

La influencia de los ciclos político-electorales en el acceso a la información¹

THOMAZ ANDERSON BARBOSA DA SILVA
Fundação Getulio Vargas
thomazanders@gmail.com

MARCO ANTÔNIO CARVALHO TEIXEIRA
Fundação Getulio Vargas
marco.teixeira@fgv.br

JAVIERA FERNANDA MEDINA MACAYA
Fundação Getulio Vargas
javiera.macaya@gmail.com

Resumen

La Ley de Acceso a la Información (LAI) obligó los gobiernos federal, estadual y municipal a adoptar procedimientos específicos para el acceso a la información pública. Aunque las primeras acciones de implementación de la LAI en municipios brasileños hayan ocurrido en 2012, fue a lo largo del último mandato electoral (2013-2016) que se produjo el proceso de institucionalización de la ley, a partir de la creación de legislaciones locales específicas, estructuras burocráticas especializadas, sistemas de tecnología de información propios y capacitaciones de los agentes públicos.

El artículo analizará la influencia del ciclo político-electoral en el acceso a la información pública. El análisis se concentrará en los principales indicadores relacionados a los pedidos de acceso a la información en el municipio de Sao Paulo entre julio de 2016 y junio de 2017.

En Sao Paulo, el ciclo político-electoral provocó el aumento del número de pedidos de acceso a la información en meses pre-electorales, así como el empeoramiento de los indicadores de calidad de atención los pedidos en meses pos-electorales.

Palabras clave: *Ciclo político-electoral, Transparencia, Acceso a la información.*

¹ Presentado como comunicación en el II Congreso de Transparencia, celebrado en Madrid los días 27 a 29 de septiembre de 2017.

The influence of the political electoral cycle on the access to information

Abstract:

The Brazilian Freedom of Information Act (LAI) compelled all levels of governments in Brazil (federal, state and local) to endorse specific procedures to ensure the access to public information. Although the first actions started in 2012, it was during the last municipal electoral mandate (2013-2016) that the process of institutionalization of the law occurred. During these years, some governments created specific legislation, developed specialized bureaucratic structures, adopted new information technology systems and qualified public agents.

This article proposes to analyse the influence of the political-electoral cycle on the right to access information held by public bodies, focusing on some indicators related to requests for access to information in São Paulo municipality between July 2016 and June 2017.

It appears that in São Paulo, the electoral cycle increased the number of requests for access to information in the pre-electoral period, followed by the deterioration of quality indicators in the postelectoral period.

Keywords: *Political-electoral cycle, Transparency, Access to Public Information.*

1. Introducción

En Brasil, la Ley Federal n. 12.527/2011 – también conocida como Ley de Acceso a la Información (LAI) – entró en vigencia en 2012, obligando a los gobiernos federal, estadual y municipal a adoptar procedimientos específicos para el acceso a la información pública.

Los gobiernos que la regularon tan pronto como la ley federal entró en vigor, lo hicieron a lo largo del último mandato electoral (2013-2016) en el que se produjo su proceso de institucionalización, a partir de la creación de legislaciones locales específicas, estructuras burocráticas especializadas, sistemas de tecnología de información propios y capacitaciones de agentes públicos, además de una política organizada de gestión de la información.

A partir de esas nuevas institucionalidades y de las elecciones municipales ocurridas a finales de 2016, el artículo analizará si el acceso a la información pública puede ser influido por el ciclo político-electoral. Para ello, el análisis se concentrará en algunas observaciones relacionadas directamente con los pedidos

de acceso a la información realizados en el municipio de Sao Paulo en los períodos pre-electoral, electoral y pos-electoral. Más específicamente, entre julio de 2016 (inicio de la campaña electoral) a junio de 2017 (momento en que la nueva gestión llevaba seis meses de mandato).

El presente texto está estructurado en tres secciones, además de esta introducción y de las consideraciones finales. La próxima sección tratará del proceso de institucionalización de la Ley de Acceso a la Información (LAI) en los municipios brasileños. Se verá que, incluso en el nivel más fundamental – regulación de la LAI a nivel local, los municipios están muy lejos del cumplimiento del derecho de acceso a la información. La sección siguiente discutirá el ciclo político-electoral en los municipios brasileños, evidenciando las influencias de ese ciclo en la política de acceso a la información. La tercera sección tratará el caso del municipio de Sao Paulo en el período de transición entre la gestión 2013-2016 y 2017-2020. A partir de ese caso, se concluirá que el proceso de institucionalización de la LAI en los municipios brasileños carece de instrumentos que transformen la política de acceso a la información en un derecho garantizado a lo largo del tiempo.

