



EL PAPEL DE LAS DEFENSORÍAS EN LA COMUNICACIÓN PÚBLICA DEL PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL: UN ESTUDIO DEL CASO EN LA REGIÓN DEL ALTO TIETÊ/SP

Aline Camargo¹

Resumen: La Ley de Acceso a la Información trae importantes implicaciones para la Comunicación Pública, incluida la necesidad de implementar defensores del pueblo municipales. La tecnología puede ser un aliado de la Administración Pública al ofrecer a los ciudadanos herramientas en línea para acceder a la información y el derecho al ejercicio de la ciudadanía. Con el fin de presentar elementos para el debate sobre el rol de las Defensorías Públicas Municipales y demostrar la cantidad y condiciones de las Defensorías Municipales existentes en la región del Alto Tietê, la investigación utilizó revisión de literatura, relevamiento documental, investigación exploratoria y aplicación de cuestionarios. El bajo número de defensores del pueblo en los ayuntamientos (presente en solo el 30% de las ciudades analizadas) indica la posibilidad de mejora y la necesidad de cumplir con las leyes que determinan su obligación, en el contexto de la LAI y la Ley N ° 13.460. Sin agotar el tema, pero para iniciar un debate sobre su importancia, parece que la comunicación entre gobierno y gobernados necesita ser elaborada para permitir la expresión de las demandas de la población y, al mismo tiempo, constituir formas de legitimación de los objetivos, políticas y criterios de gestión de los gobiernos. A partir de los resultados encontrados en la investigación, se observaron dificultades de los profesionales involucrados en el tema y brechas en la aplicación de la ley.

Palabras clave: comunicación pública; Ley de Acceso a la Información; ombudsman; Poder Legislativo.

1 Introducción

Con la creciente demanda de la sociedad brasileña por la transparencia en la gestión pública, sobre todo después de la promulgación de la Ley de Acceso a la Información (en noviembre de 2011 – BRASIL, 2011), el papel de las defensorías públicas se destacó en el relacionamiento de los diversos organismos de la administración pública con el ciudadano usuario de los servicios prestados. En este nuevo escenario, la población pasa a comprender que el ciudadano tiene derecho al acceso a la información y que la administración pública tiene el deber de garantizar y facilitar ese acceso, prestando, con eficiencia, información rápida, precisa y de calidad a toda la sociedad, utilizándose activamente de los instrumentos de comunicación pública disponibles para asegurar la exigida transparencia.

En ese escenario, surgen varias indagaciones sobre la responsabilidad de los organismos públicos en viabilizar el acceso a la información por medio de instrumentos viables para toda la población. Para el presente estudio, a partir de las actividades ejercidas en las áreas de Comunicación, Derecho e Investigación Científica por los autores, fue seleccionado el siguiente problema de investigación: ¿De qué manera han actuado las defensorías del Legislativo

¹Doctora en Medios y Tecnología. Docente del curso de Periodismo Universidad Federal de Uberlândia.

Municipal de las ciudades de la región de Alto Tietê?

Este artículo tiene como objetivo proponer el debate sobre el papel de las defensorías municipales en el proceso de comunicación social del Poder Legislativo brasileño. La intención es discutir las contribuciones de esa importante herramienta de participación popular y promoción de la ciudadanía para la mejora de la comunicación pública realizada por las cámaras municipales, más específicamente, en las ciudades de la región del Alto Tietê (Arujá, Biritiba Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel y Suzano), a partir de un abordaje exploratorio sobre la existencia y la funcionalidad de las defensoría en esa región. Esa reflexión es necesaria en el actual escenario, marcado por la exigencia de mayor transparencia en la administración pública.

En ese recorrido, el texto pasa por los siguientes objetivos específicos: i) realizar un relevamiento acerca de la existencia de canales de defensoría en las ciudades de la región de Alto Tietê; ii) verificar qué canales son utilizados por la defensoría; iii) verificar la existencia y la disponibilidad de informes sobre el progreso de la defensoría. Para alcanzar tales objetivos, fueron aplicadas dos técnicas: i) investigación exploratoria en los portales de las Cámaras Municipales de las ciudades mencionadas y ii) aplicación de cuestionario electrónico.

En este sentido, es necesario conceptualizar términos, como: comunicación pública, transparencia, Ley de Acceso a la Información, así como los documentos legales que abordan la institucionalización de las defensorías municipales, específicamente en el Poder Legislativo.

En 2017, la Ley 13460/2017 vino a reglamentar la implementación de las defensorías en los organismos públicos (administración directa e indirecta) en ámbito federal, estadual y municipal y dispuso su funcionamiento. La misma ley indicó plazos para que todos los organismos se adaptasen a sus reglamentos.

Sin embargo, los plazos terminaron en 2019 y los resultados de la presente encuesta indican que la mayoría (70%) de los municipios encuestados aún no implementaron formalmente las defensorías como prevé la legislación. Así, se verifica un vasto campo para nuevos estudios de instrumentos de participación del ciudadano en el ejercicio de la democracia brasileña según los preceptos de la LAI.

2 Comunicación Pública, transparencia y participación

El concepto de comunicación pública se refiere a la comunicación realizada en el espacio público democratizado, con la discusión de temas de interés público y la participación de diversos actores sociales, entre ellos: gobierno, empresas, tercer sector y sociedad civil (MATOS, 2009). Brandão conceptúa la comunicación pública como “el proceso comunicativo que se instaura entre el Estado, el gobierno y la sociedad con el objetivo de informar para construir la ciudadanía” (BRANDÃO, 2007, p. 10).

Con el objetivo de disminuir la distancia entre instituciones y ciudadanos, la

comunicación pública involucra el proceso de interlocución que da origen a una esfera pública de “diálogo y debate entre Estado, gobierno y sociedad, en la cual temas de interés colectivo y intereses plurales son discutidos y negociados” (MATOS, 2009, p. 101).

