expresarían las dificultades derivadas del bajo nivel de organización de las informaciones y los documentos oficiales. Posiblemente, esta situación refleja un periodo inicial de la implantación.

En el primer año de la LAI el interés se mostró dirigido a la vigilancia intraestatal¹³ establecida de arriba hacia abajo, la

cual atrajo algunas formas de resistencia y protesta de los subordinados, más que al control social de los actos del Estado.

Ciertos movimientos observados en los meses finales de la investigación –como la mayor participación de las esferas provinciales y municipales y de actores de la sociedad civil interesados en el control social de las políticas y los recursos públicos– parecen indicar que hay cambios en las tónicas aquí resaltadas sobre el nuevo régimen de acceso a la información, lo que deberá confirmarse en investigaciones futuras.

El volumen de notificaciones recibidas, la cobertura geográfica y la diversidad de fuentes identificadas en el universo de las noticias, indican que posiblemente hay en la sociedad brasileña una mayor movilización política y administrativa alrededor del tema *información*, considerada, en sí misma y por lo que representa en la tradición pública brasileña, como relegada a un segundo plano.¹⁴ Y el aumento de la presencia de las fuentes extraestatales y la diversificación de los temas de interés, verificados en el último trimestre investigado, son indicios de que el uso de la LAI en el control social de las políticas y los recursos públicos por parte de la sociedad recibe mayor atención que antes.

Si bien los resultados obtenidos confirman la constancia de antiguos trazos de la formación brasileña, como lo *mismo* de otro modo, existe la expectativa de que en la fase de consolidación el régimen LAI se alimente de la mayor capacidad de manejo de su uso por parte de los actores sociales. Y que, al entrar en las administraciones municipales, pueda acercarse más de los intereses de los ciudadanos, invirtiendo la tendencia, hasta ahora vigente, de la vigilancia intraestatal para el control social como ser una nueva forma de cristalización de la *res publica* brasileña, democráticamente más justa y transparente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Constitución brasileña. La Ley 12.527 –Ley de Acceso a la Información– fue aprobada por el Congreso Nacional el 18/11/2011 y el Decreto 7.724, de 16/05/2012 reglamentó los procedimientos de su aplicación en el Poder Ejecutivo Nacional.
2. R. Faoro (1996), *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*, Ed. Globo, p. 748.
3. S. B. Holanda (1991), *Raízes do Brasil*, Ed. José Olympio, p. 119.
4. R. Moraes (1999), “Análise de conteúdo”, en *Revista Educação*, 22 (37), pp. 7-32.
5. A. M. B. Malin (2012), “Reflexões sobre a adesão brasileira ao Regime Global de Acesso à Informação Pública”, en XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação-XIII ENANCIB [en línea] <http://obgi.org/wp-content/uploads/2013/08/Produção-Intelectual-2012-Reflexões-sobre-a-adesão-brasileira-ao-regime-global-de-acesso-à-informação-pública.pdf>
6. S. Braman (2009), “Information and Politics: Paradigmatic Changes in the Contemporary Research Field”, en III Seminário de Pesquisa “Política e Regime de Informação: abordagens teóricas e metodológicas”; T. Mendel (2009), *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*, 2ª ed., UNESCO [en línea], http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/126398551119freedom_information_pt.pdf/freedom_information_pt.pdf; R. Snell (2006), “Freedom of Information Practices”, en *Agenda*, 13 (4), pp. 291-307 [en línea], http://www.ricksnell.com.au/Articles/Agenda_2006.pdf; T. S. Blanton (2002), *The Openness Revolution: The Rise of a Global Movement for Freedom of Information. Development Dialogue 1*, pp. 7-21 [en línea], [HTTP://WWW.DHF.UU.SE/PDFFILER/02_01/02_1_PART3.PDF](http://WWW.DHF.UU.SE/PDFFILER/02_01/02_1_PART3.PDF); Privacy Internacional (2006), *O Relatório sobre Desenvolvimento Humano, aprofundar a democracia em um mundo fragmentado* [en

El acceso a la información gubernamental...

- línea], portal.unesco.org/ci/en/files/26159/.../freedom_information_pt.pdf; J. E. Stiglitz (2002), "Information and the Change in the Paradigm in Economics", en *The American Economic Review*, 92 (3), pp. 460-501 [en línea], <http://www.jstor.org/stable/3083351>
7. Google Alertas hace la segmentación de datos textuales, utilizando técnicas de desglose de textos para agrupar o dividir un conjunto de datos. A cada conjunto de palabras claves digitado el Google busca en su índice las páginas de sitios relacionados con el término informado a través de algoritmos. Ciertos sitios, aunque relevantes, pueden no estar en el índice de Google por la inexistencia de un link externo indicado para su contenido (SEO MARKETING - MARKETING PARA GOOGLE [en línea], <http://www.seomarketing.com.br/>)
 8. J. E. Stiglitz, *Op. cit.*
 9. R. Moraes, *Op. cit.*
 10. N. Bobbio (1986), *Estado, Governo e Sociedade*, Paz e Terra.
 11. A. Giddens (2008), *O Estado Nação e a Violência: segundo volume de Uma Crítica Contemporânea ao Materialismo Histórico*, EDUSP.
 12. R. Snell, *Op cit.*
 13. J. M. Jardim(1998), *Os Arquivos (in)visíveis: a opacidade informacional do Estado Brasileiro*, Tesis (Doctoramiento en Ciencias de la Información), IBICT / ECO-UFRJ.
 14. A. M. B. Malin (1998), "O mal estar brasileiro na sociedade da informação", en *São Paulo em Perspectiva*, 12(4), pp. 30-35.