

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

Ana Maria Barcellos Malin
Universidade Federal do Rio de Janeiro UFRJ
Faculdade de Administração e Ciências Contábeis FACC
Programa de Pós Graduação em Ciência da Informação IBICT

Alessandra Morgado Ramiro de Lima
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Faculdade de Administração e Ciências Contábeis FACC/ UFRJ

Vinícius Cunha Ferreira
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Economia IE/UFRJ

La investigación tuvo como objetivo trazar un escenario del primer año del vigor de la Ley de Acceso a la Información (LAI) en la sociedad brasileña, con base en alrededor de 2000 noticias notificadas diariamente en la *web*. Los resultados demuestran que hubo un fuerte entusiasmo inicial con el nuevo régimen LAI, que las fuentes estatales fueron las principales interesadas y que 93% de las noticias trataban de la gobernanza pública y de la gestión de la LAI. La investigación concluyó que en el año de la implantación de la LAI la atención en la sociedad brasileña estaba más dirigida a la vigilancia intraestatal establecida de arriba hacia abajo que al control social de los actos del Estado Brasileño. Al final del período analizado, fueron identificados indicios de una capacidad mayor de manejo de la LAI por parte de los actores sociales, y también señales de que la reglamentación de la Ley en los niveles municipal y provincial avcina a los ciudadanos e invierte la tendencia dominante en este primer año de vigencia.

Palabras claves: Régimen de Información, Ley de Acceso a la Información, Gestión Pública de la Información, Brasil

Introducción

En Brasil, la adhesión al régimen del derecho a la información pública se dio tras un largo proceso, siendo el país uno de los últimos países latinoamericanos a 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, poniéndose en vigor en mayo de 2012¹.

La incorporación de este nuevo marco jurídico trae la esperanza de nuevas formas de conducir la nuestra *cosa-pública*, considerada por los intérpretes clásicos de Brasil como patrimonialista, centralizadora y autoritaria, con turbios límites entre el público y el privado. Para Raimundo Faoro, la autonomía de la esfera pública en Brasil se ve con objetivos propios, “organizando la nación a partir de una unidad centralizadora y desarrollando mecanismos de control y regulación” [1]; para Sergio Buarque de Holanda, los movimientos aparentemente reformadores en Brasil “comenzaron siempre de arriba hacia abajo” [2].

Al forzar a la apertura de las salas en las que ocurren las decisiones y acciones públicas – por el lado de los secretos y las entrañas de la administración pública – el tema es objeto de gran número de noticias en los medios, así como también de reflexiones intelectuales.

La presente investigación tuvo como objetivo trazar un panorama del primer año del vigor de la LAI en la sociedad brasileña, con base en noticias publicadas en la *web*, configurándose, así, una

¹ Previsto en los Artículos 5º, 37º, 216º de la 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.

investigación empírica que evita las interpretaciones sociales basadas en estadísticas e informaciones oficiales, frecuentemente utilizadas, especialmente sobre el tema². Tuvo como propósito lo de conocer cuáles fueron los interesados (*stakeholders*) y cuáles fueron los intereses que se destacaron en este primer año en la sociedad brasileña.

El estudio fue realizado teniendo como base alrededor de 2000 noticias de todo el país notificadas diariamente en Google Alertas, durante doce meses (mayo 2012 - abril 2013). Se utilizó una muestra aleatoria sistemática de este universo y se le aplicó la metodología cualicuantitativa de análisis de contenido para identificar las fuentes - *quien habla?* - e interpretar los intereses, explícitos o subyacentes, de las noticias - *con cuál finalidad?* [3]

Entre las innumerables posibilidades de trazar un escenario sobre las noticias emitidas sobre la LAI, se optó por enfocar en este artículo 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 o Gestión de la misma Ley.

Tres elementos constituyeron los puntos de partida para trazar el escenario propuesto:

Primero, se han tenido en cuenta las interpretaciones que evidencian el gran peso del contexto internacional, ante el contexto nacional, en la adopción de la LAI. En tal sentido, el régimen LAI es considerado en gran medida como una respuesta a la insostenible posición de mantener el Brasil apartado del nuevo modelo global – materializado en los innumerables tratados internacionales y la legislación nacional de 90 países – sobre todo en un momento en el que se pleitea por una posición de liderazgo mundial [4].

Segundo, se tomó en consideración que el largo proceso de salida de una proclamación constitucional fluida, prevista desde 1988, hacia los 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 por la ciudadanía participativa brasileña, fuertemente manifiesta a través de la institución de la ley de acceso, generando una demanda mayor que la capacidad de respuesta política y administrativa de los órganos públicos.