En este contexto, la comunicación pública debe ser pensada como proceso político de interacción “en el cual prevalecen la expresión, la interpretación y el diálogo contruidos en una esfera pública inclusiva y participativa” (MATOS, 2009, p. 105). Entre las funciones de la comunicación pública se destacan: a) informar (llevar al conocimiento, tener en cuenta y valorar); b) oír las demandas, las expectativas, las preguntas y el debate público; c) contribuir para asegurar la relación social (sentimiento de pertenecer al colectivo, toma de consciencia del ciudadano como actor); d) acompañar los cambios, tanto los de comportamiento como los de organización social.

Para Matos (2009, p. 127), “la inclusión de la comunicación en la acción pública es un criterio de la democracia: la buena comunicación de instituciones públicas requiere transparencia, calidad en los servicios ofrecidos y respeto al diálogo”. Al afirmar que la comunicación pública necesita involucrar al Estado, gobierno y sociedad, Matos (2011, p. 45) admite la necesidad de la participación de la sociedad y de sus segmentos “no solo como receptores de la comunicación del gobierno, sino principalmente como productores activos en el proceso comunicacional”. Para que los actores sociales tengan espacio efectivo en el proceso comunicativo, es necesario crear canales de discusión y deliberación capaces de viabilizar la formulación de demandas y, a partir de eso, la implementación y el acompañamiento de políticas públicas que afecten al ciudadano: “la comunicación pública exige la participación de la sociedad (...) no solo como receptores de la comunicación del gobierno y sus poderes, sino también como productores activos del proceso” (MATOS, 2011, p. 52).

Sin embargo, la comunicación pública debe ser pensada como un proceso político de interacción, en el cual prevalecen la expresión, la interpretación y el diálogo contruidos en una esfera pública inclusiva y participativa. Es preciso resaltar que el entendimiento de la comunicación pública como dinámica dirigida a los cambios comunicativos entre instituciones y sociedad es relativamente reciente. Así, la idea orientadora del concepto de “comunicación pública” busca incluir a los actores sociales emergentes en la esfera pública.

La comunicación pública también ejerce importante papel en el proceso de *accountability* (responsabilización del Estado), en que la visibilidad está asociada a la credibilidad, sea en el actor o en el proceso político: “el Estado cumple los principios de la comunicación pública regida por el interés público al informar, explicar, disponibilizar, entrenar, habilitar, oír y contribuir para el ejercicio de la ciudadanía” (WEBER, 2011, p. 105).

En este sentido, las acciones comunicativas, intensificadas por el poder de difusión y interactividad de internet, pueden adquirir el papel de otorgar más transparencia y *accountability*, entendida como responsabilización del Estado ante las políticas que diseña y

ejecuta: “los avances de las tecnologías de información y comunicación han sido determinantes para la búsqueda de nuevas formas de *accountability* en las relaciones entre el Estado y la sociedad, y hasta como recurso interactivo para el conocimiento y debate de las cuestiones de interés público” (MATOS, 2006, p. 72). La prestación de cuentas (o *accountability*) muestra como la transparencia fue transformada en categoría normativa. Aunque exista la idea de *accountability* atribuida a la responsabilización del Estado y a la transparencia, es sabido que “la capacidad de supervisión de los constituyentes sobre sus representantes es reducida, debido a factores que incluyen la complejidad de las cuestiones públicas, el poco incentivo a la calificación política y el control sobre la agenda”, como explica Miguel (2005, p. 28); mismas razones citadas como desmotivadores de la participación (CAMARGO, 2020).

Aunque las tecnologías estén cambiando la forma de hacer política, continuamos con las instituciones del siglo XIX, que ya no tienen capacidad de canalizar de forma real las necesidades de aquellos que representan. Tal escenario genera movilizaciones políticas que buscan una nueva configuración político-social. Al mismo tiempo, en los márgenes del poder actual, surgen nuevas formas de hacer política, con base en la confianza mutua, en la colaboración y en el establecimiento de derechos de ciudadanía a partir de la cultura participativa.

En este escenario, tecnologías sociales, descentralizadas y abiertas, actúan como herramientas de inclusión, educación y participación y hay un movimiento de apropiación de tecnologías para la acción colectiva. Así, hay nuevas formas de acción colectiva con infraestructura de movilización del ciudadano que transforma la indignación en insurgencia.

El siglo XXI presenta la política aislada de la sociedad. Líderes tradicionales, partidos políticos e instituciones públicas sufren una crisis de legitimidad y credibilidad. Apatía, falta de interés en la cuestión política, caída en el número de participación electoral² y baja adhesión a partidos electorales y sindicatos, por ejemplo, son algunas de las consecuencias de la actual situación del país.

Considerada elemento central de la calidad de la democracia, la participación política ha recibido atención de encuestadores alrededor del mundo. Como afirma Norris (2001) las formas “no-convencionales” de participación, como protestas, peticiones y boicots, ganaron importancia empírica y teórica en las últimas décadas, siendo algunas de ellas hasta más frecuentes que las actividades políticas consideradas más tradicionales, como el voto y el asociativismo.

Aún con esa importancia creciente, hay relativamente pocos estudios que tratan de algunas de esas formas de acción política, especialmente en democracias más recientes, por dos razones: primero, estudios en participación política, de una forma general, son más frecuentes

² Disponible en: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/abstencao-atinge-203-maior-percentual-desde-1998.ghml>>. Acceso el: 22 dic. 2021.

en países más desarrollados. En segundo lugar, la mayoría de los estudios se limita a la participación electoral.

La comprensión sobre los determinantes de la participación es importante para entender sus consecuencias. Pensando más específicamente en el contexto brasileño, es preciso considerar en el escenario de la participación política algunas cuestiones como la desigualdad socioeconómica y el ascendente grado de desconfianza en las instituciones políticas.

