

Las defensorías del Pueblo: definición conceptual y expansión global de una institución para exigir protección de derechos*

Por Ingrid Baumann**

Resumen

Este artículo tiene por objetivo caracterizar conceptualmente la noción de *rendición de cuentas* y el rol del Defensor del Pueblo en tanto agencia de control horizontal, cuyo mandato específico es la protección de los derechos ciudadanos. Por tratarse de un organismo de los denominados *extrapoder*, la definición de su lugar y de su rol en el triple sistema de equilibrio de poderes nunca ha sido unívoca. En más de una ocasión, el Defensor del Pueblo ha sido caracterizado como un híbrido entre legislador, auditor, fiscal y juez. Si bien estos atributos anticipan una gran heterogeneidad de diseño, también indican un importante nivel de ambigüedad y vaguedad respecto de cómo definirlo. En primer lugar, abordamos la noción de *rendición de cuentas* con el fin de indagar acerca de los aportes de la literatura sobre este concepto y analizar de qué modo las distintas corrientes han clasificado los diferentes mecanismos institucionales de rendición de cuentas en general y el de la Defensoría del Pueblo en particular. En segundo lugar, brindamos una definición conceptual que permita identificar aquellas oficinas que pueden ser tipificadas como defensorías del Pueblo. Para ello, analizamos cómo se ha producido la expansión mundial de esta figura, las sucesivas redefiniciones de su mandato y, por último, la forma en que otros autores caracterizaron sus rasgos distintivos.

* Este artículo se desprende de la tesis *Muchas moscas y pocos leones: la construcción de relaciones de rendición de cuentas de dos defensorías del Pueblo municipales*, realizada por la autora para la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

** Profesora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), investigadora becaria del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Correo electrónico: <ibaumann@cedes.org>.

Palabras clave

Defensoría del Pueblo - rendición de cuentas - protección de derechos.

Abstract

This article aims to conceptually characterize the notion of accountability and the role of the Ombudsman, as horizontal control agency whose specific mandate is the protection of citizens' rights. Being an *extra-power* agency, the definition of its location and its role in the triple system of checks and balances was never univocal. (More than once) the Ombudsman was characterized as a hybrid between legislator, auditor, prosecutor and judge. While these attributes anticipate a great diversity of designs, also indicate a significant level of ambiguity and vagueness about how to define it. We first address the notion of accountability in order to inquire about the contributions of the literature about this concept and analyze how the different schools classified the different institutional mechanisms of accountability in general and the Ombudsman Office in particular. Second, we provide a conceptual definition to identify those offices that can be classified as Ombudsmen. Therefore we analyze how the global expansion occurred in this role, successive redefinitions of its mandate and, finally, the way other authors characterized their distinctive features.

Key words

Ombudsman - accountability - rights protection.

1. Introducción

A partir de 2009, en la Argentina, el Congreso nacional ha dejado de cumplir el mandato constitucional que establece que este cuerpo es el encargado de nombrar al Defensor del Pueblo de la Nación. Este dato, que ha pasado inadvertido durante los últimos siete años para gran parte de la opinión pública y para los líderes políticos del país, justifica reflexionar acerca de su relevancia política e institucional.

Este artículo, producto de un trabajo de investigación más amplio, tiene por objetivo caracterizar conceptualmente la *noción de rendición de cuentas* y el rol del Defensor del Pueblo en tanto agencia de control horizontal, cuyo mandato específico es la protección de los derechos ciudadanos.

Como muchas de las innovaciones institucionales concebidas en los países noratlánticos e importadas por los países latinoamericanos, los atributos, las competencias y los alcances de las defensorías del Pueblo han sido objeto de diversas interpretaciones. Por tratarse de un organismo de los denominados *extrapoder*, la definición de su lugar y de su rol en el triple sistema de equilibrio de poderes nunca ha sido unívoca. En más de una ocasión, han sido caracterizados como un híbrido entre legislador, auditor, fiscal y juez. Si bien estos atributos sugieren una gran heterogeneidad de diseño, también indican un importante nivel de ambigüedad y vaguedad respecto de cómo definirlo. ¿Qué es la Defensoría del Pueblo? ¿Qué hace? ¿A quién defiende? ¿A quién le exige?

Para poder responder estos interrogantes, en primer lugar, es preciso detenernos en la noción de *rendición de cuentas* con el fin de indagar acerca de los aportes de la literatura sobre este concepto y analizar de qué modo las distintas corrientes han clasificado los diferentes mecanismos institucionales de rendición de cuentas en general y el de las defensorías del Pueblo en particular. En segundo lugar, nos abocamos a la tarea de brindar una definición conceptual que permita identificar aquellas oficinas que pueden ser tipificadas como defensorías del Pueblo. Para ello, reanalizamos cómo se ha producido la expansión mundial de esta

figura, las sucesivas redefiniciones de su mandato y, por último, la forma en que otros autores caracterizaron sus rasgos distintivos.

2. ¿De qué hablamos cuando hablamos de *rendición de cuentas*?

Todo mecanismo o dispositivo institucional de control y de rendición de cuentas se sustenta en el supuesto de desconfianza hacia el poder. El muy difundido *dilema de Madison* sostiene, justamente, que, una vez establecidos los mecanismos para que los representados deleguen el poder a sus representantes, se genera el dilema de cómo garantizar que el gobernante no oprima a quienes lo han elegido y de cómo asegurar que las decisiones que tome respondan a los intereses de los ciudadanos. El riesgo asumido al delegar la representación le abrió las puertas a la búsqueda de soluciones institucionales que atenúen las consecuencias no deseadas de la delegación.

Dentro del amplio espectro de mecanismos creados en las democracias republicanas para afrontar este dilema, surgieron las oficinas del *Ombudsman* o defensorías del Pueblo. Si bien su origen moderno data del siglo XIX, cuando se produjeron divergencias entre el Parlamento sueco y la Monarquía¹ (Bexelius, 1973), esta institución se expandió contemporáneamente a gran parte de los regímenes políticos modernos fundados en los principios del imperio de la ley o del Estado de derecho.

¹ Restaurados los poderes del Parlamento con la Paz de Tilsitty, en 1809, se logró recuperar e institucionalizar por medio de la creación del *Ombudsman* una figura de contralor gubernamental —*Justitiekansler*— que había estado presente en Suecia desde 1713. Influida por las teorías de Montesquieu, la nueva Constitución tuvo como principal objetivo garantizar la distribución del poder entre la Corona y su Consejo, el Parlamento y las Cortes. Con un sistema de absolutismo regio moderado con poder del Parlamento, le otorgaron al Legislativo medios muy extensos para controlar las actividades gubernamentales, entre los cuales, se encontraba la facultad de nombrar al *Ombudsman*.

Tres corrientes de pensamiento se articularon —no sin contradicciones— para darle contenido: la democracia, por medio de sus impulsos igualadores; el liberalismo, a través de su vocación por proteger las libertades individuales; y el republicanismo, por medio de su severa concepción de las obligaciones de quienes gobiernan (O'Donnell, 1998). Sin embargo, a pesar de que los regímenes políticos modernos se fundaron en esos valores, fenómenos como la discrecionalidad en la toma de decisiones, el abuso de poder y el autoritarismo no han estado ausentes. Por el contrario, fueron sintomáticos no solo de la brecha existente entre los intereses de representados y representantes, sino también de la falta de efectividad en los mecanismos institucionales creados para que estos últimos rindieran cuentas de sus acciones cuando los representados se lo exigieran.

Ahora bien, ¿qué es la rendición de cuentas?, ¿quiénes deben rendirlas?, ¿quiénes deben exigir las?, ¿cómo se rinden? Estas preguntas no han sido respondidas de manera unívoca. En las últimas décadas, la literatura especializada ha desarrollado numerosas formas de entenderla y de explicarla. Responsabilización, responsabilidad, rendición de cuentas son algunos de los términos con los cuales se ha intentado traducir la palabra *accountability*, término de origen inglés que comenzó a dominar el campo de la gestión pública a partir de los años ochenta.

Para Schedler (1999), la rendición de cuentas supone dos momentos: *answerability* y *enforcement*. El primero se entiende a partir de dos dimensiones: una informativa, es decir, aquella desde la cual se obliga al mandatario a abrirse a la inspección pública; y otra justificativa, en la cual el mandante fuerza una explicación o justificación de los actos del mandatario. A su vez, el momento de *enforcement* supone la existencia de mecanismos para exigir el cumplimiento de las acciones adecuadas por medio de la amenaza de sanciones.

El argumento de Schedler (1999) posee dos ventajas, ya que especifica qué es lo que se exige —información y justificaciones sobre comportamientos— e incorpora un elemento que, idealmente, es

deseable, pero que, fácticamente, podría considerárselo como talón de Aquiles de la rendición de cuentas: las sanciones. Para este autor, sin la dimensión punitiva, la rendición de cuentas se torna una variante blanda. No obstante, reconoce que la rendición de cuentas puede disociarse de alguna de sus dimensiones constitutivas, debido a que puede estar desprovista de elementos informativos, argumentativos o punitivos sin que, necesariamente, se trate de expresiones deficientes.

Según Schedler (2006), la rendición de cuentas sería un concepto radial, puesto que no posee un núcleo duro de características prototípicas, sino atributos que hacen que sus referentes empíricos sean parecidos de familia.

Los conceptos clásicos se definen por un núcleo duro e invariable de características básicas. Los conceptos radiales, en cambio, más que compartir una esencia común, comparten una cierta “semblanza de familia” (Wittgenstein). A sus instancias empíricas, les pueden faltar uno o más de los elementos que caracterizan la expresión plena o “prototípica” del concepto. En el caso que nos interesa aquí, la categoría prototípica de la rendición de cuentas hospeda las tres dimensiones de la información, justificación y sanción. En sus expresiones empíricas, empero, una de estas tres puede estar ausente (2006: 23).

Por su parte, Przeworski (1996, 1998) entiende que la relación existente entre políticos y burócratas, y entre políticos y ciudadanos son relaciones del tipo principal-agente. Los principales son los actores que delegan responsabilidades, y los agentes son los que, al asumirlas, se obligan a su cumplimiento. El acuerdo establecido supone la legitimación de los principales para exigir dicho acatamiento. Denomina la relación entre políticos y burócratas como *supervisión* y la relación entre ciudadanos y políticos como *responsabilidad*. La propuesta de Przeworski (1996) abre el camino a la discriminación de los tipos de relaciones entre principales y agentes —supervisión, responsabilidad— que existen durante la rendición de cuentas, a la vez que permite conceptualizar los diferentes roles que cumplen ciudadanos, políticos y burócratas en cada tipo de relación.

Siguiendo estos argumentos, entendemos la rendición de cuentas como una relación entre actores —ciudadanos, políticos y burócratas—, quienes deben rendir cuentas —en tanto agentes— o deben exigir dicha rendición —en tanto principales— según el rol que asuman en el vínculo. Los actores que entablan esta relación ejercen prácticas de rendición de cuentas y de exigibilidad. Las primeras suponen una obligación acordada formalmente entre los actores, y las segundas implican la posesión de legitimidad para demandar información y explicaciones sobre el comportamiento de aquellos que asumieron la obligación. Para que el vínculo de rendición de cuentas tenga resultados óptimos, es necesario que se activen simbólica o formalmente acciones sancionatorias.

