

LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN ARGENTINA:

Diagnóstico y
recomendaciones
en materia de transparencia,
rendición de cuentas y
apertura a la ciudadanía.

INTEGRANTE DE LA SERIE
OMBUDSMAN EN LATINOAMÉRICA



INICIATIVA TPA

MARZO 2014

LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN ARGENTINA:

DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES EN MATERIA DE
TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y APERTURA A LA
CIUDADANÍA

-MARZO 2014-

A C I J
Asociación Civil por
la Igualdad y la Justicia

Av. de Mayo 1161, 5° piso, oficina 9
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Tel: (+5411) 4381-2371
info@acij.org.ar - www.acij.org.ar

DE LA SERIE *OMBUDSMAN DE LATINOAMÉRICA*. COORDINADA POR


INICIATIVA TPA

EQUIPO DE TRABAJO

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) Programa Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas

- Juan Ortiz Freuler – Autor
- Sebastián Pilo – Coordinador
- Renzo Lavin – Director

ÍNDICE

Equipo de trabajo	1
Introducción	4
El Defensor del Pueblo: Origen Histórico	5
Caracterización de la Defensoría del Pueblo	7
Misión institucional.....	7
Competencias.....	8
Legitimación procesal activa.....	12
Acciones realizadas en ejercicio de sus competencias.....	14
Obstáculos para el cumplimiento de su misión institucional	17
Conclusión y recomendaciones	24
Rol en la promoción de la rendición de cuentas y el buen gobierno	25
Marco normativo para la rendición de cuentas y el buen gobierno.....	25
Interacción con otros órganos del sistema de rendición de cuentas	26
Interacción con órganos del sistema de accountability horizontal.....	27
Conclusión y recomendaciones	33
Apertura a la población	35
Conocimiento público y política de comunicación.....	35
Canales para presentación de quejas.....	43
Recomendaciones vinculadas a la tramitación de las quejas	46
Rendición de cuentas.....	47
Conclusión	48
Uso de TICs	50
Comunicación a través de medios de comunicación masiva	53
Sitio web.....	53
Redes sociales.....	55
Datos abiertos, Gobierno Abierto y visualización de datos	58
Conclusión y recomendaciones	59
Conclusión.....	60
Anexo: Bibliografía.....	62
Bibliografía de consulta.....	63

INTRODUCCIÓN

El presente documento forma parte de un conjunto de investigaciones producidas por la Iniciativa TPA, una red de organizaciones de la sociedad civil de América Latina que buscan impulsar el fortalecimiento de los sistemas de control público a través de la promoción de prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas -*accountability*- con énfasis en los organismos de control que integran el sistema de rendición de cuentas del Estado (www.iniciativatpa.org).

El informe tiene como objetivo realizar una caracterización de la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina como entidad de control horizontal de la Administración Pública, y un estudio preliminar de las prácticas que lleva adelante la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina en materia de transparencia, rendición de cuentas y apertura a la población.

El informe, siguiendo la línea trazada por la Iniciativa TPA a lo largo de los últimos cuatro años, parte del marco lógico de *accountability* vertical y horizontal creado por Guillermo O'Donnell¹, y la conceptualización de *accountability* social realizada por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, quienes argumentan que la efectividad relativa de la Defensoría del Pueblo se explica, entre otros factores, por su capacidad para generar alianzas con actores no-estatales (sociedad civil, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, entre otros), que tienen la capacidad de incrementar el potencial de incidencia de la Defensoría del Pueblo sobre los organismos públicos, funcionarios e integrantes de la burocracia estatal². Asimismo, la investigación aborda el aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información como eje trasversal, en tanto ofrecen un gran potencial como herramientas de visibilización del trabajo que realiza la Defensoría del Pueblo, y como canal de comunicación, apertura y articulación con estos actores no estatales.

Para la elección y organización de los temas abarcados por el informe, además de aquellos abordados sistemáticamente por la Iniciativa TPA, se tomaron en cuenta las directrices e indicadores incluidos en el documento de “Mejores Prácticas del Ombudsman en Iberoamérica”³, publicado por Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica (PRADPI), de la Federación Iberoamericana de Ombudsman en 2012.

En cada sección se realiza un análisis preliminar de la normativa específica que regula la cuestión, las acciones realizadas por la Defensoría del Pueblo en dicho marco, y una serie de sugerencias tendientes a reforzar las fortalezas y reducir o revertir el impacto de las debilidades detectadas.

Para el relevamiento de información se realizaron entrevistas con funcionarios de la Defensoría del Pueblo y del Congreso de la Nación; se consultaron los Informes Anuales y Especiales publicados por la Defensoría del Pueblo, material de prensa, entrevistas publicadas en diversos medios y publicaciones, la página web oficial, las leyes que regulan la Defensoría del Pueblo, las versiones taquigráficas de los debates parlamentarios y de la Convención Constituyente, así como la opinión de diversos doctrinarios y juristas especializados en la materia.

¹ Ver Guillermo O'Donnell, “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política” en *Revista Postdata* N°6, Buenos Aires, 2000. Disponible en: <http://bit.ly/1hAmnlx> (30/8/2013)

² Ver Peruzzotti, Enrique and Catalina Smulovitz (eds.), “Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas”. (Buenos Aires. Grupo Editorial Temas, 2002), disponible en: <http://bit.ly/1azGhye> (30/8/2013)

³ Cámara Arroyo, Sergio y Luna Cervantes, Eduardo: “Mejores Prácticas del Ombudsman en Iberoamérica”, publicado en España (2012) por PRADPI. Disponible en: <http://bit.ly/1cwYzOV> (30/8/2013)

EL DEFENSOR DEL PUEBLO: ORIGEN HISTÓRICO

A medida que el Estado fue creciendo y adquiriendo un rol protagónico en la organización de la vida en sociedad, por cuestiones de escala y complejización de tareas, sus funcionarios comenzaron a ser cada vez menos accesibles para el ciudadano común. En este contexto surgió la necesidad de prever canales que garantizaran la apertura del Estado hacia sus ciudadanos: entidades que con la legitimidad y recursos que aporta el mismo Estado se ocuparan de controlarlo, y -particularmente- de mediar entre la administración y el administrado, para proteger y bregar por el reconocimiento de los derechos de este último⁴.

Es a partir del reconocimiento de la situación de desamparo en que suele encontrarse el habitante frente a Estados cada vez más inaccesibles, que en distintas regiones fueron apareciendo de manera independiente y espontánea figuras cuyo objetivo es ocuparse de que el Estado, y particularmente la Administración Pública, sea capaz de atender las necesidades y reclamos de los administrados.

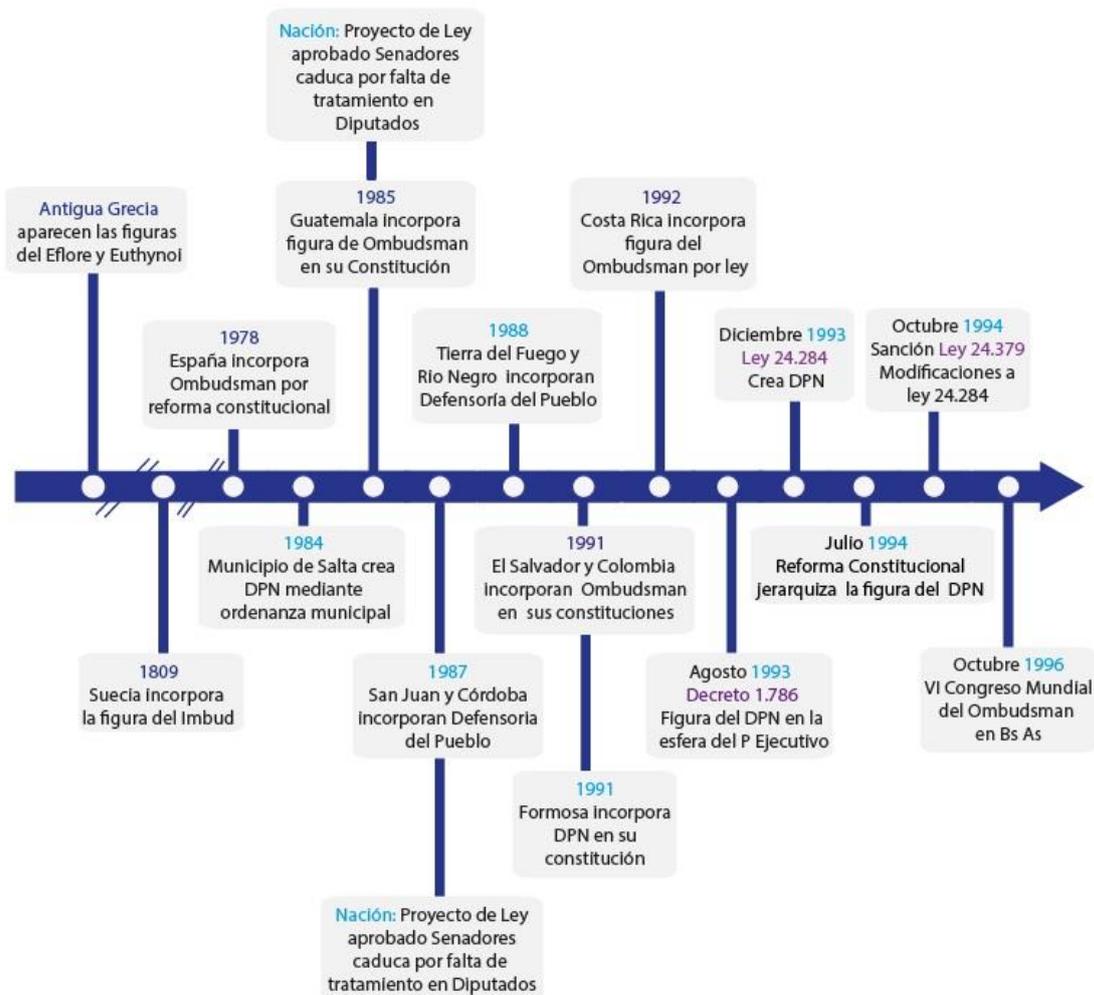
Bajo este modelo de representantes del Pueblo que identifican las dificultades de la persona común para exigir y obtener respuestas por parte de la Administración Pública es que se desarrollaron estas instituciones tanto en la Antigua Grecia como en la Antigua China. Sin embargo, como influencia para el desarrollo de esta figura en el contexto latinoamericano corresponde destacar la aparición del *Imbud* u *Ombudsman* en Suecia (que surge en 1713, y es incorporado a la Constitución en 1809) y la incorporación del *Defensor del Pueblo* a la Constitución española (1978).

En la República Argentina la incorporación del Defensor del Pueblo es relativamente reciente. Por lo tanto, si bien existieron desarrollos a nivel provincial que antecedieron la creación de la figura a nivel nacional, el diseño legal de la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina (en adelante DPN) estuvo fuertemente influido por desarrollos normativos y doctrinarios europeos.

A su vez, es necesario mencionar el impulso generado por la ola de reformas constitucionales que se produjeron a lo largo de Latinoamérica con posterioridad a los regímenes dictatoriales que gobernaron la región en la década de los 70s y 80s, en cuyo contexto diversos países incorporaron al Ombudsman a la compleja red de organismos de protección de derechos⁵. Es así que en el marco de los debates que se generaron en Argentina sobre el tema ha sido recurrente la pregunta sobre cómo se lograría adaptar un organismo exógeno al engranaje institucional argentino, y qué modelo de Ombudsman era el más apropiado a tal fin.

⁴ Ramírez, Silvina del Valle, “La Defensoría del Pueblo en Argentina: Análisis y desafíos”.- 1ª ed. – Buenos Aires: Inst. de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales - INECIP, 2012.

⁵ Ver “Retos actuales de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos. A diez años de la aprobación de los Principios de París” publicado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (2004), pg 37, Disponible en <http://bit.ly/162G03p> (30/8/2013), entre otros.



Luego de varios intentos por sancionar una norma que incorporara la figura del Defensor del Pueblo, en 1993 finalmente se sancionó la Ley 24.284. Posteriormente, en el marco de una reforma constitucional que incluyó mecanismos que procuraban fortalecer al Poder Legislativo, se jerarquizó un diseño según el cual la DPN sería una entidad jurídica⁶ independiente y con autonomía funcional dentro del ámbito del Congreso de la Nación. Como muestra de la masa crítica y apoyo que logró cosechar la creación de este instituto a lo largo de la década del '80 y el '90 en Argentina, basta con aclarar que, según el convencional Masnatta, para su incorporación se tuvieron en cuenta alrededor de 50 proyectos⁷.

⁶ Adoptando la posición fijada por el ex Defensor del Pueblo e investigador, Jorge Luis Maiorano, diremos que el Defensor del Pueblo de la Nación es una entidad jurídica, pues tiene personalidad jurídica propia, y no es un "órgano", tal como -equivocadamente- lo califica la Constitución Nacional. Ver: "La legitimación del Defensor del Pueblo para cuestionar judicialmente las decisiones de la administración", publicado en la *Revista de Derecho Público*, editorial Rubinzal Culzoni, número 2, año 2010, página 11 a 49, Buenos Aires.

⁷ Exposición del convencional Masnatta (ver p. 12 <http://bit.ly/1delfXl>)

CARACTERIZACIÓN DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

A lo largo de esta sección se realizará un análisis de los objetivos que fueron planteados al crear la Defensoría del Pueblo, el marco legal que delimita sus funciones y competencias, y cómo las ejerce. Así, se abordará críticamente a) la misión de la institución; b) las competencias que le fueron asignadas para cumplir con esa misión; c) su legitimación para impulsar la actividad jurisdiccional del Poder Judicial; d) las acciones que efectivamente lleva a cabo en ejercicio de sus competencias; e) una serie de obstáculos que minan la capacidad de la Defensoría del Pueblo para cumplir con su misión institucional; f) conclusión y recomendaciones.

MISIÓN INSTITUCIONAL

Artículo 86 de la Constitución Nacional:

“El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. Durará en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez.

La organización y el funcionamiento de esta institución serán regulados por una ley especial.”

De la norma surge claramente que se le asignaron básicamente dos funciones a la Defensoría del Pueblo: i) Defensa y protección de los derechos de las personas ante actos u omisiones de la administración pública; y ii) Control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. Sin embargo, esta caracterización de la Defensoría del Pueblo sería equivocadamente limitada: omite la dimensión más procedimental y humana que se observa al estudiar los debates que dieron lugar a su creación: la idea y aspiración de crear una entidad capaz de ser receptiva a las necesidades de la población.

Concretamente, y vinculado a la primera de las funciones, los convencionales hicieron referencia a la necesidad de crear una entidad que pusiera fin a la falta de comunicación directa entre administrado y la administración⁸. A su vez, en referencia a la segunda de las funciones descritas los convencionales

⁸ Palabras del Convencional Constituyente Díaz Araujo. Ver pg 60 y 61 de la versión taquigráfica del debate en <http://bit.ly/1delfXI> (30/8/2013)

se refirieron a la necesidad de crear un nuevo mecanismo de control que supliera los vacíos existentes, “porque los mecanismos tradicionales de control no llegan todavía al ciudadano (...)”⁹

Es importante recalcar la idea de que los convencionales confiaban en que la institución que estaban jerarquizando, y cuya creación era reciente, debía ser una entidad robusta y capaz de suplir las deficiencias identificadas en el engranaje institucional existente: identificaron que los mecanismos administrativos, en tanto ubicados dentro de la propia administración, no ofrecen garantías de independencia a los administrados; los mecanismos judiciales son largos y costosos; y los controles parlamentarios están teñidos de intereses políticos. Estaban convencidos de que era necesario crear una entidad distinta, novedosa, que fuera capaz de suplir estas fallas. Eran conscientes de que “(...) hay sectores de la población que no tienen acceso al control, que normalmente son los más necesitados y los menos pudientes. Ellos no tienen muchas veces cómo acceder al control y se enfrentan a dos inconvenientes: navegan en la incertidumbre, porque no conocen sus derechos, y tienen desconfianza porque no confían en quienes dicen que los van a defender”¹⁰.

La entidad se ideó para estar cercana a los administrados, tanto en las formas como en la capacidad de estar proactivamente atenta a sus necesidades. Se incorporó con “la misión de facilitar la participación de la población en la solución de sus problemas, brindándole una respuesta rápida, ágil y oportuna”¹¹.

A su vez, se procuró blindar a quien ostentara el cargo de inmunidad, para que no tuviera que temer las represalias de la Administración que debía controlar en el marco de su actuación. En línea con esta visión se acordó que sería una entidad independiente que funcionaría con autonomía funcional dentro del ámbito del Congreso de la Nación. De ello se sigue claramente que si bien el Congreso define la elección del Defensor del Pueblo, no tiene potestades para entrometerse en la gestión de la entidad, sus líneas de trabajo o las investigaciones que lleva adelante, más allá de que la Ley 24.284 disponga la necesidad de que la Defensoría del Pueblo presente un informe anual ante el Congreso.

Asimismo, en un intento por crear una entidad fuerte y capaz de atender las necesidades de la población, se le asignó a la Defensoría del Pueblo una amplia competencia, al prever expresamente la protección de los “derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes”, y un gran universo de organismos sujetos a su control (explicitado en la decisión de utilizar el calificativo “públicas” en lugar de “estatales”), así como una legitimación procesal amplia (que se hace inteligible a partir de la decisión de no circunscribirla de manera explícita). Todos estos temas serán abordados en detalle en los capítulos siguientes.

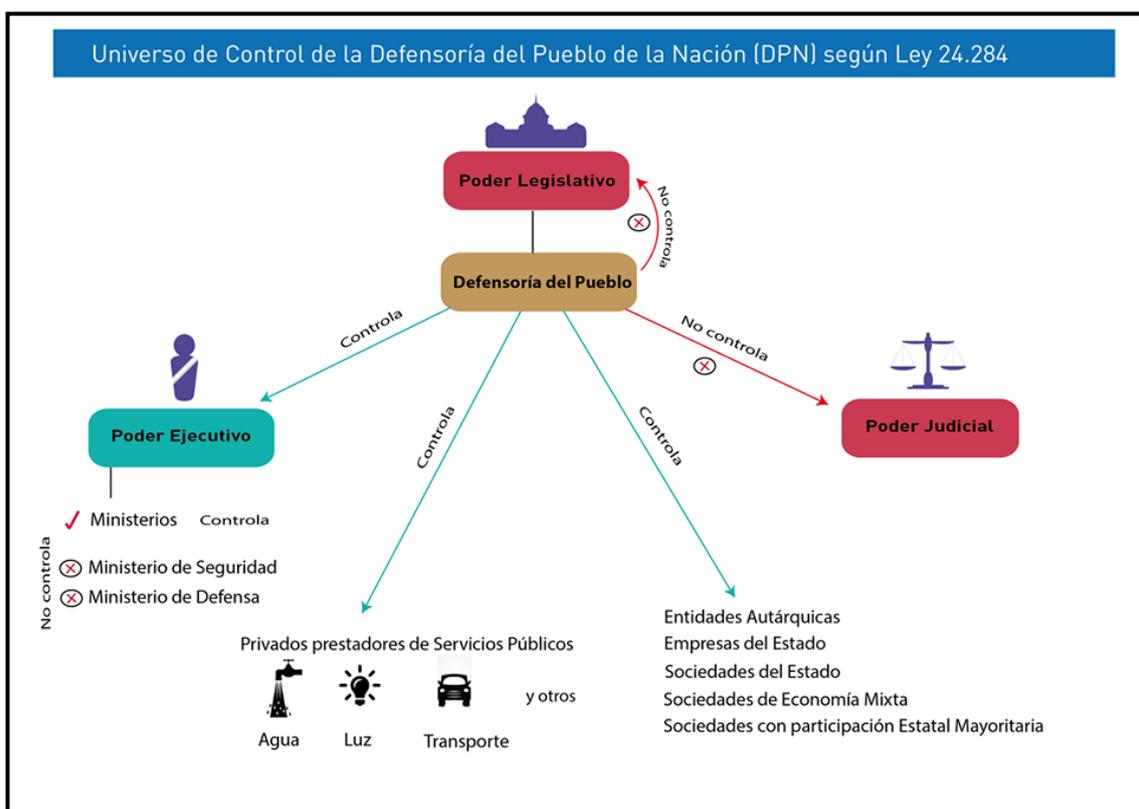
COMPETENCIAS

Para el cumplimiento de sus funciones se entiende que la Constitución Nacional le reconoce a la DPN competencias para fiscalizar, controlar y proteger aquello sujeto a su universo de actuación. En este sentido, la Constitución delimita este universo como “Administración Pública”, y la Ley 24.284 (anterior a la reforma) lo acota, reglamentándolo de un modo que podría sintetizarse en el siguiente cuadro:

⁹ Palabras del Convencional Constituyente Eduardo Menem. Ver pg 71 de la versión taquigráfica del debate en <http://bit.ly/1delfX1> (30/8/2013)

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Palabras del Convencional Constituyente Hitters. Ver pg 65 de la versión taquigráfica del debate en <http://bit.ly/1delfX1> (30/8/2013)



Fuente: Elaboración propia en base a la ley 24.284.

Tal como se observa en el gráfico, la ley 24.284 concentra el área de control principalmente sobre el Poder Ejecutivo, empresas y sociedades del Estado -o con participación estatal- y servicios públicos, realizando una interpretación restrictiva del concepto de Administración Pública. Para el ejercicio de estas competencias se entiende que la Defensoría del Pueblo tiene capacidad para tramitar quejas, realizar investigaciones, publicar informes, hacer propuestas y recomendaciones, y presentarse ante la justicia haciendo uso de su legitimación procesal.