3 La Ley de Acceso a la Información

La Ley de Acceso a la Información es fruto de los debates en el Consejo de Transparencia Pública y Combate a la Corrupción, organismo vinculado a la Contraloría General de la Unión (CGU). La LAI fue discutida y votada por el Congreso Nacional entre 2009 y 2011, a través del Proyecto de ley 5.228/2009, que fue convertido en la ley 12.527 (BRASIL, 2011). A partir del marco regulatorio, organismos y entidades del poder público deben poner a disposición el Servicio de Informaciones al Ciudadano, a través del cual será posible “protocolizar documentos y requerimientos de acceso a la información; orientar sobre procedimientos de acceso, indicando fecha, lugar y modo en que será realizada la consulta; informar sobre la tramitación de documentos” (BRASIL, 2017, p. 14).

La LAI determina que “es deber de los organismos y entidades públicas promover, independientemente de requerimientos, la divulgación en lugar de fácil acceso, en el ámbito de sus competencias, de informaciones de interés colectivo o general por ellos producidas o custodiadas” (BRASIL, 2011, p. 3). Para la divulgación de las informaciones queda establecida la necesidad de informar sobre: registros de gastos, informaciones de contacto, datos generales para acompañamiento de programas y acciones, así como respuestas a preguntas frecuentes de la sociedad.

La Ley prevé que “los organismos y entidades públicas deberán utilizar todos los medios e instrumentos de que se dispusieren, siendo obligatoria la divulgación en sitios oficiales de la red mundial de computadoras”. La LAI también prevé plazos, gratuidad en el suministro, excepciones (datos personales e informaciones clasificadas como confidenciales) y disponibilidad de informaciones en varios formatos y tecnologías, inclusive en direcciones electrónicas, con datos como: “direcciones y teléfonos de las unidades y horarios de atención al público; datos generales para seguimiento de programas, acciones, proyectos y obras; respuestas a preguntas más frecuentes de la sociedad”. (BRASIL, 2017, p. 15).

A partir del avance representado por la implementación de la LAI, el acceso a las informaciones públicas solamente será concretado cuando los organismos de la administración pública “organicen sus archivos, tanto en medio físico como en el virtual; divulguen esos espacios y sus servicios; y posibiliten a la sociedad, por medio de organización, comunicación y mediación dialógica, la apropiación de todos esos recursos”. (BATISTA, 2012, p. 217).

Entre los mecanismos de participación social institucionalizados por el Estado, las defensorías públicas ocupan posición destacada, al establecerse como un lugar privilegiado de escucha y defensa de los derechos de los ciudadanos, actuando en la mediación de las relaciones entre estos y la administración pública. No se trata de la única forma, sino de un robusto canal donde la comunicación pública puede ser dar de forma unilateral, informando a los ciudadanos sobre demandas de interés público.

4 Implementación de las Defensorías en los Municipios – Aspectos legales

Fruto de diversos debates ocurridos en el Poder Legislativo Municipal, así como en seminarios promovidos por la CGU, en 2017, ocurre la reglamentación de las Defensorías previstas en la LAI con el advenimiento de la Leiy13.460/2017 (BRASIL, 2017). Esa norma dispone sobre la “[...] participación, protección y defensa de los derechos del usuario de los servicios públicos de la administración pública”. Sus dispositivos contienen preceptos importantes que indican que todos los entes de la Administración, o sea, “administración pública directa e indirecta de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios” están sujetos a ella.

Así, esa legislación establece los principios básicos para el establecimiento de las Defensorías en los organismos públicos en todos los ámbitos federativos. La disponibilidad de la Defensoría viene a garantizar a los ciudadanos el derecho humano de acceso a la información previsto en la LAI y busca consolidar las expectativas de la población en cuanto al ejercicio democrático de la ciudadanía. En ese sentido, la ley establece como “usuario” cualquier “persona física o jurídica que se beneficia o utiliza, efectiva o potencialmente, servicio público” (BRASIL, 2017).

De la misma forma, ella indica que los servicios de atención al ciudadano/usuario prestados por los organismos públicos necesitan observar “(...) los principios de la regularidad, continuidad, efectividad, seguridad, actualidad, generalidad, transparencia y cortesía”. (BRASIL, 2017). Por lo tanto, en el ejercicio de la Defensoría, los organismos públicos deben prestar atención para una atención de calidad y respeto para todos los ciudadanos que acuden a ellos.

En ese aspecto, la disponibilidad de la Defensoría garantiza a los usuarios la operatividad de otros derechos previstos legalmente. En ese sentido, cabe destacar que la ley también indica que en su artículo 5º, II, la “(...) presunción de buena fe del usuario” (BRASIL, 2017). De esa forma, al analizar las manifestaciones de los usuarios, el poder público siempre debe evaluar la manifestación considerando que el usuario se encuentra en su legítimo ejercicio de derecho.

La LAI estableció también que compete a los organismos públicos el deber de la divulgación “proactiva” de informaciones, con la disponibilidad, inclusive por Internet,

independientemente de la solicitud de usuarios sobre remuneración individual de empleados/servidores/contratados. Esa es la llamada Transparencia Activa. La legislación exige también la creación de un Servicio de Informaciones al Ciudadano (SIC) que tiene como objetivo atender las solicitudes de usuarios. Esa conducta es denominada Transparencia Pasiva (BRASIL, 2017).

