

Ley de Acceso a la Información en Brasil y los retos de la comunicación pública - el caso del Portal de Transparencia de la Asamblea Legislativa de Goiás

Access to Information Law in Brazil and the challenges of public communication - the case of the Legislative Assembly Transparency Portal Goiás

Recibido: 25 de octubre de 2015

Aceptado: 30 de noviembre de 2015

*Dr. James Mainieri**

*Lic. Erika Machado Lettry***

Resumen

La repercusión de la Ley de Acceso a la Información en Brasil aún es incipiente. La expectativa de ampliar la transparencia y el acceso a la información en pos de la construcción de la ciudadanía aún no se ha concretado. La ley rige el dispositivo constitucional que garantiza el acceso a las informaciones de las instituciones públicas. Los ciudadanos aún

Abstract

The repercussion of the Information Access Law in Brazil is still incipient. The expectation of enlarging the transparency and citizenship information access has not still been summed up. The law governs the constitutional device that guarantees the access to the informations of the public institutions. The citizens still find barriers in the search of transparency of

* Post-doctorado en Comunicación de la ECO / UFRJ. Doctor en Ciencias de la Comunicación de la ECA / USP. Máster y licenciatura de la UFSM. Investigador integrante de Laboratorio de Lectura Crítica de Medios. Profesor de PPGCOM, Universidad Federal de Goiás, Brasil. Correo electrónico: tiagomainieri@gmail.com

** Postgrado en Consultoría de Comunicaciones y Marketing por UFG y en Periodismo Cultural por la UERJ. Fue reportera en periódicos, asesora de Comunicación en la Asamblea Legislativa, Cámara de Representantes y el Instituto de Estudios Europa Brasil (OIE). Hoy es asesor de prensa en el Senado Federal. Correo electrónico: erikam.assessoria@gmail.com

DOSSIER MONOGRÁFICO

encuentran barreras en la búsqueda de transparencia de los órganos públicos en lo que respecta a la aplicación de la ley. Datos preliminares sobre la aplicación de la ley y su aplicación por parte de las instituciones revelan que varios órganos públicos todavía necesitan perfeccionar los mecanismos que garanticen la accesibilidad de los ciudadanos. Al analizar el Portal de Transparencia de la Asamblea Legislativa del Estado Goiás se detectó que el cumplimiento parcial de las exigencias legales dificulta el acceso de los ciudadanos a la información de interés público. Se exponen algunas consideraciones sobre la implementación de la Ley de acceso a la información en Brasil.

Palabras Claves

acceso a la información, comunicación pública, interés público

the public organs in what concerns to the application of the law. Preliminary data on the application of the law and their application on the part of the institutions reveal that several public organs still need to perfect the mechanisms that guarantee the citizens accessibility. When analyzing the Portal of Transparency of the Legislative Assembly of the State Goiás it was detected that the one executes partially of the legal demands it hinders the access from the citizens to the information of public interest. Some considerations on the implementation of the Information Access Law in Brazil are expose.

Keywords

information acces, public communication, public interest

Tabla de contenidos

1. Introducción
2. Análisis de Goiás Portal de Transparencia de la Asamblea - metodología y resultados
3. La comunicación pública ideal

4. Conclusiones - en busca de avances

5. Referencias bibliográficas

1. Introducción

En Brasil, la Ley Federal N° 12.527, conocida como la Ley de Acceso a la Información (LAI), aprobada en noviembre de 2011 por el Gobierno Federal, ha traído cambios significativos en la forma en que el gobierno presenta los datos sobre el gasto público y permite a los ciudadanos, tener a su cargo la gestión y los mecanismos de control. De hecho, esta ley regula la disposición constitucional prevista por la Constitución Federal de Brasil de 1988. A través de esta ley, el país está tratando de mejorar sus mecanismos de transparencia y madurar su incipiente democracia.

En Goiás, la cuestión fue regulada en 2013 por la Ley del Estado N° 18.025 / 2013, que llega a los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), los tribunales y los fiscales de auditoría, así como el Decreto N ° 7.904 / 2013, que se ocupa exclusivamente de las obligaciones de la rama ejecutiva.