Sin embargo, esta relación no está exenta de dificultades. En su propuesta, Przeworski (1996) alerta sobre los *problemas* o *costos de agencia* presentes en toda delegación de responsabilidades entre principales y agentes. El autor afirma que, en los sistemas democráticos de vertiente republicana, el mecanismo básico propuesto para fundamentar la delegación son las elecciones. Por medio de ellas, los ciudadanos —principales— delegan en los políticos —agentes— responsabilidades ejecutivas o legislativas a partir de las cuales luego pueden exigir rendición de cuentas. A su vez, para ejercer la compleja red de funciones de gobierno, los políticos delegan responsabilidades en los burócratas, de manera tal que, en tanto principales, ahora los primeros serán quienes cumplan el mandato de los ciudadanos y les exijan rendición de cuentas a los burócratas —agentes—.

... para que el gobierno funcione bien, la burocracia debe ser efectivamente supervisada por los políticos electos, quienes, a su vez, deben rendir cuentas a la ciudadanía. En particular, los políticos electos deben usar el conocimiento privado que los ciudadanos poseen acerca del funcionamiento de la burocracia para controlar a los burócratas, a la vez que los ciudadanos deben ser capaces de discernir quién es responsable de qué y de sancionarlo en forma apropiada... (1996: 3).

Según Przeworski (1996), en la práctica, este circuito no fluye como se esperaría. Los agentes —políticos y burócratas— se autonomizan respecto del control de sus respectivos principales, debido a que, habitualmente, no cuentan con los incentivos necesarios para estimular el cumplimiento de las responsabilidades delegadas conforme a los intereses de los principales. Por su parte, los principales —ciudadanos— no logran inducirlos a cumplir, ya que no poseen la información adecuada para evaluar sus acciones. Sin ella, no es posible hacer uso del voto como mecanismo de sanción.

Para sortear este problema, el sistema político moderno ha desarrollado diversas y complejas estructuras. En la actualidad, coexisten —no siempre armoniosamente— numerosas instituciones que, de manera directa o indirecta, median en este vínculo de rendición de cuentas entre ciudadanos, políticos y burócratas. Rendir cuentas es una función gubernamental que no se refiere únicamente a auditar balances contables ni a evaluar la efectividad de las prácticas gubernamentales. El modo en que se establecen las relaciones de rendición de cuentas también supone una cuestión de representación política. Distinguimos dos corrientes de estudio a partir de las cuales se ha intentado explicar las particularidades asumidas por cada tipo de instrumento en la rendición de cuentas. La primera —democrático-institucional— se centra en las instituciones de rendición de cuentas analizando su rol en el régimen político mientras que la segunda —administrativa— hace lo propio focalizando en su función dentro del aparato público.

2.1. La perspectiva democrático-institucional

La perspectiva democrático-institucional centra su preocupación teórica en los problemas de fortalecimiento de la democracia. Concibe los déficits en materia de rendición de cuentas como problemas que afectan la democratización de los regímenes políticos.

Por medio del término *accountability*, define la rendición de cuentas como la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, tengan la obligación de justificar e informar sus decisiones y que, de comprobarse la presencia de irregularidades, sean sancionados por una autoridad competente (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Para clasificar los mecanismos, utiliza como criterio la procedencia de la exigencia, es decir, se pregunta quién es el principal que exige cuentas. En función de esto, caracteriza los mecanismos de *accountability* vertical u horizontal. En el Cuadro 1, se resume la perspectiva democrático-institucional.

Con *accountability* vertical, se hace referencia a los mecanismos de control del poder público por parte de la ciudadanía desde abajo hacia arriba (O'Donnell, 1998, 2002). Tanto la emisión del voto como las acciones de *accountability* social (Peruzzotti y Smulovitz, 2002) son ejemplos de este tipo. A diferencia de la *accountability* electoral, que posee períodos estrictos para ser ejercido, la social no está atada a ningún calendario, sino que opera *a pedido* o por medio de actuaciones de oficio por parte de las instituciones autorizadas para supervisar la legalidad de los procedimientos. Según Peruzzotti y Smulovitz (2002), los mecanismos de *accountability* social están basados en las acciones de asociaciones, movimientos ciudadanos o medios de difusión llevados a cabo con el fin de denunciar el incumplimiento, omisión o violación de las obligaciones de los funcionarios. Distinguir esta subcategoría es relevante para nuestro estudio, dado que una de las formas por medio de las cuales la ciudadanía ejerce *accountability social* —v.g., exposición pública o denuncia— es a través de la activación de otras instituciones de control, como las defensorías del Pueblo.

Asimismo, con el término *accountability* horizontal, esta perspectiva se refiere a las agencias estatales con autoridad legal y con capacidad fáctica para emprender acciones de control de actos —u omisiones— de otros agentes del Estado. Los mecanismos de control horizontal pueden ser clasificados en dos subtipos: de balance y con mandato asignado o específico (O'Donnell, 1998, 2002).

Cuadro 1. Perspectiva democrático-institucional: mecanismos de rendición de cuentas

| Tipos | Subtipos | Principales Quiénes exigen | Agentes A quienes se les exige | | Principales instrumentos | |
|------------|-----------------------|--|-----------------------------------|------------------|--|--|
| | | | A los políticos | A los burócratas | A los políticos | A los burócratas |
| Vertical | Electoral | Ciudadanos-electores | Sí | No | Voto | No corresponde |
| | Social | Organizaciones sociales, ciudadanos y medios de comunicación | Sí | Sí | - Denuncia y exposición pública - Movilización social - Investigación - Litigación ordinaria - Activación de organismos de control específicos | |
| Horizontal | De balance | Poderes estatales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial | Sí | Sí | - Veto parlamentario - Veto presidencial - Juicio político - Revisión judicial | - Fijación de política - Regulación - Control administrativo - Nominación y remoción de personal - Revisión judicial |
| | De mandato específico | Organismos de control, denuncia y defensa de derechos | Sí | Sí | - Auditoría y fiscalización - Denuncias e investigaciones - Protección y defensa de derechos | |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Peruzzotti y Smulovitz (2002)

El primer subtipo, denominado *accountability* horizontal de balance (O'Donnell, 1998, 2002, 2003) o de equilibrio (Carrillo Flórez, 2006), está compuesto por el sistema constitucional de frenos y contrapesos de la división de poderes. La literatura especializada indica que sus principales fortalezas radican en que permite la confluencia de principios mayoritarios y contramayoritarios, y en que se activan automáticamente cuando uno de los poderes del Estado percibe que alguno de los otros dos irrumpe en su área de competencia o viola derechos ciudadanos (O'Donnell, 1998, 2002, 2003; Carrillo Florez, 2006).

La presencia de tensiones político-partidarias propias de la división de poderes les genera a esos mecanismos importantes dificultades a la hora

de supervisar la función pública, además de tener niveles de complejidad y especialización mucho menores que los organismos que deben controlar. Sus principales instrumentos son el veto presidencial, el juicio político, la revisión judicial —para el control de los políticos— y la fijación de normativas de regulación, control administrativo, nominación y remoción de personal —para el control de los burócratas— (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

El segundo subtipo de mecanismo horizontal son las agencias de *accountability* asignada (O'Donnell, 1998, 2002, 2003) o con mandato específico (Carrillo Flórez, 2006). Estas instituciones tienen por objetivo el control permanente de determinadas infracciones en el uso del poder. Si bien en la forma son instituciones autónomas respecto del poder político, la evidencia empírica indica la existencia de diferentes grados de autonomía y de capacidad para vigilar, investigar y sancionar, atributos que varían según la génesis institucional de los organismos, del diseño normativo que asumen y de la ubicación en el sistema constitucional. Dentro de este conjunto, se encuentran las instituciones superiores de auditoría, los ministerios públicos y las defensorías del Pueblo (Carrillo Flórez, 2006).

Según O'Donnell (1998), la creación de las agencias con mandato específico se justifica en el aporte que realizan al sistema institucional al complementar las funciones y contrarrestar las falencias de la *accountability* horizontal de balance ya que

- actúan proactiva y permanentemente;
- tienden a disminuir la conflictividad política, debido a que, al menos formalmente, deben invocar principios de imparcialidad; y
- se especializan en determinadas cuestiones de política pública no accesibles habitualmente al control parlamentario o judicial por sus bajos niveles de especialización.

Los organismos de rendición de cuentas con mandato específico se constituyen, fundamentalmente, para cumplir tres misiones principales:

auditoría y fiscalización, denuncia e investigación y protección de derechos. Según Carrillo Flórez (2006), las instituciones superiores de auditoría apuntarían a cumplir la primera misión; los ministerios públicos, la segunda, y las defensorías del Pueblo serían creadas para cumplir específicamente la función de protección de derechos.

2.2. La perspectiva administrativa

En la literatura, esta perspectiva fue planteada, principalmente, por los organismos internacionales de crédito durante el proceso de reforma del Estado en los años ochenta y noventa. Su preocupación central consistió en formular un nuevo patrón de gobernabilidad democrática de los Estados latinoamericanos y una nueva gestión de gobierno. Para ello, era necesario el desarrollo de una reforma gerencial.

Una primera versión de esta perspectiva consideraba necesario incrementar el grado de responsabilización de los servidores públicos en tres aspectos: I) ante la sociedad, para lo cual sería preciso entrenar a los funcionarios públicos en pos de comenzar a tratar a los ciudadanos como consumidores cuyos derechos deben ser respetados; II) ante los políticos electos en términos de la democracia representativa; y III) ante los representantes formales e informales de la sociedad en el ámbito de la esfera pública no estatal (CLAD, 1998).

En este sentido, la perspectiva administrativa entiende la rendición de cuentas como responsabilización y sus déficits como problemas de gestión de gobierno. Para clasificar los mecanismos de responsabilización, esta corriente utiliza como criterio la forma de control por medio de la cual se responsabiliza a los agentes públicos. Siguiendo un criterio funcional, existirían tres formas de control: la *jerárquica* o *administrativa*, desarrollado dentro de las organizaciones públicas o privadas; la *democrática* o *social*, que se ejerce en términos políticos sobre las organizaciones y los individuos; y la *económica* vía mercado. El objetivo es clasificar las formas de responsabilización según el espacio que les quepa al Estado, al mercado y a la sociedad. Complementariamente,

este *abanico* de formas de control puede ser organizado desde el tipo más difuso o automático hasta el más concentrado o jerárquico (Bresser Pereira, 1998). La clasificación puede observarse en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Perspectiva administrativa: mecanismos de responsabilización por forma de control

| Forma de control | | Controladores | Agentes responsables | Qué se controla | Principales instrumentos |
|------------------------------------|---------------------------|----------------|------------------------|-------------------------------|--|
| Jerárquica o administrativa | Burocrático-procedimental | Burócratas | Burócratas | Procedimientos | - Controles administrativos - Control judicial - Tribunales de Cuentas |
| | Gerencial | Gerentes | Gerentes | Resultados | -Control por resultado |
| Democrática o social | Parlamentaria | Parlamentarios | Políticos y burócratas | Acciones del Ejecutivo | - Evaluación de nominaciones a cargos públicos - Evaluación presupuestaria - Comisiones parlamentarias - Audiencia públicas |
| | Social | Sociedad civil | Políticos | Poder | - Responsabilización mediada - Responsabilización directa - Responsabilización colaborativa |
| Económica | Competencia administrada | Mercado | Mercado | Oferta y demanda de servicios | - Privatización - Descentralización - Terciarización |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Bresser Pereira (1998), CLAD (2000)

La responsabilización por controles jerárquicos o administrativos supone dos tipos que se corresponden con la evolución de los aparatos públicos en la modernidad: el *control burocrático-procedimental* y el *gerencial*. En la administración del Estado, el burocrático le concierne a la Administración Pública burocrática, en la que los objetivos y los medios más adecuados para cumplirlos son rígidamente definidos por

la ley. Por el contrario, el control gerencial le atañe a la Administración Pública propiamente gerencial, en la que la flexibilidad de los procesos, la eficiencia y eficacia en los resultados son la meta (Bresser Pereira, 1998).