Organismos de Defensa y Seguridad

En cuanto al universo de organismos que la Ley 24.284 reconoce sujetos al control de la Defensoría del Pueblo, en primer lugar cabe hacer referencia al llamativo hecho de que la ley 24.284 hubiera previsto la exclusión de los organismos de defensa y seguridad. Llama la atención dado que la Defensoría del Pueblo tiene como objetivo proteger a los desamparados ante los abusos del Estado, y estos organismos son y han sido responsables de muchos de los casos más resonantes de abuso de poder y encubrimiento a lo largo de la historia reciente argentina.

El ex Defensor del Pueblo, Jorge Maiorano, afirma que esta limitación tiene origen en el hecho de que la entidad que se diseñó a fines de 1993 tenía como objetivo atender las disfuncionalidades administrativas, y no los Derechos Humanos (seguramente por el origen europeo del modelo adoptado). Además, agrega, otorgarle competencia sobre las fuerzas armadas y de seguridad en aquel momento podía reducir las probabilidades de sanción de la ley 24.284¹², tal como ya había sucedido en 1985 y 1987 por otras razones. Sin embargo, al reformarse la Constitución se introdujo explícitamente la defensa y protección de los derechos humanos como parte de su misión.

En cualquier caso, si existieran razones para considerar que una persona puede necesitar apoyo para presentar su reclamo ante un organismo público, seguramente éste sea el caso de las presentaciones ante los organismos de seguridad y defensa. En este sentido, cabe recordar que en 2009 el Poder Ejecutivo Nacional envió un proyecto para que se elimine la restricción de la competencia sobre las

¹² Ver "Un proyecto insuficiente", nota publicada por Luis Maiorano en su blog: <http://bit.ly/150nJ3c> (25/8/13)

fuerzas de defensa, aunque en sus fundamentos se afirma que el objetivo era garantizar a sus propios integrantes el goce de los derechos y garantías contenidos en la Constitución Nacional. Así, es necesario que se reabra el debate de manera tal que en el corto plazo se avance con una reforma legal que extienda las competencias de la Defensoría del Pueblo a los organismos de defensa y seguridad, subsanando así la potencial declaración de inconstitucionalidad de aquellos artículos que establecen estas limitaciones.

A mayor abundamiento, cabe agregar que en el plano internacional existen diversos países en los cuales la legislación incluye a las fuerzas armadas dentro del universo de organismos sujetos al control de la Defensoría del Pueblo (ej. Noruega, Suecia y República Checa, entre otras), así como legislación que incluye a las fuerzas de seguridad (ej. Alemania y Canadá)¹³.

Poder Judicial y Poder Legislativo

Otro punto que genera debate respecto de la competencia de la Defensoría del Pueblo es el hecho de que la ley 24.284 excluyera al Poder Judicial del universo sujeto a control de la entidad. El debate se suscita a partir de la redacción del art. 86 de la Constitución:

“(...)Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas”[el subrayado nos pertenece].

Si bien en la primera oración se refiere a la Administración, lo cual parecería excluir al Poder Judicial, en la oración siguiente se decidió hacer referencia a “funciones administrativas públicas”, lo cual parece tener el propósito de extender las competencias de la Defensoría del Pueblo de la Nación a todas aquellas funciones administrativas públicas, incluso aquellas no dependientes de la “Administración”, en sentido estricto. Es así que consideramos importante distinguir entre:

- Funciones jurisdiccionales del Poder Judicial (función de impartir justicia); y
- Funciones administrativas del Poder Judicial (el funcionamiento de los tribunales como servicio público)

Es claro que el Defensor del Pueblo, no puede entrometerse en el ejercicio de las potestades jurisdiccionales propias del Poder Judicial, cuyas decisiones no pueden ser revisadas ni modificadas por la DPN. Por otro lado, Maiorano coincide con Spota en que la DPN “puede sin duda ingresar en los aspectos administrativos, que acaezcan dentro del Propio Poder Judicial y del Consejo de la Magistratura, cuando así lo estime pertinente en el cumplimiento de sus deberes constitucionales. Las funciones administrativas se pueden dar tanto en el Poder Ejecutivo, cuanto en el Legislativo y en el Judicial.”¹⁴

Sin embargo, a pesar de dichas posiciones doctrinarias, en la práctica institucional de la DPN no se advierten avances significativos hacia la incorporación del control de las funciones administrativas del Poder Judicial dentro de sus competencias específicas, resultando aún pendientes pronunciamientos institucionales concretos en tal sentido.

Cabe aclarar que el convenio suscrito entre la DPN y el Consejo de la Magistratura a fines de 2007¹⁵ no cumple una función aclaratoria en tanto se remite de manera genérica a las funciones generales de la DPN, estableciendo que “se compromete a brindarle asistencia técnica en las diferentes materias que componen el universo de sus funciones”.

Asimismo, una vez concedido el punto expuesto en los párrafos anteriores, resta definir el alcance del universo de las funciones administrativas del Poder Judicial. Es entonces necesario acudir al espíritu con el que se embebió a la DPN, para concluir que corresponde interpretar las funciones

¹³ Ramírez, Silvina del Valle, “La Defensoría del Pueblo en Argentina: Análisis y desafíos”, INECIP, 2012. Para mayor información, ver Gozaíni, Osvaldo: “El Ombudsman militar”, en La Ley, año XLVIII, N°202, Buenos Aires, jueves 30 de agosto de 1984.

¹⁴ Silvina Ramírez (INECIP) Op. Cit, pg 74.

¹⁵ Convenio N° 154/07, disponible en <http://bit.ly/1gLRD9E> (11/3/14)

administrativas en sentido amplio. Por ende, y para reducir el grado de incertidumbre, corresponde convocar a un debate amplio para evaluar qué tipo de actividades del Consejo de la Magistratura y del Poder Judicial pertenecen al universo de funciones sobre las cuales la DPN es competente.

Más allá de la posibilidad de involucrarse en estos temas en casos concretos, lo cual parece revestir una complejidad mayor -y será tratado en la sección siguiente- que la DPN se involucre con estas cuestiones de manera general, realizando investigaciones cuantitativas o cualitativas sin interferir en el proceso de tramitación de causas parece ser una función propia de la DPN. En particular, y a modo de ejemplo, resultaría sumamente valioso que realizara investigaciones sobre temáticas como el acceso a justicia, especialmente por parte de los sectores más desfavorecidos¹⁶.

Este es el modelo actualmente en funcionamiento en Francia y gran parte de Latinoamérica, en los cuales el Ombudsman recibe e investiga quejas vinculadas a la posible violación del debido proceso, plazo razonable en la tramitación del proceso, la tutela eficaz, igualdad en la aplicación de la ley y no discriminación, y ejecución de la sentencia, entre otros, para luego enviar dichos informes a los órganos pertinentes del Poder Judicial, Ministerio Público o Consejo de la Magistratura, dependiendo del organismo o funcionario investigado¹⁷.

Que la Defensoría del Pueblo observe la gestión administrativa del Poder Judicial es fundamental, particularmente cuando no se han concedido a la DPN potestades sancionatorias, en tanto la arquitectura institucional previó que promueva la actuación del Poder Judicial. Por ende, realizar actividades tendientes a que el Poder Judicial ofrezca soluciones oportunas y sea accesible debería ser considerado parte esencial de sus funciones y del efectivo cumplimiento de su misión institucional.

Es importante reiterar que en la práctica la Defensoría del Pueblo no ejerce sus facultades de control sobre el Poder Judicial, y si bien se ha suscrito un convenio de colaboración con el Consejo de la Magistratura, en el marco de esta investigación no se ha detectado ningún informe sobre el funcionamiento del Consejo de la Magistratura. Sin embargo, ello no debería ser un impedimento para que la Defensoría del Pueblo realice presentaciones bajo la clara conciencia de que:

- controlar los aspectos administrativos del Poder Judicial forma parte de la misión institucional que le asigna la Constitución.
- las cuestiones vinculadas a la administración del Poder Judicial forman parte de un creciente reclamo social.
- a través de la jurisprudencia de la Corte Suprema podría eventualmente ampliarse la interpretación de los alcances legales sobre las potestades que la Constitución le reconoce al Defensor del Pueblo.

La misma contradicción entre lo establecido por la Constitución Nacional y la reglamentación realizada por las Leyes 24.284 y 24.379 se advierte en cuanto a las potestades de la Defensoría del Pueblo para controlar las actividades administrativas del Poder Legislativo, que en nuestra opinión debieran ser consideradas del mismo modo, y consiguientemente abordadas por parte de la Defensoría del Pueblo con estrategias tendientes a ampliar el reconocimiento de su competencia hasta las fronteras trazadas constitucionalmente.

¹⁶ Por ejemplo, sería interesante evaluar la actuación de los tribunales federales y del Ministerio Público, en cuestiones como el nivel de conocimiento y aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional, el conocimiento por parte de defensores, fiscales y jueces de las lenguas originarias (o contratación de intérpretes calificados) cuando pobladores que tienen escaso conocimiento del idioma castellano acuden a la justicia, entre muchas otras cuestiones que hacen al correcto funcionamiento del Poder Judicial en materia de protección de los derechos de la población.

¹⁷ Susana Y. Castañeda, "El Defensor del Pueblo en Derecho Comparado", en Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial. Tomo 3, pg. 1098. Edición Hammurabi (2010)

LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA

La legitimación procesal determina la aptitud para ser parte de un determinado proceso, y está determinada por la titularidad activa o pasiva de la relación jurídica que se somete ante el/la juez/a, y es uno de los componentes esenciales para que exista una controversia pasible de ser resuelta por el Poder Judicial (que no puede intervenir de oficio).

El ex Defensor del Pueblo Maiorano pone de relieve la importancia de una amplia legitimación procesal activa en el contexto latinoamericano afirmando “No olvidemos que nuestras sociedades no tienen, en este aspecto, el desarrollo que otras de países más avanzados; en estos, por ejemplo, los del Norte de Europa, la sola inclusión del nombre de un funcionario cuestionado en los Informes Anuales que el Ombudsman presenta ante el Parlamento, implica una descalificación de tal importancia que lo obliga moralmente a renunciar a su cargo.”¹⁸ Es así que, en la medida en que la DPN tampoco tiene capacidad para imponer sanciones, es fundamental comprender el universo de casos en los que la DPN puede solicitar que el Poder Judicial (que sí tiene capacidad para condenar, resarcir, y modificar políticas públicas directamente a través de sus sentencias) resuelva de manera definitiva una controversia. Una cuestión llamativa, y que dificulta la determinación del alcance de la legitimación procesal activa de la DPN es la falta de reglamentación del art. 86 CN: La ley 24.284 en ningún momento trata la cuestión.

En esta sección se analizará en primer lugar el tipo de acciones que puede interponer la DPN, qué tipo de derechos puede tutelar, y por último la capacidad de la Defensoría del Pueblo para ser considerada parte de un juicio ya iniciado.

Qué tipo de acciones

El art. 43 segundo párrafo de la Constitución Nacional se refiere a la legitimación procesal de la Defensoría del Pueblo en el marco de las acciones de amparo: “*Podrán interponer esta acción [de amparo] contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización*”.

Cabe señalar que algunos jueces han considerado que este artículo establece de manera taxativa los supuestos en los que tiene legitimación procesal el Defensor del Pueblo. Lo cierto es que la redacción del artículo 86 de la Constitución Nacional (que regula a la Defensoría del Pueblo), luego de referirse con detalle a la amplia misión de la entidad, afirma “*El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal*”.

La inexistencia de una limitación expresa a esta legitimación debería ser interpretada en el sentido de que el Constituyente consideró que esta legitimación procesal debía entenderse de manera amplia, de modo que facilitara el cumplimiento de la misión institucional. Consideramos, en este sentido, que el debate sobre el alcance de la legitimación de la Defensoría del Pueblo, y si esta incluye la posibilidad de presentar acciones distintas a la acción de amparo ha quedado zanjada, en la medida que la CSJN a lo largo de los últimos años ha reconocido de manera sistemática una legitimación procesal amplia, aportando argumentos contundentes, apoyados en una interpretación textualista del artículo 86 de la Constitución¹⁹.

¹⁸ Maiorano, “La legitimación del Defensor del Pueblo para cuestionar judicialmente las decisiones de la administración”, publicado en la *Revista de Derecho Público*, editorial Rubinzal Culzoni, número 2, año 2010, página 11 a 49, Buenos Aires. Disponible en <http://bit.ly/1gbyje0> (20/2/14)

¹⁹ Para mayor información sobre este punto, ver Maiorano, “La legitimación del Defensor...” (Op.Cit) Disponible en versión digital: <http://bit.ly/1gbyje0> (7/2/2014), y “Asociación de Superficiales de la Patagonia c/ Yacimientos Petrolíferos Fiscales” (Ver fallo completo: <http://bit.ly/LFeaD9> - 07/02/2014) y “Defensor del Pueblo de la Nación c/ PEN – M° E- decreto 1738/92 y otros s/ proceso de conocimiento” (Ver fallo completo: <http://bit.ly/1fQ3E7Y> (07/02/2014)

En qué casos

Existen tres tipos de derechos: los individuales, los de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, y de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos.

Esta novedosa categorización surge a partir de la reforma Constitucional de 1994, y la inclusión del art. 43 que al referirse a “derechos de incidencia colectiva” modifica el concepto tradicional de legitimación procesal al expandir la titularidad de la acción e incluir ahora a la DPN y Asociaciones civiles, además de la concepción tradicional que contemplaba al afectado directo.

En primer lugar, cabe establecer que la DPN no tiene legitimación para accionar en la defensa de los derechos subjetivos sobre bienes jurídicos individuales, los cuales deben ser ejercidos por sus titulares²⁰.

Respecto de la categoría derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, tomando el análisis realizado por la Corte Suprema de Justicia Nacional (CSJN) en “Halabi” (2009)²¹, se requiere que el bien que se procura proteger pertenezca a toda la comunidad, siendo indivisible y no admitiendo exclusión alguna. A su vez, el foco de la pretensión debe estar en la incidencia colectiva del derecho, y no en la repercusión indirecta que pueda tener sobre el patrimonio [o algún otro derecho individual] de algún/os individuos, cuya acción le corresponde a dichos individuos de manera individual.

Por otro lado se encuentran los derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos, que la CSJN consideró que refieren a los casos en los que existe afectación de derechos individuales enteramente divisibles, aunque aclara que debe existir un hecho, único o continuado, que provoca la lesión a todos los individuos²². La homogeneidad de la causa es fundamental en la medida que la demostración de los presupuestos de la pretensión es común a todos esos intereses, lo cual lleva a considerar razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada, salvo en lo que hace a la prueba del daño que cada individuo sufre.

La Constitución es clara en su redacción al asignarle expresamente a la DPN la titularidad (compartida) de las acciones tendientes a proteger derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes comunes o colectivos.

Por otro lado, en el caso de derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos, la falta de reglamentación legal también ha debido ser suplida por la jurisprudencia, la cual ha sido favorable al reconocimiento de la legitimación procesal activa para estos casos a quienes cuentan con legitimación para proteger derechos de incidencia colectiva en general²³.

La decisión de ampliar la legitimación es una estrategia que surge partir del análisis de las causas y características en que suelen ser afectados estos derechos, y las dificultades y desincentivos para que los afectados defiendan sus derechos de manera individual. Se podría decir que, en este sentido, un análisis similar se realizó al plantear la necesidad de crear la DPN.

²⁰ Si bien en los casos de afectación a derechos de incidencia colectiva, también se afectan intereses individuales, lo que le permite actuar a la DPN en esos casos es la dimensión colectiva que (debe probar) subyace al caso.

²¹ Considerando 9° - “Halabi Ernesto c/ PEN - Ley 25873 Dto1563/04 - s/ amparo ley 16.986”. Disponible en <http://bit.ly/1fCLfao> (20/2/14)

²² En relación a esta la CSJN refiere a “casos de los derechos patrimoniales o personales derivados de afectaciones al ambiente y la competencia, de los derechos de los usuarios y consumidores como de los derechos de los sujetos discriminados.” Halabi (2009), considerando 13.

²³ Entre los hitos corresponde destacar la contundente afirmación vertida en el considerando 12 de la sentencia de la CSJN en Halabi (2009), según la cual “Frente a esa falta de regulación (...) cabe señalar que la referida disposición constitucional es claramente operativa y es obligación de los jueces darle eficacia.” A su vez en Padec c/ Swiss Medical S.A. s/ nulidad de cláusulas contractuales” (P. 361.XLIII). Disponible en <http://bit.ly/NBiODN> (6/3/14) la CSJN volvió a pronunciarse sobre los derechos de incidencia colectiva, reiterando que los intereses individuales homogéneos integran aquellos, y reconociendo la legitimación de asociaciones civiles para iniciar este tipo de acciones, apoyándose en el art. 43 de la CN, cuyo razonamiento podría considerarse extensivo a la DPN. Por último, los arts. 30 de la Ley 25.675; 52 de la Ley 24.240 (texto conforme ley 26.361); y 34 de la ley 25.326, otorgan, respectivamente, legitimación al Defensor del Pueblo para intervenir en procesos judiciales en materia de daño ambiental colectivo, defensa de usuarios y consumidores y, protección de datos personales.

Legitimación para ser considerado parte de juicios ya iniciados

La participación de la Defensoría del Pueblo como parte de un juicio ya iniciado, reviste una serie de complejidades que corresponde analizar, sobre todo cuando se trata de acciones presentadas para defender un derecho individual. En estos casos, al menos teóricamente, la DPN puede pretender intervenir por una cuestión procesal, o bien por una cuestión vinculada al objeto de la demanda.

Sobre el primer punto, Bidart Campos afirma que la amplia legitimación de la DPN “no se eclipsa cuando, frente a dilaciones procesales que aparecen como lesivas de derechos de los justiciables en orden a la duración razonable del proceso, a la tutela judicial eficaz, y a la sentencia oportuna y útil, el Defensor del Pueblo pretende impulsar y acelerar la jurisdicción del tribunal, no como una forma de interferir en la función judicial propia y exclusiva de los jueces, sino en auxilio de las partes para resguardar sus derechos en el proceso.”²⁴

Cabe destacar que en la causa “Frías Molina”²⁵, de 1996, la Corte Suprema rechazó la pretensión del Defensor del Pueblo de ser tenido por parte en los juicios por actualización de haberes previsionales que se encontraban en trámite ante la Corte Suprema. La DPN se presentó para reclamar en favor de los afectados por la mora de la justicia para arribar a una sentencia dentro de un plazo razonable, en resguardo de los derechos de los actores (particulares). En aquel caso la CSJN se basó en los arts. 16 y 20 de Ley 24.284 (que excluyen al Poder Judicial del ámbito de competencia de la DPN) para rechazar la legitimación activa, “habida cuenta (...) de que éstos [litigantes particulares] se encuentran facultados para efectuar las peticiones que estimaran procedentes ante esta Corte”²⁶.

Por otro lado se encuentran los casos en los cuales la DPN pretende participar como tercero con la intención de incidir en la cuestión de fondo. Ello es particularmente complejo en demandas presentadas por particulares que persiguen la satisfacción de un derecho individual. La cuestión es relevante en la medida en que si la participación de la DPN se produce antes de trabada la litis (antes de que se corra traslado de la demanda), la DPN podría solicitar que se modifique el objeto de la demanda, y si el particular está de acuerdo, el nuevo objeto podría estar orientado a satisfacer las necesidades del universo de los afectados, en lugar de solucionar únicamente el problema de uno de ellos, modificando así también el impacto de una sentencia favorable.

En cualquier caso, y en la medida en que se observa un proceso dinámico de construcción jurisprudencial y doctrinaria de la legitimación procesal de la DPN, es imprescindible que el Defensor del Pueblo sea activo en la defensa y el reclamo de reconocimiento de las potestades de la entidad. El espíritu y la letra de la Constitución son lo suficientemente claros en la intención de establecer una Defensoría del Pueblo con amplias facultades que le faciliten el efectivo cumplimiento de sus funciones y misión, que incluyen mejorar las condiciones de acceso a justicia, para lo cual requiere amplias potestades. Parte de la función del Defensor del Pueblo es resguardar los avances realizados en el reconocimiento de sus potestades, y procurar avanzar aún más.

ACCIONES REALIZADAS EN EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS

La Defensoría del Pueblo tiene competencia para realizar investigaciones tanto de oficio o en el marco de las actuaciones que se inician al darle trámite a una queja presentada por un individuo o una persona jurídica. Estas investigaciones son llevadas adelante por las distintas áreas temáticas que integran la Defensoría del Pueblo.