En este artículo, decidimos realizar un estudio de caso sobre la aplicación de la LAI en el Portal de Transparencia de la Asamblea Legislativa de Goiás, estableciendo como corpus de análisis el contenido proporcionado por el referido portal, con el fin de ampliar la discusión sobre el concepto de comunicación pública y herramientas de comunicación que pueden ayudar a los ciudadanos en su búsqueda de información sobre los eventos públicos.

Tenemos la intención de reflexionar sobre el tema desde la perspectiva de la comunicación pública. A pesar de la ausencia de un solo concepto, la expresión comunicación pública lleva consigo una situación ideal en la transparencia de los actos del Estado, basada en el derecho de los ciudadanos a aprender acerca de lo que está en el

DOSSIER MONOGRÁFICO

interés público. Fue en defensa de este interés que surgió LAI, pero siendo relativamente nuevo, todavía no ha sido posible romper con la cultura de la manipulación u omisión de datos a través de anuncios.

Sin embargo, es un hecho que Internet ha permitido avances importantes para garantizar, a los ciudadanos, el acceso a la información y participación en el debate político. No obstante, entendemos que los datos disponibles no son suficientes. Las herramientas, muchas veces, están al alcance, pero son poco atractivas y no estimulan a los ciudadanos a utilizarlas.

La implementación de una ley similar en 90 naciones produjo sociedades y ciudadanos más informados acerca de sus responsabilidades y derechos colectivos*. En Brasil, al igual que estas otras naciones, se espera que el LAI se convierta en una herramienta importante para el ejercicio de la ciudadanía y la mejora de la democracia brasileña.

El propósito de este estudio es también para identificar las herramientas de comunicación presentes en el Portal de Transparencia de la Asamblea Legislativa de Goiás que podrían facilitar el acceso a la información pública y revelar posibles omisiones, por otra parte, dar lugar a daños en el ciudadano y la contribución que podrían tomar para mejorar el control de la gestión. Así como reflexionar, desde un punto de vista teórico, cómo ha sido abordada la comunicación pública.

2. Análisis de Goiás Portal de Transparencia de la Asamblea - metodología y resultados

La comunicación pública no se equipara en Brasil, donde el fomento de la participación efectiva de los ciudadanos en el control de la

* Como mencionó Vicente Defourny, representante de la UNESCO, el documento elaborado por la Contraloría General de la Unión (CGU), en colaboración con la UNESCO, titulado "Acceso a la Información Pública: Una introducción a la Ley N ° 12.527, de 18 de noviembre 2011" disponible en

DOSSIER MONOGRÁFICO

administración pública es pequeña. La página web del Estado de la Asamblea Legislativa de Goiás, de acuerdo con el análisis realizado en este estudio, se enfrenta a algunas dificultades para cumplir plenamente con lo que determina la Ley de Acceso a la Información y atraer principalmente al ciudadano para que pueda analizar críticamente el gasto público.

LAI prevé el acceso a la información en poder de las autoridades y entidades públicas. Aunque la ley es reciente, la preocupación por la comunicación pública es un tema que los teóricos han tratado desde hace algún tiempo. Para Brandão (2009), en vista de la comunicación pública, identificada como comunicación de Estado o del Gobierno, es "[...] responsabilidad del Estado y del Gobierno para establecer un flujo de información y comunicación con los ciudadanos" (Brandão, 2009, p. 4).

3. La comunicación pública ideal

Una de las dificultades de la conceptualización de la comunicación pública en Brasil es el hecho de que a menudo se entiende como la comunicación del gobierno o del Estado. Brandão (2009) enumera otras dimensiones que la comunicación pública asume, en función de la consolidación del proceso democrático en Brasil, la cual

[...] desarmada la dicotomía público x privado en la que, por un lado, tenía el estado identificado con la esfera pública, con el poder político y que era el guardián del interés público, por otra, el mercado identificado con sector privado, el poder económico y los intereses empresariales (Brandao, 2009, p. 30).