Específicamente, la *responsabilización por controles burocrático-procedimentales* se enmarca dentro del conjunto de controles clásicos implantados por el constitucionalismo en su diferentes variantes (Groisman y Lerner, 2000; Medina Guijarro, 2007). El ejemplo típico es el control de las cuentas públicas. Los principales serían los burócratas, habitualmente, con una alta especialización jurídica o contable, quienes exigen responsabilización a otros burócratas. El objeto de control son los procedimientos, y el objetivo es que estos se apeguen a las normas vigentes (Groisman y Lerner, 2000).

Asimismo, los mecanismos de *responsabilización por control gerencial* son aquellos también definidos como mecanismos de control por resultados (CLAD, 1998; Mora Quirós, 2000; BID, 2007). El propósito del control es evaluar si los objetivos propuestos por gerentes o concesionarios se corresponden con los productos o resultados esperados. Los instrumentos utilizados para exigir cuentas son la evaluación de desempeño institucional, la evaluación de desempeño de los recursos humanos, el presupuesto por programa y por resultados, la carta compromiso con los ciudadanos, entre otros.

Otra de las tecnologías que la perspectiva administrativa propone para la responsabilización gerencial es la *competencia administrada*. Se ejecuta cuando un amplio número de proveedores establecen una competencia administrada —guiada por índices y metas contractualizadas entre los órganos gubernamentales y los prestadores—, de modo que el proceso competitivo sirva para mejorar la calidad de las políticas y la capacidad de los gobernantes para rendir cuentas. Los principales instrumentos son la privatización, la descentralización y la delegación (Abrucio, 2000).

El segundo conjunto de formas de control supone un menor nivel de concentración de la autoridad. Son las formas de responsabilización

parlamentaria y social. La *responsabilización parlamentaria* corresponde al mecanismo *checks and balances* entre Ejecutivo y Legislativo. Los principales serían los políticos, quienes exigen responsabilización a otros políticos o a los burócratas —agentes—. Los instrumentos por medio de los cuales se exige responsabilización son la evaluación de las designaciones realizadas por el Ejecutivo para cargos públicos; el control en elaboración, gestión y rendición de cuentas presupuestarias; la evaluación de políticas públicas por medio de comisiones parlamentarias y las audiencias públicas para evaluar leyes en discusión en el Legislativo (Anastasia, 2000).

En términos generales, en la *responsabilización por control social*, cada uno de los ciudadanos —principales— son los encargados de exigirles responsabilización a los políticos y a los burócratas —agentes— con el objetivo de evaluar el modo en que toman las decisiones de políticas y ejercen el poder (Bresser Pereira, 1998). La literatura entiende por *control social* cualquier intento de intervención ciudadana en las acciones o decisiones de los entes públicos con miras a la expresión y a la defensa de intereses de la sociedad. Podrían ser consideradas representativas de dichos controles tanto la participación de actores sociales en los directorios de instituciones públicas —e incluso de aquellas no estatales— como la función de denuncia que ejercen las organizaciones sociales sobre el aparato del Estado (Cunill Grau, 2000, 2010).

Algunos especialistas se han propuesto analizar la institucionalización de los mecanismos de responsabilización social² teniendo en cuenta el

² Las clasificaciones mencionadas parten de dos concepciones amplias del control social de gobierno. Los primeros clasifican los mecanismos participativos a lo largo de un *continuum* que va desde la gestión —el momento más participativo— hacia el control —el momento menos participativo—. La crítica que puede hacerse a esta propuesta es que no necesariamente control y cogestión son extremos contradictorios. En efecto, es posible encontrar evidencia empírica que muestra la existencia tanto de mecanismos de control social cogestivos como de otros tipos de mecanismos —de formulación, diagnóstico, implementación, evaluación—, que también suponen acciones de cogestión. Puede haber gestión colaborativa o corresponsable en distintas etapas de la política pública. Las variaciones señaladas por los autores entre los mecanismos participativos (i), propositivos (ii), consultivos (iii) e informativos (iv) dan cuenta

rol de la participación en el eje control-cogestión (Triguboff y Anaya, 2007) o a través del análisis del vínculo entre participación y control social entre Estado y sociedad (Isunza Vera, 2004)³. Sin embargo, estas clasificaciones no iluminan cómo es la relación de rendición de cuentas. Por lo tanto, proponemos agrupar los mecanismos de responsabilización por control social en tres subconjuntos: aquellos que se dan a través de mediaciones —responsabilización mediada—, por impulso de acciones directas —responsabilización directa— o a través de cogestión —responsabilización colaborativa—.

Por último, el control económico reconoce el mercado como la forma más difusa de responsabilización de funcionarios, la *competencia administrada*. Esta se produce cuando un amplio número de proveedores establecen una competencia administrada —guiada por índices y metas contractualizadas entre los órganos gubernamentales y los prestadores—, de modo que el proceso competitivo sirve para mejorar la calidad de las políticas y la capacidad de los gobernantes para rendir cuentas. Los principales instrumentos son la privatización, la descentralización y la delegación o tercerización (Bresser Pereira, 1998; Abrucio, 2000).

2.3. Las defensorías del Pueblo según distintas perspectivas

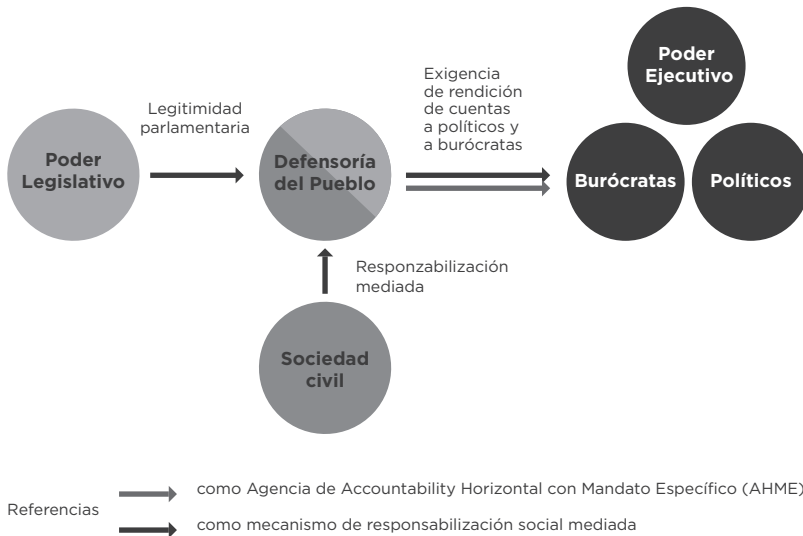
Las perspectivas teóricas que hemos analizado nos permiten identificar el doble rol que cumplen las defensorías del Pueblo en el vínculo de

de la función de la sociedad civil al ser incorporada por el Estado en la gestión en general, pero no explica cómo el Estado se responsabiliza —cómo rinde cuentas— ni cómo la sociedad civil exige responsabilización —rendición de cuentas—.

³ La autora señala las variantes como mecanismos de i) socialización de la información, ii) consulta no vinculante, iii) consulta vinculante, iv) participación ciudadana cogestiva y v) participación ciudadana evaluadora. Esta propuesta es interesante por su vocación para articular la dimensión de la participación ciudadana con la de *accountability*, pero no repara en que, si bien es cierto que toda acción participativa busca obtener una respuesta de parte de los funcionarios que demuestre algún grado de compromiso explícito, no necesariamente puede ser entendida como una forma de *accountability*.

rendición de cuentas. Tal como puede observarse en la Figura 1, desde el punto de vista de la perspectiva democrático-institucional, el rol de agencia de *Accountability Horizontal con Mandato Específico* (AHME) apunta a fortalecer la relación de *accountability* entre los poderes del Estado. Por el contrario, según el punto de vista de la perspectiva administrativa, en tanto *mecanismo de responsabilización por control social*, su rol es el de mediador entre las demandas de la ciudadanía y las autoridades públicas.

Figura 1. Doble rol de las defensorías del Pueblo en la rendición de cuentas



Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, desde la perspectiva institucional, cabe afirmar que es habitual que haya confusión en lo relativo a la misión de cada uno de los mecanismos de AHME, debido a que su *parentesco de familia* hace convergentes algunas sus funciones. Carrillo Flórez (2006) afirma que estas agencias son constituidas, fundamentalmente, para cumplir tres grandes misiones o mandatos: auditoría y fiscalización, denuncia e investigación y protección de derechos. Los aspectos en los que se

presentan los desajustes entre estas agencias son, justamente, aquellos que hacen a la especificidad de sus mandatos, definidos por

- el poder del Estado con el cual se vinculan —Ejecutivo, Judicial, Legislativo—;
- el tipo de dirección —unipersonal o colegiado—; y
- el tipo de información y justificaciones que exigen.

En cuanto al primer atributo, en la mayoría de los casos latinoamericanos, las defensorías del Pueblo obtienen su legitimidad de vinculación con el Parlamento. Este vínculo supone delegar los *poderes negativos* o *impeditivos* propios de este poder del Estado, ya que al delegar, el Parlamento busca *colaboración* para el monitoreo negativo del Ejecutivo (Lopreite, 1999). Solo en virtud del ejercicio del *poder negativo*, puede afirmarse que la institución del Defensor del Pueblo detenta una magistratura para exigir explicaciones sobre los excesos disfuncionales de políticos y burócratas (Constenla, 2010b). En cuanto al tipo de dirección, en el caso de la Defensoría del Pueblo, este tiene como característica definitoria ser un organismo con el tipo de dirección unipersonal. Si bien existen casos de comisiones de Derechos Humanos compuestas por varios comisionados o de defensorías organizadas en adjuntías, generalmente, los diseños establecen con claridad la jerarquía del titular de la agencia.

Por último, en lo relativo al tercer atributo, las defensorías del Pueblo se encargan de ejercer la exigibilidad de los derechos y los intereses ciudadanos para lo cual cuentan con una serie de competencias para investigar, denunciar, supervisar y promover derechos. En el Cuadro 3, se resumen los principales atributos de las agencias de Accountability Horizontal con Mandato Específico (AHME).