La Defensoría se organiza internamente a partir de 5 áreas temáticas:

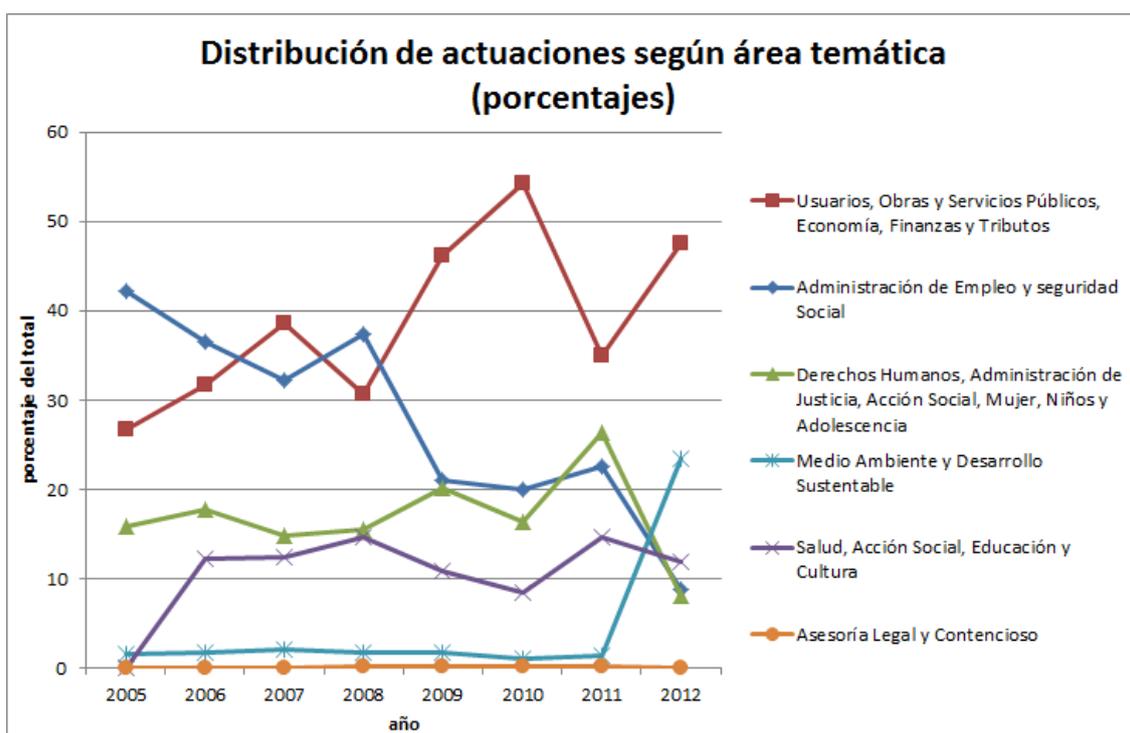
²⁴ Bidart Campos, “Manual de la Constitución Reformada”, Tomo III, pg. 166.

²⁵ CSJN, “Frías Molina, Nélida N. c Caja Nac. de Prev. Para el Personal del Estado y servicios públicos.”, LL 1997 – A, 67. Sentencia del 12/09/96 (Disponible en: <http://bit.ly/1bD5lpE>)

²⁶ El ex Defensor del Pueblo, Jorge Maiorano, es muy crítico de dicha sentencia, pues considera que la DPN no pretendía investigar a la CSJN, sino que solicitaba, una vez tenido como parte, un pronto despacho para los miles de jubilados “cuyos tiempos biológicos no coinciden con los tiempos procesales de la CSJN.”. Maiorano, “La legitimación del Defensor...” (Op. Cit.)

1. Administración de Empleo y seguridad Social
2. Usuarios, Obras y Servicios Públicos, Economía, Finanzas y Tributos
3. Derechos Humanos, Administración de Justicia, Acción Social, Mujer, Niños y Adolescencia
4. Salud, Acción Social, Educación y Cultura
5. Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable

A partir de la información cuantitativa sobre actuaciones tramitadas que la Defensoría del Pueblo incluye en los informes anuales que presenta ante el Congreso se puede trazar el gráfico que se muestra a continuación:



Área	Cantidad de actuaciones iniciadas según área temática ²⁷							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Administración de Empleo y seguridad Social	2418	2833	2449	2961	1625	1513	1035	996
Usuarios, Obras y Servicios Públicos, Economía, Finanzas y Tributos	1530	2462	2941	2431	3551	4120	1605	5373
Derechos Humanos, Administración de Justicia, Acción Social, Mujer, Niños y Adolescencia	911	1380	1121	1227	1548	1239	1214	922

²⁷ Actuaciones iniciadas en el año en cuestión.

Salud, Acción Social, Educación y Cultura	794	948	940	1156	840	639	676	1350
Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable	84	132	151	135	131	84	64	2643
Asesoría Legal y Contencioso	3	3	3	8	8	8	5	6
TOTAL	5740	7758	7605	7918	7702	7602	4598	11291

Fuente: Elaboración propia en base a informes anuales 2005-2012²⁸.

Es importante recalcar que en los años relevados más del 90% de las actuaciones fueron originadas a partir de una queja, y sólo un pequeño porcentaje de las actuaciones fue producto de la decisión unilateral de la Defensoría de iniciar una investigación. Es importante aclarar este punto, en tanto implica que este gráfico muestra en alguna medida cuál es la demanda ciudadana respecto de la Defensoría del Pueblo, lo cual podría indicar tanto cuáles son las necesidades más urgentes de las personas, como también la caracterización *popular* de la Defensoría. Sin embargo, también es importante aclarar que el gráfico muestra sólo aquellas actuaciones tramitadas, y no así el tipo de quejas derivadas a otros organismos (“rechazadas”), lo cual ayudaría a conocer la demanda de la población en sentido amplio, identificar la demanda insatisfecha y señalar posibles limitaciones de competencias cuya procedencia se podría reclamar. En este sentido, sería recomendable que la Defensoría comenzara a generar información sobre las quejas que rechaza (razón del rechazo, sujetos pasivos, etc.).

En cualquier caso, el gráfico muestra claramente cómo a lo largo de los últimos 7 años, y particularmente en los últimos 4, prácticamente la mitad de las actuaciones tramitadas por la entidad están vinculadas a temas de usuarios, obras y servicios públicos, finanzas y tributos. A su vez se observa una fuerte disminución en la cantidad de actuaciones vinculadas a administración de empleo y seguridad social. Por último, cabe destacar el gran crecimiento que ha tenido la cantidad de actuaciones tramitada por el área de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Es importante precisar dos cuestiones vinculadas a la información cuantitativa analizada: En primer lugar, que estas cifras muestran la demanda que recae sobre la Defensoría del Pueblo, la cual varía en función de hechos y políticas públicas. En segundo lugar, que cada actuación tramitada tiene sus particularidades, y cada una requiere de distinta cantidad de tiempo y recursos, así como cada una tiene distinto impacto social.

En el contexto de una entrevista realizada por el INECIP²⁹, Anselmo Sella, Defensor General Adjunto I (a cargo) realizó un análisis transversal a estas áreas, tomando como eje las tareas que lleva adelante la Defensoría del Pueblo:

- Atención y trámite de quejas individuales y colectivas presentadas por particulares (ej. Imposibilidad de cobrar una pensión)
- Investigaciones que lleva adelante la Defensoría de oficio al tomar conocimiento de hechos sujetos a su competencia (Ej. El estado de un monumento público) e investigaciones sobre temas vinculados a los Derechos Humanos que pueden derivar en la recomendación de ejecución de determinadas políticas públicas.
- Actuaciones judiciales, llevadas adelante por el área legal y contenciosa (Ej. Interposición de una medida cautelar para que el Poder Judicial obligue al

²⁸ Informes anuales de la Defensoría del Pueblo 2005-2012 disponibles en <http://www.dpn.gob.ar/infanales.php>. En los Informes se incluye únicamente el total de actuaciones iniciadas por año, y porcentaje del total iniciado por las distintas áreas. Sería conveniente que en un futuro también se publiquen los valores absolutos.

²⁹ Ramírez, Silvina del Valle (INECIP), Op. Cit.

Gobierno de Chaco a proveer medicamentos, agua y alimentos a un conjunto de la población indígena local que se encuentra en situación de extrema pobreza y desnutrición).

En cuanto a la política institucional respecto de qué casos seleccionar para la actuación de oficio, el Defensor Adjunto Anselmo Sella afirmó que se prioriza aquellos en los cuales podría haber vulneración de derechos colectivos, básicamente por el impacto social que ello genera. Entre otras tareas, cabe destacar el trabajo que viene realizando la DPN con comunidades originarias que enfrentan graves problemas de subsistencia producto de la destrucción de su hábitat. Es fundamental que la DPN preste particular atención a los grupos más vulnerables y desprotegidos. En el contexto de una democracia, es fundamental que se tomen en consideración todos los intereses en juego antes de definir políticas públicas y marcos legales. En ese marco, parte de la tarea de la DPN es asegurarse que los miembros del Congreso tomen en cuenta los intereses de este tipo de comunidades, que suelen ser excluidos del debate³⁰.

OBSTÁCULOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE SU MISIÓN INSTITUCIONAL

“El Defensor del Pueblo no puede torcer decisiones políticas de alto nivel” –Dr. Jorge Maiorano (Académico y Primer Defensor del Pueblo de la Nación (1994-1999))³¹

En virtud de la ambiciosa misión que se le asignó a la Defensoría del Pueblo, resulta esperable que sus dificultades para generar un impacto profundo y duradero en las instituciones que conforman la Administración Pública hayan producido cierta decepción por parte de sus adherentes.

Más allá de las limitaciones descritas en las secciones precedentes, cabe destacar tres cuestiones que podrían estar contribuyendo a minar la capacidad de acción de la Defensoría del Pueblo para el cumplimiento de la misión que le fue asignada: i) Independencia; ii) Falta de potestades sancionatorias; y iii) Bajo nivel de actividad de la Comisión Bicameral del Congreso.

I) INDEPENDENCIA

Para gran parte de la literatura abocada al estudio de las Defensorías del Pueblo, la independencia del órgano es un factor determinante para el correcto funcionamiento de la institución, en tanto una de sus principales funciones es controlar la Administración Pública, razón por la cual en su defensa de los intereses de la población deba enfrentar intereses o incluso políticas de estado impulsadas por el Ejecutivo. En este sentido, se destacan dos áreas o momentos particularmente sensibles que pueden repercutir en la independencia de la DPN: la elección del Defensor del Pueblo, y la asignación de presupuesto.

Procedimiento de designación/elección

Tras analizar el ordenamiento jurídico y funcionamiento de diversas Defensorías del Pueblo a lo largo de Latinoamérica, Ugglá³² afirma que si bien los diseños institucionales son prácticamente idénticos, la efectividad y autonomía de las distintas entidades muestra variaciones, sugiriendo que el perfil y la capacidad de gestión de quien ocupe el cargo juega un papel central en el cumplimiento de la misión institucional.

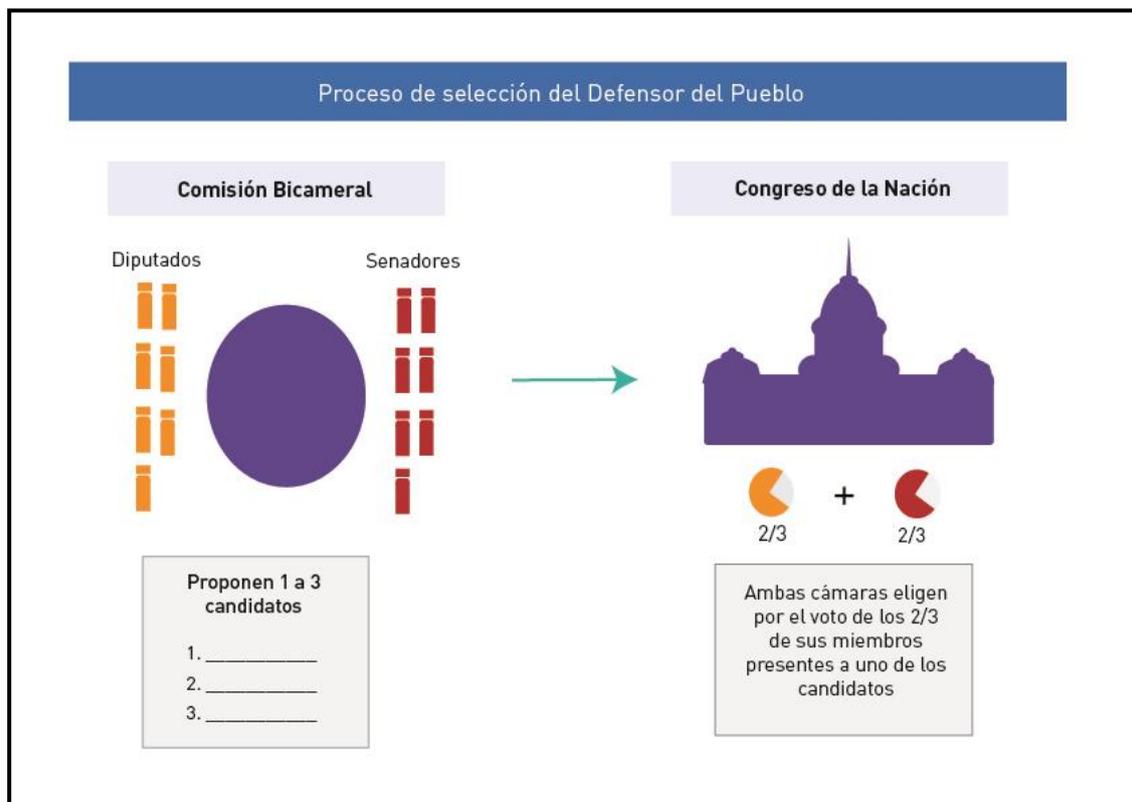
Dado que el cargo viene acompañado por amplias potestades para dirigir el órgano, y que algunos podrían considerar que el contenido de los informes de la DPN tiene el potencial para afectar la

³⁰ En este sentido, cabe rescatar las palabras del convencional Eduardo Menem, quien en el marco del debate afirmó: La Defensoría del Pueblo “es un medio de participación democrática, porque está al servicio de los ciudadanos en forma directa, sin intermediarios ni formalismos, en forma gratuita”. Ver pg. 74 de la versión taquigráfica disponible en <http://bit.ly/1delfXI> (11/3/14)

³¹ Afirmación realizada en el marco de una entrevista realizada por Silvina Ramírez (INECIP), Op. Cit. pg. 96.

³² Ugglá, "The Ombudsman in Latin America", Cambridge University Press (2004), pgs 432 y ss.

imagen del partido de gobierno así como intereses de empresas privadas prestatarias de servicios públicos, existen fuertes incentivos para que estos grupos intenten incidir en la elección para minimizar el potencial impacto sobre sus intereses que podría tener una Defensoría del Pueblo proactiva.



La Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo establece que es una comisión integrada por 7 Diputados y 7 Senadores la que debe proponer, por mayoría simple, entre uno y tres candidatos a las Cámaras, las que luego eligen por el voto de dos tercios de sus miembros a uno de los candidatos propuestos. Salvo casos excepcionales, el mecanismo previsto requiere que el candidato a Defensor del Pueblo cuente con el aval de la fuerza parlamentaria mayoritaria (usualmente, la del partido gobernante). La posibilidad de ser re-elegido (por única vez, y contando con la misma mayoría) genera una estructura de incentivos que podría atentar contra el pleno ejercicio de sus competencias, con el objetivo de no confrontar públicamente con el partido gobernante, cuyo aval es imprescindible para la extensión del mandato por cinco años más.

A su vez, si el titular fuera designado a partir de acuerdos entre representantes político-partidarios sin atender los objetivos propios de la entidad, sus necesidades y el perfil requerido para satisfacer necesidades y cumplir metas, se minaría la capacidad de la entidad para cumplir con los fines que le asigna la Constitución Nacional.

Este riesgo se ve aumentado, en tanto se omitió regular aspectos esenciales de este procedimiento, tales como la publicidad de los antecedentes de los candidatos, la forma y personas habilitadas para proponer candidatos, los mecanismos habilitados para adherir o impugnar a los postulantes, los plazos en que esto debe producirse, la realización de audiencias públicas, entre otros aspectos.

Sin duda, la opacidad en la designación de los Defensores del Pueblo atenta contra su legitimidad y limita los márgenes de acción para llevar adelante su labor.

En este sentido, los Principios de París³³, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas por resolución 48/134 del 20 de Diciembre de 1993, han resaltado las características esenciales que deben tener los procesos de designación de los titulares de las instituciones nacionales de derechos humanos, al destacar que:

“B.1. La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de:

- las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socio-profesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas;
- las corrientes de pensamiento filosófico y religioso;
- los universitarios y especialistas calificados;
- el Parlamento;
- las administraciones (de incluirse, los representantes de las administraciones sólo participarán en los debates a título consultivo)”.

La exigencia de mayoría agravada ha demostrado ser efectiva en su objetivo de limitar la incidencia del partido de gobierno en la designación (en general se requerirá el consenso de varias fuerzas). Sin embargo, es importante aclarar que existen algunos escenarios en los cuales puede dificultar el acuerdo e incrementar las probabilidades de que el cargo de Defensor del Pueblo quede vacante durante períodos prolongados.

Este riesgo se materializó con claridad a partir de la renuncia del Defensor Mondino³⁴ en 2009. En ese momento, y ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo entre las distintas fuerzas partidarias, se optó por dejar la DPN en manos del Defensor Adjunto Primero, habilitado por ley para reemplazarlo provisoriamente. Sin embargo, una vez cumplido el mandato que formalmente le correspondía al Defensor Mondino (29/12/2004 - 29/12/2009), y ante la imposibilidad de concertar un acuerdo entre las distintas fuerzas para designar un nuevo Defensor del Pueblo, la Comisión Bicameral extendió el mandato de los Defensores Adjuntos hasta diciembre de 2013, en lo que parecería ser una extralimitación de las facultades que le corresponden a la Comisión. Si bien esta decisión permitió que la DPN en la práctica tuviera una persona a cargo, implicó una extralimitación en tanto el art. 13 de la ley 24.284 establece que los Defensores Adjuntos serán designados por quien fuera elegido Defensor del Pueblo, y tienen un mandato de cinco años. Tanto el segundo mandato del Defensor Mondino como el de sus dos adjuntos concluyeron en diciembre de 2009. Si bien los Adjuntos pueden ser re-elegidos por una vez, se requiere que el Defensor del Pueblo los proponga nuevamente ante la Comisión Bicameral, y ésta los ratifique. Esta propuesta sólo la puede realizar un Defensor del Pueblo elegido con el acuerdo de dos tercios de los presentes en ambas Cámaras del Congreso. Sin embargo, entre abril de 2009 y diciembre de 2013 la DPN estuvo sin un Defensor del Pueblo, y a cargo de adjuntos cuyo acceso al cargo no fue acorde con el procedimiento previsto legalmente. Así, los adjuntos se encontraban en una situación de debilidad que minó su legitimidad y la de la DPN.

Cabe aclarar que no se propone en este documento reducir las mayorías necesarias para la elección del Defensor del Pueblo, lo cual si bien aceleraría el proceso de designación podría redundar en la elección de personas con menor legitimidad y menor independencia del partido de gobierno³⁵. Sin

³³ Principios relativos a las “buenas prácticas” que deben observar las instituciones nacionales de derechos humanos en su accionar, entre las que se encuentran el/la Defensor/a del Pueblo de la Nación. Disponibles en <http://bit.ly/15GBbsg> (11/3/14)

³⁴ Renunció con el objetivo de promover su candidatura a Senador nacional por la provincia de Córdoba (Partido Justicialista).

³⁵ Por otro lado, estas mayorías están establecidas en la propia Constitución, razón por la cual su modificación parece ser difícil en el plano práctico.

embargo, la implementación de un procedimiento más participativo y público seguramente ayudaría a que los miembros del Congreso tengan mejores incentivos para debatir públicamente los criterios que debe reunir un Defensor del Pueblo, y así se logre acercar las posiciones de los distintos actores partidarios, y acotar los plazos para la elección del DPN. En este sentido, nada impide que la Comisión Bicameral dicte un reglamento de autolimitación en el cual incorpore mecanismos de transparencia y participación ciudadana. Como modelo se podría aprovechar el procedimiento de Audiencia Pública previsto en el Reglamento del Senado para la designación de jueces³⁶, que idealmente debería ser complementado con un procedimiento para que cualquier persona pueda –fundamentando la propuesta- postular candidatos, tal como se ha regulado la elección del Defensor del Pueblo en la Ciudad de Buenos Aires.

A su vez, la incorporación de un procedimiento participativo para la definición de los candidatos sería una herramienta útil para generar un sentido de apropiación por parte de la población de un órgano destinado a proteger sus intereses, y que aún es desconocido para gran parte de sus beneficiarios.

Limitaciones presupuestarias

Tal como se planteaba al inicio de esta sección, el presupuesto es uno de los factores que pueden minar la independencia y/o capacidad de acción de una DPN, y por ende el cumplimiento de su misión institucional. Si bien el Defensor del Pueblo es designado por un periodo de 5 años, debe negociar anualmente el presupuesto para el funcionamiento de la institución. En este sentido, aun cuando se hubiera designado un Defensor del Pueblo independiente, el proceso de aprobación del presupuesto puede ser utilizado como herramienta de presión y/o castigo por parte del partido político de gobierno -que típicamente tiene un rol clave en su aprobación-, generando así un proceso que puede minar su independencia o bien limitar su capacidad de acción de manera posterior a la designación.

En la República Argentina el presupuesto de la DPN forma parte del presupuesto del Poder Legislativo, que luego lo debe aprobar. La incorporación del presupuesto de la DPN como componente del presupuesto general del Legislativo es el correlato de la decisión de crear la DPN como un órgano “instituido en el ámbito del Congreso de la Nación”, tal como establece el art. 86 de la Constitución Nacional. Este diseño seguramente le ofrece mayores garantías que si formara parte del presupuesto general de la Administración (tal como sucede en otros países³⁷).

Al observar la evolución del presupuesto asignado a la DPN en relación con el total del presupuesto del Poder Legislativo se puede apreciar un leve pero constante declive entre los años 2009 y 2012³⁸.