- expresivas dificultades resultantes del bajo patamar 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 una legislación, es alimentado por determinados vectores de motivación: la lucha por los derechos humanos, los esfuerzos anticorrupción y el perfeccionamiento de la gobernanza [5], [6], [7], [8], [9], [10].

Objetivos, recorte y metodología de la investigación

La investigación tuvo como objetivo trazar un panorama nacional de los principales actores y motivaciones inherentes a las noticias enviadas diariamente por las comunicaciones de Google Alertas³ durante los doce meses de vigencia de la LAI en Brasil (mayo 2012 - abril 2013), con un total de 1.918 noticias conteniendo 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 intencionalidad de elevar ciertas ocurrencias a la categoría de noticias” [11].

- la identificación y el análisis de los intereses actuales, comprendidos como finalidades explícitas u ocultas con las que la fuente genera la noticia;

- el análisis de las dinámicas entre los interesados y los intereses identificados.

Las noticias emitidas en los sitios de órganos de la prensa, órganos públicos y de las organizaciones de la sociedad civil brasileña, originarias de todas las unidades de la Federación, fueron almacenadas en el Observatorio de Gestión de la Información, conteniendo: título, medio, fecha, lead⁴ (de 2 a 4 líneas) y el link para la noticia integral, constituyéndose, por tanto, la *unidad de análisis* de la

2 La investigación ha recibido 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/>

³ 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. Accesible en: <<http://www.seomarketing.com.br/>>. Acceso en: 19 julio 2010

⁴En periodismo, el lead es la primera parte de una noticia, generalmente puesta en relativo destaque, la cual brinda al lector la información básica sobre el tema pretendiendo motivar su interés. Es una expresión inglesa que significa "guía" o "lo que viene adelante". (Wikipedia, <http://pt.wikipedia.org/wiki/Lead>, acceso en 10/11/2013).

investigación. Una muestra aleatoria sistemática conformada de 604 noticias fue seleccionada del universo, habiéndose considerado 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

Fuente: Los Autores

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 [3]. El análisis del material se dio de forma cíclica y circular, no de forma lineal, siendo la extracción del significado de los datos un proceso que siempre puede atingir nuevas clases de comprensión. Enseguida a 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 tanto de quien habla (fuente) como de la finalidad con que la misma noticia es emitida.

Ya que el análisis de contenido es una interpretación personal del investigador según su propia percepción de los datos, no es posible hacerse una lectura neutral. Por lo tanto, hay subjetividad ya sea en el escogimiento de las categorías o en la clasificación de las noticias en una u otra de ellas, que bajo otras miradas podrían asumir otras definiciones. En casos en los que la lectura de la *unidad de investigación* suscitaba duda con relación a la fuente o al tema, se recurrió a la lectura de la noticia integral; siempre que más de una de las categorías propuestas para clasificar los temas aparecían en el texto de las noticias, se priorizó 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 traspasan mutuamente [12], sobre todo en un momento de hegemonía de las redes digitales, [13], se adoptó para las dos categorías un entendimiento restricto, conforme a lo ilustrado en el Cuadro 1.

Cuadro 1 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 tuvieron 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 adicionó la categoría Administración de la LAI, dado el volumen de noticias incluidas, el momento de la observación y el perfil del grupo.

Cuadro 2 Categorías de finalidades / temas

Anticorrupción	Incluye las noticias que tratan del acceso a la información como una finalidad para combatir la corrupción, incluyendo temas tales como denuncias, actos ilícitos, irregularidades, improbidad administrativa.
Derechos Humanos	Incluye las noticias que tratan el 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 el tema de remarcar 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 a la implementación y ejecución de la LAI y atender a los requisitos de su administración.

Resultados

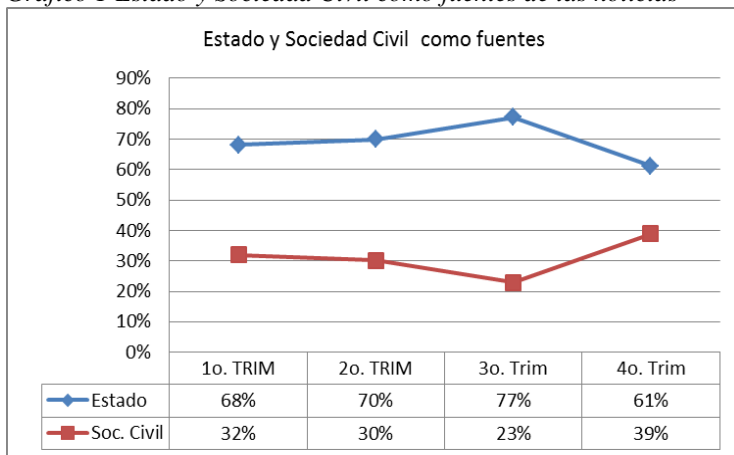
El primero aspecto de los resultados a destacarse se refiere a la reducción del volumen de noticias enviadas diariamente por Google Alertas. En la ocasión de la entrada en vigor de la LAI, en mayo de 2012, la media era de 9,3 noticias/día, llegando ésta a disminuir para 2 noticias/día en el penúltimo trimestre. Trátase de un comportamiento esperado, dada la importancia de la reglamentación del derecho de acceso, revelando la valorización del tema en los medios de comunicación y los sitios del gobierno.