Cuadro 3. Agencias de Accountability Horizontal con Mandato Específico (AHME)

| | Instituciones supremas de auditoría | Ministerio Público | Defensor del Pueblo |
|------------------------------------|--|--|---|
| Poder con el que se vincula | Legislativo | Extrapoder o judicial | Legislativo o Ejecutivo |
| Modalidad de gobierno | Colegiado o unipersonal | Colegiado | Unipersonal |
| Mandato específico | Auditar y fiscalizar | Denunciar e investigar | Proteger derechos |
| Mandato subsidiario | Investigar | Proteger derechos | Denunciar e investigar |
| Instrumentos | Técnicas contables financieras | Procesos judiciales y penales | Competencias para investigar, denunciar, supervisar y promover derechos |
| ¿Qué exige? | Rendición de cuentas por la ejecución del presupuesto público | Responsabilización judicial y penal | Rendición de cuentas de acciones contrarias a los derechos humanos |
| Denominaciones | - Contraloría General - Mecanismo de fiscalización superior - Corte de Cuentas - Auditoría General - Tribunal de Cuentas | - Procuraduría General - Fiscalía General - Ministerio Público | - Procuraduría para la Defensa de los DD. HH. - Comisión de DD. HH. - Defensoría del Pueblo |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Carrillo Flórez (2006)

Al igual que en la perspectiva democrático-institucional, la identificación de la especificidad de las defensorías resulta complicada. Desde una interpretación amplia de la perspectiva administrativa, podemos caracterizar las defensorías como formas de responsabilización por control social, específicamente, como un *mecanismo de responsabilización social mediada*. Estos pueden clasificarse en función de dos criterios:

1. La *forma de responsabilización social del Estado*, es decir, cómo se vincula con la ciudadanía para responsabilizarse (Criterio I).

2. El *tipo de exigencia que hace la ciudadanía* o cómo exige responsabilización de parte del Estado (Criterio II).

Específicamente, el Criterio I permite comprender que las modalidades con las cuales se incorpora a la ciudadanía —para su participación en los mecanismos de responsabilización— responde al tipo de participación social que el Estado requiere para implementar políticas públicas o desarrollar procedimientos de gestión. Es decir, responde a la pregunta para qué se necesita que la comunidad se involucre. El Estado puede interpellarla para que sugiera o proponga (v.g., promoviendo consultas populares), para que denuncie o se queje (v.g., creando instituciones de exigibilidad de rendición de cuentas), o puede involucrar a la ciudadanía para que vigile, monitoree o evalúe (v.g., creando espacios de vigilancia o evaluación participativa de políticas).

En cambio, a partir del Criterio II, se identifica el tipo exigencia que le hace la ciudadanía al Estado: 1) pedido de información pública; 2) denuncia, sugerencia o petición; 3) monitoreo, vigilancia o supervisión; 4) sanción o promoción de sanciones. Estas acciones pueden darse de manera exclusiva o concurrente, gradual o simultánea. En el Cuadro 4, se presenta la clasificación de mecanismos de responsabilización por control social.

En el caso específico de las defensorías del Pueblo, si nos remitimos al vocablo que dio origen a la institución, *Ombudsman*⁴ —voz sueca que significa ‘uno que actúa en nombre de otro’—, es fácil deducir que la institución tiene un fuerte espíritu representativo, por lo que es muy poco habitual que el control social sea directo. Al respecto, puede decirse que el tipo de exigencia de responsabilización por parte de la ciudadanía no va más allá de la presentación de pedidos de información, quejas, reclamos o denuncias. Hay quienes consideran que la queja es la forma más básica de participación ciudadana (Constenla, 2010b). De ahí la importancia de las defensorías como intermediarias entre la ciudadanía y el aparato público para el inicio de recursos administrativos. Asimismo,

⁴ *Ombud*: ‘vocero’, ‘representante’, ‘agente’; *man*: ‘uno’.

se considera la denuncia una forma práctica y participativa por medio de la cual se ejercen acciones de exigencia de cuentas y control no solo a propósito de la implementación de políticas públicas, sino también de las actitudes personales de los políticos (Annunziata, 2009).

En este sentido, por su legitimidad parlamentaria, es la habilitada para operar como *alarma de incendios* y para posicionarse frente a los ciudadanos como *mediadora* de sus quejas ante la Administración Pública. De modo que la ciudadanía exige información, pero es la Defensoría la que exige modificaciones, reparaciones en los actos administrativos.

Cuadro 4. Clasificación de los tipos de mecanismos de responsabilización social

| Forma de responsabilización social (Criterio II) | Tipo de mecanismo de responsabilización social | Tipo de exigencia para responsabilizar (Criterio I) | | | |
|--|--|---|---------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|
| | | Pedido de información | Denuncia, sugerencia o petición | Supervisión, vigilancia o monitoreo | Sanción o promoción de la sanción |
| Mediada | Buzones de quejas y sugerencias | | x | | |
| | Recursos administrativos | x | x | | |
| | Defensorías del Pueblo | x | x | | |
| Directa | Mecanismos de acceso a la información pública | x | | | |
| | Referéndum - consulta popular | | x | | x |
| | Revocatoria de mandato | | x | | x |
| | Audiencias públicas | x | x | | |
| Colaborativa | Comités comisiones de vigilancia | x | x | x | x |
| | Contraloría ciudadana | x | x | x | x |
| | Espacios de evaluación participativa de políticas públicas | x | x | x | |

Fuente: Elaboración propia

Tal como sostiene la perspectiva demoinstitucional a través del concepto de *accountability social*, otra de las variantes que asume como mediadora es la canalización de las demandas provenientes de acciones de interés público que buscan alertar a las autoridades. Según el diseño que asuma cada oficina, la incorporación de las voces ciudadanas tendrá sus

propias características y alcances. Asimismo, una vez que las defensorías toman conocimiento —por medio de las denuncias particulares u otros medios— de irregularidades en la gestión pública, están facultadas para iniciar acciones destinadas a la vigilancia o al monitoreo de algún área de política en particular.

3. Las defensorías del Pueblo: expansión internacional y subnacional

Antes de introducirnos en la definición conceptual de las agencias que pueden clasificarse dentro del tipo Defensoría del Pueblo, consideramos necesario indagar en la génesis y la evolución histórica de la institución. Desde la primera oficina del *Ombudsman* en el siglo xix hasta las modernas de fines del siglo xx, las misiones y las funciones de estos organismos públicos han variado según cada contexto. Esto, sin duda, impactó en el modo en que la teoría entendía su rol en el vínculo de rendición de cuentas.

3.1. La expansión de la figura y la redefinición de su mandato

Los estudios sobre la evolución de este instituto coinciden en marcar varias oleadas o generaciones de *Ombudsmen* (Maiorano, 1999; Gregory y Giddings, 2000a; Constenla, 2010a, 2010b; Tai, 2010; Abedin, 2004, 2011; Reif, 2011). Maiorano (1999) y Constenla (2010) reconocen cuatro generaciones; Gregory y Giddings (2000) identifican tres; Tai (2010) identifica seis modelos sin reconocer períodos históricos, y Abedin (2011) habla de expansión paulatina, pero concluye que, básicamente, se dieron dos grandes momentos: primero, emergieron los *Ombudsmen* clásicos; luego, los *Ombudsmen* de derechos humanos.

Básicamente, argumentan que, a medida que la figura se fue expandiendo a lo largo del mundo, su misión fue adquiriendo nuevos atributos a la luz de las transformaciones en la concepción de ciudadanía, de la emergencia de la doctrina internacional de los derechos humanos y de las transformaciones

de los Estados. De esta manera, el *Ombudsman* se fue incorporando a las estructuras de los Estados nacionales y de las unidades subnacionales respondiendo a las demandas de protección de derechos según cada momento histórico y cada sociedad (Giddings *et al.*, 2000; Tai, 2010).

Una de las interpretaciones más difundidas afirma que la evolución del estatus de ciudadanía se inició en el siglo XVIII con el reconocimiento de los derechos civiles —derechos necesarios para la libertad individual— y continuó durante el siglo XIX con la incorporación de los derechos políticos —apertura de la participación en el poder político— (Marshall *et al.*, 1998). Ya en el siglo XX, se añadieron a ese corpus los derechos sociales —derecho a la seguridad, a la educación, al bienestar económico— y los derechos de incidencia colectiva o solidaridad. En este contexto, el Derecho Internacional comenzó paulatinamente a conformar un corpus normativo para la defensa de lo que hoy en día conocemos como *derechos humanos*. Esta sintonía entre la expansión de la figura del *Ombudsman* y los derechos ciudadanos se vio reflejada en la reformulación y la extensión de sus potestades, que se fueron ampliando desde las formas más puras de control de las acciones de *maladministration*, cometidas por las autoridades públicas, a la supervisión de las infracciones en materia de derechos humanos (Tai, 2010).

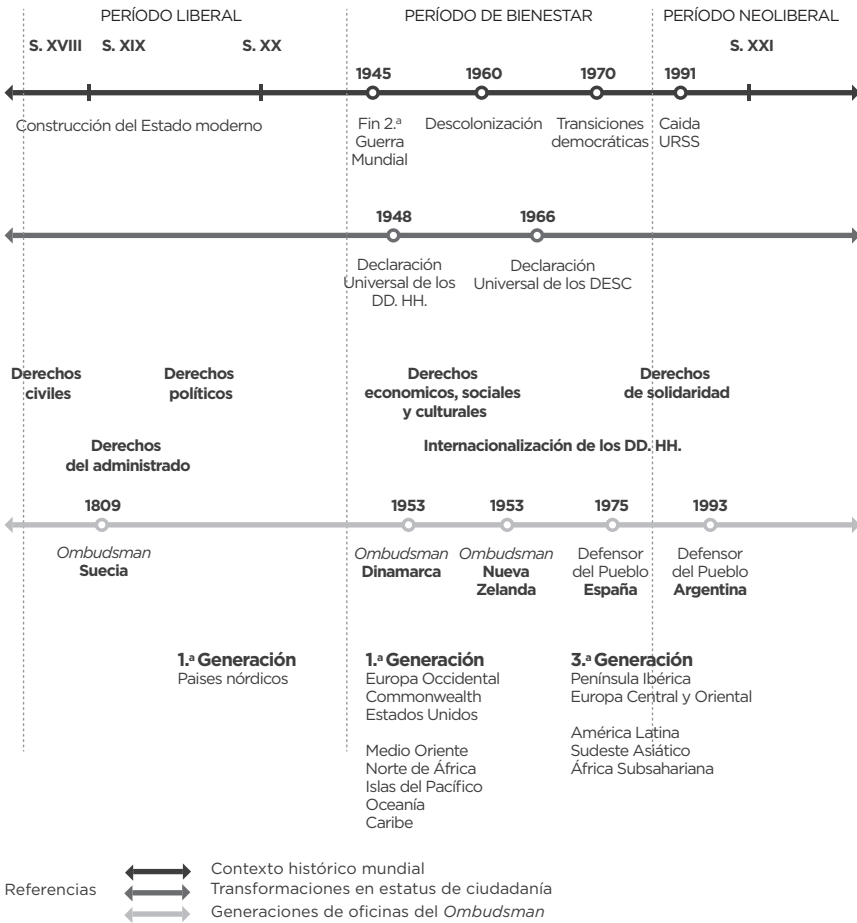
La primera generación de *Ombudsmen* tuvo lugar entre 1809 y mediados del siglo XX en los países nórdicos, donde el fundamento de la exigencia de información y explicaciones a los gobernantes se ubicaba en el ciudadano en tanto administrado. Frente a las demandas de la burguesía nórdica, países como Suecia (1809), Finlandia (1919) y Noruega (1917) incorporaron a sus sistemas de distribución de poderes el instituto del *Ombudsman*. Con su creación, se pretendió brindarles a los ciudadanos-administrados el derecho a exigir que los funcionarios de carrera y gubernamentales dieran explicaciones, revisaran o compensaran las fallas, falencias u omisiones producto de sus acciones. Se entendía que el administrado, en tanto sujeto reclamante, podía solicitar que su interés legítimo fuera tutelado. En esta primera oleada, se gestaron las funciones básicas del modelo del *Ombudsman*, por lo que quedaba como legado para las futuras la supervisión de la conducta administrativa como función principal.