2. El Proceso De Institucionalización de la Ley de Acceso a la Información en Los Municipios Brasileños

Las leyes de acceso a la información son instrumentos jurídicos importantes para garantizar el incremento de la transparencia pública pues “detallan la forma en que los órganos gubernamentales deben hacer disponibles proactivamente las informaciones al público y también especifican el modo en que los gobiernos deben tratar los pedidos de información, señalando las estructuras para recibir esas solicitudes, los sistemas de apelación y las medidas punitivas para quien no las cumpla” (Angélico & Teixeira, 2012:9). Para esos autores, la evolución del número de leyes de acceso a la información en el mundo es un buen indicador de como la transparencia se ha convertido en un elemento esencial para las democracias contemporáneas.

En Brasil, el acceso a la información pública, a pesar de constar como derecho fundamental en el texto de la Constitución Federal de 1988², solamente fue debidamente regulado a partir del año de 2012, cuando la Ley Federal n. 12.527/2011, también conocida como Ley de Acceso a la Información (LAI), entró en vigor.

² Según el Inciso XXXIII, del Art. 5º de la CF1988, “todos tienen derecho a recibir de los órganos públicos informaciones de su interés particular, o de interés colectivo o general, que serán facilitadas en el plazo de la ley, bajo pena de responsabilidad, salvaguardando aquellas cuyo sigilo sea imprescindible a la seguridad de la sociedad y del Estado”.

Como demuestra Pereira (2012:59), entre 1988 y 2011, “la trayectoria por el derecho a la información y el debilitamiento de la cultura del sigilo de los documentos públicos estuvo marcada por sucesivas leyes y decretos que a veces se contradecían, a veces se sobreponían, sin resolver la cuestión del acceso del ciudadano a las informaciones sobre acciones y actividades del Estado”.

Sin embargo, desde 2012, hay una regulación federal que establece procedimientos generales y específicos a ser observados en relación al acceso a la información pública por órganos y entidades públicas de todas las esferas federativas (Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios) y de todos los Poderes estatales (Ejecutivo, Legislativo, Judicial), todos los ayuntamientos, fundaciones públicas, empresas públicas, sociedades de economía mixta y demás entidades controladas directa o indirectamente por cualquier nivel de la federación y, también, por todas las entidades privadas sin fines de lucro que reciban recursos públicos para sus actividades (Brasil, 2011).

En el caso del Gobierno Federal, la LAI estableció la Contraloría General de la Unión como actor responsable de la implementación y monitoreo de la ley en el Poder Ejecutivo. En los demás poderes y en los gobiernos subnacionales, respetando el principio de autonomía entre las distintas esferas y el equilibrio de poderes, se hace necesaria la creación de regulaciones propias, en lo que respecta a la forma de obtención de la información (implementación de los Servicios de Información al Ciudadano) y en la atención a los recursos de los pedidos no atendidos o atendidos de forma insatisfactoria³.

Según los datos de la última edición de la Escala Brasil Transparente⁴, en 2016, de los 26 estados federativos brasileños, en el nivel estadual, solamente Amapá en el nivel estadual aún no había creado legislación propia de la LAI en el periodo de la investigación. A nivel municipal, sin embargo, la situación encontrada no fue tan positiva: de los 2.328 municipios incluidos en el muestreo del estudio, apenas 31,8% de ellos promulgaron un decreto estableciendo reglas específicas para el acceso a la información.

Si consideramos que el proceso de institucionalización de la LAI en los municipios brasileños va más allá de la simple regulación de la ley en el nivel municipal, se evidenciará que, a pesar de los esfuerzos hechos por el gobierno federal, aún hay mucho que avanzar para que el derecho de acceso a la información a nivel local del gobierno esté plenamente garantizado en Brasil.

³ Según el Art. 45 de la Ley Federal n. 12.527/2011, “cabe a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios, en legislación propia, obedecidas las normas generales establecidas en esta Ley, definir reglas específicas, especialmente cuanto a lo dispuesto en el art. 9º y en la Sección II del Capítulo III.”.