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

En lo referente a las fuentes, el análisis indica que los principales interesados fueron las autoridades y los órganos del Estado, responsables por 70% de las noticias, mientras que las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos motivaron únicamente unos 30%. El hecho revela el grande impacto de la adopción de la ley en las instituciones del Estado brasileño, tanto debido 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.

No obstante, esta diferencia ha venido reduciéndose a lo largo de los 12 meses analizados, debido a la disminución de las noticias emitidas por las autoridades y los órganos públicos y al crecimiento de las noticias generadas por la sociedad civil, indicando una tendencia de mayor participación social en los debates y de ampliación de las cuestiones tratadas, conforme a lo ilustrado en el Gráfico 1.

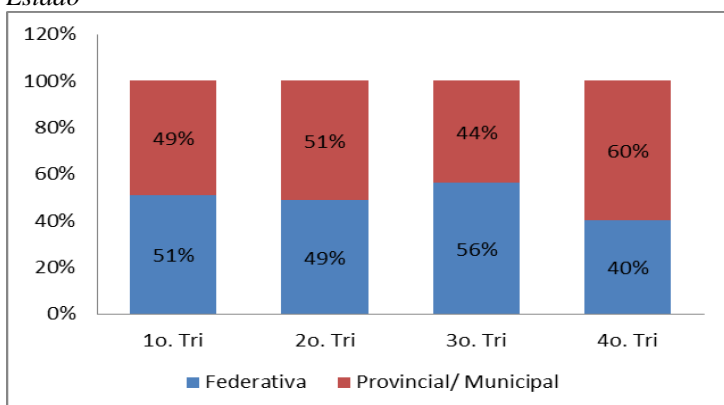
Gráfico 1 Estado y Sociedad Civil como fuentes de las noticias



Fuente: Los Autores

Entre las fuentes estatales se destacan, en primer lugar, los entes de la esfera federativa, responsables por la mitad de las opiniones y acciones de la categoría Estado, sobre todo el Ejecutivo. Entre tanto, se registra la disminución de su importancia relativa en el último trimestre, con un aumento de la participación de las esferas provinciales y municipales en los noticieros, conforme muestra el gráfico abajo.

Gráfico 2 Participación de la Esfera Federativa y de las Esferas Provincial y Municipal en la categoría Estado

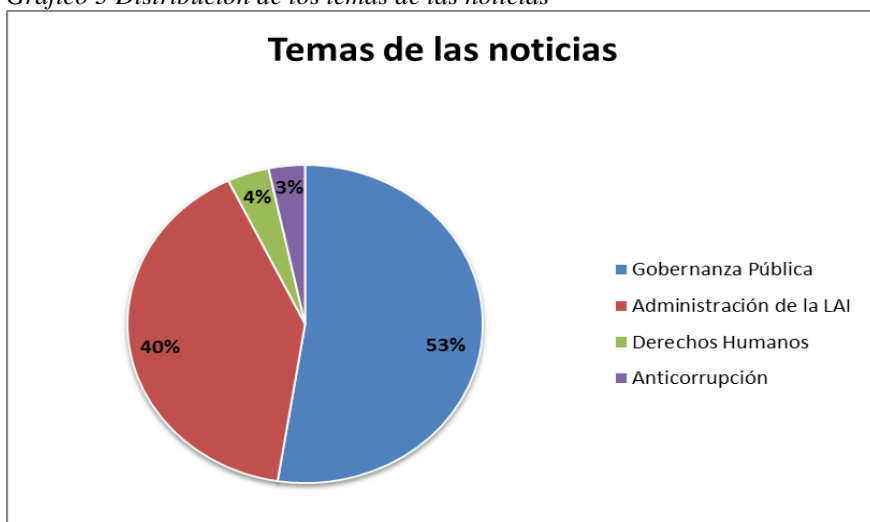


Fuente: Los Autores

Por parte de 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 raros blogs personales.