Los hitos fundantes que abrieron paso a la segunda generación se dieron en 1953 con la creación de la Oficina del *Ombudsman* en Dinamarca, y, en 1962, con el establecimiento de la figura en Nueva Zelanda. Ambas innovaciones permitieron la expansión hacia los países con regímenes demoliberales de Europa Occidental —Francia, Gran Bretaña, Alemania Occidental, Holanda, etc.—, de la Commonwealth —Australia, Canadá— y los EE. UU.

En aquel momento, el contexto estaba marcado por la finalización de la Segunda Guerra Mundial, las consecuencias del Holocausto, y el auge de la intervención del Estado en la vida económica y social de la ciudadanía —Estado de bienestar—. Las atrocidades vividas durante el período bélico ubicaron los *derechos civiles y políticos* de la humanidad como fundamento de todas las instituciones de gobierno —entre ellas, los *Ombudsmen*—, mientras que el reconocimiento de las demandas de las clases trabajadoras legitimaba la emergencia de los derechos económicos, sociales y culturales. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en 1948, y la Declaración Universal de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en 1966, terminaron por cristalizar internacionalmente estas reivindicaciones. En esa misma década, otro conjunto de oficinas del *Ombudsman* surgía en esta oleada en el marco de los procesos de descolonización, tras la retirada de los imperios de regiones, como Medio Oriente, el Subcontinente Indio, el Norte de África, las Islas del Pacífico, Oceanía y el Caribe, lo que instó a su creación.

La tercera generación se inició en la década de los setenta con la expansión del instituto hacia los países que estaban iniciando procesos de transición democrática, como naciones de la Península Ibérica —España y Portugal— y de América Latina. También la paulatina apertura del régimen soviético habilitó el terreno en Europa Central y Oriental, mientras que la expansión a Asia y África continuó hacia el Sudeste Asiático y África Subsahariana. A causa de los duros años vividos, las nuevas democracias traían vientos de refundación, sobre todo, de las vapuleadas dimensiones civil y política de los derechos humanos. En particular, a partir de la experiencia española, *ombudsman* ya no sería un término nórdico importado de las frías latitudes suecas, sino que sería traducido a un castizo más amigable y simbólicamente más potente. El *Ombudsman* se inauguraba como el Defensor del Pueblo.

Figura 2. Expansión del *Ombudsman* en el mundo



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos publicados en Maiorano (1999); Gregory y Gidding (2010); Constenla (2010)

En la Península Ibérica, la resignificación de esta figura operó como puente para expandir el instituto en América Latina no solo por las fuertes ligazones históricas con los países de Iberoamérica, sino porque nuestros

países también estaban saliendo de experiencias dictatoriales en las cuales el terrorismo de Estado había anulado la vigencia del Estado de derecho y había ejercido cruentas acciones violatorias de los derechos humanos. En este contexto, el cambio de denominación no fue inocuo; su impacto fue importante en términos simbólicos, pues, con esta forma castellanizada, se comenzó a cargar su rol de un sentido grandilocuente, lo que terminó generando excesivas expectativas respecto de su efectivo potencial. La asociación sonora entre *ombudsman* y *superman*, y entre *defensor* y *salvador* también colaboró para dotar a la figura de una significación distinta a la de sus funciones reales (Dodson y Jackson, 2004).

En dicho contexto, también se introdujeron en las doctrinas constitucionales el conjunto de *derechos de solidaridad* o *acción colectiva*. Su incorporación logró la extensión de la tutela a situaciones cuya característica distintiva era que los reclamos podían formularse demandando la protección de los derechos de todos los potenciales afectados, no solo del grupo de interesados que se acercaba a reclamar. Surgió así el reconocimiento de los derechos de las comunidades, los derechos colectivos, los derechos al medio ambiente saludable, de usuarios y consumidores, etc.

Desde esta nueva concepción, los derechos ya no afectan directamente a una persona, sino a conjuntos sociales de contornos difusos. Abre la posibilidad de llevar a cabo prácticas de exigibilidad apelando tanto a los derechos subjetivos y a los intereses legítimos vulnerados como al interés colectivo. Asimismo, su incorporación de manera contemporánea al surgimiento de la tercera generación de defensorías desdibujó aún más la clara distinción entre el rol de antiguo *Ombudsman* y el rol de los modernos organismos nacionales de derechos humanos. En estos casos, el resultado fue la fusión de ambos roles en un nuevo mandato un tanto *heterodoxo*. Las oficinas creadas durante las primeras generaciones también resignificaron su mandato; sin embargo, la impronta con la cual fueron instituidas originariamente aún mantiene su vigencia⁵.

⁵ Otros casos que ejemplifican la diversificación del mandato son aquellas oficinas que se especializaron en la protección de derechos de poblaciones específicas o de temas puntuales, o en el control de funcionarios militares o de fuerzas de seguridad. Por ejemplo, en cuanto al primer

Otro proceso que aportó a la resignificación del mandato fue la expansión de las defensorías del Pueblo hacia el nivel subnacional (Zeider, 1968; Gregory y Giddings, 2000a; Gotteher y Hostina, 2000; Ibarra Romo y Mena Vázquez, 2002; Villaba Benitez, 2006; Carus, 2007; Tai, 2010; Constenla, 2010a; Abedin, 2004, 2011)⁶. Ya desde la emergencia de la segunda y de la tercera generación de instituciones del *Ombudsman*, los gobiernos de niveles inferiores al nacional ampliaron el espectro de oficinas no solo por medio de delegaciones de la oficina nacional, sino también de institutos dependientes de las unidades subnacionales autónomas. Al igual que la expansión internacional, esta primera oleada de territorialización subnacional de las oficinas del *Ombudsman* se dio en los países noratlánticos primero y luego en los países de América Latina.

Además de ser impulsada por la descentralización en el marco del proceso de reforma del Estado (Gregory y Giddings, 2000b), en los países latinoamericanos, la expansión subnacional se vio inducida por el inicio de procesos democratizadores en varios de los países de la Región —la

tipo, se crearon oficinas especializadas en la defensa de la población de los centros penitenciarios —el Uruguay, Canadá—, de la niñez y de la adolescencia —Noruega, España—, en la tercera edad —la Argentina—, de las minorías étnicas —Hungria, Suecia—, de los servicios de salud —Gran Bretaña, Australia, Holanda— o del medio ambiente —Portugal. En cuanto al segundo tipo, se crearon oficinas del *Ombudsman* especiales para la supervisión de las Fuerzas Armadas —Suecia, Alemania, Australia, Canadá, Gran Bretaña, Israel, Noruega, España, el Brasil, Sri Lanka, Irlanda del Norte— y de las policías —Gran Bretaña, Irlanda del Norte, Israel, Canadá—.

⁶ Denominaremos *nivel subnacional intermedio* al nivel jurisdiccional que, en los países federales, está compuesto por los Estados y que, en los países no federales, se corresponde con todas aquellas entidades estatales de segundo nivel —no nacionales y no locales— en los que se divide una nación para dar organización territorial al Estado —departamentos, regiones—. Entendemos por *nivel subnacional local* aquel nivel jurisdiccional que, en los países federales, se corresponde con el tercer nivel de gobierno de la federación —unidades que componen las provincias— y que, en los países no federales, puede ser identificado con el segmento del Estado último y más cercano a la gestión de los asuntos comunitarios.

Argentina, México, el Brasil⁷, Colombia⁸—. Si observamos la expansión en términos de cantidad de países que cuentan con oficinas similares a las defensorías del Pueblo, para 2014, encontramos un total de 109 países, de los cuales 17 crearon oficinas del *Ombudsman* en el nivel intermedio, y 9 países hicieron lo propio en el nivel municipal (ver Tabla 1)⁹. Si observamos la expansión en términos de cantidad de oficinas, encontramos que, de un total de 310, el 44,5% corresponde al nivel subnacional intermedio; y el 22,9%, al nivel subnacional municipal (ver Tabla 2 y Tabla 3)¹⁰.

Tabla 1. Cantidad de países con presencia de oficinas del *Ombudsman* por nivel jurisdiccional

| | |
|---|-----|
| Total de países con presencia de oficinas del <i>Ombudsman</i> | 109 |
| Países con presencia de oficinas del <i>Ombudsman</i> en el nivel nacional | 101 |
| Países con presencia de oficinas del <i>Ombudsman</i> en el nivel subnacional | 26 |
| └─ nivel intermedio | 17 |
| └─ nivel local | 9 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de cruzados de Gregory y Guddings (2000); Ibarra Romo y Mena Vázquez (2002) y páginas del Defensor del Pueblo Europeo y del Defensor del Pueblo de España.

⁷ Mencionamos el caso del Brasil argumentando en el mismo sentido que lo hicimos para el caso alemán: Brasil ha impulsado un importante desarrollo subnacional de instituciones de exigencia de rendición de cuentas denominadas *Ouvidorias Generales*. Son organismos muy similares al *Ombudsman*, pero con atributos en su diseño que no permiten incorporarlos en esta categoría.

⁸ El caso de la Defensoría del Pueblo de Colombia es un excelente ejemplo de desarrollo subnacional por medio de la creación de delegaciones regionales: 10 organismos regionales y 15 seccionales.

⁹ No todas se encuentran con la denominación *Defensor del Pueblo*, pero podrían agruparse en un mismo conjunto, debido a la similitud existente en cuanto a las funciones y los objetivos que cada sistema institucional le ha asignado.

¹⁰ Cabe destacar que el desarrollo en el nivel subnacional se dio aún en Estados en los que no existe una oficina del *Ombudsman* nacional. Tal es el caso de Australia, Alemania, Italia, Canadá, los Estados Unidos y el Brasil.