Después de leer varios autores sobre el tema, Monteiro (2009) resumen los efectos de la comunicación pública de la siguiente manera:

[...] Responder a la obligación que las instituciones públicas tienen de informar al público; establecer una relación de diálogo para permitir

DOSSIER MONOGRÁFICO

la prestación de servicios al público; presentar y promover los servicios de administración; dar a conocer las instituciones (comunicación interna y externa); difundir las acciones de comunicación cívica y de interés general; e integrar el proceso de toma de decisiones que acompaña a la práctica política (MONTEIRO, 2009, p. 39).

Otro punto que la autora pone de relieve para diferenciar comunicación pública y gubernamental es que en el primer caso, el receptor es, al mismo tiempo, "cliente, consumidor, contribuyente, votante, voluntario, en una palabra: ciudadano" (MONTEIRO de 2009 p. 41). Según ella, por la presión social ejercida en los últimos años, se ha convertido en el respeto latente de los derechos de los ciudadanos a la información, de expresión y de resolución, por lo que también se convierte en un participante en el proceso.

Matos (1999) para analizar la comunicación pública pone de relieve la participación activa de los ciudadanos, en especial el establecimiento de procesos de diálogo y de interacción social como cruciales para la existencia de un espacio público privilegiado.

Una opinión similar tiene Matsuuchi (2009), al afirmar que

En resumen, el índice de desarrollo democrático ya no se mide por el número de personas que tienen derecho a voto, sino por el número de instancias (no políticas) en el que pueden ejercer el derecho a participar. Por lo tanto, la representación está directamente vinculada a un "proceso de dos vías de comunicación de los mensajes políticos, es decir, que debe llevarse a cabo la publicidad en actos públicos y comerciales y que sean comprensibles para los ciudadanos, y en segundo lugar que los políticos pueden ser conscientes y entender las actitudes y reacciones del público, de sus representados (Matsuuchi, 2009, p. 100).

Matsuuchi (2009, p 105) argumenta que los canales de comunicación —como son los sitios de transparencia— ayudan a mantener el buen

DOSSIER MONOGRÁFICO

funcionamiento del mecanismo de la representación, en la medida en que "son capaces de estimular la participación [...] de los ciudadanos de solidificar una cultura democrática y flexible [...]".

Una de las barreras a la comunicación pública plena es lo que argumenta el autor, afirmando que,

[...] Reina una política de 'Nosotros hacemos nuestra parte - los datos están disponibles en Internet' - si el ciudadano tiene acceso a ellos o no es insignificante, pues el compromiso con la transparencia hubiera sido asegurado por la publicación de contenido en los sitios oficiales (Matsuuchi 2009, 113).

En este estudio, hemos elegido para analizar los puntos principales de la página web de Transparencia de la Asamblea Legislativa. La opción se debe a la cantidad y la complejidad de los datos incluidos en el sitio. Los enlaces contenidos en el sitio fueron descritos y analizados por los tópicos "Qué", "Descripción", "Detalles", "¿Qué dice la ley" y "Lo que falta perfeccionar", que figura en la tabla de abajo.

La LAI especifica que, independientemente de qué ciudadano solicite la información, los órganos y organismos de la administración debería promover la difusión de la información pública de interés público a través de una sección exclusiva en su sitio. Esta determinación está en consonancia con lo que Brandão (2009) describe cómo la comunicación gubernamental entendida como la comunicación pública.

La comunicación del Gobierno se puede entender como la comunicación pública, en la medida en que es un instrumento de construcción de la agenda pública y dirige su trabajo para la rendición de cuentas, el estímulo para enganchar la población en las políticas adoptadas, el reconocimiento de las acciones promovidas en campos políticos, económicos y sociales, en definitiva, provoca el debate público. Se trata de una manera legítima de un gobierno de informar

DOSSIER MONOGRÁFICO

a la opinión pública de las acciones, actividades y políticas que realiza y que son de interés público (Brandão, 2009, p. 5).

La Asamblea Legislativa de Goiás tiene en su página web un portal específico de Transparencia (Figura 1). En ella están contenidos varios tipos de datos que se pueden resumir en los siguientes temas: Estructura organizacional; Contáctenos (los requisitos de datos); Asuntos legislativos; Diario de la Asamblea; Programas y acciones; Los contratos y acuerdos; Ofertas; Verba de indemnización; Los gastos de personal; Rendición de cuentas; Todos los días; Preguntas frecuentes; Estructura organizacional.