⁴ Disponible en el enlace <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/> escala-brasil-transparente, acceso en 05-09-2017.

3. El Ciclo Político-Electoral En Los Municipios Brasileños

Los estudios que analizan el fenómeno de los ciclos político-electorales en los gobiernos brasileños son comunes en el área de Economía Política. Pretenden verificar si las elecciones influyen en la macroeconomía del sector público y generalmente se hacen tales investigaciones por medio de la comparación de los gastos públicos, de las inversiones gubernamentales y de las características de las políticas macroeconómicas implementadas en los años electorales frente a las realizadas en los años no electorales (Cavalcante, 2011: 13).

Como demuestra Videira (2010: 19), “en el modelo tradicional de ciclos políticos, el candidato y el elector interactúan basados en las preferencias de los electores (por gastos, sectores, provisión de bienes públicos o un control más rígido y conservador de las cuentas públicas). Los políticos, conscientes de tales preferencias, expanden los gastos en determinada área o aumentan el superávit de su propia unidad de la federación con el objetivo de conseguir ventajas electorales en comparación con sus rivales”.

En esa línea, sea corroborando, contradiciendo o trayendo nuevos elementos al modelo tradicional, están los textos de Orair, Gouvêa & Leal (2014), Vasconcelos, Ferreira Júnior & Nogueira Junior (2013), Vicente & Nascimento (2012) y Videira (2010), entre otros.

Otra posibilidad de analizar la influencia de los ciclos políticos-electorales en los gobiernos sería por medio del seguimiento de las políticas públicas y de los programas gubernamentales en el período pre-electoral, electoral y pos-electoral.

A pesar de ser nítidas las influencias del proceso electoral en la gestión pública (tal como las rupturas en las políticas públicas y las nuevas agendas que surgen cuando nuevos grupos políticos asumen los gobiernos), los artículos y estudios que se enfocan en la influencia de los ciclos electorales en las políticas públicas son pocos.

3.1. Influencia del ciclo electoral en los mandatos del Poder Ejecutivo

Los cargos ejecutivos en los gobiernos municipales, estaduais y federal brasileños tienen una duración de cuatro años, siendo posible una única reelección consecutiva del mismo gobernante.

Los primeros meses de un nuevo gobierno están marcados por la reorganización del equipo de gestores públicos, principalmente en los cargos estratégicos del primer escalón de los gobiernos. También está marcado por la reestructuración de los programas gubernamentales, con muchas posibilidades de rupturas en proyectos ejecutados en la gestión anterior y de implementación de nuevos programas correspondientes a las promesas electorales provenientes del nuevo mandato.

Los años intermediarios son generalmente más estables, a no ser cuando el gobernante en ejercicio interrumpe su mandato para disputar nuevos cargos electorales. Esto es posible puesto que en Brasil las elecciones de los ejecutivos municipales se turnan con las elecciones de los ejecutivos estadual y federal, no habiendo impedimento para que un gobernante se candidate a otro cargo en medio de su mandato. En la práctica, ese diseño institucional puede generar grandes cambios en la gestión pública cada dos años de gobierno. Un gobernante bien evaluado en un determinado municipio, por ejemplo, puede sentirse motivado a postularse al cargo de gobernador, presidente, diputado federal o senador en medio de su mandato. Cuando esto pasa, el gobernante tiene que alejarse del cargo durante un período de hasta seis meses antes de las elecciones, quedando el cargo a manos de su vice.

Ya el último año del gobierno es reconocido por ser un período de articulación política para las nuevas elecciones. No es inusual la salida de gestores públicos del alto escalón para concurrir a cargos en el Legislativo, así como tampoco es raro (aunque no sea deseable ni legalmente permitido) el uso de la maquinaria pública para favorecer electoralmente al candidato apoyado por el gobierno vigente. Los últimos meses están marcados por los eventos relativos a la disputa electoral.

4. La Influencia del Ciclo Político-Electoral en el Acceso a la Información: El Caso del Municipio de Sao Paulo en la Transición entre las Gestiones 2013-2017 y 2017-2020.