Tabla 2. Cantidad de oficinas de *Ombudsman* por nivel jurisdiccional

| Nivel jurisdiccional | Cantidad | Porcentaje |
|---|------------|------------|
| Nacional | 101 | 32,48 |
| Subnacional | 210 | 67,52 |
| └─ nivel intermedio | 133 | 42,77 |
| └─ nivel local | 77 | 24,76 |
| Total de oficinas del <i>Ombudsman</i> a nivel mundial | 311 | |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de cruzados de Gregory y Guddings (2000); Ibarra Romo y Mena Vázquez (2002) y páginas del Defensor del Pueblo Europeo y del Defensor del Pueblo de España.

Tabla 3. Países con presencia institucional de oficinas del Defensor del Pueblo (y similares) en el nivel subnacional

| Cantidad de oficinas del Defensor del Pueblo por nivel jurisdiccional | Nacional | Subnacional intermedio | Subnacional local |
|---|----------|------------------------|-------------------|
| Alemania | — | 3 | — |
| Argentina | Sí | 18 | 21 |
| Australia | — | 9 | — |
| Austria | Sí | 2 | 7 |
| Bélgica | Sí | 1 | — |
| Bosnia y Herzegovina | Sí | 2 | — |
| Brasil | — | 1 | — |
| Canadá | — | 10 | 2 |
| España | Sí | 13 | — |
| Estados Unidos | — | 6 | 14 |
| Holanda | Sí | — | 6 |
| India | Sí | 11 | — |
| Israel | Sí | — | 5 |
| Italia | — | 20 | — |
| México | Sí | 32 | 11 |

| | | | |
|-----------------|-----------|------------|-----------|
| Pakistán | Sí | 2 | — |
| Reino Unido | Sí | 3 | — |
| Suiza | Sí | 4 | 4 |
| Uruguay | — | — | 1 |
| Venezuela | Sí | 1 | — |
| Nacional | 13 | 138 | 71 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de cruzados de Gregory y Guddings (2000); Ibarra Romo y Mena Vázquez (2002) y páginas del Defensor del Pueblo Europeo y del Defensor del Pueblo de España.

4. Definición conceptual de las defensorías del Pueblo

Hasta aquí, hemos descrito la expansión mundial de la figura y la consecuente transformación del contenido de su mandato. Mientras que, en los orígenes, la misión de las defensorías estaba asociada al interés del administrado, paulatinamente, se ha ido asociando a los restantes derechos humanos. La emergencia de diversas respuestas a la pregunta sobre cómo ejercer ese mandato impactó directamente sobre cómo se ha intentado conceptualizar este tipo de institutos. De manera que no solo académicos, sino también los implementadores de la agencias —los defensores— se han encargado de la producción teórica del tema.

Entre las muchas definiciones de la figura del Defensor del Pueblo, podemos encontrar algunas acotadas (Davis, 1961; Loewenstein, 1965) y otras extensas (Gregory y Giddings, 2000; Giddings *et al.*, 2000; Bizjac, 2001; Tai, 2010). Las primeras iluminan los atributos primigenios y básicos de la institución, mientras las segundas aportan características que explican dimensiones que se han ido incorporando al concepto a medida que la figura se desarrollaba históricamente. Dentro de las definiciones estrictas, podemos mencionar una clásica y muy sobria, formulada por Donald Rowat (1964, 1973), uno de los primeros académicos y difusores del instituto a nivel mundial.

... un funcionario independiente y no influido por los partidos políticos, representante de la legislatura, por lo general, establecido en la Constitución, que vigila a la administración, se ocupa de quejas específicas del público contra las injusticias y errores administrativos, y con poder de investigar y dar publicidad de las acciones administrativas, pero no el de revocarlas (1964: 39).

En ella, se destacan los elementos primigenios que dan vida a la oficina del *Ombudsman*: independencia, vinculación legislativa, misión —vigilar la administración—, atribuciones —ocuparse de quejas, investigar y dar publicidad— y limitación para revocar acciones administrativas. En otra de las definiciones estrictas, Carrillo Flórez propone la siguiente:

... es un investigador independiente con autoridad para recibir denuncias de los ciudadanos, exigir cuentas al Estado por sus deficiencias y la reparación a los perjudicados por acciones gubernamentales ineficientes o injustas, o por violaciones de los derechos humanos (2006: 151).

Si bien se resaltan los elementos originales que caracterizan el rol de la figura del Defensor del Pueblo, esta propuesta se distancia de la primera definición en dos aspectos. En primer lugar, el referente en la relación de rendición de cuentas ya no es la Administración Pública, sino el Estado. Esto ubica la figura del *Ombudsman* como una institución estatal investida de poderes para exigir sobre cualquier acción gubernamental que viole los derechos humanos, ya no como un delegado del Poder Legislativo con funciones de control administrativo.

Ambas son definiciones de baja intensidad conceptual que no nos dicen mucho acerca de la especificidad de la institución. Con los atributos mencionados, podríamos haber definido el rol de un auditor; incluso, en la segunda definición estricta, podríamos haber hecho referencia a un juez. Los atributos con los que se connota el fenómeno son necesarios pero no suficientes para dar cuenta conceptualmente de la figura del

Defensor del Pueblo. Sin embargo, a pesar de este *defecto* de extensión, consideramos que las definiciones estrictas nos presentan una especie de *guía mínima* de sus rasgos básicos que se volverá relevante a la hora de desentrañar la intensidad conceptual de las definiciones amplias. Dentro de ese conjunto, Dalla Corte y Gómez Mestres afirman lo siguiente:

... su rol genérico es ponerse en posición intermedia entre los intereses del Estado y de los ciudadanos, con la finalidad de compensar una inadecuada administración. (...) no desempeña funciones de juez ni fiscal y, en consecuencia, no dicta sentencias, no ordena detenciones ni impone multas. Su poder descansa en la persuasión, en formular estrategias de protección preventiva, en la mediación que estime para encontrar soluciones y en su capacidad de denuncia pública en casos extremos. De tal manera, absorbe las quejas que los ciudadanos presentan contra la Administración Pública, investiga los casos planteados y, recomienda posibles transformaciones legislativas al Congreso. En tanto organismo tutelador de los derechos humanos y encargado del control de las funciones administrativas públicas, el Ombudsman supone una garantía constitucional para limitar, con base en ideas de justicia social, toda posible determinación jurídica que se oponga a dichos postulados (2000: 75).

Aquí se establece como objetivo *la mediación entre el Estado y la ciudadanía*. Al hacerlo de manera muy amplia, en primer lugar, los autores necesitan especificar por la negativa *qué no es* el Defensor del Pueblo, y en consecuencia, explicitar en detalle cómo debe actuar para cumplir y lograr su objetivo —por medio de su poder persuasivo, su capacidad de promoción preventiva y de mediación y de denuncia pública—. En segundo lugar, los autores necesitan evidenciar que, para el cumplimiento de esa misión, el Defensor del Pueblo desarrolla dos roles diferenciados: controlador de la Administración Pública y tutelador de

derechos. Es interesante el aporte de esta definición, ya que, en ella, se denota el Defensor del Pueblo no solo a partir de sus atributos formales —lo que debe hacer—, sino a partir de las *capacidades* que necesita para cumplir su mandato. Por su parte, Constenla nos presenta una definición cargada de atributos:

... es un funcionario estatal no gubernamental, que goza de autonomía funcional y administrativa, designado por el parlamento o cuerpo legislativo por un período determinado y en la mayoría de los casos por una mayoría calificada. Es independiente aún del órgano que lo designa. Su misión es proteger y promover los derechos humanos, y asistir y defender a los habitantes de un Estado, de las arbitrariedades y abusos de poder público o de los organismos en los cuales ha delegado éste funciones públicas, a la vez que para asegurar la correcta gestión de la actividad administrativa mediante recomendaciones, consejos u opiniones. Puede actuar a pedido de un particular o de oficio, aunque sus resoluciones no son vinculantes. Tiene facultades de investigación, y, en la protección de intereses colectivos, ejerce un poder negativo o impeditivo a través de la legitimación que, generalmente, se le atribuye para actuar ante la Justicia tanto para demandar una abstención o una acción. Rinde anualmente un informe ante el cuerpo colegiado que lo designó, para que se tome en cuenta de su actuación y sus observaciones sobre el comportamiento de la Administración (2010b: 253).

El autor se preocupa por connotar la figura del Defensor del Pueblo detallando cada uno de los atributos que va introduciendo. Al afinar la definición, la consecuencia lógica es que su potencial para denotar sea inferior, lo cual no es un problema en sí mismo, pero, en este caso, se incorporan algunos elementos conceptuales que reducen demasiado la extensión del concepto; por ejemplo, al especificar la necesidad de

una mayoría calificada para su elección o de un mandato con período determinado. Lo mismo ocurre cuando menciona la legitimación para actuar ante la Justicia y la rendición de un informe anual. Consideramos que, al incorporar estos atributos, el autor está más preocupado por indicar el *deber ser* —lo que debería ser y hacer el Defensor— que por tratar de aglutinar de manera exhaustiva los atributos necesarios y suficientes para caracterizarlo. A pesar de aportar una mayor intensidad conceptual, esta definición incorpora elementos que no necesariamente definen el mandato de la Defensoría.

En general, se observa que los autores personalizan las definiciones al imputar dichos atributos al *Defensor del Pueblo* y no a la *Defensoría*. Desde nuestro punto de vista, esto obstaculiza la construcción de definiciones conceptuales exhaustivas y el análisis del desempeño de los institutos, pero, fundamentalmente, tiene consecuencias en la propia implementación de las agencias. Es por esto que consideramos que poner el foco —teórica e empíricamente— en las defensorías del Pueblo en tanto organismos públicos nos permite posicionarnos para observar no solo relaciones de exigencia y rendición de cuentas entre actores individuales, sino entre segmentos del Estado, y entre el Estado y la sociedad.

Revisando estas definiciones, podemos constatar que, para definir el Defensor del Pueblo, la literatura ha apelado a atributos necesarios pero no suficientes y a otro tipo de atributos que complementan la caracterización conceptual pero que no son parte del *núcleo duro* de caracteres definitorios. Consideramos que, para que una oficina pública pueda ser incluida dentro del conjunto de defensorías del Pueblo, debe reunir necesariamente una serie de características que hacen a

1. su independencia o autonomía;
2. su legitimidad legislativa;
3. la modalidad de dirección unipersonal;

4. el carácter no vinculante ni revocatorio de sus acciones;
5. su mandato específico para exigirle rendición de cuentas al Estado; y
6. la posesión de facultades para recibir quejas de parte de la ciudadanía, dar publicidad a sus acciones, investigar y vigilar la Administración Pública.

Con los atributos del núcleo duro, se puede connotar un tipo simple, poco evolucionado de Defensoría —v.g., oficinas del *Ombudsman* nórdicas—. Sin embargo, estos no alcanzan para caracterizar otro tipo de defensorías *más evolucionadas* —v.g., defensorías de Iberoamérica—, porque precisan sumarse las propiedades complementarias. A los primeros atributos podemos denominarlos *clásicos*, y a los segundos, *contemporáneos*.