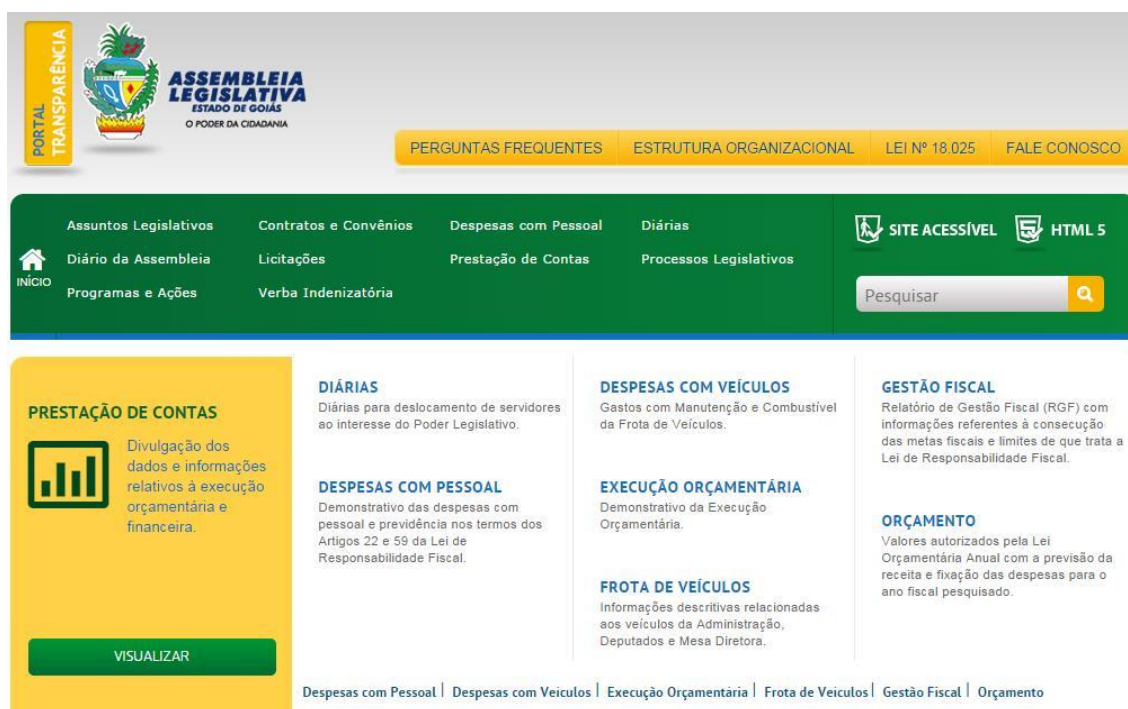


Figura 1 - Inicio del Portal de Transparencia de la Asamblea. Recuperado de: <http://al.go.leg.br/transparencia/>. Acceso: 7 de octubre de 2015.

La ley 12.527 establece como requisito mínimo disponer una estructura organizacional, sus competencias, la legislación aplicable, principales cargos y sus ocupantes, direcciones y números de teléfono de sus respectivas unidades y los horarios de atención al público.

DOSSIER MONOGRÁFICO

En el Portal de Transparencia de la Asamblea, sin embargo, los datos aún están incompletos. Existe un enlace a los principales cargos y sus contactos, sin embargo, no se especifica el horario de apertura al público. Por otra parte, a pesar de que no está determinado por la ley, la divulgación de direcciones de correo electrónico podría facilitar el contacto entre los ciudadanos y los departamentos. El enlace (Figura 2) es el más completo de los contactos de los Diputados, donde, al igual que los teléfonos pueden encontrar mensajes de correo electrónico y de las redes sociales de los parlamentarios, lo que permite una interacción más efectiva entre ellos y los ciudadanos.