El Servicio de Informaciones al Ciudadano (SIC) fue creado el 16 de mayo de 2012, en el ámbito del Estado de São Paulo por el decreto estadual N° 58.052/2012 (SÃO PAULO, 2012). A partir del sistema es posible solicitar documentos y datos relativos a los organismos y entidades de la Administración Pública Paulista. Para facilitar ese procedimiento, la Contraloría General de la Unión (CGU) puso a disposición una solución online, el e-SIC:

Para que los organismos y entidades consigan seguir las reglas, plazos y orientaciones fijados por la Ley, la Contraloría General de la Unión (CGU) desarrolló el e-SIC (Sistema Electrónico del Servicio de Información al Ciudadano). El sistema funciona en internet y centraliza los pedidos y recursos dirigidos al Poder Ejecutivo Federal, sus entidades vinculadas y empresas estatales. El e-SIC está disponible en el sitio www.esic.cgu.gov.br (BRASIL, 2016).

De esa forma, los reglamentos surgidos en 2011 (LAI) y 2017 (Ley 13.460) transformaron la obligación constitucional de los organismos públicos de prestar informaciones a los ciudadanos en una oportunidad de establecer un canal directo para los usuarios para percepción de sus servicios.

En cuanto a la Transparencia Activa, los sitios necesitan, especialmente: i - presentar las informaciones de forma clara y objetiva en lenguaje accesible; ii - Viabilizar la emisión de informes en diversos formatos; iii - posibilitar el acceso por sistemas externos; iv – poner a disposición informaciones actualizadas periódicamente; v- Garantizar la integridad de los datos y formas de verificación de la autenticidad; vi - posibilitar registro de manifestaciones de los usuarios, digital y/o teléfono (BRASIL, 2017).

En cuanto a la Transparencia Pasiva, la atención de la solicitud debe ser realizada en hasta 20 días desde el registro por el usuario. El pedido registrado no necesita contener específicamente la motivación, pero debe indicar la identificación del solicitante (nombre, dirección, número de identificación válido) así como la descripción de la especificación de la información.

Las deliberaciones en cuanto al acceso negativo necesitan ser acompañadas de la justificación del organismo solicitado. En ese caso, el usuario puede interponer un recurso que debe obedecer al artículo 15 de la LAI: “En el caso de denegación de acceso a informaciones o a las razones de la negativa del acceso, podrá el interesado interponer recurso contra la decisión en un plazo de 10 (diez) días a contar desde su conocimiento”. (BRASIL, 2017). Ese recurso debe ser apreciado como mínimo por una instancia superior al organismo que negó la prestación

de la información antes de ser apreciado por la Contraloría General de la Unión:

Art. 16 [...]. § 1º El recurso previsto en este artículo solamente podrá ser dirigido a la Contraloría General de la Unión después de sometido a la apreciación de por lo menos una autoridad jerárquicamente superior a aquella que dictó la decisión impugnada, que deliberará en el plazo de 5 (cinco) días (BRASIL, 2017).

El derecho de acceso, según la LAI, no incluye datos confidenciales como fiscales, bancarios, o judiciales, por ejemplo. Son ejemplos de pedidos de acceso a información que pueden ser negados: I - genéricos; ii - irracionales; iii - desproporcionales; o iv - que exijan trabajos adicionales de análisis o tratamiento de datos externo al organismo solicitado (BRASIL, 2017). Los servicios, sin embargo, deben ser prestados de forma gratuita, excepto en el caso de solicitudes de copias de documentos o archivos guardados en medios (BRASIL, 2011).

La ley también señaló un plazo para que los organismos públicos se adapten a su contenido, según lo siguiente:

Art. 25. Esta Ley entra en vigor, a partir de su publicación, en:
I- trescientos sesenta días para la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios con más de quinientos mil habitantes;
II- quinientos cuarenta días para los Municipios entre cien mil y quinientos mil habitantes; y
III- setecientos veinte días para los Municipios con menos de cien mil habitantes (BRASIL, 2017).

En vigor desde 26 de junio de 2017, los plazos para que los municipios se adapten a sus preceptos finalizaron en 2019. Se desprende de la LAI que el papel de las defensorías consiste, por lo tanto, en resumen: i – interpretación de las diferentes formas de manifestación del usuario como pretensiones legítimas, previstas en ley; ii – tratamiento de los ciudadanos, sin ninguna distinción, como sujetos de derechos; iv - respuestas a las manifestaciones de forma adecuada y cumpliendo los plazos previstos; v – confección de informes sobre los resultados alcanzados (BRASIL, 2011).

La legislación permite que las Defensorías de los organismos públicos pueden actuar con: i - pedido de información en el SIC – realizando el protocolo, envío al área responsable, monitoreando plazos y verificando el trámite interno de la solicitud; ii - elaboración de respuestas al solicitando – ayudando a los organismos internos en la confección y trámite de la respuesta señalando en caso de negativa de la información, si los requisitos del artículo 16 de la LAI fueron cumplidos; iii - organismo indicado para el protocolo de recurso – monitoreando el trámite y ayudando en la elaboración del informe a la autoridad jerárquicamente superior para análisis del mérito; iv - respuestas a los recursos – monitoreando el plazo del tiempo de las respuestas y el análisis de los pedidos, también de acuerdo con la LAI; v - informes – confección de los informes trimestrales para monitoreo, elaboración y cumplimiento de los

plazos; vi - encuestas de satisfacción – con la elaboración de datos consolidados sobre preguntas más frecuentes y/o motivos de mayor incidencia de negativa (BRASIL, 2017).

En ese sentido, los mayores desafíos para implementación de los dispositivos de la LAI y de las Defensorías en los municipios son: i- el cambio de cultura de los agentes públicos en cuanto a disponibilidad de las informaciones tanto de forma proactiva (Transparencia activa) como en la atención de las manifestaciones (Transparencia pasiva); ii – detalle de las respuestas en el retorno de las manifestaciones indicando exactamente el tiempo de respuesta en las informaciones solicitadas; iii – mejora de los sistemas de información mejorando la gestión de los trámites y extracción de informes (BRASIL, 2017).