El análisis de las finalidades y los temas de las noticias muestra que los intereses se manifestaron hacia, en orden decreciente, la Gobernanza Pública (GP), la Administración de la LAI (AL) y, residualmente, los Derechos Humanos (DH) y la Anticorrupción (AC), conforme lo abajo ilustrado.

Gráfico 3 Distribución de los temas de las noticias



Fuente: Los Autores

Por se tratar de las nuevas fronteras de la transparencia pública, las noticias clasificadas en la categoría Gobernanza Pública se focalizaron, mayormente, en el tema de la publicidad de la remuneración de los ocupantes de cargos y funciones públicas. En segundo lugar, trataron de lo relacionado a los donantes y donaciones de la campaña electoral, seguidos 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, 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 intereses, apareciendo en una única noticia en los dos últimos trimestres. Es de destacarse 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.

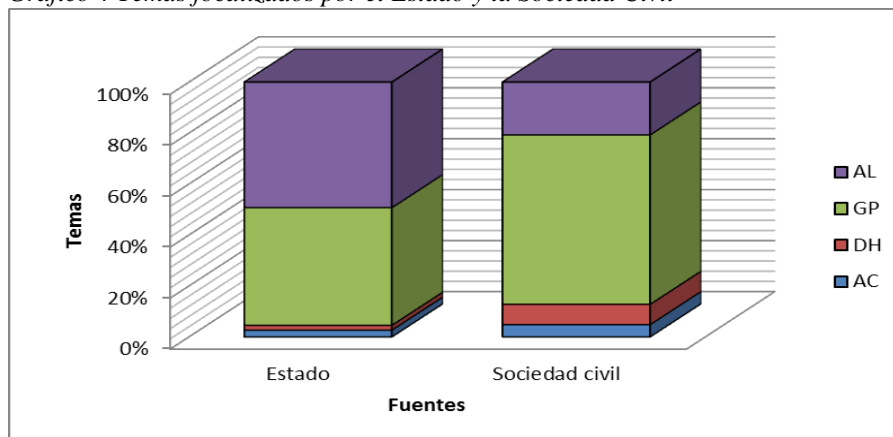
De las noticias que tratan de la Administración de la LAI, 85% fueron emitidas por fuentes públicas. El hecho revela que hubo un aumento de la preocupación con los procedimientos gerenciales, tecnológicos y operativos de la administración pública bajo el nuevo régimen. Las temáticas tratadas se

concentraron alrededor del uso de las TICs 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 por las de la gestión de la información, salas de atención y situación de los archivos.

La dinámica entre fuentes y temas es ilustrada en el gráfico 4, que muestra la distribución comparativa entre los temas focalizados en el Estado y la sociedad civil.

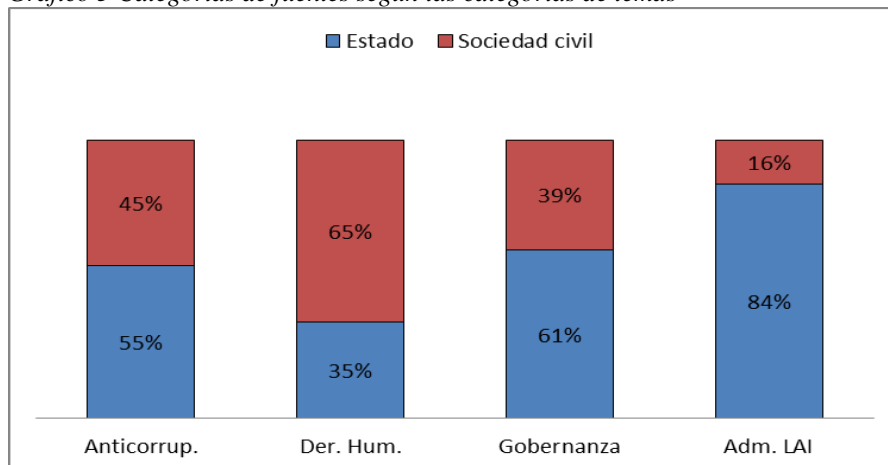
Gráfico 4 Temas focalizados por el Estado y la Sociedad Civil



Fuente: Los Autores

Al analizar la información bajo la óptica de los temas, se observa que Derechos Humanos fue lo único en lo que prevalecieron las manifestaciones de actores de la sociedad civil por encima de las manifestaciones oficiales del Estado, prácticamente al doble, como muestra el gráfico abajo. Las preocupaciones con la Administración de la LAI y con la Gobernanza Pública fueron originarias, en su mayoría, de los órganos del Estado.