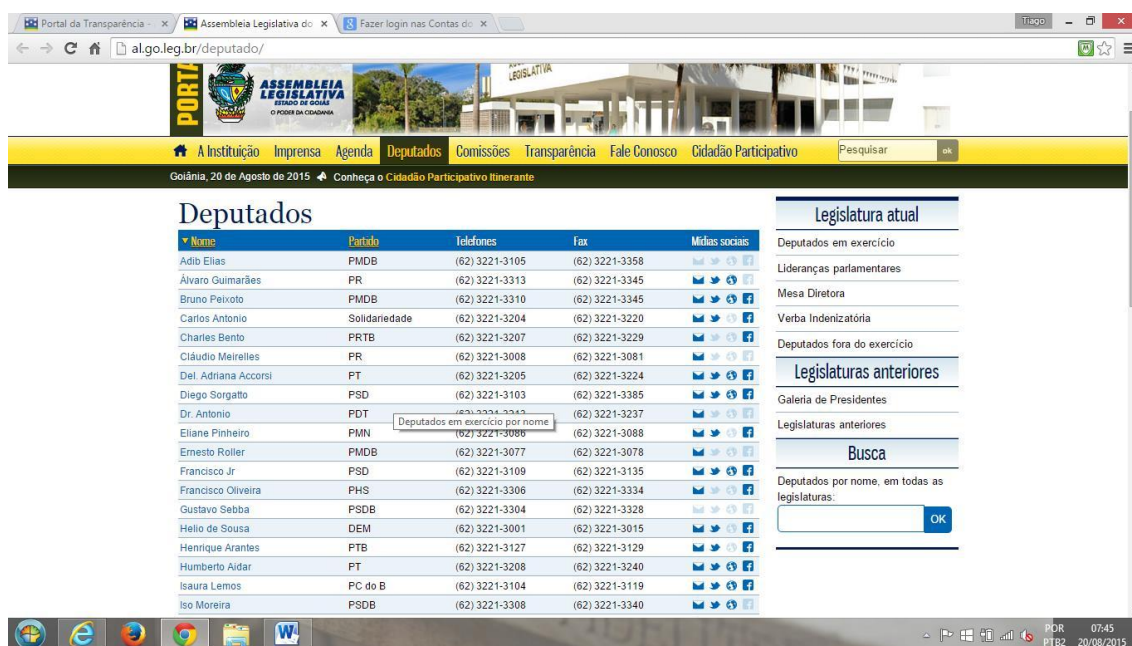


Figura 2 - Tabla con los contactos de despachos de los diputados. Recuperado de: <http://al.go.leg.br/deputado/>. Acceso: 7 de octubre de 2015.

La ley también prevé que sean abiertos los datos sobre los programas, proyectos, acciones, obras y actividades, con indicación de la unidad responsable, los principales objetivos y resultados, en su caso, los resultados y los indicadores de impacto. En este sentido, la Asamblea Legislativa del Portal de Transparencia proporciona el

DOSSIER MONOGRÁFICO

enlace "Plan Plurianual (PPA)", un documento de las acciones de la Asamblea.

A modo de ejemplo, en el tópicos Programas y Acciones son especificados, en un documento en formato PDF, elementos tales como la Escuela del Programa legislativo y, como consecuencia, los proyectos Asamblea de futuro, Capacitación profesional, Aprendizaje a distancia, Educación Superior, Formación de agentes políticos, Memorias de la Asamblea, Preparación para la jubilación y proyectos especiales. No hay acceso a los datos mínimos como objetivo y el valor de las acciones, pero no se puede verificar que se beneficiaron directamente en cada acción, y tampoco el total de personas beneficiadas. En cada subtema constan informaciones sobre objetivo, producto \ unidad de medida, segmento, el valor de la acción en el período, la meta física y la región beneficiada. Sin embargo, desde el menú de inicio no es claro para el usuario el contenido que se encuentra realmente.

Uno de los puntos más controvertidos en el Portal de Transparencia de la Asamblea Legislativa se refiere a los gastos de personal. La ley determina que debe ser divulgada la remuneración y los beneficios recibidos por cualquier cargo, empleo o función, incluida la ayuda, asignaciones y demás beneficios de forma individual.