5 La contribución de las tecnologías digitales

Se considera el potencial de internet en ofrecer variedad de informaciones, reducir costos de participación política y permitir que diferentes participantes puedan incluirse en el diálogo a partir del intercambio de e-mails, chats y grupos electrónicos de discusión. Internet representa un medio de comunicación con interacción sin precedentes, cuando es comparada a los medios tradicionales. La red representa un medio por el cual el público (representados) y los políticos (representantes) pueden comunicarse, intercambiar informaciones, consultar y discutir, directamente, de forma rápida y con menos burocracia.

En la sociedad civil, no hay dudas de que las comunidades virtuales están creando plataformas adicionales importantes para la participación política. Sin embargo, se buscó discutir en este capítulo la función de internet como esfera pública virtual y su posible impacto. Las TICs son el principal motor de la modernización del gobierno y sirven como tecnologías mediadoras para apoyar la interacción entre los gobiernos y los ciudadanos. El objetivo del uso de tecnologías de mediación en el gobierno del sector público es traer mayor transparencia, aumentar la participación de los ciudadanos en la formulación de políticas públicas, aumentar la colaboración con los ciudadanos comunes y hacer al sector público más eficiente y transparente. Así, la comunicación por intermedio de la computadora ofrece una alternativa para la comunicación en masa y su flujo lineal de informaciones, proponiendo una comunicación en dos vías, más plural y democrática (CAMARGO, 2016).

Con el aumento de la complejidad del gobierno, los formuladores de políticas deben permitir el libre acceso a los datos, a fin de involucrar a los ciudadanos y promover la responsabilidad y la eficiencia. Pero el acceso va más allá de la mera disponibilidad de los datos: “Los ciudadanos deben saber dónde encontrar los datos que juzgan relevantes y deben entender lo que está frente a ellos; por lo tanto, organización, presentación y contexto son elementos fundamentales para la transparencia efectiva” (LBJ, 2010, p. 11).

De acuerdo con Spigner et al (2012, p. 23), el término transparencia se refiere a la idea de que la información está disponible de manera muy organizada y accesible. “Cuando la

información del gobierno se pone a disposición para una amplia gama de partes interesadas la comunicación es facilitada, lo que puede llevar a la mejora de las decisiones de gestión, de recursos y de políticas”.

Así, un mayor nivel de transparencia puede llevar a una mayor responsabilización, produciendo los resultados que los ciudadanos buscan. En el documento sobre transparencia de la LBJ (2010, p 7-8) cuatro principios son presentados como orientaciones para la promoción de la transparencia: 1) Público significa online: “sean cuales fueran las informaciones que posee el gobierno, todos los datos que la gestión se comprometa a hacer públicos deben tener acceso online garantizado”; 2) Los datos suministrados deben ser utilizables: “datos sobre presupuestos y gastos son fundamentales para la rendición de cuentas, participación y educación pública, pero solo en la medida en que son utilizables”; 3) Los datos deben acompañar el dinero. La publicación de datos de presupuesto y gastos online puede unificar la comprensión de los ciudadanos, evaluación y participación en el gobierno, pero “solamente si ellos son capaces de seguir el presupuesto del Estado y sus gastos”; 4) Transparencia permite la participación, incentiva la colaboración, y aumenta la eficiencia.

Noveck (2009, p. 121) resalta que la información debe ser transparente: accesibles, buscable y usable: a) volver la información accesible: las políticas de transparencia del gobierno se esfuerzan para volver los datos más disponibles online y, así, crear una mayor responsabilidad para el público. Antes las personas pueden buscar influenciar las decisiones políticas, ellos necesitan saber que decisiones están siendo tomadas; b) volver la información buscable: la navegabilidad general del sitio, la consistencia e integridad de los datos; c) Volver la información utilizable: más datos no siempre significa datos más utilizables. “El consumo puramente pasivo no es suficiente, es preciso liberar datos estructurados, en formatos abiertos de lectura, para que puedan ser reutilizados, manipulados y visualizados por terceros” (NOVECK, 2009, p. 124).

Spigner et al. (2012, p. 20) afirman que “el mayor acceso a la información a través de las TICs permite mayor transparencia, aumentando así la responsabilidad y la eficacia del gobierno”. Así, la necesidad de que los ciudadanos sean participantes activos en el gobierno es inherente a los ideales democráticos. Muchas veces, por desconocer los mecanismos de acceso a las estructuras burocráticas, los ciudadanos se desvinculan de los asuntos públicos.

Las innovaciones tecnológicas posibilitan gradualmente un ambiente nuevo, nuevos estándares de comportamiento y consumo y profundas modificaciones culturales. Los cambios posibles por el uso de nuevas tecnologías reconfiguran la vida de las personas y la forma como se relacionan.

Neil Postman buscó llamar la atención de los científicos en cuanto al culto desmedido a la tecnología, en su obra *Tecnópolis: la rendición de la cultura a la tecnología* (POSTMAN, 1994). Su texto representó una alerta al hecho de que, en la evolución de una sociedad centrada

en la técnica para el modelo de “tecnópolis”, o sea, un modelo que es centrado en la tecnología, sería imperioso resguardar el sentido del ser humano y su lugar central en la cultura. El autor intenta clasificar las sociedades en tres momentos de evolución: herramientas, tecnocracia y tecnópolis, y se vale de esa división para un análisis, sobre todo ideológico, que pasa por las ventajas de cada nivel de desarrollo, pero alerta, sobre todo, en cuanto a los posibles problemas vislumbrados por él en relación al entusiasmo cético con los avances tecnológicos.