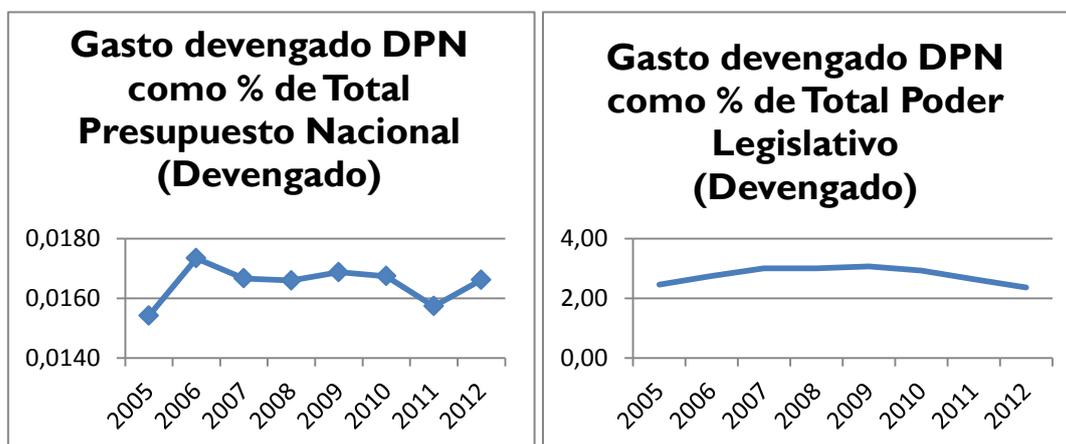
³⁶ Como modelo se podría aprovechar el procedimiento de Audiencia Pública previsto en el Reglamento del Senado para la designación de jueces (art. 123 bis y ss <http://www.senado.gov.ar/reglamento> (17/2/14)). Este mecanismo debería ser complementado con un procedimiento para que cualquier persona pueda -fundamentando la propuesta- postular candidatos, tal como se ha regulado la elección del Defensor del Pueblo en la Ciudad de Buenos Aires (Art. 4, Ley 3 <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3.html> (17/2/14)

³⁷ Ej. Colombia (Uggla (op.cit. pg 431).

³⁸ Este fragmento temporal coincide con el periodo de acefalía de la DPN, que comenzó en abril de 2009. Si bien esta coincidencia podría reforzar una caracterización de dicho periodo como uno de desinterés y descuido de la institución, cabe aclarar que al comparar el porcentaje que representa el presupuesto de la DPN como parte del Presupuesto Nacional, se observa que si bien entre 2009 y 2011 hay un declive, en 2012 se produce un ascenso que lo devuelve al nivel de 2008.

Año	Crédito final DPN (en pesos)	Gasto devengado DPN (en pesos)	Gasto devengado DPN como % de total Poder Legislativo (devengado)	Gasto devengado DPN como % de total Presupuesto Nacional (devengado)
2005	13.665.809	13.381.177	2,45%	0,0154%
2006	18.574.244	18.356.091	2,75%	0,0173%
2007	23.817.638	23.730.883	3,00%	0,0167%
2008	33.442.000	32.020.521	3,00%	0,0166%
2009*	44.184.565	42.160.783	3,07%	0,0169%
2010	58.257.105	55.066.978	2,93%	0,0167%
2011	72.628.554	70.888.050	2,64%	0,0157%
2012	97.264.000	93.340.740	2,36%	0,0166%

³⁹ Fuente: Elaboración propia a partir de informes publicados por el Ministerio de Economía de la Nación⁴⁰.



Sin embargo, el Defensor Adjunto a cargo, Anselmo Sella, aclaró que no considera que durante su gestión haya tenido dificultades vinculadas a limitaciones presupuestarias⁴¹.

En cualquier caso, analizar cómo se comporta el presupuesto, y si -tal como plantea Uggla que ocurre en otros países de Latinoamérica- este es utilizado como una herramienta de presión por parte del poder político, aparece como un factor que la propia DPN debería monitorear de manera formal y sistemática. En este sentido, para fomentar un control público y proteger a la institución de potenciales presiones por parte de actores partidarios mediante el presupuesto, es importante que la DPN publique información presupuestaria en su informe anual. En la actualidad, si bien el art. 32 de la Ley 24.284 le exige publicar un anexo en el cual rinde cuentas sobre el presupuesto asignado, en la práctica este anexo es remitido directamente a la Comisión Bicameral y no tiene carácter público, lo

³⁹ Aclaraciones metodológicas: Se ha decidido mostrar la variación del presupuesto de la DPN en relación al presupuesto asignado al Poder Legislativo y el total atento a que la variación nominal en un contexto de inflación introduciría distorsiones. A su vez, referenciarlo en relación a la inflación tampoco es una solución idónea teniendo en cuenta los diversos cuestionamientos que se han realizado tanto al índice oficial como a los privados.

Por otro lado, la DPN ha mostrado una ejecución presupuestaria de alrededor de 95% anual en los períodos analizados, lo cual convierte al presupuesto devengado en una referencia más precisa que el presupuesto asignado inicialmente.

⁴⁰ Información disponible en <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/> (12/2/2014). Para ver tabla completa con datos utilizados para construcción de porcentual, ir a <http://bit.ly/1eqrVxU> (12/3/14)

⁴¹ Entrevista con Anselmo Sella, llevada a cabo por miembros de ACIJ en noviembre de 2013. Cabe aclarar que al momento de realizarse la entrevista Sella se encontraba desempeñando su último mes como Defensor Adjunto a cargo, y existía una probabilidad de que fuera elegido Defensor del Pueblo.

cual dificulta el control público sobre la evolución del presupuesto (y el impacto que tiene la variación de distintos componentes como alquileres y salarios del personal en la ejecución del mismo).

II) FALTA DE POTESTADES PARA SANCIONAR

La falta de potestades sancionatorias suele ser percibida como una de las principales debilidades del diseño institucional. No es inusual que la Defensoría del Pueblo presente recomendaciones y sugerencias para enmendar las falencias detectadas en el marco de sus investigaciones y que el organismo en cuestión se niegue a implementar los cambios requeridos, en cuyo caso la Ley 24.284 dispone como respuesta por parte de la Defensoría el envío de una nota al titular del Ministerio en cuestión y la necesidad de que incluya dicha situación en el informe anual que le envía al Congreso.

El “modelo de influencia” implementado por la DPN, en consonancia con la mayoría de sus homólogas en Latinoamérica está más dirigido a la creación de consensos e incluso persuasión. Tal como afirma Pegram en referencia a la situación de la Defensoría de Perú, “en un contexto en el que las normas formales no son ni estables ni aplicadas de modo uniforme, un esquema de autoridad basado en una plataforma de legitimidad social, combinada con la habilidad para generar momentum detrás de algún reclamo de derechos en particular puede demostrar ser particularmente potente.”⁴²

Para que el sistema de “condenas morales” previsto funcione como una herramienta de persuasión e incidencia efectiva, es clave que quien ocupe el cargo de Defensor del Pueblo tenga autoridad moral, lo cual requiere que éste se convierta en un criterio central al momento de definir quién será designado. También es importante que existan canales de comunicación efectivos, no sólo hacia el Congreso, sino hacia periodistas y la población en general, para que la condena moral sea capaz de impactar y modificar la estructura de incentivos de quien se niega a implementar las sugerencias en cuestión, o consensuar un plan trabajo en pos de solucionar el problema detectado.

En este sentido, autores proponen iniciativas tales como que la Defensoría cree un ranking anual de cumplimiento de las recomendaciones para visibilizar tanto a cumplidores como incumplidores de un modo atractivo⁴³.

Cabe aclarar, tal como explica Uggla⁴⁴, que el incumplimiento de una recomendación no necesariamente significa falta de voluntad: en algunos casos está vinculada a la falta de financiamiento para implementar las reformas, mientras que en otras puede reflejar el impulso y acatamiento (por parte del funcionario que recibe la recomendación) de una política de estado.

Por otro lado, es fundamental que la DPN aproveche la amplia legitimación procesal prevista constitucionalmente para requerir un pronunciamiento por parte del Poder Judicial en aquellos casos en los cuales hubiera detectado violaciones de derechos y las condenas morales se mostraran insuficientes para modificar la situación irregular.

Bajo nivel de actividad de la Comisión Bicameral

La ley 24.284 prevé la creación de una Comisión Bicameral en el Congreso de la Nación como oficina receptora de los informes anuales y especiales de la Defensoría del Pueblo, y como quien aprueba los informes de rendición de cuentas del presupuesto de la institución.

La comisión está integrada por 7 representantes de cada Cámara que deben ser designados respetando la composición de las Cámaras. Este diseño determina que la Comisión Bicameral –

⁴² Thomas Pegram (2011): "Weak institutions, Rights Claims and pathways to compliance: The transformative role of the Peruvian Human Rights Ombudsman", *Oxford Development Studies*, 39:02, 229-251 (pg 246). Traducción propia.

⁴³ Un sistema de este tipo fue implementado por la Defensoría de Perú. Ver presentación de Elmer Zerga Hernández, Jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones en Defensoría del Pueblo <http://bit.ly/IcW0nQf> (17/02/14)

⁴⁴ Uggla (2004), Op. Cit. pg 442.

receptora de informes de una entidad del sistema de control público- en la mayoría de los casos es controlada por el partido de gobierno.

Recepción de Informes

Al recibir informes especiales de la DPN la Comisión Bicameral generalmente los re-envía a las comisiones específicas del Congreso abocadas a la temática⁴⁵. A su vez, entre 15 y 20 días después de haber enviado el informe anual de rendición de cuentas, el Defensor del Pueblo se presenta ante la Comisión Mixta y realiza una presentación oral de las tareas realizadas por la DPN a lo largo del año, tras lo cual se abre una instancia en la cual los miembros de la Comisión pueden realizar preguntas para conocer el estado de distintas actuaciones así como la visión de la DPN respecto de determinadas actuaciones.

III) FALTA DE PROACTIVIDAD DE LA COMISIÓN

Tal como se mencionaba al inicio de la sección, en tanto la ley 24.284 prevé que la conformación de la Comisión debe respetar la composición del Congreso, de manera tal que el partido de gobierno suele tener la mayoría necesaria para dar el quórum necesario para la realización de reuniones y toma de decisiones (como definir los candidatos que se elevarán a las cámaras o aprobar el informe de rendición de cuentas de la DPN, entre otros). Este diseño genera una estructura de incentivos que no favorecen la proactividad de la Comisión encargada de enlazar el Congreso con una entidad que entre sus funciones principales se encuentra el control de la Administración Pública.

Si bien es posible que existan otros factores que incidan, la Comisión Bicameral reporta escasa actividad al punto que desde su Presidencia⁴⁶ han manifestado serias dificultades para obtener el quórum necesario para realizar reuniones formalmente, y que por ende se suelen ver obligados a realizar reuniones informales (“de pasillo”). Así, la comunicación con la DPN suele canalizarse mediante reuniones con los distintos Senadores y Diputados a título individual, así como la comunicación con las distintas comisiones del Congreso en la práctica se suele realizar a través de las reuniones de los bloques partidarios.

Es importante recalcar que aunque la informalidad de estos vínculos puede facilitar una comunicación dinámica, la falta de documentación y registro de los procesos y debates que suele acompañar la informalidad dificulta el traspaso de funciones cuando concluyen los mandatos de los miembros de la Comisión, además de la rendición de cuentas ante la población y la transparencia esperable en una comisión a cargo de enlazar a la Defensoría del Pueblo con los representantes del Pueblo en el Congreso. Esta falta de actividad por parte de la Comisión Bicameral dificulta el proceso mediante el cual la información que envía la Defensoría del Pueblo debería ser aprovechada por las comisiones específicas del Congreso que deben tratar los proyectos de ley vinculados a los organismos analizados por la Defensoría en sus informes, así como al pleno que debe aprobar el proyecto de presupuesto nacional.

Esta debilidad también dificulta que los Diputados y Senadores (y particularmente sus respectivos asesores y asesoras) puedan ejercer efectivamente sus funciones y aprovechar la información incluida en los informes de la Defensoría del Pueblo en el marco de las atribuciones que les reconoce el artículo 71 de la Constitución, que dispone que “cada una de las Cámaras puede hacer venir a su sala a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes.”

⁴⁵ Si bien no fue posible acceder a fuentes de información primarias para conocer el número exacto de informes especiales recibidos mensualmente durante los últimos años, desde la Comisión Bicameral informaron que se reciben aproximadamente unos 3 informes especiales por mes. También afirmaron que antes de 2009 (antes de que la DPN quedara acéfala, y a cargo del Defensor Adjunto) se recibían más informes especiales, aunque aclararon que seguramente la causa de esta variación estuviera relacionada a temas de coyuntura e interés público en aquella época, que actualmente despiertan menos interés. (Información aportada en el marco de una entrevista realizada a miembros administrativos de la Comisión Bicameral por el autor de la investigación el 13/2/14.)

⁴⁶ Al momento de realización de este informe la presidencia se encuentra a cargo del Senador Juan Carlos Marino.

De este modo, se dificulta el cumplimiento de los objetivos trazados en el diseño institucional que preveía que el Congreso de la Nación aprovechara los informes de una entidad específicamente dedicada a conocer los problemas de la población respecto del funcionamiento de la Administración Pública como insumo para la evaluación de la marcha del gobierno y el diseño de las políticas públicas.

En el marco del debate parlamentario previo a la sanción de la Ley 24.284 el Senador Eduardo Menem afirmó: “Si bien el Defensor del Pueblo no cuenta en este proyecto con la potestad sancionatoria tradicional con la cual se ha pretendido corregir las desviaciones del obrar administrativo, sí tiene a su favor dos instrumentos fundamentales para lograr ese objetivo: uno, es el respaldo del Congreso de la Nación, que como órgano es el que de manera más acabada representa al conjunto de los gobernados, y el otro, es su poder de crítica que se manifiesta en las recomendaciones, observaciones y sugerencias que formula”⁴⁷ Así, la falta de actividad de la Comisión Bicameral implica un vaciamiento del respaldo y acompañamiento institucional que estaba previsto para la labor de la Defensoría del Pueblo.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

A 20 años del diseño de la arquitectura normativa que regula la DPN, su adaptación se hace evidente. Ya no existen razones de coyuntura o *realpolitik* que impidan que la Defensoría del Pueblo tenga competencia sobre el Ministerio de Seguridad o el de Defensa. Tampoco parece razonable la exclusión del Poder Judicial y el Poder Legislativo. En la actualidad el pueblo reclama una mayor rendición de cuentas por parte de estas instituciones, que en algunos casos se encuentran entre las que mayor desconfianza pública generan. A su vez, la ambiciosa misión que se le asignó a la DPN requiere que se reglamente la amplia legitimación procesal que se previó en el texto constitucional, cuya omisión ha derivado en sucesivas y desgastantes batallas judiciales por el reconocimiento de estas potestades.

Por otro lado, también se hace evidente la necesidad de que la DPN lidere con mayor fuerza el reclamo de las potestades que le corresponden, haciendo uso de las presentaciones de los Informes Anuales para reclamar una actualización de la normativa, por un lado, y mejorando los estándares y mecanismos de acceso a la información y rendición de cuentas para blindarse de posibles limitaciones a su autonomía, por el otro.

⁴⁷ Pg. 5 Debate en el Senado 28/7/1993: <http://bit.ly/14Ez0JR> (11/3/14)

ROL EN LA PROMOCIÓN DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL BUEN GOBIERNO

El marco legal que regula la Defensoría del Pueblo le asigna una serie de funciones clave en la rendición de cuentas de la Administración Pública, y, en dicho marco, le asigna tareas que tienden al mejoramiento de las políticas públicas.

Tal como se observa en la infografía inserta en la sección sobre las competencias de la entidad, la ley le reconoce a la Defensoría del Pueblo potestades para controlar un vasto universo de organismos, a lo cual se le debe sumar también un rol de monitoreo y promoción de una cultura de derechos y buena gobernanza. A lo largo de este capítulo se analizarán las potestades que le reconoce el marco normativo para la promoción de la rendición de cuentas y el buen gobierno; la interacción con otros órganos del sistema de rendición de cuentas, como ser la Auditoría General de la Nación, el Poder Judicial y las organizaciones de la Sociedad Civil. Por último, se proyecta una conclusión del capítulo y retomamos algunas de las sugerencias desarrolladas a lo largo del mismo.

MARCO NORMATIVO PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL BUEN GOBIERNO

La ley 24.284 establece la obligación de colaboración por parte de todos los organismos y entes sujetos a su competencia, con el objetivo de garantizar que la Defensoría pueda realizar sus tareas sobre cada uno de ellos de manera efectiva. En este sentido, el artículo 25 de la ley prevé que quienes no colaboren, vedando el acceso de miembros de la entidad que pretenden realizar inspecciones o verificaciones, que denieguen el acceso a expedientes o se nieguen a enviar los informes requeridos por la Defensoría del Pueblo (entre otras acciones previstas expresamente) incurrirán en el delito de desobediencia previsto en el Código Penal (art. 239, que prevé entre 15 días y un año de prisión como pena).

A partir de estas herramientas, y en lo relativo a la rendición de cuentas del Gobierno, la Defensoría del Pueblo puede realizar investigaciones sobre las actividades de todos los organismos y entes sujetos a su competencia, y, al identificar falencias o irregularidades, proponer modificaciones al Poder Legislativo y/o la Administración Pública, dependiendo del origen y la causa del problema detectado.

En este sentido, la ley prevé expresamente que al identificar falencias o irregularidades la Defensoría del Pueblo puede y debe emitir advertencias, recomendaciones, propuestas o recordatorios de los deberes legales que tienen los funcionarios a cargo de los organismos investigados. La ley dispone que en todos los casos los responsables tienen la obligación de responder por escrito dentro de los 30 días. A su vez, se establece que si dentro de un plazo razonable no se han implementado medidas para revertir el estado de cosas identificado por la Defensoría del Pueblo como inapropiado, la entidad podrá poner en conocimiento del Ministro competente o la máxima autoridad de la entidad los antecedentes de la situación y las medidas propuestas por la Defensoría del Pueblo. En caso de

que no se reciba una respuesta adecuada, o en el proceso de seguimiento de las recomendaciones el Defensor del Pueblo advierta que no se están realizando las gestiones necesarias para revertir las deficiencias o irregularidades identificadas, deberá incluir dicha situación en el informe anual que le envía al Congreso, “con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud” (art. 28, Ley 24.284). Sin embargo, en la práctica no se registran casos en los que la Defensoría del Pueblo utilice como canal formal a la Comisión Bicameral para llamar la atención de un funcionario específico, aunque -según surge de entrevistas realizadas en la misma Comisión- es común que el Defensor del Pueblo se comunique con funcionarios de alto rango para “destrabar” cuestiones.

Tras analizar los informes anuales o especiales que la DPN envía a la Comisión Bicameral de Defensoría del Pueblo, esta re-envía los informes a las comisiones específicas para que le den tratamiento. Sin embargo, según explicó en una entrevista Mónica Illanes, secretaria de la Comisión Bicameral, son los mismos integrantes de la Comisión Bicameral quienes suelen oficiar de interlocutores y portavoces ante las otras comisiones.

Como ejemplo ilustrativo del tipo de recomendaciones que realiza la Defensoría del Pueblo, se pueden destacar aquellas que fueron presentadas como consecuencia del siniestro ocurrido en la estación de trenes de Once la mañana del 22/2/2012 (en el que fallecieron 51 personas y más de 700 resultaron heridas). Allí la Defensoría del Pueblo, en el marco de una actuación iniciada de oficio el mismo día del siniestro, recomendó que se realizara un censo de víctimas directas e indirectas, incluyendo las personas fallecidas, lesionadas, desaparecidas y sus familiares directos, realizando una nómina unificada y un detalle de la situación social resultante del siniestro en cada caso. A su vez, recomendó el establecimiento de un sistema de asistencia integral para las víctimas directas e indirectas, y al restablecimiento de sus derechos en casos de secuelas permanentes.⁴⁸

A su vez, la Defensoría del Pueblo puede realizar recomendaciones sobre cómo la Administración Pública debería atender necesidades de particulares. Por ejemplo, en el área de salud, es frecuente la presentación de recomendaciones que buscan que se faciliten los recursos para que pacientes específicos puedan recibir el tratamiento médico que su enfermedad requiere y por diversas razones no están recibiendo.⁴⁹

INTERACCIÓN CON OTROS ÓRGANOS DEL SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Guillermo O'Donnell teorizó sobre mecanismos para la rendición de cuentas, en cuyo marco creó dos categorías: *Accountability vertical*, ejercida institucionalmente mediante la realización de elecciones regulares, libres y competitivas, así como mediante la influencia informal de la sociedad civil y los medios en la arena pública; y *accountability horizontal*, por otro lado, que apunta a los diferentes componentes que hacen al complejo entramado de controles interestatales (dentro de las cuales se ubican tanto agencias *de balance*, encargadas de controlar el respeto por la división de poderes; así como agencias *asignadas*, que atienden aquellas cuestiones que exceden la división de poderes y el sistema de frenos y contrapesos -entre las cuales se encuentra la DPN, las Auditorías, y las agencias anticorrupción, entre otros-).⁵⁰

Tal como plantean los académicos Enrique Peruzzotti y Guillermo O'Donnell, “para una efectiva rendición de cuentas del gobierno, es necesaria una articulación y colaboración activa entre todos los mecanismos de accountability, horizontal y vertical, formal e informal.”⁵¹ Esta colaboración no sólo pretende atender los déficits que aquejan a cada una de las formas de accountability, sino que se debe procurar que se estimulen mutuamente.