En el portal, para el acceso a informaciones sobre la remuneración de los servidores y comisionados es necesario un registro previo del usuario y el posterior envío de un mensaje SMS con un código de verificación.

La falta de presencia de los parlamentarios en el Pleno (Figura 3) sólo se puede obtener después de la fecha de selección de la sesión en la pestaña "Buscar plenos". El Portal sólo distingue los miembros presentes, ausentes y los que justificaron su ausencia, sin

DOSSIER MONOGRÁFICO

proporcionar información sobre el motivo y el voto de cada parlamentario, ni los temas tratados en esa sesión.

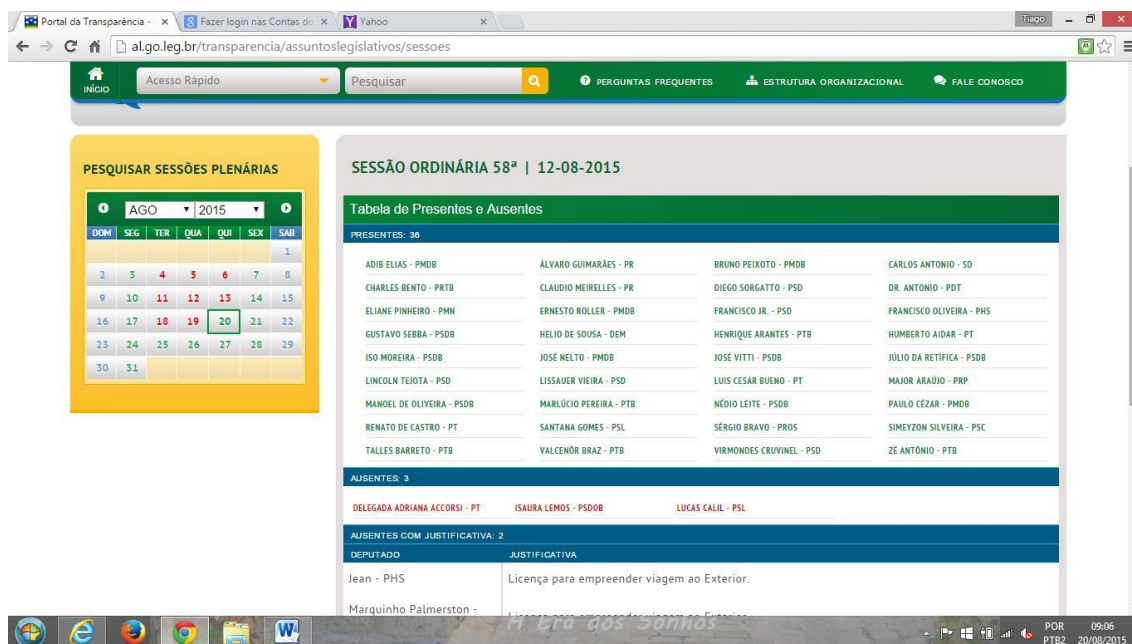


Figura 3 - Panel Electrónico. Recuperado de: <http://al.go.leg.br/transparencia/assuntoslegislativos/sessoeslegislativas>. Acceso: 20 de agosto de 2015.

En el análisis del Portal de la Asamblea Legislativa de Goiás se realiza el intento de cumplimiento de las disposiciones legales. Sin embargo, la eficacia de la comunicación pública requiere ir más allá. El perfeccionamiento de mecanismos para garantizar la participación ciudadana y el foco en las cuestiones de interés público son las condiciones para el empoderamiento de los ciudadanos.

4. Conclusiones - en busca de avances

Debido a la complejidad y la cantidad de datos proporcionados por el Portal de la Asamblea, no es posible, dadas las limitaciones de este artículo, evaluar minuciosamente cada artículo que se refiere a la Ley de Acceso a la Información. Sin embargo, un análisis cualitativo ya nos permite afirmar que, si bien el legislador cumple la mayoría de

DOSSIER MONOGRÁFICO

los requisitos exigidos por la ley no se mueve de manera efectiva con respecto a la comunicación pública.