Estas propiedades que no son parte del núcleo duro son necesarias, insuficientes y complementarias. Necesarias, porque es ineludible recurrir a ellas para dar cuenta de algunos aspectos de la actualidad de las defensorías. Insuficientes, porque, aludiendo solo a dichas propiedades, no puede connotarse nuestro objeto de estudio. Y complementarias, porque complementan la definición del mandato y de las funciones —atributos necesarios 5 y 6—, además de que no deben aparecer obligatoriamente todas juntas para que puedan incluirse en este conjunto a oficinas del tipo de las defensorías. Para su mejor identificación, definimos estas propiedades como *atributos complementarios*:

1. Posesión de facultades para exigirles rendición de cuentas frente a organismos no estatales a los que se les hayan delegado funciones públicas; recomendarle posibles transformaciones normativas al cuerpo legislativo; desarrollar acciones de promoción de derechos ciudadanos.
2. Especialización en la defensa de los derechos y los intereses de incidencia colectiva.

3. Legitimación para actuar ante la Justicia.
4. Desarrollo de capacidades especiales persuasivas, formulación de estrategias de protección preventiva y de denuncia pública.

Dentro de los primeros atributos del núcleo duro, encontramos la *legitimidad parlamentaria*. Más arriba, mencionamos la vinculación de las defensorías con el Legislativo, de la cual deriva, por delegación explícita, su legitimidad para el ejercicio del mandato específico. En el mismo acto de creación, además de institucionalizar su legitimidad, las legislaturas deben garantizar su *autonomía* respecto de los restantes poderes públicos. Estos son dos atributos que caracterizan la génesis de las defensorías. Asimismo, se trata de un organismo público de *dirección unipersonal*, independientemente de que se consigne la posibilidad de que su titular esté acompañado por adjuntos u otros comisionados. La unipersonalidad indica no solo que la representación del instituto es ejercida por un titular, sino también la jerarquización de su cargo. Asimismo, implica que las condiciones que presenta la persona designada para dicho puesto es la garantía de su futuro accionar en términos éticos, técnicos y sociales. Su *expertise* social o su saber profesional son la plataforma para *legitimar* su acción y su voz.

Según Constenla, el Defensor del Pueblo

recrea el concepto de la *auctoritas* contrapuesto al de la *potestas* romanas, porque (...) recomienda, pero no ejecuta, y su *auctoritas* se funda en el prestigio, pero también en la razonabilidad de las recomendaciones que dicta. La *auctoritas* no solo se define como el saber socialmente reconocido, sino en la influencia que tiene aquel al que se reconoce ese saber (2010: 267).

Este autor admite también que, más que influencia, en contextos como los latinoamericanos, el Defensor del Pueblo muchas veces no tiene al alcance más que su propia opinión.

Indudablemente, el *carácter no vinculante ni revocatorio* de sus actuaciones es un atributo definitorio del *Ombudsman*, puesto que, si bien se lo ha pensado como una limitación a sus acciones, en la práctica, ha operado como un incentivo positivo para la constitución del Defensor como una *magistratura de opinión*. Las defensorías del Pueblo no poseen la facultad para revocar o anular actos administrativos, no tienen facultades decisorias ni siquiera para administrar justicia. Si sus resoluciones fueran vinculantes, actuarían como jueces, y esto desvirtuaría su mandato constitucional.

Los atributos complementarios apuntan a connotar las transformaciones históricas en el mandato específico de las defensorías. En primer lugar, se incluyeron nuevas funciones. De la posesión de potestades para recibir quejas de parte de la ciudadanía, dar publicidad a sus acciones, investigar y vigilar la Administración Pública, se pasó a incorporar otras funciones complementarias, como exigir rendición de cuentas frente a organismos no estatales a los que se les hayan delegado funciones públicas; recomendar posibles transformaciones normativas al cuerpo legislativo; desarrollar acciones de promoción de derechos ciudadanos. Incorporar esta última función llevó a las defensorías a especializarse en la tutela de los *derechos de incidencia colectiva*, para lo cual se tuvieron que desarrollar instrumentos legales que las *legitimaran para actuar en la Justicia* por medio de diferentes recursos jurídicos —*habeas corpus*, acciones de amparo, apelaciones directas, y otros recursos de protección— ante tribunales constitucionales u ordinarios¹¹.

¹¹ En algunos casos como el español, el Defensor del Pueblo solo tiene *legitimación activa* para plantear el recurso de amparo constitucional y no tiene legitimación para llevar a cabo acciones ante tribunales ordinarios. En cambio, en la Argentina, la Defensoría nacional puede desempeñar un papel activo en los procesos legales por medio de los recursos de amparo y de amparo colectivo. También, en Bolivia, puede solicitar la revocatoria de sentencias en razón de su inconstitucionalidad, así como interponer apelaciones directas a fin de revocar un veredicto o presentar recursos de *habeas corpus* sin tener que dictar la sentencia. Otros casos que merecen citarse son el colombiano, ya que el Defensor del Pueblo está facultado para solicitar medidas legales de protección; y el guatemalteco, donde puede denunciar y condenar acciones del Ejecutivo.

En segundo lugar, tal como plantean Dalla Corte y Gomes Mestres (2000), ante la ausencia de capacidades para la sanción o la revocación de acciones, las defensorías debieron desarrollar *capacidades especiales* —de persuasión, de formulación de estrategias de protección preventiva y de denuncia pública— que le permitiesen superar este límite legal.

De acuerdo con esta desagregación de atributos necesarios y complementarios, estamos en condiciones de plantear una definición que los tenga en cuenta. Cuando hablamos de Defensoría del Pueblo u oficina del *Ombudsman*, nos referimos a un tipo de agencia autónoma de dirección unipersonal, legitimada por un cuerpo legislativo para el ejercicio del mandato específico de exigirle al Estado rendición de cuentas sobre sus acciones en la protección y la defensa de los derechos y los intereses ciudadanos. Para ello, está autorizada a denunciar, investigar y supervisar las acciones u omisiones del poder público —o de organismos no estatales en ejercicio de funciones públicas— que se presuman como violatorias de estos. Debido a que sus actuaciones revisten un carácter no vinculante, muy habitualmente, se ve obligada a entablar estrategias de persuasión, vinculación con la ciudadanía y promoción de derechos para cumplir su mandato. Si bien está legitimada para activar garantías constitucionales ante cualquier caso, se ha especializado en la defensa de los derechos e intereses de incidencia colectiva.

5. Reflexión final

En este artículo, definimos *rendición de cuentas* como una relación entre actores —ciudadanos, políticos y burócratas—, quienes, según el rol que asuman en dicha relación, deben rendir cuentas —en tanto agentes— o exigirlos —en tanto principales—. Los actores que entablan este vínculo ejercen prácticas de rendición de cuentas y de exigibilidad. Las primeras suponen una obligación acordada formalmente entre los actores, y las segundas implican la posesión de legitimidad para demandar información y explicaciones sobre el comportamiento de aquellos que asumieron dicha obligación. Para que la rendición de cuentas tenga resultados

óptimos, es necesario que se activen simbólicamente o formalmente acciones sancionatorias. También mencionamos cómo dos corrientes de estudio, denominadas *perspectiva institucional* y *perspectiva administrativa*, han abordado la cuestión de las dificultades para exigir rendición de cuentas.

A partir de los postulados de las principales corrientes teóricas sobre el tema, damos cuenta de las dos dimensiones desde las que puede entenderse el rol de las defensorías del Pueblo. Por un lado, la perspectiva democrático-institucional nos aproxima a entender la Defensoría en las relaciones de rendición de cuentas horizontales, es decir, como agencia con mandato específico, delegado por el Legislativo para el control de las instituciones del Ejecutivo. Por otro lado, la perspectiva administrativa nos ayuda a entenderlas como un mecanismo de responsabilización social mediada, es decir, entre la sociedad y las autoridades públicas.

Estas definiciones teóricas pueden ayudar a reflexionar sobre la situación actual del Defensor del Pueblo de la Argentina. En abril de 2009, el entonces Defensor del Pueblo presentó su renuncia; esta fue aceptada por los presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados. Entre abril de 2009 y diciembre de 2013, el órgano permaneció a cargo de uno de los defensores adjuntos, debido a que el Congreso de la Nación no había iniciado el proceso de nombramiento del nuevo Defensor del Pueblo para que se hiciera cargo de la institución durante los siguientes cuatro años. Finalmente, en diciembre de 2013, concluyó el mandato del Defensor Adjunto. Desde esa fecha hasta la actualidad, la Defensoría del Pueblo no solo ha carecido de un titular, sino también de adjuntos que, transitoriamente, puedan asumir dicha tarea. A la fecha, está a cargo del instituto el funcionario que ocupa el puesto de Subsecretario General.

Esto supone, por un lado, la abdicación de parte del Congreso nacional a cumplir su rol en el vínculo de rendición de cuentas, al cual está obligado respecto de la Defensoría de acuerdo con el mandato constitucional. Por otro lado, también pone en jaque el potencial uso que la ciudadanía podría darle a este instituto. Si bien la Defensoría ha seguido vinculada con la sociedad, varias organizaciones de peso comunicacional y de prestigio

social cuestionaron la legitimidad de la institución acéfala. En 2014, para el 153 período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se presentó un informe que alertaba sobre la situación de excepcionalidad (<http://defensorparaelpueblo.blogspot.com.ar/>). En 2015, el mismo grupo de organizaciones elevó un amparo judicial para que el Poder Legislativo iniciara el proceso de nombramiento del nuevo titular del organismo a través de la Comisión Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo (<<http://poderciudadano.org/ongs-presentan-una-accion-judicial-para-que-el-congreso-de-la-nacion-designe-al-defensora-del-pueblo/>>).

Si bien esta situación de acefalía permanente no es deseable, esto no significa que el organismo haya dejado de desarrollar actividades. En la *web* institucional, están publicados los informes anuales de 2009 a la actualidad, y, de acuerdo con lo que allí se menciona, se ha cumplido con el mandato legal que establece su presentación ante el Congreso nacional. Asimismo, en el último año, se han publicado 176 comunicados de prensa en los que se informa sobre un variado repertorio de actividades —*v.g.*, firma de convenios con organismos nacionales, extranjeros, organizaciones sociales, centros de estudios, universidades— sobre diversos temas —medio ambiente, salud, discapacidad, atención al público en organismos, etc.—. Estas acciones no inhiben de calificar la actual situación como irregular y violatoria de normas constitucionales. No obstante, es un indicio categórico de que esta institución ha dejado de ser relevante para la clase política nacional y, sobre todo, para el Legislativo nacional.

¿Cuál es la legitimidad de un cuerpo de funcionarios, probablemente, muy probos técnica y éticamente, para hacerse cargo de una institución que no ha tenido titular en los últimos 7 años? ¿Es una legitimidad de tipo técnico, porque sus saberes y experiencia han permitido que el organismo siga funcionando? ¿Qué sucede con la legitimidad política y social de la institución? La legitimidad política debería otorgarla el Congreso al nombrar, por acuerdo de los partidos que tienen representación, al ciudadano que será el titular de la Defensoría y que

desarrollará su proyecto o programa de gestión. La legitimidad social es también relevante, porque, en tanto mecanismo de responsabilización por control social, el vínculo con las organizaciones sociales debe basarse en el intercambio y la colaboración permanentes; para eso, es necesaria la creación de confianza institucional.