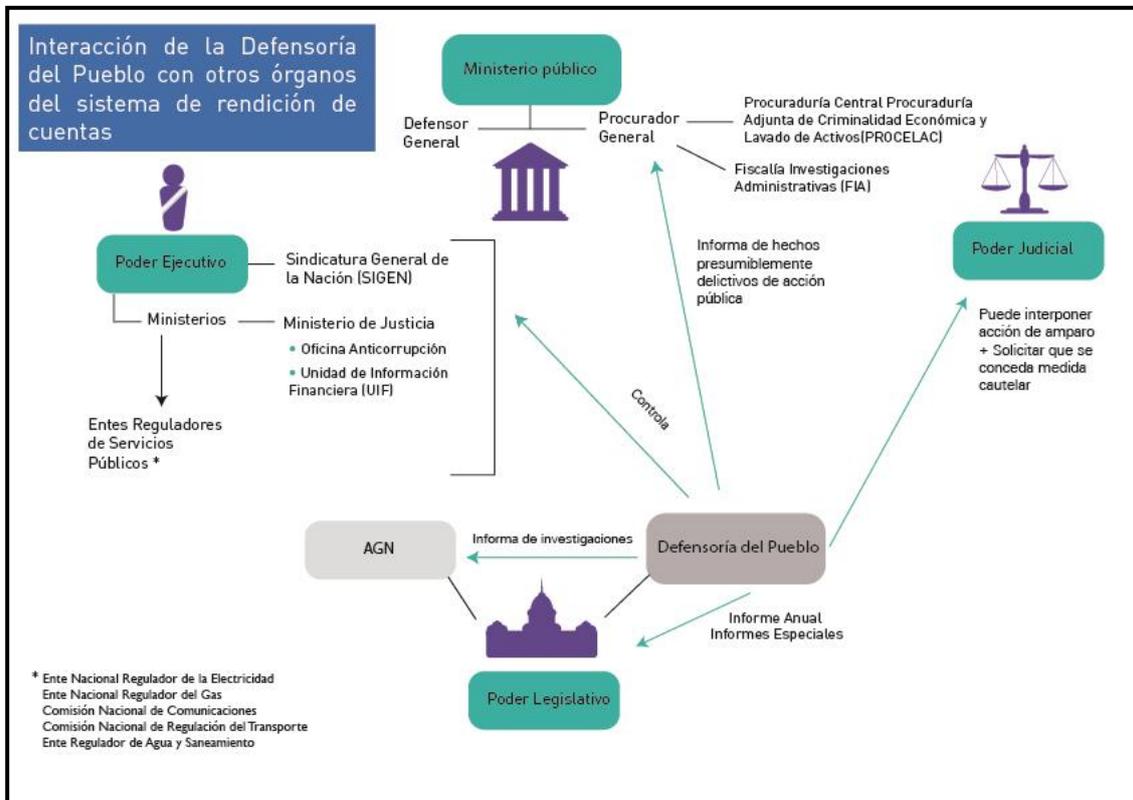
⁴⁸ Para conocer más sobre estas recomendaciones y las respuestas del Poder Ejecutivo, ver Informe Anual 2012 (pg 35 y ss.): <http://bit.ly/18AXjHt> (11/3/14)

⁴⁹ *Ibid.* pg. 83 y ss.

⁵⁰ Peruzzotti, “The Societalization of Horizontal Accountability: Rights Advocacy and the Defensoría del Pueblo de la Nación in Argentina”, Cambridge University Press (2009). Disponible en <http://bit.ly/MfeDfG> (18/02/14)

⁵¹ Peruzzotti (2009), *op.cit.*, pg. 13.

INTERACCIÓN CON ÓRGANOS DEL SISTEMA DE ACCOUNTABILITY HORIZONTAL



Fuente: Elaboración propia en base a Ley 24.284.

Tal como se desprende de la infografía, una distinción inicial que se podría realizar del conjunto de organismos del sistema de rendición de cuentas es entre aquellos que están sometidos a la competencia de la Defensoría del Pueblo y aquellos que no.

En el caso de los primeros, la infografía parece ser suficiente para explicar que la Defensoría del Pueblo puede (tal como en la práctica sucede) aprovechar las investigaciones que llevan adelante estos organismos y entes para sus propios fines. En este sentido es fundamental que la DPN vele por el buen funcionamiento de estos organismos. En tanto al momento de realización del presente informe muchos de los entes reguladores de servicios públicos se encuentran intervenidos y en algunos casos se ha cuestionado el procedimiento utilizado para la elección de autoridades, analizar estos procedimientos y promover la regularización de los órganos de conducción de estos entes resulta fundamental⁵².

A su vez, y lo que resulta quizá más desafiante, es que el hecho de que tenga estas potestades le da la oportunidad de funcionar como articulador entre estos organismos, muchos de los cuales tienen competencias superpuestas entre ellos, y con la DPN. La falta de articulación puede generar la

⁵² En este sentido cabe destacar que recientemente la CSJN rechazó el recurso interpuesto por el Estado contra la sentencia de la Sala V de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, que en “ACIJ y otros c. E. N. s/ proceso de conocimiento”, en la cual se ordenó a la Secretaría de Energía que arbitre las medidas necesarias para que se inicie el procedimiento de integración del ENRE siguiendo los requisitos y condiciones establecidas por la ley 24.065. Es importante recalcar, el considerando VI en el cual se afirmó “Esa independencia forma parte de la garantía de debido proceso y, por tal razón los particulares y las asociaciones conformadas por ellos, cuyos derechos han de ser directamente reglamentados, determinados, dirimidos por un ente o agencia reguladora, están legitimados para cuestionar el medio y las condiciones de designación de los funcionarios que tienen estos poderes; pues de manera incuestionable el ejercicio de las cuestiones ya referidas afecta o puede afectar directamente sus intereses”. Disponible en <http://bit.ly/1npOpFf> (20/2/14)

duplicación de expedientes y tareas, así como también confusión en los habitantes respecto de cuál es el organismo al que deben acudir para presentar sus quejas⁵³. Por estas razones, y para mejorar el servicio que los organismos de control prestan a la población, sería recomendable que la DPN no sólo realice un seguimiento de la calidad de servicio de cada uno de ellos respecto de estándares objetivos, sino que articule una plataforma única para la gestión de quejas y trámites. Facilitarle al ciudadano la resolución de sus problemas es la razón por la que se creó la DPN, y su amplio mandato requiere que tome medidas en este sentido.

Auditoría General de la Nación

Dentro del conjunto de organismos no alcanzados por la competencia de la Defensoría del Pueblo se destaca la Auditoría General de la Nación (en adelante AGN), una entidad a la cual se le asignó jerarquía constitucional en la misma reforma que a la Defensoría del Pueblo, y que también depende del Congreso de la Nación.

En este sentido, cabe destacar las similitudes entre las misiones que les asigna la Constitución Nacional a estos organismos: Tal como se detalló en las secciones previas, la Constitución establece que la misión de la Defensoría del Pueblo incluye “*el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.*”

A su vez, la Constitución prevé que la AGN “*Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue.*”

Asimismo, las competencias asignadas por la Constitución y las leyes que regulan el funcionamiento asignan el mismo universo de control a ambas entidades. Estas coincidencias ofrecen excelentes condiciones para la cooperación entre ellas. En este sentido, la ley 24.284 -que regula las tareas de la Defensoría- prevé expresamente que se deben poner en conocimiento de la AGN los informes “que correspondan”. Sin embargo, la AGN aún se rige por la ley 24.156, previa a la reforma Constitucional y la existencia de la Defensoría del Pueblo, de manera tal que allí no se dispone expresamente la necesidad de articular con la Defensoría del Pueblo, dejando a discreción de los Auditores Generales la suscripción de un convenio que formalice canales de cooperación.

En relación al diseño de esta articulación, y teniendo en cuenta que existen varios proyectos para reformar tanto la AGN como la Defensoría, sería conveniente prever que ambas entidades reporten a una única comisión del Congreso, que debería prever mecanismos informales como reuniones de planificación conjunta que ayuden a mejorar la coordinación entre estas entidades, sin que ello implique limitar su autonomía.

En la actualidad, si bien tanto la Defensoría del Pueblo como la AGN reportan a comisiones bicamerales, se trata de dos comisiones distintas (cabe destacar que en la Convención Constituyente la decisión de incorporar a la Auditoría General de la Nación formó parte del núcleo de coincidencias básicas, y por lo tanto no formó parte de la agenda de la Comisión de sistemas de Control que debatió sobre la Defensoría del Pueblo y el Ministerio Público, lo cual podría haber mejorado las condiciones para una mayor articulación). Según nos informaron desde la Comisión Bicameral, la interacción formal se suele limitar al envío de informes de la DPN a la Comisión Mixta, lo cual no impide que -por ejemplo- el Presidente de la Comisión Bicameral cite a su despacho al Presidente de la AGN y a algún Adjunto de la Defensoría para conocer su opinión sobre alguna problemática, y coordinar acciones que faciliten y aceleren la confección de un informe sobre la cuestión⁵⁴.

⁵³ En conversaciones informales con personas que desempeñan funciones en la mesa de entradas (donde se recibe al quejoso), algunos empleados manifestaron que era muy común que las personas se presentaran ante la DPN por no saber a qué organismo acudir, y en muchos casos la DPN no era el organismo al cual debían acudir.

⁵⁴ En el momento de la realización del presente documento el Presidente de la Comisión Bicameral era miembro del bloque de la Unión Cívica Radical, de donde surgieron tanto el Presidente de la AGN como uno de los Adjuntos de la DPN.

En la práctica se observan algunos ámbitos en que confluyen actividades por parte de la AGN y la DPN. Por ejemplo, en el marco de la causa Mendoza⁵⁵ -sobre el saneamiento de la cuenca del Río Matanza-Riachuelo- en la cual la Defensoría del Pueblo participa como tercero -integrante del Cuerpo Colegiado creado al efecto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación-, y a la AGN se le asignaron tareas de control específico.

Por otro lado, se observa que en algunos casos la DPN ha analizado el contenido de informes de la AGN en el marco de sus investigaciones⁵⁶, aunque del relevamiento realizado no queda claro que éste sea parte del procedimiento estándar para la redacción de un informe por parte de la Defensoría, o al menos no se ha previsto incluir un apartado sobre las conclusiones del informe de la AGN y el estado de cumplimiento de aquellas recomendaciones de la AGN vinculadas al objeto de estudio de la Defensoría al momento de la realización de la investigación.⁵⁷

Redes de trabajo con oficinas del Ombudsman a nivel sub-nacional y regional

Cabe destacar que en el contexto de un país federal se ha avanzado en la celebración de convenios de colaboración entre la Defensoría del Pueblo de la Nación con sus pares en las provincias. Es a partir de estos entendimientos que en la práctica la Defensoría del Pueblo logra extender su presencia territorial a pesar de las restricciones presupuestarias que en algunos casos implican serias dificultades para contar con oficinas propias en cada provincia. La vinculación y comunicación fluida con las entidades locales también es una herramienta clave para atender problemáticas que, de manera directa o indirecta, son de competencia compartida, así como para conocer problemáticas. Un caso paradigmático de esta articulación se pudo observar ante la falta de garrafas de Gas Licuado de Petróleo en varias provincias durante el invierno del año 2010, lo cual en muchos casos llevó a que comerciantes elevaran los precios hasta un 100%. Ante dicha situación, que afectaba particularmente a la población más vulnerable -aquella que no estaba conectada a la red de gas natural- la DPN activó las comunicaciones con los representantes de sus oficinas provinciales, así como con los Defensores del Pueblo de las distintas provincias para conocer el alcance del problema, sus características en cada localidad, el impacto sobre las distintas poblaciones, y sus causas. A su vez, para el proceso de evaluación de posibles soluciones, se concertaron reuniones con el Ente Regulador de Gas (ENARGAS) y la Secretaría de Energía del Poder Ejecutivo, tras lo cual “solicitó que se adoptaran las medidas conducentes para que se garantizara, bajo cualquier circunstancia, a aquellos sectores de menores recursos y habitantes de zonas donde no se contaba con red de gas natural, el acceso de manera prioritaria y preferente al producto.”⁵⁸

Por otro lado, estos lazos con Defensores del Pueblo provinciales facilitan la mutua derivación de quejas en aquellos casos en que el quejoso presenta su reclamo en la oficina incorrecta.

A su vez, es importante poner de relieve la tarea de la Asociación Defensores del Pueblo de la República Argentina (ADPRA) en la promoción de la cooperación e intercambio de información e investigaciones entre entidades de distintas provincias.⁵⁹

⁵⁵ Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”.

⁵⁶ Ver por ejemplo <http://www.dpn.gob.ar/areas/area2438801.pdf> y <http://www.dpn.gob.ar/areas/area2452201.pdf>

⁵⁷ A modo de ejemplo, la Defensoría del Pueblo publicó a fines de 2012 un Informe sobre el estado de situación de la enfermedad de Chagas – Mazza, en el cual se analizó el Programa Nacional de Chagas. El informe abarca el periodo 2010-2011. A su vez, la AGN publicó a principios de 2012 un informe sobre el Programa Nacional de Chagas implementado por el Ministerio de Salud, en el cual se analizó el periodo 2009 al primer semestre de 2010. Sin embargo, en ninguno de los informes se menciona a la otra entidad, las tareas que fueron realizadas por cada equipo de investigación ni el modo en el que se complementan y/o refuerzan (o no) las conclusiones de las mismas. A su vez, la Auditoría General de la Nación, que publicó el informe con anterioridad a la Defensoría del Pueblo, incluyó una serie de recomendaciones cuyo cumplimiento la Defensoría no controló como tal, pese a que en términos generales arriba a recomendaciones similares.

Ver Informe AGN (publicado 03/2012): <http://bit.ly/145Z5xV> (11/3/14)

Ver informe de la Defensoría del Pueblo (publicado 11/2012): <http://bit.ly/1cdoECr> (11/3/14)

⁵⁸ Para mayor información sobre esta situación y las medidas adoptadas, ver Nota del Defensor del Pueblo al Secretario de Energía de la Nación, publicada el 09/04/11, disponible en <http://bit.ly/1jVzXs> (21/2/14), así como el Informe Anual de la DPN del año 2011 (pg. 206 y ss), disponible en <http://bit.ly/1eOmLMt> (21/2/14)

⁵⁹ Para mayor información sobre la ADPRA, su misión y tareas, ver <http://www.adpra.org.ar/>

Por último, cabe agregar que la Defensoría del Pueblo es un participante activo en diversos foros regionales e internacionales. En este sentido cabe destacar la vinculación de la Defensoría del Pueblo argentina con otros Ombudsmen a través de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen (FIO)⁶⁰, actualmente presidida por el titular de la Defensoría del Pueblo Argentina. A través de la FIO se instrumentan debates sobre la figura y el rol del ombudsman, se intercambian experiencias y prácticas y promueven investigaciones que permitan un cabal conocimiento de cómo las distintas entidades en sus distintos contextos normativos y políticos han llevado adelante sus tareas, cómo se ha interpretado el alcance de sus competencias, así como también sobre doctrina internacional y el alcance de los derechos que las Defensorías del Pueblo procuran proteger.

Organizaciones de la Sociedad Civil⁶¹

Tal como advierten Guillermo O'Donnell y Enrique Peruzzotti, no se puede pretender que el ejercicio de rendición por parte del gobierno descansa únicamente en las acciones de un actor aislado dentro del sistema estatal. La rendición de cuentas efectiva depende de la capacidad de articulación de una compleja red de agencias. A su vez, advierten, en el contexto Latinoamericano, en el que la democracia es aún joven y las instituciones están en pleno proceso de afianzamiento, la articulación de estas agencias horizontales con la sociedad civil tiene el potencial de contribuir a atender algunos de sus déficits, y eventualmente fortalecer la capacidad de estas agencias estatales encargadas del control y la rendición de cuentas.

Cabe destacar que el diseño institucional de la DPN combina elementos de accountability horizontal (como agencia estatal), con elementos verticales (en tanto su actividad en el caso de presentación de una queja puede ser directamente activada por la población). En este sentido, el terreno parece prometedor para avanzar hacia una articulación más profunda y sostenida entre DPN y organizaciones de la sociedad civil. Ello es factible a raíz de la normativa que regula la DPN, pero también porque los intereses de ambos actores se encuentran alineados en tanto la articulación ofrece beneficios para ambos actores: las organizaciones de base suelen aportar un conocimiento del terreno y contacto directo con los actores locales, las ONGs y universidades un *expertise* técnico sobre problemáticas específicas, al tiempo que la DPN no sólo ofrece respaldo institucional, sino que puede reafirmar la legitimidad del reclamo, y tiene la posibilidad de reforzar el impacto mediante la aplicación de sanciones morales, así como el apoyo legal para una eventual judicialización.⁶²

En línea con esta visión, es importante recalcar el rol que se le reconoce a las organizaciones de la sociedad civil en los Principios de París⁶³, adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en 1992, en los cuales se establece la necesidad de que la composición de las instituciones nacionales de derechos humanos contaran con una “representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos”, y que se previeran facultades que facilitarían la cooperación o participación de organizaciones no gubernamentales abocadas a la temática, sindicatos y organizaciones socio-profesionales, entre otras. En este sentido, Amerigo Incalcaterra, Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, aprovechó su intervención en el Encuentro Nacional, “El Ombudsman, Herramienta de Participación Ciudadana”⁶⁴, para destacar cinco ámbitos en los cuales los Principios de París recomiendan una estrecha relación entre la oficina del Ombudsman y las Organizaciones de la Sociedad Civil:

- en el proceso de elección de sus dirigentes o su titular,
- en la composición de sus integrantes,
- en el desempeño de sus funciones sustantivas,

⁶⁰ Ver página web institucional: <http://www.portalfio.org>

⁶¹ La vinculación con los medios de comunicación será tratada en el capítulo vinculado a la comunicación.

⁶² Para mayor detalle, ver Peruzzotti (2009), op.cit, pgs 15, 29 y 31.

⁶³ Ver Principios de París: <http://bit.ly/15GBbsg>

⁶⁴ Ver transcripción de la intervención de Amerigo Incalcaterra en el Encuentro Nacional “El Ombudsman, Herramienta de Participación Ciudadana” (2007): <http://bit.ly/17STBgb>

- en las estrategias de accesibilidad a los servicios e información de la Institución,
- en el ejercicio de monitoreo y evaluación de su gestión.

En la República Argentina, la interacción entre la Defensoría del Pueblo y las organizaciones de la sociedad Civil se produce básicamente a partir de i) Recepción de quejas presentadas por Organizaciones; y ii) Coordinación de acciones para la defensa de derechos.

En relación con el primer punto, durante los años que la Defensoría del Pueblo desagregaba el origen de las quejas (2005-2007), se documentó el trámite de un promedio de 1495 actuaciones anuales generadas a partir de denuncias de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), lo cual redundaba en aproximadamente 2% de las actuaciones tramitadas por la Defensoría del Pueblo anualmente⁶⁵.

Caso Matanza-Riachuelo

Otro caso de interacción y cooperación particularmente interesante es el que se produjo en el marco de los reclamos por el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo, un problema ya emblemático de contaminación y falta de control sobre empresas privadas⁶⁶.

A partir del fracaso de las iniciativas gubernamentales respecto de la problemática, la Asociación Vecinos de la Boca (en adelante AVLB), uno de los barrios afectados, comenzó a organizar a la población y a realizar contactos con políticos para conseguir respuestas. Sin embargo, ni políticos del oficialismo ni de la oposición estaban interesados en encarar el problema, pues lo consideraban una “papa-caliente”, íntimamente ligado al fracaso del plan impulsado por el gobierno menemista⁶⁷. Así, en 2002 la AVLB presentó una primera queja, que fue secundada por la queja individual de una residente de *Villa Inflamable* (asentamiento informal en la vera del Riachuelo) que denunciaba que tres de sus hijos habían contraído enfermedades graves producto de los altos niveles de contaminación en la zona. Posteriormente, otras organizaciones vecinales realizaron quejas vinculadas a otras problemáticas específicas del área que habitaban.

Como resultado de estas quejas, la DPN convocó a un grupo de organizaciones para desarrollar y coordinar una estrategia de incidencia. A su vez, se conformó un equipo dentro de la DPN para estudiar la problemática, que tras analizar la información propuso al entonces Defensor del Pueblo Mondino adoptar una estrategia integral de las distintas problemáticas detectadas en el área. Así nació una mesa de trabajo compuesta por algunas de las organizaciones vecinales que habían presentado quejas, cuatro ONGs nacionales, una universidad y el Defensor del Pueblo de la Ciudad

⁶⁵ Ver informes anuales 2005 a 2008 disponibles en la página web de la Defensoría del Pueblo: <http://bit.ly/lamAn4x>

⁶⁶ El río Matanza-Riachuelo recorre 64 kilómetros, y su cuenca abarca territorios de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires. El río, utilizado por la industria para los procesos productivos, se encuentra actualmente entre los 30 más contaminados del mundo.

Dada la compleja red de autoridades responsables de controlar la calidad del agua y su aprovechamiento responsable por parte de las empresas (autoridades del gobierno nacional, provincial y de la Ciudad de Buenos Aires), así como las ventajas económicas que generaba para las más de 5,000 fábricas la falta de un control estricto de afluentes, durante décadas fracasaron las distintas iniciativas tendientes a dar una solución.