El hecho de que la vida de las personas cambie por la tecnología es encarado como algo natural, y que las personas deben ser tratadas a veces como si fuesen máquinas es considerado como condición necesaria y lamentable del desarrollo tecnológico. Pero, en las tecnocracias, esa condición no es tenida como filosofía de la cultura. La tecnocracia no tiene como objetivo un gran reduccionismo, en el cual la vida humana deba encontrar su sentido en la maquinaria y en la técnica. Tecnópolis tiene. (POSTMAN, 1994, p. 61).

Al presentarnos los matices de las tecnologías del pasado y del presente, McLuhan señaló, con el conjunto de su obra, que los medios de comunicación, notablemente los masivos, y la tecnología influyen cambios físicos y mentales en el hombre y, por consiguiente, alteran comportamientos, patrones y la cultura. Si en la Primera Revolución Industrial la sociedad contaba con un mundo lineal, continuo y mecánico, el nuevo mundo se muestra audio táctil y electrónico (MCLUHAM, 1974).

Ya que la sociedad contemporánea se presenta cada vez más conectada y la movilidad digital permite la interacción en tiempo real con personas en (casi) todo el mundo, según el mismo autor, el hombre se enfrenta con una característica individualizada, en contrapunto a la antigua sensación de pertenencia a una civilización o cultura solamente.

Las concepciones teóricas sobre la interfaz entre ciudadanía y nuevas tecnologías de la información señalan la emergencia de un nuevo modelo de mediación social marcado por la singularidad de sus agentes y un nuevo marco de contradicciones que atraviesan la nueva división internacional del trabajo, así como los procesos de acceso y apropiación de la tecnocultura, que muestran la centralidad de la información en las políticas de representación contemporánea.

Son plurales las experiencias de demandas de derechos que han utilizado las tecnologías digitales, como los movimientos 15M, en España, Cinco Estrellas en Italia, Yo soy 132 en México y #Vempraruá, en Brasil; solo para citar algunos ejemplos. Estos nuevos procesos de utilización de las tecnologías digitales muestran la actuación de grupos conectados en un proceso de reconfiguración del ecosistema cultural, político y mediático entorno de las redes distribuidas de información y conocimiento.

En este sentido, la teoría crítica de la mediación es impelida a definir nuevos abordajes conceptuales y una ecología del saber comunicacional pensada a partir de maneras marginales (no dominantes), considerando la centralidad del trabajo inmaterial y de las nuevas tecnologías

digitales en los procesos de participación y convivencia ciudadana.

La posibilidad abierta y ampliada por los usos y apropiaciones de las nuevas tecnologías digitales señalan la ruptura de la producción mediática masiva. Así, la centralidad de la comunicación y de las nuevas tecnologías se presenta como vectores de las nuevas formas de sociabilidad, nuevos procesos de desarrollo y construcción colectiva que trascienden las formas asimétricas de globalización y mercantilismo, características primordiales del capitalismo.

Frente al Capitalismo Cognitivo, la apropiación social de las nuevas tecnologías de información y comunicación tiende a derrumbar un sentido centralista y acceder a una lógica en la cual la interconectividad se encuentra con los esfuerzos individuales y colectivos de cohesión.

6 Metodología

Para concluir debidamente las cuestiones hasta entonces señaladas se optó por una metodología para contemplar y abordar adecuadamente los mecanismos de acceso a informaciones que disponen los ciudadanos de los municipios encuestados. Siguiendo los parámetros de Gil (2002), toda investigación tiene como objetivo consolidar y agrupar de forma consistente los conocimientos para el avance de la ciencia. De esa forma, en cuanto a sus objetivos, el presente estudio es clasificado como exploratorio, que según el mismo autor, se trata de “[...] investigaciones que tienen como objetivo proporcionar mayor familiaridad con el problema, con vistas a volverlo más explícito o para constituir hipótesis” (GIL, 2002, p. 41).

En cuanto a los procedimientos técnicos utilizados, la investigación se dividió en tres etapas:

(i) Relevamiento bibliográfico en trabajos publicados sobre el tema, tales como artículos y libros y que según Gil (2002, p. 45), su “[...] principal ventaja [...] reside en el hecho de permitir al investigador la cobertura de una gama de fenómenos mucho más amplia que aquella que podría investigar indirectamente”;

(ii) Investigación documental en la legislación nacional vigente sobre los mismos temas investigados, y que según Gil (2002, p. 45), “[...] se vale de materiales que no reciben aún un tratamiento analítico, o que aún pueden ser reelaborados de acuerdo con los objetos de la investigación”. En la realización de la investigación documental se buscó alinear lo que fue encontrado en la bibliografía con los dispositivos vigentes en las leyes relevadas;

(iii) Estudio de campo, que según Gil (2002, p. 57): “(...) buscan profundizar mucho más las cuestiones propuestas que la distribución de las características de la población según determinadas variables”. Así, el estudio del grupo de municipios seleccionados se dio por la obtención de datos en sitios de las Cámaras Municipales, y en entrevistas realizadas por teléfono así como con la aplicación de cuestionarios; etapas realizadas entre los meses de marzo y junio de 2021.

Por tanto, a fin de responder al problema de investigación propuesto en este artículo, fue realizada la investigación exploratoria, seguida de la aplicación de un cuestionario electrónico (elaborado con la herramienta Google Forms) con el objetivo de mapear no solo la existencia de las Defensorías, sino también su funcionalidad, la existencia de informes, los sectores y profesionales involucrados, así como los tipos de canales de atención ofrecidos a la población.

El análisis de las respuestas fue realizada de forma cuantitativa (a partir de la aplicación de los cuestionarios electrónicos sobre la existencia y la actuación de las defensorías – Cuadro 1) y cualitativa, (por análisis de contenido en cuanto a las respuestas del cuestionario indicadas en el Cuadro 2).