Duarte (2009) señala que las principales barreras en la comunicación "no son la falta de herramientas o información, sino en la dificultad para ayudar a la persona que desea encontrar qué existe, dónde está, cómo acceder a él y cómo usarlo para aumentar su conocimiento y la capacidad de actuar "(Duarte, 2009, p. 67).

Aún de acuerdo con él, las instituciones que tienen que ver con el interés público deben esforzarse para adaptarse a las necesidades de los ciudadanos. Una planificación adecuada para este mapa incluye los intereses y expectativas de los ciudadanos a través de la investigación, que no se hace por la Asamblea Legislativa de Goiás.

La comunicación pública centrada en el interés del ciudadano requiere algunas prácticas que todavía no están aprobadas por la Asamblea Legislativa de manera rutinaria y eficaz. Duarte (2009) enumera algunas posibilidades para aumentar la interacción entre los ciudadanos y las instituciones públicas.

Los instrumentos de diálogo se caracterizan por establecer instancias de interacción en el ámbito de la cooperación, el entendimiento mutuo, acuerdos, consensos, encaminamiento de soluciones. Esto incluye los mecanismos de comunicación informal, incluso los ambientes, para intercambiar ideas e información. Los canales de diálogo estimulan el ejercicio de la ciudadanía activa y la visualización del cambio en beneficio del interés común, involucrando a los sujetos en el proceso, partícipes en las decisiones y los cambios y comprometidos con los resultados del esfuerzo. Son tal vez aquellos cuyo rendimiento fue más consistente en los últimos años. Los ejemplos incluyen los foros de consulta, talleres de movilización social, grupos de trabajo, presupuestos participativos, defensores del pueblo, tablas, listas de correo, comunidades de información, teleconferencias, redes de diferentes tipos, reuniones y mesas de

DOSSIER MONOGRÁFICO

negociaciones, las cámaras técnicas, consejos sectoriales, eventos dirigidos, consejos gestores, centros y servicios de atención al ciudadano, trabajadores sociales, consultas públicas (Duarte, 2009, p. 65).

La idea de la comunicación pública sostiene que el ciudadano tiene derecho a la información y, por lo tanto, deben existir mecanismos para que pueda actuar para controlar la gestión, participar en debates y proponer cambios. En este sentido, el Portal de Transparencia de la Asamblea Legislativa registra una mejora con respecto a la cultura de la omisión vivida antes de la ley, pero todavía es muy incipiente, sobre todo en comparación con los ejemplos de otros países.

En Brasil, en cuanto mecanismo de transparencia la LAI es un paso adelante en la consolidación de la comunicación pública. La obligación de proporcionar al ciudadano información sobre el desempeño de los organismos públicos es un paso clave para asegurar la transparencia en las sociedades democráticas. Sin embargo, avanzar en el sentido de una participación activa de los ciudadanos, a través de estos mecanismos, es todavía un reto.

5. Referencias bibliográficas

Brandão, E. P. (2009). Conceito de Comunicação Pública. En Duarte, J. (Ed.), *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo, SP. Atlas.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (2011). *Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 2011. Disponible en <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf>.
Acessado em 10/05/2014.

DOSSIER MONOGRÁFICO

Mainieri, T. e Rosa, E. (2013) Reflexões sobre a Lei de Acesso à Informação no Brasil: o papel das relações públicas para o diálogo entre cidadão e Estado. En Costa, M. C. C. (Ed.) *Comunicação, Mídias e Liberdade de Expressão*. São Paulo: Intercom.

Matos, H. (2009). Comunicação pública, esfera pública e capital social. En Duarte, J. (Ed.), *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo, SP. Atlas.

Matos, H. (1999). *Comunicação pública, democracia e cidadania: o caso do Legislativo*. Líbero, São Paulo. Faculdade Cásper Líbero, v. 2, nº 3-4, p.32-37.

Matsuuchi, M. Y. (2009). Comunicação e Cidadania. En Duarte, J. (Ed.), *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo, SP. Atlas.

Monteiro, G. (2009). A singularidade da comunicação pública. En Duarte, J. (Ed.), *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo, SP. Atlas.