El problema se ha ido agravando a lo largo de los años, dado que en sus márgenes fueron creciendo asentamientos informales, que se sumaban a la ya importante población urbana que habitaba la zona. En total se calcula que son cinco millones de personas, de las cuales un 55% carecería de sistema de cloacas, y un 35% de acceso a agua potable (Carolina Fairstein, “En busca de soluciones judiciales para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca Matanza-Riachuelo”, en CELS Informe Anual 2009, pp 332-358, Disponible en <http://bit.ly/lbpG56> -último acceso 24/2/14-. Citado por Peruzzotti -2009-)

En estas condiciones, es común que los habitantes de estas zonas sean particularmente propensos a contraer enfermedades vinculadas a la contaminación ambiental, como son la salmonella, hepatitis A y E, fiebre tifoidea, hantavirus, intoxicación por plomo, y cáncer, entre otras (Informe Especial sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo”, publicado por la DPN en 2003. Ver páginas 70 y ss, disponible en <http://bit.ly/lpkOGDC> -24/2/2014-)

A lo largo de la década de 1990 funcionarios del Gobierno Nacional encabezados por el entonces presidente Carlos Menem prometieron soluciones, y en algunos casos incluso accedieron a préstamos internacionales para ejecutar proyectos de saneamiento. Sin embargo, estos proyectos jamás se completaron más allá de las etapas iniciales, y tuvieron un impacto mínimo en la reducción de la contaminación y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la zona.

⁶⁷ Ver Peruzzotti (2009), pg 20.

de Buenos Aires. La mesa de trabajo produjo el informe “*Matanza-Riachuelo, la cuenca en crisis*”, que entre otros puntos sugiere la designación de una autoridad independiente para el monitoreo de actividades de saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo. En diciembre del mismo año la DPN realizó una conferencia de prensa en la cual presentaron los resultados de informe conjuntamente con las organizaciones firmantes. A su vez, en 2006 realizaron un informe de seguimiento (para el cual convocaron a más organizaciones de la sociedad civil, y sumaron a otra Universidad) en el que dan cuenta de la falta de cumplimiento de las recomendaciones por parte de la Administración Pública⁶⁸.

Esta articulación con organizaciones de la sociedad civil, y las acciones que fueron llevadas a cabo en ese marco sentaron las bases para instalar nuevamente la problemática de la contaminación del Riachuelo en el debate público, y así disparar la actividad de otros órganos del sistema de *accountability* horizontal.

Así, por ejemplo, en 2004 un grupo de 140 vecinos de *Villa Inflamable* (situada frente a la refinería de Shell) presentaron junto a un grupo de médicos del hospital local una acción de clase ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN) contra el Gobierno Federal, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas por daños a la salud derivados de la contaminación ambiental⁶⁹. En 2006 la DPN y varias de las organizaciones que habían participado de la redacción del informe sobre el Riachuelo se presentaron y fueron admitidos como querellantes en la causa. En junio de 2006 la CSJN ordenó a los gobiernos locales y al gobierno nacional que desarrollen un plan para el saneamiento del Riachuelo.

A su vez, cabe destacar que a partir de la insistencia de la DPN, las organizaciones de la sociedad civil, y la CSJN, en noviembre de 2006 el Congreso de la Nación sancionó la ley 26.168 mediante la cual se creó la ACUMAR (Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo), un elemento clave para la efectiva ejecución de un plan articulado entre los distintos gobiernos con jurisdicción sobre la cuenca Matanza-Riachuelo.

Actualmente la Defensoría del Pueblo también coordina un Cuerpo Colegiado (integrado por 5 ONGs⁷⁰) creado a instancias de la CSJN que monitorea el cumplimiento de las órdenes dictadas por el Poder Judicial en el marco de la causa, y realiza propuestas a la ACUMAR. De este modo, la DPN oficia de interlocutor entre las organizaciones de la sociedad civil que tienen contacto diario con la población afectada y la CSJN, a la cual mantienen informada sobre el avance de los planes de saneamiento⁷¹.

Coordinación de la DPN con organizaciones en otras áreas

La coordinación de la DPN con organizaciones de la sociedad civil no se da únicamente en materia de ambiente, sino que es una dinámica que parece ser transversal. En una entrevista con Mariana Grosso⁷², directora del área de Usuarios, Obras y Servicios Públicos, relató que, por ejemplo en materia de derechos del consumidor, la Defensoría del Pueblo aprovecha los contactos con organizaciones de la sociedad civil de consumidores para obtener información que los ayude a

⁶⁸ Ver Informe “*Matanza-Riachuelo, la Cuenca en Crisis. Informe de Seguimiento*”, publicado por la Defensoría del Pueblo el 3/5/2006. Disponible en <http://bit.ly/1o1vFdt> (24/2/2014)

⁶⁹ “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”.

⁷⁰ Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Fundación Greenpeace Argentina, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Asociación Vecinos de La Boca, Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH). (Pulse la tecla Ctrl y haga clic sobre los nombres de las organizaciones para acceder a sus respectivas páginas web institucionales.)

⁷¹ Para mayor información sobre el rol de la DPN en el proceso de saneamiento del Riachuelo, ver Peruzzotti (2009), op. cit. La DPN también coordina de manera informal con otras organizaciones la realización de actividades tendientes a garantizar los derechos en los distintos procesos de relocalización de vecinos que habitan en la vera del Riachuelo, y facilitan a las organizaciones distintos estudios y análisis producidos por la Administración Pública, a los cuales la Defensoría del Pueblo obtiene fácil acceso en virtud de sus competencias y facultades de control sobre la Administración Pública que los produce, lo cual en muchos casos permite que las organizaciones accedan a información que de otra manera sería inaccesible.

⁷² Entrevista telefónica realizada el 17/2.

conocer un panorama más amplio sobre una problemática específica⁷³. Es posible que a partir del intercambio de información sobre una problemática particular se llegue a la conclusión de que no son casos aislados y problemas de individuos, sino más bien un problema estructural que requiere de otro tipo de abordaje, más colectivo, y con efectos para todo el conjunto de afectados (incluso aquellos que no se hayan comunicado con la Defensoría del Pueblo).

A su vez, a partir de entrevistas con representantes de organizaciones de la sociedad civil se pudo constatar que más allá de compartir información disponible, la vinculación con la DPN puede ser fundamental para conseguir información sobre la Administración o servicios públicos que por diversas razones los funcionarios o empleados del organismo poseedor de la información no quieren entregar. En esos casos, no es extraño que la Organización solicite que la Defensoría del Pueblo requiera la información que le es negada, y que la DPN consiga esos documentos (siempre que considere que ello es en aras de su propia misión institucional) aprovechando sus amplias potestades y el poder persuasivo de las sanciones -penales y administrativas- que podrían recaer en aquellos que se nieguen.

La articulación de oficinas de Ombudsman con la sociedad civil en otros países: El incipiente caso de Uruguay.

En el plano internacional se destacan diversas prácticas que han avanzado en el sentido planteado por los Principios de París, en cuanto al acercamiento a organizaciones de la sociedad civil. Entre otros ejemplos cabe referirse a la práctica implementada por el Ombudsman de Uruguay, que organiza Asambleas Nacionales de Derechos Humanos, con una amplia convocatoria y la participación de cientos de personas y representantes de las organizaciones de la Sociedad Civil, en la cual se discuten las acciones realizadas por el Ombudsman, y el público se refiere a aquellas áreas y cuestiones que requieren la atención de la entidad⁷⁴. Más allá de la permeabilidad de Ombudsman a las propuestas de la sociedad civil, que en el caso de la Defensoría del Pueblo debería ser alta por la propia naturaleza de la entidad (en tanto cualquier organización puede presentar una queja y así activar el trabajo de la Defensoría), este tipo de instancias son útiles para informar a las organizaciones sobre el trabajo que realiza la Defensoría del Pueblo y así visibilizar el trabajo de la entidad, maximizar el aprovechamiento de sus informes, y generar canales de acercamiento y cooperación con organizaciones de la sociedad civil, que en muchos casos cuentan con información útil para las investigaciones que lleva adelante la entidad. Cabe destacar que la Defensoría del Pueblo ha implementado una práctica con algunas características similares, como el Seminario sobre “Los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Ámbito Universal y Nacional”, realizado en la ciudad de Resistencia, provincia del Chaco, el 15 de septiembre de 2011, y posteriormente en otras provincias. Este Seminario, estuvo dirigido a líderes indígenas, realizado con el auspicio de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, tenía por objetivo la capacitación de los referentes indígenas en materia de derechos humanos.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

La DPN fue ideada como una herramienta para la protección de los derechos de los habitantes de Argentina. En ese sentido, los constituyentes fueron claros al establecer que para el cumplimiento de

⁷³ Si bien la interacción no necesariamente requiere la formalización de un convenio entre la DPN y las organizaciones, en algunos casos se suscribieron convenios para facilitar la comunicación de las organizaciones con otras áreas de la DPN. Ver listado de organizaciones vinculadas a temas de consumidores que suscribieron convenios: <http://bit.ly/Of3Jl5> (elaboración propia a partir de información publicada en la web institucional).

⁷⁴ Cabe aclarar que la Auditoría General de la Nación Argentina (AGN) ha comenzado a implementar un esquema de Planificación Participativa, al cual convoca a distintas Organizaciones de la Sociedad Civil a proponer temas que, a su juicio, deberían formar parte de la Planificación Operativa Anual de la entidad, la cual luego explica qué investigaciones ha realizado sobre el tema en cuestión y si la propuesta será incluida en el plan de auditoría. (Ver resultados de la Planificación Participativa 2012 en la página web de la AGN: <http://bit.ly/17Fc8c5> (30/8/2013). Ver Informe “Planificación Participativa en la Auditoría General de la Nación Argentina”, de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), 2011, en el cual se analizan fortalezas y debilidades en la implementación de esta práctica: <http://bit.ly/11FeVga> (30/8/2013)

su misión no sólo sería capaz de analizar políticas públicas y emitir recomendaciones, sino complementar y mejorar el funcionamiento de los mecanismos e instituciones pre-existentes. Si bien se ha convertido en una entidad referente en muchos aspectos, su figura aún no ha generado el liderazgo que debería, ni el apoyo y reconocimiento popular que se esperaba. Una prueba de ello es la falta de interés público que despertara la acefalía que desde 2009 aqueja la institución. Por otro lado, la DPN aún debe asumir el rol de articulador con el resto de los engranajes del sistema de rendición de cuentas. Ninguna entidad tiene una misión tan consistente con este rol. Es deber de la DPN, en tanto organismo creado específicamente para velar por los derechos de la población y para abrir la Administración a sus reclamos, asegurar el buen funcionamiento del sistema de rendición de cuentas.

APERTURA A LA POBLACIÓN

Por apertura a la población nos referimos a una predisposición de la entidad a visualizar a la población como destinataria de su trabajo, de estar abierta a interactuar con el público, y de ser permeable a sus intereses. En este sentido, la apertura recoge mucho de las nociones tradicionales de transparencia y participación ciudadana.

La misión de la Defensoría del Pueblo, y quizá su característica distintiva como entidad, es aquella de abrir canales para que el Estado atienda reclamos y solucione irregularidades que afectan la calidad de vida de la población. Un pre-requisito para el cumplimiento de los objetivos institucionales es la apertura y accesibilidad de la Defensoría del Pueblo, que debe realizar sus mejores esfuerzos para evitar replicar las prácticas restrictivas que son frecuentes en las oficinas de la Administración Pública, y que son una de las razones por la cual se consideró necesario su creación.

Existen muchas prácticas que la DPN puede implementar con el objetivo de mejorar los estándares de apertura de la institución a la población. En este capítulo se abordará a) la política de comunicación; b) el funcionamiento de los canales para la presentación de quejas; y c) los mecanismos de rendición de cuentas. En el punto d) se esbozará una conclusión sobre el tema y se retomarán algunas de las principales recomendaciones del capítulo.

CONOCIMIENTO PÚBLICO Y POLÍTICA DE COMUNICACIÓN

Un pre-requisito para el efectivo cumplimiento de la misión institucional de la DPN, es el conocimiento público de su existencia, su rol y los servicios que ofrece. Esto requiere la diagramación e implementación de una estrategia de comunicación con metas que contemplen estos valores, así como mecanismos de *feedback* sobre su marcha.

Contar con un área de prensa y comunicación es fundamental para la formulación y ejecución de la política de difusión institucional. Es así que los Principios de París incluyeron entre las actividades que debería realizar el Ombudsman, “dirigirse a la opinión pública, directamente o por intermedio de cualquier órgano de comunicación, especialmente para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones”⁷⁵. En este sentido, sería recomendable que la DPN realizara encuestas de percepción de manera anual, para conocer el grado de conocimiento que tiene la población sobre la entidad, y aprovechar los resultados para la planificación de nuevas estrategias de difusión.

La Defensoría del Pueblo cuenta con una oficina de prensa cuyas funciones se encuentran reguladas por la Resolución DPA N° 037 de 2005, y a través de la cual se le otorga la misma jerarquía que a las direcciones que realizan las investigaciones y atienden las quejas vinculadas a las tareas propias de la Defensoría.

Entre sus funciones se encuentra:

- Programar, elaborar y difundir las informaciones periodísticas correspondientes al Defensor de Pueblo en los medios de comunicación y agencias de todo el país y del exterior.
- Mantener contacto con los medios de comunicación masiva.

⁷⁵ Ver punto C.3 de los Principios de París, disponible en <http://bit.ly/15GBbgs>

- Asistir al Defensor/a en conferencias de prensa y reportajes.
- Coordinar las necesidades de prensa y difusión de todas las áreas de la Defensoría.
- Producir documentos periodísticos sobre temas atinentes a la institución.
- Analizar, evaluar y sistematizar la información periodística que se refiere o interese al Defensor/a; elaborar la síntesis de las informaciones locales y del exterior y sistematizar la recopilación de la información gráfica audiovisual.
- Sistematizar y mantener el archivo de material periodístico escrito, radial y televisivo referido a la actuación del Defensor/a del Pueblo.
- Coordinar con la Secretaria General la realización de campañas institucionales en los medios de comunicación.

A su vez, de la lectura de los informes de gestión anuales y el relevamiento de la página web se desprende que la oficina de prensa ha realizado diversas acciones como la redacción de gacetillas, el envío masivo de e-mails, contacto con redacciones periodísticas y seguimiento de publicaciones, desgrabación de disertaciones para su incorporación en comunicados de prensa, etc. En este sentido, cabe destacar:

Acciones de difusión	Descripción
<p style="text-align: center;">Material gráfico de difusión</p> 	<p>Diseño de folletos para la difusión de actividades (Ej. Violencia contra las mujeres y Pueblos Indígenas), los requisitos para la presentación de quejas y canales abiertos a tal fin. En estos casos los folletos se entregaron a las Oficinas del Defensor del Pueblo ubicadas en las distintas provincias, así como a organizaciones de la sociedad civil. También se produce folletería como material para asistentes a conferencias organizadas por la Defensoría del Pueblo.</p>
<p style="text-align: center;">Programa radial “La Gente y su Defensor”:</p> 	<p>La Oficina de Prensa es la encargada de generar todo el contenido de los más de 700 programas que se emitieron desde 2002. Desde el programa se difunde información sobre las actividades realizadas por la Defensoría del Pueblo así como información sobre el alcance de los distintos derechos que hacen a la misión institucional de la Defensoría. A su vez, el programa de radio es aprovechado como un mecanismo de interacción con la población, en tanto se promueve la participación del público en la resolución de los problemas que se plantean y es repetido por más de 200 emisoras a lo largo del país. Cabe destacar que en 2012 el programa cumplió 10 años al aire, a lo largo de los cuales recibió numerosos premios entre los cuales la Defensoría del Pueblo destaca el Premio a la Excelencia Broadcasting en el rubro solidaridad.</p>

<p>Columnas de opinión en medios de comunicación</p> 	<p>Se utiliza como un medio tanto para visibilizar la posición del Defensor/a del Pueblo respecto de ciertas cuestiones coyunturales, como para lograr que las personas puedan tener mayor conocimiento de sus derechos.</p>
<p>Comunicados de Prensa</p> 	<p>Redacción de gacetillas sobre las acciones realizadas por la Defensoría del Pueblo y difusión a los distintos medios de comunicación (radio, televisión, prensa gráfica y digital). En general las gacetillas son acompañadas de fotografías, copias de resoluciones, y en algunos casos de soportes de audio y video para medios digitales. Se envían a medios nacionales como subnacionales.</p>
<p>Página web</p> 	<p>La oficina de prensa participó del último rediseño de la página web y es la encargada de la actualización de los contenidos de la página web vinculados a noticias. Uno de sus objetivos es convertir al portal web de la Defensoría del Pueblo en uno de los sitios referentes en materia de noticias sobre Derechos Humanos.</p>
<p>“Defensoría móvil”</p>  <p><i>Defensoría Móvil en Estación Once.(Sept. 2013)</i></p>	<p>La Defensoría del Pueblo de la Nación monta stands con personal técnico en distintos puntos de circulación masiva de personas (ej. estaciones de tren) con el objetivo de recibir quejas, brindar información sobre su misión y funciones, e incluso evacuar consultas y orientar a la población en casos en los cuales el problema planteado no forma de las competencias de la DPN.⁷⁶</p>

⁷⁶ Ver cronograma de fechas y ubicaciones de la *Defensoría Móvil* publicado en la puerta de ingreso a las oficinas de la Defensoría del Pueblo <http://bit.ly/17Dcfv> (11/3/14) Esta es, sin lugar a dudas, un esfuerzo destacable por acercar la institución a la población. Sin embargo, para que la población se acerque al *stand*, es importante complementar este tipo de iniciativas con campañas masivas sobre el tipo de servicios que presta la DPN, sus competencias, etc. A su vez, en tanto en tanto los stands se montan en lugares de paso, sería conveniente que en el mismo stand de la Defensoría Móvil se incluyan banners con referencias al tipo de trámites que están realizando (teniendo en cuenta el público que circula por el lugar), y las fechas y horarios de atención de la oficina móvil.

Política de comunicación virtual

El sitio web de las instituciones públicas es una herramienta fundamental para la efectiva difusión y acceso a la información. El público objetivo de la página web de una entidad como la Defensoría del Pueblo debería reconocer (al menos) a los siguientes actores:

- Habitantes (es importante prever que este público está compuesto por una amplia gama de personas, con niveles de conocimientos técnicos y digitales muy disímiles)
- Periodistas
- Funcionarios/as de otros organismos públicos (Poder Legislativo, organismos de control, organismos receptores de recomendaciones y propuestas de la Defensoría del Pueblo, y Poder Judicial, entre otros)
- Investigadores/as
- Funcionarios/as de la propia Defensoría del Pueblo de la Nación

La página web es una herramienta particularmente relevante, debido a que existen muchas localidades en donde la Defensoría del Pueblo no cuenta con una oficina, razón por la cual es probable que los interesados acudan a la página web, o que – por ejemplo en el caso de personas sin conocimiento digitales- algún funcionario público local o abogado del sector privado consulte la página web para saber cómo se debe proceder ante la problemática planteada.



Impresión de pantalla de la web institucional tomada en octubre 2013.

La información básica que debería ser accesible a través del sitio web de una entidad de las características de la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina se puede clasificar en 4 categorías, teniendo en cuenta el público objetivo planteado en el párrafo anterior.

Información al usuario:

Esta debería ser considerada la información más relevante del sitio, pues atender las necesidades de la población hace al cumplimiento de la misión institucional de la Defensoría del Pueblo de manera directa. Corresponde destacar tres tipos de contenido relevantes para el usuario:

- **Información sobre las competencias de la Defensoría y el tipo de trámites que realiza.**

Esta es la información que el individuo necesita para saber si la Defensoría del Pueblo es la entidad a la que debe acudir antes de presentar una queja. Es importante que la información sea lo más clara y completa posible. A su vez, es conveniente que haya una sección dedicada a preguntas frecuentes, en la cual la Defensoría puede contestar aquellas dudas que reciben los operadores telefónicos y funcionarios de la entidad.

La página web de la Defensoría del Pueblo ubica dos pestañas en la zona media de su página web. Estas pestañas están tituladas: “Qué es la Defensoría” y “Cómo presentar su queja”. La primera contiene información tanto sobre la misión institucional como sobre el tipo de acciones que pueden ser denunciadas ante la defensoría, los canales de contacto abiertos y el tipo de acciones que lleva adelante la Defensoría del Pueblo. La segunda sección detalla los distintos canales abiertos para la recepción de quejas.

En este caso cabe destacar que la información es sumamente completa, aunque quizá se podrían tomar algunas acciones tendientes a simplificar el lenguaje, evitar referencias a términos y conceptos abstractos y reducir la extensión de los párrafos, particularmente en las secciones dedicadas a definir la función del Defensor del Pueblo. Se trata de prever mecanismos para segmentar el público de manera tal que existan garantías de que todo aquel que acceda a la página web comprenda el contenido de las secciones principales (básicas), y que éstas sean fáciles de navegar y leer. Luego, en estas secciones se pueden colocar enlaces bajo el rótulo “ver más”, que otorguen acceso a nuevas páginas, donde el sub-conjunto de usuarios particularmente interesado en ese tema pueda acceder a nueva información, más detallada y que podría tener un vocabulario un poco más técnico, y así sucesivamente.

- **Información sobre canales para la realización de trámites**

Esta sección abarca el contenido que permite la efectiva presentación de una queja. Se trata de información que debe estar visible, sobre trámites de fácil realización, desprovistos de formalidades y costo.

Tal como se observa⁷⁷, la Defensoría del Pueblo le ha asignado un espacio de protagonismo al número de teléfono de atención al público, el cual funciona como su principal canal para la recepción de denuncias.

La decisión de priorizar el canal telefónico es destacable, en tanto elimina barreras para aquellos que no tienen habilidades digitales y supone una respuesta inmediata. Sin embargo, es urgente que se prevean las partidas necesarias para que este tipo de comunicación sea totalmente gratuita para los particulares. En la actualidad la Defensoría de la Nación utiliza un prefijo “0810”, de manera tal que el individuo que realiza la llamada abona una tarifa equivalente a la de una llamada local sin importar desde dónde esté realizando la llamada. Si bien ésta es una decisión consistente con la igualdad de trato que merecen todos los habitantes, es fundamental que se arbitren las medidas necesarias para que quien realiza la llamada no deba hacerse cargo de ningún costo.