El contexto de transición entre las gestiones 2013-2016 y 2017-2020 en el municipio de Sao Paulo es un caso relevante para el análisis de la influencia del ciclo político-electoral en el derecho de acceso a la información pública por dos motivos: (a) el municipio reguló la LAI a fines de 2012 y, por lo tanto, la transición de gestiones ocurrida entre 2016 y 2017 puede ser considerada la primera en la cual la cultura de acceso a la información ya estaba relativamente estabilizada, tanto entre los servidores como entre los ciudadanos que usan el Servicio Electrónico de Información al Ciudadano (e-SIC); (b) la transición se dio entre partidos con un fuerte pasado histórico de oposición en Brasil y, principalmente, en el municipio de Sao Paulo (PT y PSDB)⁵, ocurriendo cambios relevantes en los equipos de gobierno y en las estructuras institucionales.

Dentro de esa realidad, tres pueden ser consideradas las principales diferencias ocurridas en relación a la estructura de acceso a la información recientemente implementada en el municipio: en el período pre-electoral, el cambio en el

⁵ Partido de los Trabajadores (PT) y Partido de la Socialdemocracia Brasileña (PSDB), en traducción libre.

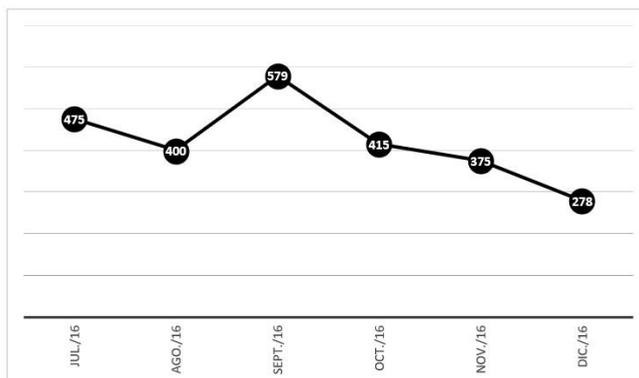
número y en el contenido de los pedidos de acceso a la información; en el período pos-electoral, la alternancia de los servidores municipales con acceso al Sistema e-SIC; después del cambio de gestión, nuevos comportamientos respecto a los plazos de respuesta y al contenido de las respuestas.

4.1. Cambio en el número de pedidos y en el contenido de los pedidos de acceso a la información

En la investigación realizada en 2011, con los servidores públicos federales, el tercer aspecto negativo más citado en relación a la LAI fue el “uso político de las informaciones” obtenidas (DaMatta, 2011: 9). En el municipio de Sao Paulo, hay fuertes indicios de que los pedidos de acceso a la información contribuyeron directamente para la elaboración de los programas de gobiernos de los candidatos al Ejecutivo y al Legislativo, y para los debates políticos pre-electorales: el aumento del número de pedidos en el inicio de las campañas electorales y el cambio de contenido de los pedidos de acceso a la información. En relación al primer punto, el mayor número de pedidos de acceso a la información ya registrado en el Sistema e-SIC en el segundo semestre de 2016 fue en septiembre

(ver Gráfico 1), justamente en el mes anterior a las elecciones y durante el periodo de propaganda electoral gratuita. De la misma manera, el sistema registró una disminución en los pedidos de acceso a la información poco después de las elecciones. Esto da indicios de que lo que se buscaba en el e-SIC en el período pre-electoral eran informaciones que podrían ser utilizadas durante la competición electoral.

GRÁFICO 1 – SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (ALCALDÍA DE SAO PAULO, JUL.-DIC., 2016)



Fuente: Elaboración de los autores

Junto al aumento del volumen de pedidos de acceso a la información registrados en el mes de septiembre de 2016, el análisis mostró una modificación en el contenido de las solicitudes realizadas. Las preguntas amplias, invocando los resultados de las políticas públicas obtenidos desde el inicio de 2013, se sobrepusieron a las preguntas de carácter más específico, más usuales en los meses anteriores. Los pedidos de acceso a la información registrados en el segundo semestre de 2016 presentan un contenido más general de lo que los pedidos registrados en los períodos anteriores. Creció el número de pedidos buscando informaciones exhaustivas, tanto temporalmente como en relación a las informaciones que eran buscadas. Se convirtió en muy usual, por ejemplo, la apertura de pedidos solicitando todas las informaciones disponibles sobre determinada política pública en un período temporal mayor de lo normal (últimos cuatro años, por ejemplo).