7 Recorte de investigación: región de Alto Tietê

Como recorte para aplicación de la metodología fue seleccionada la región del Alto Tietê localizada alrededor de la naciente del Rio Tietê, en el estado de São Paulo y abarca 10 municipios: Arujá, Biritiba Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel y Suzano, totalizando, de acuerdo con el IBGE (2019), 1.599.196 habitantes. La elección fue realizada por la posición estratégica de la región en el Estado de São Paulo, considerando que aunque se trate de una región metropolitana cercana a la capital, se configura como una región con población más necesitada (MACIEL, 2020). La región recibe ese nombre en razón de la localización geográfica de las ciudades. El Rio Tietê nace en el municipio de Salesópolis y recorre parte de esos municipios antes de llegar a la ciudad de São Paulo Capital.

En la siguiente tabla se presenta el perfil sociodemográfico de las ciudades investigadas:

Tabla 1– Perfil demográfico de las 10 ciudades que componen la región del Alto Tietê/SP

Municipio	Población	Área (km²)	Densidad Demográfica (hab./km²)	IDH	PIB per capita (R\$)
Arujá	89.824	97,4	767,77	0,784	19.017
Biritiba- Mirim	32.598	316,7	90,21	0,712	7.660
Ferraz de Vasconcelos	194.276	30	5.692,55	0,738	8.105
Guararema	29.798	270,4	95,60	0,731	14.024
Itaquaquecetuba	370.821	81,7	3.935,75	0,714	7.245
Mogi das Cruzes	445.842	725,0	533,90	0,783	18.064
Poá	117.452	17	6.172,24	0,771	18.866
Salesópolis	17.139	425,8	36,72	0,732	7.916

Santa Isabel	3.809	361,4	139,59	0,738	13.278
Suzano	297.637	205,8	1.275,43	0,765	18.952
Totales	1.599.196	2.531,20	1.873,97 (promedio)	0,746 (promedio)	13.312, 7 (promedio)

Fuente: elaboración propia, 2021.

8 Presentación y discusión de los resultados

A partir de la investigación exploratoria fue posible verificar que solo 3 de las 10 (o sea, 30%) cámaras municipales que componen la muestra poseen defensoría actualmente. Aún así, solo 1 de ellas (10%) presenta informes de las solicitudes de informaciones, así como registros de elogios, reclamos, sugerencias o denuncias.

Fue verificado que todos los sitios de las Cámaras Municipales de las 10 ciudades del Alto Tietê ponen a disposición dirección electrónica (enlace) para pedidos de información en el e-SIC. A pesar de que el sistema está presente en todas las Cámaras analizadas, no hay informe sobre los pedidos de información, sus respuestas o plazos. En el siguiente cuadro, es posible verificar la compilación de los datos de forma completa.

Cuadro 1 – Relevamiento Defensoría Poder Legislativo Municipal Región del Alto Tietê/SP

Municipio	¿Tiene Defensoría?	Canales de atención	¿Pone a disposición informe?	¿Tiene e- Sic?	¿Pone a disposición informe de pedidos por el Sic?
Arujá	Si	Presencial Teléfono Online (sitio fuera del aire)	Sitio fuera del aire	Si	No
Biritiba Mirim	No	-	-	Si	No
Ferraz de Vasconcelos	No	-	-	Si	No
Guararema	No	-	-	Si	No
Itaquaquecetuba	No	-	-	Si	No
Mogi das Cruzes	No	-	-	Si	No
Poá	No	-	-	Si	No
Salesópolis	Si	Presencial Teléfono Online	Si (informes trimestrales)	Si	No

Santa Isabel	No	-	-	Si	No
Suzano	Si	Presencial Teléfono	No	Si	No

Fuente: elaboración propia, 2021.

Después del análisis exploratorio, fueron aplicados cuestionarios electrónicos (Google Forms) para verificar, entre otras cuestiones, el perfil del responsable por la Defensoría, así como la existencia de informes y las principales dificultades encontradas en el desempeño de su función. Los cuestionarios fueron respondidos por los asesores de prensa de las respectivas Cámaras, todos periodistas.

Para la pregunta en cuanto a las principales dificultades fueron recibidas 4 respuestas que están descritas en el siguiente cuadro:

Cuadro 2 – Principales dificultades relatadas

Dificultad de los ciudadanos en formular preguntas.
Dificultad en saber para qué sector enviar las preguntas/elogios/reclamos, etc.
Dificultad en recibir respuestas de los sectores responsables.
Falta de capacitación/habilidad para ejercer la función.

Fuente: elaboración propia, 2021.

Se observa, por tanto, que en la región investigada el número de defensorías implementadas es pequeño (30%) y, aún en estas, solo una presenta informes sistematizados de ese tipo de atención al ciudadano. Se verificó también que, aunque todas las ciudades mantengan dirección activa en el e-SIC, ninguna de ellas presenta informes en cuanto a la atención de ese tipo de demandas.

En cuanto a las dudas presentadas, otra indagación presente en el cuestionario, se verifica que hay: i - un distanciamiento del lenguaje de la población; ii- morosidad en las respuestas de los sectores responsables por las demandas presentadas, y principalmente, iii- falta de capacitación/compreensión del papel de la defensoría por los funcionarios responsables.

Así, se observa que las Cámaras Municipales necesitan recorrer un largo camino de esclarecimientos sobre el tema, preparando a los profesionales que actúan en el sector así como establecer estrategias para aclarar a los ciudadanos que atienden.

9 Consideraciones finales

A lo largo de los años y, principalmente, después de la redemocratización de Brasil, se ve la tendencia a la búsqueda por la ampliación de las prácticas participativas: Si de un lado la

restauración de la democracia puede ser realizada por nuevos modelos de vivencias democráticas, por otro la necesidad de acceso a la información es fuerte para la construcción de la ciudadanía.

En este nuevo contexto, la propia noción de ciudadanía sufre cambios y comienza a ser entendida de forma menos pasiva y más participativa, para ser reconfigurada como la posibilidad de ejercer libremente derechos y deberes.