A su vez, es importante aclarar que la ley vigente establece que las quejas deben presentarse por escrito y firmadas por el quejoso, de manera tal que el canal telefónico es útil para evacuar dudas, pero aún no reemplaza la presentación en papel. Lo mismo sucede con el formulario previsto en la página web de la Defensoría bajo la pestaña “contáctenos”, a la cual se accede desde la página de inicio, en el que se aclara que en la eventualidad de que la presentación se refiera a alguna actividad sujeta a la competencia de la Defensoría, funcionarios se contactarán con el autor de la presentación para solicitarle que realice una presentación por escrito, tal como lo exige el art. 19 de la ley 24.284.

⁷⁷ [Ver la impresión de pantalla que aparece al principio de esta sección.](#)

En este sentido, es importante que la Defensoría solicite que se reforme dicha ley y se habilite la posibilidad de presentar quejas a través de canales más sencillos, como por teléfono y por Internet. Un ejemplo de lo desactualizado de esta disposición es el reciente lanzamiento de una plataforma de Jefatura de Gabinete, mediante la cual se pueden realizar más de mil trámites ante 65 organismos del Estado⁷⁸. Es decir que la Administración Pública ya ha realizado las reformas necesarias para la gestión integral de trámites a través de Internet, pero al administrado no se le permite la utilización del mismo canal para la presentación de quejas ante la DPN sobre el funcionamiento del trámite en cuestión.

Una vez que se hubieran habilitado nuevas modalidades para la presentación de quejas, es importante que desde la Defensoría desarrollen formularios inteligentes que permitan ir cargando los datos de quienes realizan reclamos, individualizando la información relevante y permitiendo una gestión interna del trámite más eficiente a partir de la clasificación automática de las quejas⁷⁹.

A su vez, sería conveniente establecer protocolos para el aprovechamiento del auge de las redes sociales como modo de entablar un diálogo informal y en tiempo real, mediante canales que ya fueron apropiados por gran parte de la población⁸⁰.

Canales para el seguimiento de los trámites iniciados

Uno de los ejes centrales de la confianza ciudadana en la Defensoría del Pueblo es su capacidad para resolver los problemas que se le plantean. Existe una dimensión pública vinculada a la difusión de datos estadísticos sobre trámites realizados, quejas atendidas y cantidad de quejas resueltas. Este punto es atendido por la Defensoría a través de su informe anual, pero quizá sería conveniente que estuviese visible en las secciones vinculadas a la presentación de quejas, lo cual incrementaría la confianza de los presentantes.

Información institucional

La información institucional, si bien puede ser de interés para un ciudadano común, suele ser aprovechada por periodistas, investigadores y funcionarios tanto de la propia Defensoría como de otros organismos públicos.

En esta categoría, es conveniente que se incluya la siguiente información:

- **Información sobre autoridades**

Es importante que el canal virtual de las oficinas públicas tenga un perfil humanizado. En ese sentido cabe destacar que actualmente la Defensoría del Pueblo otorga acceso, mediante su página web, a información sobre las autoridades a cargo (nombre, cargo, CV y foto), así como también de las autoridades anteriores de la institución.

- **Normativa interna y externa**

Esta información resulta de interés para todo el público. Es importante por lo tanto que la información esté disponible de modo completo y actualizado. A su vez, es deseable –teniendo en cuenta al público lego– que se tomen medidas para explicar el significado de algunos términos y el significado práctico de las disposiciones incluidas en la Ley para el trabajo de la Defensoría del Pueblo y sus competencias.

En este sentido es importante que se otorgue acceso tanto a normativa interna como externa:

⁷⁸ <http://www.tramites.gob.ar/> (6/9/2013)

⁷⁹ Ver por ejemplo el formulario para la presentación de reclamos de la Defensoría del Pueblo de Perú (<http://bit.ly/lQuYXd>), la Ciudad de Buenos Aires (<http://bit.ly/lbwPFL9>), de Córdoba (<http://bit.ly/lbLxTu3>), o el formulario de denuncias ante la Contraloría General de la República de Paraguay (<http://bit.ly/ZMcLir>)

⁸⁰ Tal como hace la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires: Ver por ejemplo el uso que realiza de la red social Twitter: <https://twitter.com/DefensoriaCABA>. Este tema será abordado en mayor profundidad en el último capítulo.

- Interna: reglamentos, resoluciones, misión, descripción de las funciones y competencias de la entidad (redactadas de manera tal que las comprenda un público no especializado).
- Externa: artículos de la Constitución que refieren a la Defensoría del Pueblo, Tratados Internacionales y leyes que rigen el funcionamiento de la entidad.

Si bien la Defensoría del Pueblo distribuye folletería en la cual se incluye tanto los artículos de la Constitución relevantes, la ley que regula su funcionamiento y su correspondiente reglamento, así como la resolución de la Defensoría que determina su estructura organizativa, en la sección principal de la página web institucional sólo se encuentra la Ley 24.284, que rige el funcionamiento de la Defensoría del Pueblo.

Sería recomendable que la Defensoría tome recaudos para que la normativa incluida en los folletos mencionados sea accesible a través de la misma pestaña que la Ley 24.284. A su vez, sería conveniente que se otorgara acceso -a través del sitio web- a los lineamientos que regulan la recepción y tramitación de denuncias por parte del personal de atención al público, para que quienes hubieran presentado quejas conozcan el procedimiento y puedan reclamar en caso de que el mismo no sea respetado.

Por último, la Defensoría del Pueblo de la Nación ha participado en diversos foros que nuclean a Ombudsman a nivel internacional. Si bien las actividades realizadas a nivel internacional se encuentran bien documentadas por el área de comunicación, es necesario que se jerarquicen las declaraciones y compromisos asumidos por los representantes de la Defensoría del Pueblo de la Nación, los cuales se podrían acompañar con un resumen de las actividades realizadas para dar cumplimiento de dichos compromisos y el plan de acción a futuro.

- **Organigrama institucional**

Esta información es de vital importancia para funcionarios de otros organismos, periodistas e investigadores. Permite comprender la jerarquía de los interlocutores dentro de la institución y aclarar el procedimiento de toma de decisiones dentro de la entidad. A su vez, ayuda a visibilizar las distintas líneas de trabajo que lleva adelante la Defensoría.

En este sentido, si bien la resolución 037/05 que regula la estructura organizativa de la Defensoría es clara respecto de las direcciones y áreas que componen la entidad, así como sus respectivas funciones, sería recomendable una visualización del esquema de departamentos y áreas que la integran, con datos de contacto de cada dependencia y personal a cargo de las mismas.

- **Actividades**

Es importante que la DPN realice esfuerzos para rendir cuentas a la población de las tareas realizadas, y visibilice las acciones concretas y tareas que lleva adelante para que la comunidad comprenda el rol de la Defensoría como entidad que defiende sus derechos.

En este sentido cabe destacar que la Defensoría del Pueblo de la Nación documenta y difunde de manera extensiva diversas actividades que impulsa la entidad, y aquellas en las cuales participan sus autoridades (reuniones, eventos, presentaciones públicas).

Disponibilidad de información sobre oficina de prensa

La información sobre la oficina de prensa es clave para garantizar la amplia y correcta difusión de las actividades de la entidad por periodistas. En este sentido, corresponde que se visibilicen las gacetillas y otros productos generados por la Defensoría para difundir las actividades de la entidad, así como también los canales de contacto con el área de prensa y los canales utilizados para la difusión a través de redes sociales (Twitter, Facebook, YouTube, etc.).

Cabe destacar que la Defensoría del Pueblo de la Nación cuenta con una pestaña específica y diversas secciones en la página de inicio en las cuales se encuentran publicadas noticias, imágenes y videos sobre las actividades que realiza la entidad. Sin embargo, no se ha visibilizado una sección de contacto

indicando canales y horarios de atención para periodistas interesados en difundir las actividades de la entidad, así como un protocolo para la reutilización de la información (fotos, videos) que se encuentran disponibles en el sitio.

Acceso a los informes

Los informes son uno de los componentes centrales del trabajo de la Defensoría del Pueblo y es un producto que genera interés para todo el público. Es así que se deben tomar medidas para que cualquier individuo pueda aprovechar esta información. Se debe prever acceso a todos los informes que produzca la entidad (salvo los aspectos que contengan información particularmente sensible). Estos informes deben ser publicados de manera íntegra, y es recomendable que se acompañe a cada informe con un resumen ejecutivo que explique las principales conclusiones del informe, su impacto y las recomendaciones, en un vocabulario simple capaz de ser comprendido por cualquier individuo. A su vez, dada la cantidad de informes que produce la Defensoría, es recomendable que estos sean publicados siguiendo una sistematización que facilite la búsqueda de los interesados, y que se incluya un buscador multicriterios que simplifique dicha tarea.



La Defensoría del Pueblo de la Nación publica las resoluciones y recomendaciones en su página web, dentro de la sección del área temática que lo produjo, junto a información sobre los temas que aborda el área y el teléfono de contacto del área en cuestión, lo cual facilita la realización de consultas sobre la relevancia de los informes, la metodología utilizada y los cambios implementados por las entidades, empresas o funcionarios analizados como resultado de dichos informes.

Si bien al hacer clic en el título de los informes se accede a un resumen del informe, en general el vocabulario utilizado aún es técnico. A su vez, si bien en general los informes están cargados en PDF "legible", es decir que se puede seleccionar el texto, en los últimos meses se observa que se han cargado algunos informes (ej. en sección de Derechos Humanos) que están en un formato cerrado. Al subir el informe en este formato se dificulta la tarea de quienes quieran citar el informe, y aquellos que deseen usar un buscador dentro del mismo. A su vez, este formato es particularmente criticable en tanto dificulta el funcionamiento de los lectores de pantalla utilizados por personas ciegas.

La decisión de sistematizar los informes de acuerdo a las áreas que componen la Defensoría del Pueblo es práctica tanto para funcionarios de la Defensoría como para el público en general. Para mejorar la eficiencia de la tarea de búsqueda de documentos es recomendable la implementación de

un buscador multicriterios, particularmente si se tiene en cuenta que cada área tiene publicados más de 60 informes, y que hay algunos que tratan problemáticas transversales a varias áreas. A su vez, sería recomendable que, en el marco del cumplimiento de su misión, entendida de manera amplia como la protección de los derechos de la población y el mejoramiento del sistema de rendición de cuentas, promueva la publicidad de los informes de los entes reguladores que integran su universo de control, y facilite el acceso a los mismos a través de un buscador de la propia DPN.

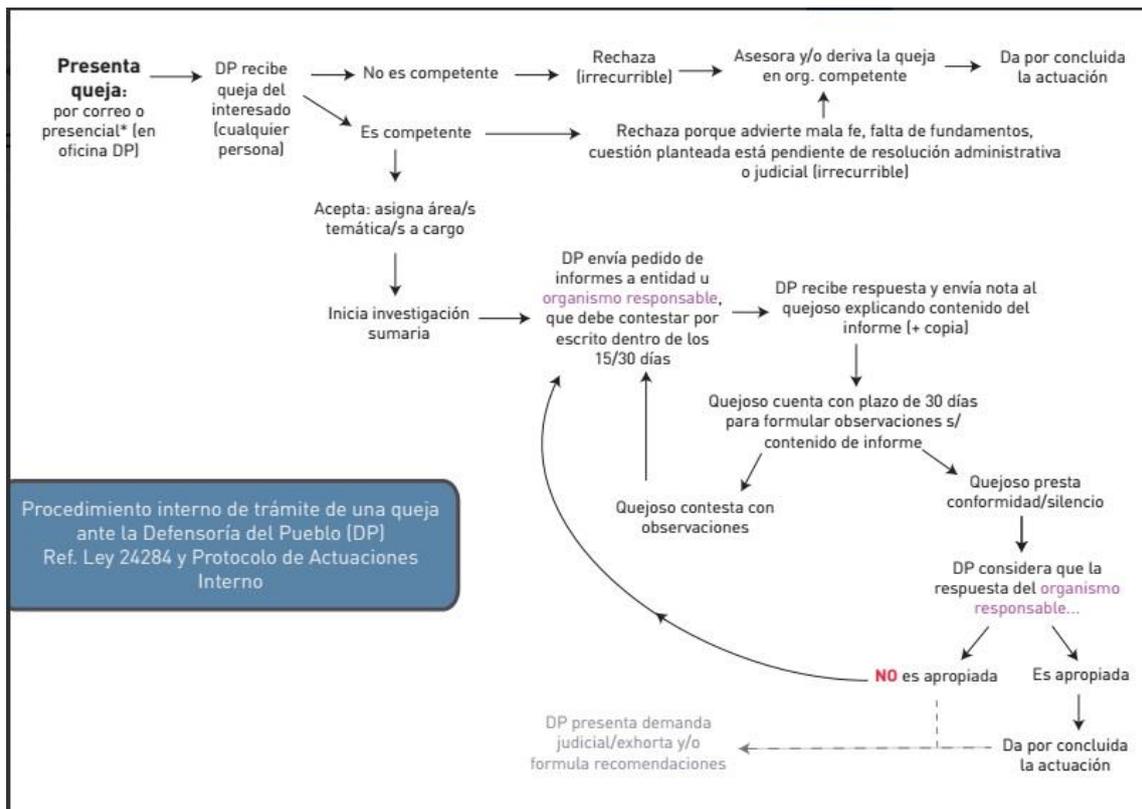
CANALES PARA PRESENTACIÓN DE QUEJAS

En la actualidad la Defensoría del Pueblo se encuentra en un proceso de federalización, para lo cual prevé contar con representantes en cada una de las provincias. En ese marco, destina parte de su presupuesto a alquilar oficinas para personal en algunas provincias, al tiempo que en otras provincias firma convenios con Defensorías del Pueblo locales para operar dentro de aquellas oficinas. Es así que actualmente cuenta con representantes en todas las provincias, con excepción de San Juan, Santa Cruz, Neuquén, La Pampa y Buenos Aires. Este proceso es fundamental tanto para agilizar la tramitación de quejas, como para contar con un actor informado sobre la coyuntura local.

La Defensoría del Pueblo coloca la presentación de quejas como el canal mediante el cual la población puede activar una respuesta por parte de la entidad. Esta es la función que caracteriza y distingue a la Defensoría del Pueblo de otros organismos: su cercanía con las personas, y su rol como mediador entre el administrado y la Administración. Por lo tanto, para el cabal cumplimiento de su misión institucional, es fundamental que el procedimiento sea simple, informal, claro y conocido por la población. A su vez, es importante que se habiliten canales para el seguimiento de las quejas presentadas, y la difusión activa del resultado de las gestiones realizadas.

Sistema de presentación de quejas

En la Defensoría del Pueblo de la Nación este proceso se encuentra regulado por la ley 24.284, que determinó la creación de la entidad, y la correspondiente reglamentación realizada por la propia DPN. El marco normativo vigente ha establecido un procedimiento general para la tramitación de las quejas que podría graficarse del siguiente modo:



Fuente: Elaboración propia en base a normativa referenciada y entrevistas con funcionarios de la DPN.

Recepción de la queja

Presentación

Tal como se observa en la infografía, hay básicamente dos medios mediante los cuales se puede presentar una queja: De manera presencial ante la mesa de entradas de la DPN, la cual –cabe recalcar- cuenta con oficinas en prácticamente todas las provincias del país; por otro lado, se prevé la posibilidad de que se envíen las quejas por carta; a su vez, la Ley establece en su art. 14 que los Legisladores, tanto Provinciales como Nacionales, podrán receptor quejas de los interesados, de las cuales darán traslado en forma inmediata al Defensor del Pueblo. Es importante aclarar que la principal limitación a ampliar los canales para la recepción de quejas es el requisito de que todas las quejas deban ser presentadas con la firma del interesado (impuesto por la Ley 24.284). Si bien este es un requisito que impone una enorme restricción para la presentación de quejas, cabe destacar que la Defensoría del Pueblo no exige mayores requisitos, aunque en el caso de quejas vinculadas a servicios públicos se promueve la presentación de facturas y la documentación de los reclamos que se hubieran presentado en sede administrativa con el objetivo de agilizar el trámite de la queja.

Costos

Si bien la Defensoría del Pueblo ofrece sus servicios de manera gratuita, el proceso de tramitación de una queja puede generar un pequeño costo al quejoso, en tanto el envío de una carta requiere del pago de estampillas y el traslado hasta las oficinas de la DPN suele implicar gastos vinculados al transporte. A su vez, la Defensoría del Pueblo cuenta con una línea para consultas bajo la característica 0-810, lo cual implica que el interesado abona sólo el valor de una llamada urbana o local desde cualquier punto del país (y la DPN se hace cargo de la diferencia si el quejoso está llamando desde otra jurisdicción). Si bien se trata de costos relativamente bajos, es importante que se tomen medidas para reducir o eliminar estos costos, tanto mediante una modificación en la ley

que habilite otros canales para la presentación de quejas, como a partir de gestiones de la propia DPN, por ejemplo suscribiendo a una característica que habilite los llamados gratuitos.

Mecanismos para la protección del denunciante

La DPN ha creado un mecanismo que permite que el quejoso pueda solicitar la reserva de identidad. En caso de activar este mecanismo, la queja será caratulada y cargada al sistema utilizando exclusivamente el número de actuación y las iniciales “IR” (identidad reservada). En ningún tipo de documentación o registro se consignarán datos que permitan individualizar al quejoso (ej. nombre, N° documento, domicilio). Una vez ingresada al área correspondiente se enviará la queja original en sobre cerrado al Director de área, quien quedará a cargo de su reserva y archivo.

Seguimiento de la denuncia

Plazos

Si bien el reglamento para la tramitación de quejas establece algunas directivas, la duración del trámite de la queja dependerá en gran medida del tipo de queja que se hubiera presentado y el nivel de cooperación de la administración. En este sentido, por ejemplo, se prevé que entre la presentación de la queja y el proyecto del primer pedido de informes al organismo causante de la queja no deben pasar más de 10 días. Sin embargo, la utilización del término “proyecto” implica que el plazo entre la recepción de la queja y en el envío de la nota solicitando informes en la práctica puede ser más amplio. En cambio, el plazo establecido para que el órgano receptor del pedido de informes conteste fue fijado en 15 días por el reglamento, y se prevé formalmente la necesidad de reiterar el pedido ante la falta de respuesta, una primera vez consignando un plazo de 10 días para la contestación, y 48 hs en caso de que luego del primer reiteratorio no hubiera una respuesta. De este modo, se procura ordenar el plazo máximo de 30 días para la contestación de los informes solicitados por la DPN establecido por la Ley 24.284.

En términos generales cabe aclarar que el procedimiento para la tramitación de quejas establece un régimen especial para la abreviación del proceso cuando las circunstancias del caso así lo requieran (Ej. medicamentos para un enfermo). Si un caso es tipificado como “abreviado” será caratulado URGENTE, y no le serán aplicadas las disposiciones sobre plazo. En estos casos los funcionarios y empleados de la DPN deben realizar sus mejores esfuerzos para agilizar la tramitación de la queja, pudiendo acotar los plazos de respuesta de los organismos de los cuales se requieran informes o el cumplimiento de recomendaciones.

Comunicación con el quejoso durante el trámite de actuaciones

En caso de que la queja hubiera sido presentada por carta postal, la DPN enviará un acuse de recibo al quejoso informando si la DPN se ha declarado competente (o no).

Por otro lado, una vez iniciado el proceso, el protocolo de actuación prevé la necesidad de que la DPN le comunique al quejoso el contenido de los informes recibidos en el marco de la investigación. Cabe destacar que además de enviarle al quejoso una copia del informe recibido, se acompaña el informe con una nota en la cual se explica el contenido de la misma en un vocabulario simple con el objetivo de que el receptor pueda comprender lo informado.

A su vez, y más allá de las comunicaciones que se inicien desde la DPN, el quejoso tiene la posibilidad de solicitar vista del expediente. El protocolo establece que el pedido de vista debe ser solicitado por escrito, y en caso de concederse se informará al peticionante el día y la hora en la cual deberá acercarse a las oficinas de la DPN para hacer efectivo su pedido. No obstante, en la práctica la DPN no exige el cumplimiento de las mencionadas formalidades, pudiéndose acercarse al quejoso sin cita previa a la DPN para acceder al expediente, y en algunos casos incluso se informa sobre el estado del expediente por teléfono.

Motivación de las resoluciones

El protocolo de actuación establece que en caso de que la DPN decida no dar curso a la queja explicará “en términos simples y llanos” la imposibilidad de proseguir el curso de la presentación. Cabe aclarar, a su vez, que -tal como se observa en el modelo de nota que deben enviar al quejoso- y en línea con las descripciones realizadas por el personal de la DPN, en la práctica nunca se rechaza una actuación, sino que se asesora al quejoso y se lo deriva al organismo que tiene potestades para solucionar aquello que motiva su queja.

Resultado de los procedimientos

Formas de culminación de los procesos

La forma más usual para la culminación del proceso es la satisfacción de las pretensiones del quejoso por parte del organismo público que originó la queja. Formalmente se da por concluido el proceso cuando el organismo al cual se le envió un exhorto, recomendación o pedido de informes contesta el mismo informando a la DPN que ha realizado acciones con el objetivo de solucionar el problema reportado, o justificando la situación que originó la queja. Esta respuesta es comunicada al quejoso, quien tiene 30 días para presentar observaciones. Si la DPN considera que la respuesta es satisfactoria y el quejoso no se comunica con la DPN para presentar sus observaciones el trámite se dará por concluido.