4.2. Alternancia de los servidores municipales con acceso al e-SIC

El Decreto n. 53.623/2012 estableció que la responsabilidad por las informaciones entregadas por el e-SIC y la responsabilidad por la coordinación de los equipos que operan con el sistema en cada uno de los órganos de la Alcaldía Municipal de Sao Paulo es de los directores de los gabinetes, no habiendo ninguna determinación legal o ningún otro requisito para el registro de los servidores que manejan el e-SIC en cada órgano de la alcaldía. La operación del Sistema e-SIC asume, así, un carácter más político que técnico. Como los directores de los gabinetes son cargos políticos, indicados directamente por las autoridades máximas de cada órgano, es normal que, en el cambio de gestores de más alto nivel, se cambie todo el equipo más próximo del gabinete.

Para tener una idea de cómo el cambio de gestión altera el equipo que accede el Sistema e-SIC, de los 192 servidores que accedieron el sistema en los meses de abril, mayo, junio y julio de 2017, 108 (56,25%) tuvieron su primer acceso a partir del mes de enero de 2017, o sea, en la nueva gestión.

Con la transición de gestiones, todo el entrenamiento ofrecido por la Contraloría General del Municipio a la red de servidores que actuaban en el Sistema e-SIC en la gestión 2013-2016 tuvo que ser ofrecido nuevamente a los nuevos equipos que pasaron a operar el sistema. Aun así, el período de transición y la integración de las habilidades para la operación del sistema acabaron provocando cambios en los indicadores de calidad relativos al acceso a la información. Un ejemplo es la cuestión de la anonimización de las respuestas: el número de pedidos cuyas respuestas del órgano indicaba el nombre del solicitante en 2017 es mayor que el número de pedidos cuyas respuestas resguardaban los datos personales del solicitante.

4.3. Nuevos comportamientos en relación a los plazos y al contenido de las respuestas

Al mirar los plazos y contenidos de las respuestas ofrecidas en el primer semestre de 2017, es posible percibir dilataciones en los plazos y un cambio en el contenido de las respuestas.

Debido al periodo de formación de los nuevos equipos de la nueva gestión (incluso en algunas alcaldías regionales el nombramiento de las jefaturas de gabinete solamente se concretizó en el mes de marzo de 2017) algunos órganos no consiguieron atender los pedidos de acceso a la información en el plazo máximo exigido por la ley federal, o sea, en 20 días, prorrogables por otros 10, en el caso de que haya alguna justificación específica. Con ello, aumentó el número de pedidos encaminados a la 2ª Instancia de apelación por Recurso de Oficio, como se puede ver en la Tabla 1.

TABLA 1 – TOTAL DE PEDIDOS RECIBIDOS, PEDIDOS CON PLAZOS DE RESPUESTA PRORROGADOS Y PEDIDOS QUE NECESITARON DE APELACIÓN POR RECURSO DE OFICIO

	TOTAL DE PEDIDOS	PEDIDOS PRORROGADOS		RECURSO DE OFICIO		1ª INSTANCIA		2ª INSTANCIA		3ª INSTANCIA	
1er TRI/2016	1333	189	14,2%	52	3,9%	134	10,1%	77	5,8%	19	1,4%
2º TRI/2016	1357	159	11,7%	39	2,9%	115	8,5%	64	4,7%	8	0,6%
3er TRI/2016	1454	213	14,6%	36	2,5%	126	8,7%	63	4,3%	11	0,8%
4º TRI/2016	1068	167	15,6%	54	5,1%	108	10,1%	86	8,1%	22	2,1%
1er TRI/2017	1478	277	18,7%	105	7,1%	192	13,0%	142	9,6%	12	0,8%

Fuente: Elaboración de los autores

Mientras que en el primer trimestre de 2016, 14,2% de los pedidos fueron prorrogados, de los cuales 3,9% hicieron uso de apelación por Recurso de Oficio, el período siguiente al inicio de la nueva gestión (primer trimestre de 2017) tuvo el mayor número de pedidos prorrogados, representando el 18,7% del total de pedidos, lo que incidió también en el aumento de la apelación por Recurso de Oficio, alcanzando el 7,1%. Aparte de eso, los nuevos equipos de los diversos órganos acabaron no incorporando estándares técnicos formales ya alcanzados en la gestión anterior – tal como marcas de cordialidad y firmas adecuadas a los pedidos. Por último, se nota que la propia cultura de transparencia no estaba incorporada en algunos de los gestores nuevos, tal como ocurrió en la Secretaría Municipal de Salud, cuya ausencia de respuestas a los pedidos de acceso a la

información relativos a políticas públicas de salud terminaron por despertar la atención de periodistas y organizaciones de la sociedad civil.