Hemos dicho también que, debido a que sus actuaciones revisten un carácter no vinculante, muy habitualmente, se ve obligada a entablar estrategias de persuasión, vinculación con la ciudadanía y promoción de derechos para cumplir su mandato. La legitimidad política y social, y la construcción de un vínculo de confianza con la sociedad civil se vuelven aspectos ineludibles al reflexionar sobre la actualidad de la institución.

Otra tarea abordada en este artículo ha sido rastrear la evolución del mandato de las defensorías. La expansión mundial, tanto a nivel nacional como subnacional, se ha dado por *oleadas* o *generaciones*. A medida que la figura se expande a lo largo del mundo, su misión ha ido adquiriendo nuevos atributos a la luz de los cambios en la concepción de ciudadanía, de la emergencia de la doctrina internacional de los derechos humanos y de las propias transformaciones de los Estados. De esta manera, el *Ombudsman* se ha incorporado a las estructuras de los Estados nacionales y de las unidades subnacionales respondiendo a las demandas de protección de derechos según cada momento histórico y cada sociedad.

Dentro de este relevamiento, encontramos un dato que aporta a la relevancia de nuestro estudio: hasta ahora, América Latina es la región con la mayor cantidad de oficinas del Defensor del Pueblo a nivel subnacional. Este indicador da la pauta de que las provincias y los Estados también aportan al cumplimiento de las obligaciones positivas del Estado en materia de derechos ciudadanos. En la Argentina, las defensorías se multiplican en provincias y municipios. Córdoba, Santa Fe y la ciudad de Buenos Aires —antes de ser autónoma— pusieron en funcionamiento sus defensorías mucho antes que la Nación. En la actualidad, son las defensorías provinciales las que tienen un rol central en la protección

de derechos frente a los aparatos estatales subnacionales. Más allá de la heterogeneidad de las condiciones institucionales, políticas y sociales, y de la cultura política de cada provincia, en ninguna de ellas el proceso de nombramiento del Defensor Titular se ha visto detenido tanto tiempo como en la Nación.

De modo que la tarea pendiente, ya desde un interés práctico y no solo teórico, es discutir la actualidad de las defensorías, teniendo en cuenta no solo su dimensión organizacional, sino el potencial sistema de protección de derechos que podría construirse sobre la base de las defensorías provinciales, municipales y la nacional. Regularizar la situación del Defensor en este último nivel podría ayudar a que la sociedad se *reconcilie* con la institución.

Referencias bibliográficas

- Abedin, N. (2011). «Conceptual and functional diversity of the ombudsman institution: A classification». En *Administration and Society*, 43, (8), pp. 896-929.
- (2004). «What Should Be the Primary Focus of the Ombudsman Institution? Protecting Human Rights and Redressing Public Grievances 4versus Fighting Corruption: Emphasis on South Asia and the Commonwealth Caribbean». En Reif, L.C; *The international ombudsman yearbook*, (8). Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Pub, pp. 150-169.
- Abrucio, F.L. (2000). «Responsabilización por competencia administrada». En Consejo Científico del CLAD (coord.). *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: EUDEBA, CLAD, BID.
- Anastasia, F. (2000). «Responsabilización por el control parlamentario». En Consejo Científico del CLAD (coord.). *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: EUDEBA, CLAD, BID.

- Annunziata, R. (2009). «La participación ciudadana: nuevas formas y conceptos». Ponencia presentada en las 5.^{as} Jornadas de Jóvenes Investigadores, Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, República Argentina.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2007). *Los procesos de control estratégico como pilares de la modernización del Estado*. Bogotá: BID y Procuraduría General de la Nación.
- Bexelius, A. (1973). «El Ombudsman de asuntos civiles». En Rowat, D. C. *El ombudsman: el defensor del ciudadano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bizjac, I. (2001). «Special Features of the Role of the Ombudsman in Transition Conditions». En *The International Ombudsman Yearbook*, 5, pp. 83-97.
- Bresser Pereira, L. C. (1998). «La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control». En *Desarrollo Económico*, 38, (150), pp.517-530.
- Carrillo Flórez, F. (2006). «Instituciones democráticas de rendición de cuentas en América Latina: diseño legal y desempeño real». En Payne, J. M.; D. Zovatto y M. Mateo Díaz. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: BID, pp. 129-164.
- Carus, A. (2007). «The work of local government ombudsman». En *Mental Health Practice*, 10, (10), pp. 16-18.
- Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Portugal: CLAD.
- Constenla, C. R. (2010a). «Defensor del Pueblo: La más innovadora institución democrática en el constitucionalismo iberoamericano contemporáneo». Ponencia presentada en el VI Congreso CEISAL Independencias - Dependencias - Interdependencias, junio, Toulouse, Francia.
- (2010b). *Teoría y práctica del Defensor del Pueblo*. Madrid: Reus.
- Cunill Grau, N. (2010). «Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública». En *Revista del CLAD*, 46, pp. 41-72.

- (2000). «Responsabilización por el control social». En Consejo Científico del CLAD (coord.). *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: EUDEBA, CLAD, BID.
- Dalla Corte, G. y S. Gomez Mestres (2000). «Justicia social, legitimidad y legalidad: la sociedad civil ante el defensor del pueblo en Argentina». En *Revista Mexicana de Sociología*, 62, (4), pp. 69-90.
- Davis, K. C. (1961). «Ombudsmen in America: Officers to Criticize Administrative Action». En *University of Pennsylvania Law Review*, 109, (8), pp. 10-57.
- Dodson, M. y D. Jackson (2004). «Horizontal Accountability in Transitional Democracies: The Human Rights Ombudsman in El Salvador and Guatemala». En *Latin American Politics and Society*, 46, (4), pp. 1-27.
- Giddings, P. J., V. Sládeček y L. Díez Buero (2000). «The Ombudsman and Human Rights». En Gregory, R. y P. J. Giddings. *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*. Netherlands: IOS Press.
- Gotteher, D. y M. Hostina (2000). «The Classical Ombudsman Model». En Gregory, R. y P. J. Giddings. *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*. Países Bajos: IOS Press.
- Gregory, R. y P. J. Giddings (2000). *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*. Países Bajos: IOS Press.
- Groisman, E. y E.R. Lerner (2000). «Responsabilización por controles clásicos». En Consejo Científico del CLAD (coord.). *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: EUDEBA, CLAD, BID.
- Ibarra Romo, M. I. y J. Mena Vázquez (2002). *El Ombudsman municipal en México y en el mundo*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Isunza Vera, E. (2004). «Rendición de cuentas. Los fundamentos teóricos de una práctica ciudadana». En Ziccardi, A. (coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales e Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- Loewenstein, K. (1965). *Political power and the governmental process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Loprete, D. (1999). *Desempeño institucional y control democrático: la experiencia del Defensor del Pueblo de la Nación en la regulación de servicios públicos en Argentina*. Informe final del concurso

- Democracia, Derechos Sociales y Equidad; y Estado, Política y Conflictos Sociales. Programa Regional de Becas CLACSO [en línea]. Disponible en <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/becas/1999/lopreite.pdf>> [Consulta: 10 de agosto de 2016].
- Maiorano, J.L. (1999). *El ombudsman: Defensor del pueblo y de las instituciones republicanas*. Buenos Aires: Macchi.
- Marshall, T. H.; T. B. Bottomore y P. Linares (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Medina Guijarro, M. (2007). «La función de las entidades fiscalizadoras superiores ante los cambios económicos del Estado: las privatizaciones». En BID. *Los procesos de control estratégico como pilares de la modernización del Estado*. Bogotá: BID y Procuraduría General de la Nación.
- Mora Quirós, M. (2000). «Responsabilización por el control de resultados». En Consejo Científico del CLAD (coord.). *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: EUDEBA, CLAD, BID, pp. 171-222.
- O'Donnell, G. (2003). «Democracia, desarrollo humano y ciudadanía». En Iazetta, O., J. Vargas Cullel y G. O'Donnell. *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, pp. 25-148.
- (2002). «Acerca de varias accountabilities y sus implicancias». En Peruzzotti, E. y C. Smulovitz. *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- (1998). «Accountability horizontal». En *AgorA*, (8), verano, pp. 5-34.
- Peruzzoti, E. y C. Smulovitz (2002). «Accountability social: la otra cara del control». En Peruzzotti E. y C. Smulovitz. *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas Grupo Editor.
- Poder Ciudadano (s/f). «ONGs presentan una acción judicial para que el Congreso de la Nación designe al Defensor/a del Pueblo» [en línea]. Disponible en <<http://poderciudadano.org/ongs-presentan-una-accion-judicial-para-que-el-congreso-de-la-nacion-designe-al-defensora-del-pueblo/>> [Consulta: julio de 2016].

- Przeworski, A. (1998). «El Estado y el ciudadano». En *Política y Gobierno*, (2), pp. 341-379.
- (1996). «Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente». En *Taller sobre transformación económica y reforma del Estado*. Washington: Consejo Nacional de Investigaciones.
- Reif, L.C. (2011). «Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman». En *Boston College Tird World Law Journal*, 31, (2), pp. 269-310.
- Rowat, D.C. (1973). *El ombudsman: El Defensor del Ciudadano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1964). «Ombudsmen for North America». En *Public Administration Review*, 24, (4), pp. 230-233.
- Schedler, A. (2006). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI.
- (1999) «Conceptualizing Accountability». En Schedler, A.; L. Diamond y M. Plattner. *The self-restraining state: power and accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publisher Inc.
- Tai, B.T.H. (2010). «Models of Ombudsman and Human Rights Protection». En *International Journal of Politics and Good Governance*, 1, (3), pp. 11-12.
- Triguboff, M. y B. Anaya (2007). «Mapa institucional de los mecanismos de participación y control ciudadano en la Argentina a escala nacional y provincial: similitudes y diferencias». En *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*. Buenos Aires: Prometeo.
- Villaba Benitez, L. (2006). *La tutela de los derechos fundamentales y el Defensor del Pueblo. Estudio comparativo de la institución del Defensor del Pueblo en España y Paraguay*. Tesis presentada para la obtención del título de Máster en Administración y Gerencia Pública, Universidad de Alcalá, Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, España.
- Zeider, F.P. (1968). «An Ombudsman for cities?». En *Annals of the American Academy of Political and Social Science, The Ombudsman or Citizen's Defender: A Modern Institution*, 377, pp. 122-127.

Informes

AA.VV. (2014). *Impacto de la falta de nombramiento del Defensor del pueblo sobre la vigencia de los derechos humanos en Argentina*. Informe presentado en el 153 período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [en línea]. Disponible en <<http://defensorparaelpueblo.blogspot.com.ar/>> [Consulta: 10 de junio de 2016].

Páginas institucionales

España, *Defensor del Pueblo* [en línea]. Disponible en <<http://www.defensordelpueblo.es>> [Consulta: 10 de junio de 2016].

República Argentina, *Defensor del Pueblo de la Nación* [en línea]. Disponible en <<http://www.dpn.gob.ar/>> [Consulta: 10 de junio de 2016].

Unión Europea, *Defensor del Pueblo Europeo* [en línea]. Disponible en <<http://www.ombudsman.europa.eu/home/es/default.htm>> [Consulta: 10 de junio de 2016].