Las indicaciones, por tanto, de mejora de la comunicación pública deben colocarse predominantemente en términos de estrategias de perfeccionamiento de la gestión pública, con base en los principios de la Comunicación Pública y de la Transparencia, y cumpliendo el marco regulatorio, especialmente la Ley de Acceso a la Información y la Ley de las defensorías.

Cada vez más los gobiernos adoptan más herramientas de la tecnología de información y comunicación para mejorar su eficiencia y eficacia, y así están gradualmente ofreciendo oportunidades para la participación ciudadana y compromiso online. El uso de tecnologías de Internet aumenta, por lo tanto, el grado y la calidad de la participación pública en el gobierno.

En ese escenario, el objetivo general de esta investigación fue identificar la existencia y la funcionalidad de las defensorías en las cámaras municipales de las diez ciudades de la región del Alto Tietê, para, a partir de eso, proponer una discusión acerca de la potencial contribución de la comunicación pública digital y de los usos de las tecnologías de información y comunicación para el ejercicio de la ciudadanía, considerada en su dimensión de ejercicio del derecho a la información y a la participación.

Para sustentar las discusiones aquí relevadas, fue realizada una revisión sistemática de relevantes autores del área. En la secuencia, se buscó realizar investigación exploratoria seguida de aplicación de cuestionario electrónico.

El bajo número de defensorías, o sea, 30% (solo 3 en 10 ciudades analizadas), indica posibilidad de mejora y la necesidad de cumplimiento de las leyes que determinan la obligatoriedad de las defensorías municipales, en el contexto de la LAI y de la Ley N° 13.460.

Así, con base en la literatura especializada, se entiende que la comunicación de interés público debe basarse en la transparencia; en el acceso; en la interacción (creación, mantenimiento y fortalecimiento de instrumentos de comunicación que viabilicen flujos multilaterales de comunicación); y en la defensoría social (interés en comprender la opinión pública).

Sin agotar el tema, pero a fin de iniciar un debate sobre su importancia, se verifica que la comunicación entre gobernantes y gobernados necesita ser elaborada para posibilitar la expresión de las voluntades y demandas de la población y, al mismo tiempo, constituir formas de legitimación de los objetivos, políticas y criterios de gestión de los gobiernos. A partir de los resultados encontrados en la investigación, se observó dificultades de los profesionales involucrados en el tema y laguna de aplicación de la LAI.

Referências

BATISTA, C. L. Informação pública: controle, segredo e direito de acesso. **Intexto**, Porto Alegre, n. 26, p. 204-222, jul. 2012.

BRANDÃO, E. P. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, J. (org.) **Comunicação pública, estado, mercado e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 23 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm. Acesso em: 23 jul. 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Manual do Cidadão**. 2016. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/MANUAL%20e-SIC%20-%20GUIA%20DO%20CIDADAO.pdf>. Acesso em: 05 out. 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **7 Passos para criar uma ouvidoria no meu município**. 2017. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/central-de-conteudos/biblioteca/arquivos/ouvidoria-no-meu-municipio-completo-2020.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2021.

CAMARGO, A. C. Engajamento, participação e transparência como meios para alcançar a democracia digital: o potencial do uso da internet. **Revista Comunicação–Reflexão, Experiências, Ensino**, Curitiba, v. 11, p. 77-89, 2016.

CAMARGO, A. C. **Usos e apropriações de tecnologias digitais para a participação político-cidadã**: perspectivas das juventudes brasileiras. 2020. 210 f. Tese (Doutorado em Mídia e Tecnologia) - Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Universidade Estadual Paulista, Bauru, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/192739>. Acesso em: 19 dez. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 58.052**, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações, e dá providências correlatas. 2012. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2012/decreto-58052-16.05.2012.html>. Acesso em: 05 out. 2020.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 192 p.

LBJ School of Public Affairs. **Policy Research Project Texas financial transparency**: open and online, 2010. Disponível em: <https://lbj.utexas.edu/policy-research-projects>. Acesso em: 5 jul. 2021.

MACIEL, D. **Famílias em situação de vulnerabilidade social do Alto Tietê recebem doações de caixa d'água**. Portal G1. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/mogi-das-cruzes-suzano/noticia/2020/05/13/familias-em-situacao-de-vulnerabilidade-social-do-alto-tiete-recebem-doacoes-de-caixa-dagua.ghtml>. Acesso em: 05 out. 2021.

MATOS, H. A comunicação pública no Brasil e na França: desafios conceituais. **Veredas**, [S. l.], v. 8, n. 8, p. 99-114, 2009.

MATOS, H. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. In: KUNSCH,

- M. M. K. (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011.
- MCLUHAN, M. **Understanding media**: The extensions of man. Cambridge: MIT press, 1994. 389 p.
- MIGUEL, L. F. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.25, p. 25-38, 2005.
- NORRIS, P. **Digital divide**: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide. New York: Cambridge University Press, 2001. 320 p.
- NOVECK, B. S. **Wiki Government**: How technology can make government better, democracy stronger and citizens more powerful. Washington DC: Brookings Institution Press, 2009. 224 p.
- NOVECK, B. S. **Unchat**: democratic solution for a wired world. In SHANE, P. Democracy online: the prospects for political renewal through the Internet. New York: Routledge, 2004.
- POSTMAN, N. **Tecnopólio**: A rendição da cultura à tecnologia. São Paulo: Nobel, 1994. 224 p.
- SPIGNER, D. M. et al. E-Gov and transparency in NJ counties: providing information to citizens. In: HOLZER, M.; MANOHARAN, A. **Active citizen participation in e-government**: a global perspective. Hershey: Information Science Reference, 2012.
- WEBER, M. H. Estratégias de comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião. In: KUNSCH, M. M. K. (org.) **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011.