Gráfico 5 Categorías de fuentes según las categorías de temas



Fuente: Los Autores

Conclusiones

Los resultados de la investigación muestran que hubo un fuerte entusiasmo inicial con la LAI, todavía con un notable enfriamiento a partir del cuarto mes del nuevo régimen. Este comportamiento es compatible con el observado también en otros países – cuyos años iniciales son considerados críticos para la obtención de seguridad por parte del público [7].

También indican que en 70% de las noticias las autoridades e instituciones del Estado aparecen como fuentes, 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. Parece tratarse, por lo tanto, 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 gran mayoría de las noticias (93%) se relacionaban con los intereses por la gobernanza pública y la administración de la LAI, demostrándose 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 de 7% de las noticias), aunque Derechos Humanos es la única categoría en la que las manifestaciones de la sociedad civil fueron mayoritarias, alcanzando casi el doble de las noticias.

El supuesto inicial de la investigación, que plantea la propulsión para el régimen de acceso a la información como originaria de la sociedad civil generando una demanda superior a la capacidad de respuesta política y administrativa de los órganos públicos, no se confirmó en el periodo analizado. De igual modo, no se confirmó la hipótesis de que las noticias expresarían las dificultades resultantes del bajo nivel de organización de las informaciones y los documentos oficiales. Posiblemente, esta situación refleja un periodo inicial de implantación.

En el primer año de la LAI el interés se mostró más dirigido a la vigilancia intraestatal [14], establecida de arriba hacia abajo y a la cual se opusieron algunas formas eventuales de resistencia y afirmación de los subordinados, 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, a 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 mayor movilización política y administrativa alrededor del tema *información* en la sociedad brasileña, considerada como relegada a un segundo plano, en sí misma y por lo que representa en la tradición pública brasileña [15], [16]. Y, el crecimiento 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 foco que antes.

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

Referencias

1. Faoro, R.: Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. Ed. Globo, (1996)
2. Holanda. S. B.: Raízes do Brasil. Ed. José Olympio, (1991)
3. Moraes, R.: Análise de conteúdo. Revista Educação 22 (37), 7-32, (1999)
4. Malin, A. M. B.: Reflexões sobre a adesão brasileira ao Regime Global de Acesso à Informação Pública. XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação - XIII ENANCIB, (2012). Accesible en <<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>>
5. Braman, S.: Information and Politics: Paradigmatic Changes in the Contemporary Research Field. III Seminário de Pesquisa “Política e Regime de Informação: abordagens teóricas e metodológicas”, (2009)
6. Mendel, T.: Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. 2.ed. UNESCO, (2009). Accesible en: <http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/126398551119freedom_information_pt.pdf/freedom_information_pt.pdf>
7. Snell, R.: Freedom of Information Practices. Agenda 13 (4), 291-307, (2006). Accesible en: <http://www.ricksnell.com.au/Articles/Agenda_2006.pdf>
8. Blanton, T. S.: The Openness Revolution: The Rise of a Global Movement for Freedom of Information. Development Dialogue 1, 7-21, (2002). Accesible en: <HTTP://WWW.DHF.UU.SE/PDFILER/02_01/02_1_PART3.PDF>. Acceso en: 9 jul. 2012.
9. Privacy Internacional: O Relatório sobre Desenvolvimento Humano, aprofundar a democracia em um mundo fragmentado. (2006). Accesible en: <portal.unesco.org/ci/en/files/26159/.../freedom_information_pt.pdf>
10. Stiglitz, J. E.: Information and the Change in the Paradigm in Economics. The American Economic Review 92 (3), 460-501, (2002). Accesible en: <<http://www.jstor.org/stable/3083351>>.
11. SCHMITZ, A. A.: Classificação das fontes de notícias. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, (2013) Accesible en: <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/schmitz-aldo-classificacao-das-fontes-de-noticias.pdf>>

12. BOBBIO, N.: Estado, Governo e Sociedade. Paz e Terra, (1986)
13. Castells, M.: A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura. Vol.1 Editora Paz e Terra, (1999)
14. Giddens, A.: O Estado Nação e a Violência: segundo volume de Uma Crítica Contemporânea ao Materialismo Histórico. EDUSP, (2008)
15. Jardim, J. M.: Os Arquivos (in)visíveis: a opacidade informacional do Estado Brasileiro. Tesis (Doctoramiento en Ciencias de la Información) IBICT / ECO-UFRJ, (1998)
16. Malin, A. M. B.: O mal estar brasileiro na sociedade da informação. São Paulo em Perspectiva 12(4), 30-35 (1998)