5. Consideraciones Finales

A partir de las tres constataciones relacionadas con la atención a los pedidos de acceso a la información, se ve una necesidad de reorganización del Servicio de Información al Ciudadano en el municipio de Sao Paulo, de modo que, en próximas transiciones de gestión, el derecho de acceso a la información no se vea influido negativamente por el ciclo político-electoral.

Entre los cambios institucionales posibles, aparecen las siguientes posibilidades. En primer lugar, para hacer frente al volumen creciente de pedidos de acceso a la información en los períodos pre-electorales, se recomienda que las informaciones relativas a todos los programas gubernamentales ya estén activamente disponibles, sin sobrecargar el equipo de servidores que trabajan con el e-SIC en esos períodos de grandes volúmenes de pedidos. Además, para que no hayan grandes alternancias con respecto a los servidores responsables de atender los pedidos de acceso a informaciones, se recomienda que sea instituida una red de funcionarios fijos mediante un sistema de concursos para que se hagan cargo del e-SIC, quienes permanecerían en su puesto, independientemente del cambio de dirección del gabinete o de la autoridad máxima del órgano. Sobre este punto, sería interesante que en todas las coordinaciones técnicas de todos los órganos del gobierno municipal hubiese por lo menos un servidor con capacidad técnica para tratar las demandas de información. Por último, para no empeorar la calidad de las respuestas, sea en su contenido, sea en la no atención a los pedidos de acceso a la información, se recomienda aplicar las sanciones ya previstas en la regulación municipal y federal a los gestores que no cumplan la legislación.

Este estudio exploratorio tiene como principal limitación la necesidad de hacer un análisis más profundo de las cuestiones aquí planteadas. En relación al caso estudiado, se percibe la necesidad de hacer un análisis cualitativo y cuantitativo de los pedidos de acceso a la información a lo largo del tiempo y de usar medidas estadísticas para verificar si los impactos de los ciclos político-electorales son realmente significativos dentro de todo el universo de pedidos ya registrados a la Alcaldía Municipal de Sao Paulo. En relación a otros gobiernos, se nota la necesidad de analizar otros casos y otras legislaciones, con el fin de buscar, dentro de la realidad nacional, gobiernos que ya tengan instituciones más preparadas para tratar con la transición de gestiones, típicas del sistema electoral brasileño.

6. Referencias Bibliográficas

- ANGÉLICO, F.; TEIXEIRA, M. A. C., (2012), “Acesso à informação e ação comunicativa: novo trunfo para a gestão social”, en *Desenvolvimento em Questão*, Ano 10 (jan-/dez.), pp. 7–27.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA., (2011), Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, Brasília.
- CAVALCANTE, P. L. C., (2011), “Os determinantes das políticas públicas: uma revisão de literatura”, en XXXV Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, pp. 1–17.
- DAMATTA, R., (2011), Pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimentos e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro, Brasília.
- ORAIR, R. O.; GOUVÊA, R. R.; LEAL, É. M., (2014), Ciclos políticos eleitorais e investimentos das administrações públicas no Brasil, IPEA, Rio de Janeiro.
- PEREIRA, T. C., (2016), A formação da agenda da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: o papel do executivo e o controle da burocracia pública, USP, São Paulo.
- VASCONCELOS, R. D. de; FERREIRA JÚNIOR, S.; NOGUEIRA JÚNIOR, R. P., (2013), “A dinâmica da execução orçamentária federal do Brasil sob a ótica dos ciclos políticos eleitorais, 1985-2010”, en *Economia Aplicada*, 17 (3), pp. 325–354.
- VICENTE, E. F. R.; NASCIMENTO, L. S. do., (2012), “A efetividade dos ciclos políticos nos municípios brasileiros: um enfoque contábil”, en *Revista de Contabilidade e Organizações*, 6 (14), 106–126.
- VIDEIRA, R. A. (2010). Ciclos políticos no Brasil, FGV, São Paulo.