Sin embargo, también es posible que se deba suspender la tramitación de una queja si el quejoso interpone recurso administrativo o acción judicial, no obstante lo cual la DPN podría continuar investigando de oficio las cuestiones de fondo vinculadas a la queja. En este caso el objetivo del Legislador fue evitar la duplicación de esfuerzos, entendiendo que tanto la Administración como el Poder Judicial tienen potestades suficientes para ofrecer una solución definitiva a la situación que originó la queja, y que el quejoso ha decidido optar por estas vías para satisfacer su pretensión.

Por último, se debe hacer referencia a la derivación o rechazo de la queja como una forma de culminación del proceso, en cuyo caso la DPN se comunica con el quejoso siguiendo los pasos descritos en el apartado “Comunicación con el quejoso durante el trámite de actuaciones”.

Oportunidades para recurrir decisiones de la DPN

Cabe poner de manifiesto que la ley establece que las decisiones sobre admisibilidad de la queja son irrecurribles. Sin embargo, en el marco de la política de acercamiento a la población desarrollada por la DPN, se ha optado por no hacer uso ni referencia a los artículos de la ley 24.284 que la habilitan a rechazar quejas. En la práctica se opta por asesorar y derivar hacia otros organismos a quienes realicen presentaciones que a juicio de los funcionarios de la DPN no son conducentes (bien por falta de competencia, o por falta de fundamentos, etc.).

RECOMENDACIONES VINCULADAS A LA TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS

En primer lugar, cabe resaltar la importancia de que la Defensoría del Pueblo incluya en su web (y en folletos) una descripción lo más detallada posible acerca del procedimiento que sigue el trámite de una queja. Si bien es cierto que cada queja tiene sus particularidades y por lo tanto los profesionales que cumplen funciones dentro de la Defensoría del Pueblo trazan estrategias y realizan gestiones “a medida” para cada una de ellas (lo cual permite una flexibilidad en principio destacable), es importante que los lineamientos generales y comunes a todas las quejas sean claros para el quejoso. De esta manera las personas podrán tomar una decisión informada al momento de optar por la presentación de una queja ante la Defensoría del Pueblo, en lugar de alguna otra opción. A su vez, esta información ayudará a que los quejosos conozcan el trámite y entiendan las razones detrás de los plazos que implica, de manera tal que no se generen falsas expectativas respecto del tiempo que requerirá gestionar una solución al problema que originó la queja.

Por otro lado, y más allá de las particularidades de cada queja que se hubiera presentado, es importante que el procedimiento regulado prevea expresamente la comunicación con el quejoso a lo largo del proceso, de manera tal que se le informe del estado de la queja, las gestiones realizadas y las etapas siguientes del proceso. En particular, es importante que al presentar la queja se le informe al quejoso de la existencia de estas instancias y se procure determinar junto a éste el mecanismo de comunicación a realizarse (teléfono, carta, mail, personal, etc.), de manera tal que se habilite un canal que reduzca al mínimo el costo para ambas partes. En este sentido, sería conveniente establecer un sistema electrónico de codificación y clasificación de las quejas que ingresan a la Defensoría del Pueblo que permita que quien reclama conozca en todo momento en qué área se encuentra su queja, qué gestiones se han realizado hasta el momento y cuáles son las posibles etapas siguientes del trámite.

Respecto del procedimiento previsto por la ley, la exigencia de que las quejas deban presentarse firmadas y por escrito constituye una seria limitación al efectivo funcionamiento del sistema de la Defensoría del Pueblo como entidad abierta a la población. Esto implica un factor limitante por los costos indirectos: ya sea para trasladarse hasta las oficinas de la Defensoría del Pueblo o de envío por correo postal, como el costo en tiempo de la preparación del escrito.

Por estas razones, y más allá del proceso de federalización impulsado por la DPN, es fundamental que el Congreso reforme la Ley 24.284, suprima este requisito, e incorpore de manera explícita la posibilidad de realizar presentaciones a través de otros canales (Ej. por teléfono, por correo electrónico, a través de la página web, y cualquier otra herramienta que a juicio de la Defensoría del Pueblo facilite la presentación de quejas)⁸¹. En este sentido, es importante que la Defensoría aproveche la presentación del próximo informe anual para recalcar la necesidad de reformar la ley en este punto, en el marco de las atribuciones que le reconoce el artículo 32 de la propia ley 24.284. A fin de cuentas, el Congreso debería comprender que a partir del reconocimiento del espíritu de la ley, la DPN en los hechos tramita de oficio muchas de las quejas que por distintas razones no cumplen los requisitos formales previstos por ley. Por lo tanto, es necesario adaptar el marco normativo para que reconozca este hecho y permita avanzar en términos de facilitar los trámites.

RENDICIÓN DE CUENTAS

El principal mecanismo de rendición de cuentas implementado por la Defensoría del Pueblo es el Informe de Gestión Anual que presenta cada mayo ante el Congreso de la Nación. El contenido del informe está regulado por ley (24.284), que establece la necesidad de que se incluya:

- Número y tipo de quejas presentadas.
- Número de quejas rechazadas y sus causas.
- Número de quejas que fueron objeto de investigación y resultado de las mismas (omitiendo datos personales).
- Anexo con rendición de cuentas del presupuesto ejecutado por la institución.
- Puede incluir propuestas al Congreso para la modificación de la Ley 24.284 que regula su ejercicio.

En los informes anuales, que son de acceso público y están publicados en la web institucional, se incluye información cuantitativa sobre distribución de las quejas por año, por tipo de quejoso, por sexo, por ubicación geográfica y por área temática. A su vez, el extenso informe incluye información sobre las tareas y actividades llevadas adelante por cada una de las áreas de la Defensoría del Pueblo.

⁸¹ Tanto al momento de diseñar la reforma legal como al evaluar reformas al procedimiento interno, sugerimos tomar en cuenta las recomendaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: “Guide for Ombudsman Institutions: How to Handle Complaints”, (2006). Disponible en <http://bit.ly/Sbm4bA> (último acceso 28/2/2014)

Sin embargo, por el momento la Defensoría no incluye información sobre la proporción de quejas rechazadas/derivadas respecto de las recibidas, ni el resultado de la gestión de las quejas tramitadas. Si bien es cierto que se realiza una descripción detallada de algunas actuaciones de particular interés público, y que incluir en el informe anual el detalle que exige la ley para cada una de las quejas recibidas le quitaría atractivo al informe, es importante que esta información se produzca y publique en el sitio web de la Defensoría del Pueblo. A su vez, al menos en la versión que se pone a disposición del público, no se incluye información sobre ejecución presupuestaria de la entidad⁸². También sería recomendable la utilización de indicadores cualitativos y cuantitativos de desempeño para mostrar:

- Nivel de avance de las actuaciones en trámite, y duración promedio de los trámites realizados por cada área.
- Cantidad estimada de beneficiarios de las recomendaciones de la DPN que se han puesto en práctica.
- Beneficios financieros y no financieros resultantes de las recomendaciones de la DPN que se han puesto en práctica.
- Cantidad de comparecencias / presentaciones ante el Congreso.
- Índice de ejecución de las recomendaciones desagregada por organismo⁸³.

Teniendo en cuenta la misión de la Defensoría del Pueblo, sería interesante que la entidad creara instancias de rendición de cuentas directamente ante el pueblo. En este sentido, podrían implementarse instancias presenciales, tal como prevé el recientemente creado Ombudsman de Uruguay (denominado *Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo*), que realiza Asambleas Nacionales de Derechos Humanos, con una amplia convocatoria y la participación de cientos de personas y representantes de las organizaciones de la Sociedad Civil. En ese marco no sólo se plantean las problemáticas que son de particular interés del público, sino que además la INDDHH comenta qué acciones se han realizado o se están realizando respecto de esos temas⁸⁴.

Por otro lado, y tomando en consideración que la Defensoría del Pueblo es un organismo nacional, es importante que se aprovechen las nuevas tecnologías para crear informes de rendición de cuentas en un formato atractivo para las personas que por cuestiones geográficas no puedan participar de los encuentros presenciales. En este sentido, la DPN podría publicar síntesis de los informes de gestión en formato de entrevistas a los gerentes de las distintas áreas del organismo, para su publicación a través de YouTube y la radio⁸⁵.

CONCLUSIÓN

Para que la Defensoría del Pueblo cumpla con su misión institucional, en primer lugar debe ser una entidad conocida por la población, y por lo tanto es necesario que se encuentre a la vanguardia en temas de publicidad y difusión. Esto requiere una política de comunicación robusta y en lenguaje ciudadano.

Una vez que la entidad y los canales para la recepción de quejas sean conocidos, la Defensoría del Pueblo debe lograr satisfacer las expectativas generadas, lo cual requiere mecanismos de acceso

⁸² Si bien el artículo 32 de la Ley 24.284 establece que los destinatarios del Anexo con la rendición de cuentas sobre presupuesto son las Cámaras, es importante que esta información se incluya en la versión que es accesible al ciudadano, quien es, en última instancia, beneficiario y demandante de control.

⁸³ Para conocer algunas recomendaciones sobre qué tipo de información se podría agregar al informe de rendición de cuentas, y ejemplos de implementación, ver la web de la Iniciativa TPA: <http://iniciativatpa.org/2012/elaboracion-de-informes-periodicos-de-gestion/>

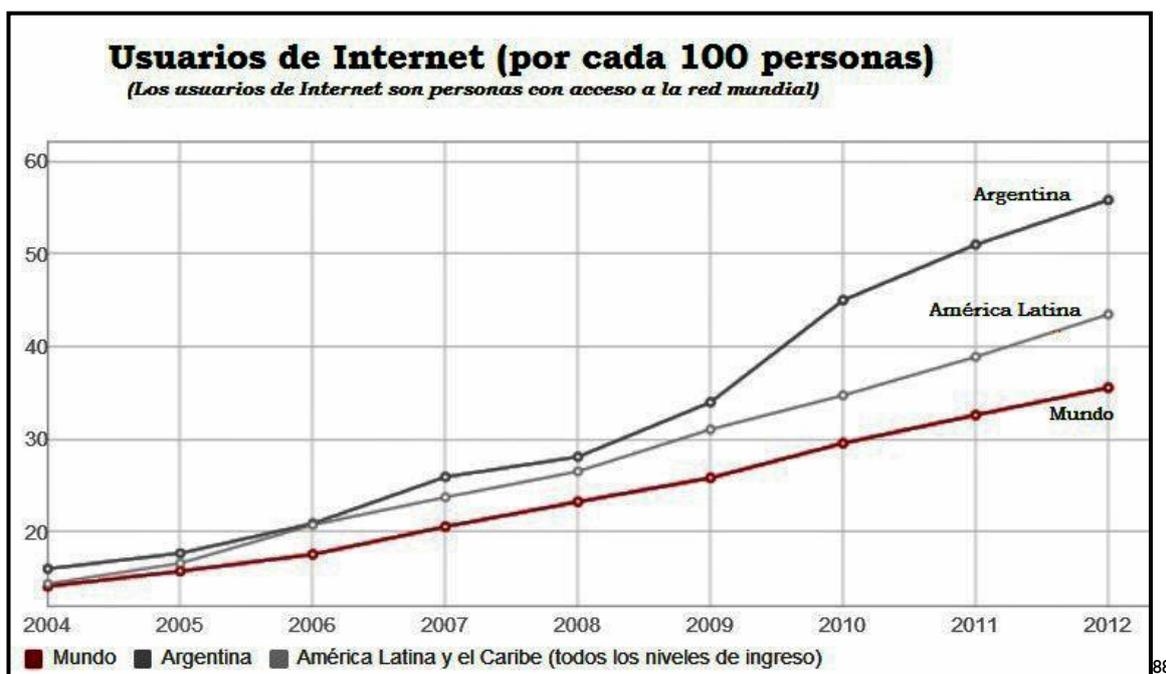
⁸⁴ Ver nota publicada por la delegación de la ONU en Uruguay al respecto: <http://bit.ly/1ecvhXC>

⁸⁵ Más información sobre este y otro tipo de herramientas para potenciar la difusión en el informe “Las Tecnologías de la Información y el Control Público en América Latina”, ACIJ, 2013, disponible en <http://bit.ly/19tSyRY> (11/3/14)

informales y simples, y respuestas rápidas, ágiles y oportunas. Para ello es importante que la Defensoría promueva reformas de la ley 24.284 que le faciliten la creación de una amplia gama de canales tanto físicos como virtuales que permitan atender a poblaciones de características y capacidades distintas, y que enfrentan problemáticas que requieren de un trato y un seguimiento diferenciado. A su vez, es fundamental, en todos los casos, la apertura de canales dinámicos para que aquellos que han presentado quejas ante la Defensoría del Pueblo puedan realizar un seguimiento del estado de su reclamo, y la Defensoría del Pueblo pueda controlar la efectiva ejecución de las acciones reclamadas en caso de conseguir una respuesta favorable. Por último, es urgente que la DPN arbitre medidas para rendir cuentas directamente a la población, más allá de la presentación que realiza ante el Congreso. Para ello es importante no sólo incrementar la información cuantitativa que se produce y publica, sino también considerar nuevos canales y formatos para la rendición de cuentas, de manera tal que sean más atractivos para el habitante promedio, y accesibles a quienes no habitan en la Ciudad de Buenos Aires, y por lo tanto no tienen la posibilidad de asistir al Congreso.

USO DE TICS

En la actualidad la expansión de Internet ha generado una nueva dimensión en las comunicaciones tanto entre los individuos como entre organismos públicos y la población. En este sentido cabe destacar que a lo largo de los últimos años los gobiernos nacionales y provinciales han implementado una serie de medidas para incrementar el universo de la población que tiene acceso a Internet, tanto expandiendo las redes de banda ancha a poblaciones postergadas, como entregando netbooks a alumnos de colegios primarios y secundarios. Es así que se estima que a fines de 2012 un 55,8% de la población era usuaria de Internet⁸⁶, y los informes del INDEC mostraron un rápido y sostenido crecimiento anual de la cantidad de conexiones a Internet en Argentina: 53% en 2011 y 39,2 % en 2012⁸⁷, de manera tal que hay razones para ser optimistas respecto del crecimiento del acceso y uso de Internet en Argentina.



Estos hechos no sólo dan razones para pensar en una planificación de mediano y largo plazo en la cual las nuevas tecnologías y el Internet formen parte central de la difusión y la interacción entre la entidad y la población, sino también para pensar en estrategias en el corto plazo para la

⁸⁶ Datos publicados por el Banco Mundial y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (organismo que forma parte de las Naciones Unidas), utilizando datos oficiales de diversas organizaciones, gobiernos e instituciones. Base de datos disponible en http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/statistics/2013/Individuals_Internet_2000-2012.xls (28/2/2014). Según Internet WorldStats en diciembre de 2011 el 67% de la población argentina tiene algún tipo de acceso a la red (Ver informe: <http://www.internetworldstats.com/stats15.htm#south>)

⁸⁷ Informe sobre 2012 publicado el 19/3/2013, disponible en <http://bit.ly/1dySSTD> (30/8/2013). Informe sobre 2011 publicado el 13/3/2012, disponible en <http://bit.ly/18w0Ci3> (30/8/2013). Ver también "Presentación de variables básicas seleccionadas del Censo 2010", disponible en <http://bit.ly/17kDZfb> (30/8/2013)

⁸⁸ Versión adaptada de:

<http://datos.bancomundial.org/indicador/IT.NET.USER.P2/countries/IW-AR-ZJ?display=graph> Datos publicados por el Banco Mundial y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (organismo de las Naciones Unidas), utilizando datos oficiales de diversas organizaciones, gobiernos e instituciones.

incorporación de los estudiantes y jóvenes nativos digitales como público objetivo, y crear planes de comunicación específicos para su sensibilización en las tareas que realiza la Defensoría del Pueblo, con el propósito de ir ensayando con ellos lo que será una herramienta de comunicación institucional central para el futuro de la entidad.

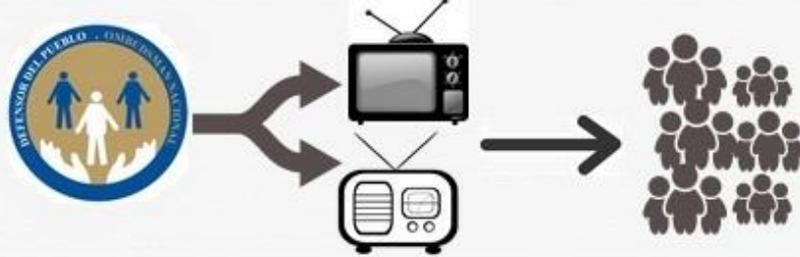
Cabe aclarar que la adopción de nuevas formas de comunicación no se propone aquí como un mecanismo sustituto a los mecanismos actualmente en funcionamiento, sino más bien como una herramienta complementaria, que serviría para mejorar la difusión del trabajo de la DPN y generar una mayor interacción con los usuarios de estas tecnologías. Es importante que la DPN tenga en cuenta que una de sus funciones centrales es atender y dar voz a aquellos que no son escuchados, y que en muchos casos estos grupos se encuentran en zonas rurales de nula conectividad, o en situaciones de precariedad que los excluyen del acceso a estas tecnologías. Si bien la comunicación con estos grupos necesariamente se debe realizar de manera presencial, la DPN definitivamente debería aprovechar el potencial de las nuevas tecnologías tanto para la difusión de sus reclamos, como para incrementar el impacto de las recomendaciones tendientes a revertir su situación.

La expansión de las redes sociales es un fenómeno que la Defensoría del Pueblo no puede dejar de aprovechar. Particularmente cuando los estudios informan que su crecimiento viene acompañado por un crecimiento del acceso a Internet mediante tecnología celular, reduciendo el costo de acceso y facilitando la aceptación e incorporación de la herramienta como canal de comunicación por parte de la población, a través de un uso cotidiano⁸⁹.

La Internet y las redes sociales están revolucionando por completo las comunicaciones: es el primer momento en la historia de las comunicaciones en el cual existe una herramienta que es efectiva para comunicar de manera masiva y, al mismo tiempo sirve para generar conversaciones. Mediante los medios de comunicación masiva tradicionales (radio, TV, diario) se envía un mensaje único y despersonalizado a un conjunto indefinido de personas que no cuentan con un canal accesible e inmediato de respuesta. En este momento, las redes sociales han permitido generar un nuevo paradigma de comunicación: la posibilidad de enviar tanto mensajes de manera masiva como personalizados a un público definido que podrá replicarlo a un público indefinido, al tiempo que la misma herramienta que utiliza el público para recibir el mensaje permite que envíen su respuesta (habilitando así una conversación masiva y horizontal).

⁸⁹ “El consumo de conexiones inalámbricas desde celulares, tabletas y computadoras portátiles creció un 84 por ciento respecto al anterior año, de acuerdo al reporte de tráfico de datos *Visual NetworkingIndex*, elaborado por la compañía de telecomunicaciones Cisco”. Nota publicada en el diario La Nación el 15/2/2013 disponible en: <http://bit.ly/y5M9Hg> (30/8/2013). Ver informe de CISCO en <http://bit.ly/UZFQpm> (30/8/2013)

COMUNICACION A TRAVES DE MEDIOS DE COMUNICACION MASIVA



Comunicación mediada y unidireccional

COMUNICACIÓN MEDIANTE WEB INSTITUCIONAL



Comunicación directa y unidireccional

COMUNICACIÓN EN LA ERA DE LAS REDES SOCIALES



Comunicación bidireccional y masiva

Fuente: Elaboración propia en base a presentación de ClayShirky, “Cómo los medios sociales pueden hacer historia” (junio 2009)⁹⁰

⁹⁰ Disponible en <http://bit.ly/189Vpm2> (último acceso 12/02/2014). Para mayor detalle, ver Clay Shirky, “Here Comes Everybody: The Power of Organizing Without Organizations”, Penguin (2008).

COMUNICACIÓN A TRAVÉS DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVA

Tal como ya fue desarrollado, la Defensoría del Pueblo ha logrado implementar una estrategia robusta en materia de medios de comunicación masiva, mediante una oficina de prensa que genera contenidos para periodistas, como ser gacetillas, fotos y videos. A su vez, ha desarrollado su propio programa de radio semanal, lo cual le permite comunicarse con el público de manera directa, reduciendo la posibilidad de que se malinterprete o tergiversarse el contenido de sus informes, recomendaciones y posiciones respecto de determinadas problemáticas. La comunicación directa con las personas viene a eliminar este problema, al tiempo que dinamiza las comunicaciones facilitando aclaraciones o retractaciones en caso de error, generando buenas razones para mejorar la usabilidad y difusión de su página web, e incursionar en el aprovechamiento de las redes sociales.

SITIO WEB

A partir de un relevamiento de la evolución de la página web institucional desde 2010 al presente⁹¹ se puede observar cómo se ha avanzado para facilitar información de interés general, pero sobre todo para facilitar el acceso al público objetivo compuesto por periodistas.

En este sentido, cabe destacar que se han visibilizado algunos enlaces y se ha comenzado a publicar más información (ej. fotografías y videos) directamente en la web institucional. A su vez, se observa que se ha jerarquizado la información sobre los eventos institucionales en los que participa la entidad, facilitando al periodista mantenerse informado sobre la actualidad de la institución.

Por otro lado, se observan algunos avances en brindar información al público quejoso. En primer lugar cabe recalcar la creación de un mapa que visualiza las distintas oficinas provinciales, a través del cual se accede a una página con las ubicaciones específicas de cada local⁹². A su vez, se crearon secciones de jerarquía con información de interés directo para grupos afectados (ej. botones con información para los damnificados por las inundaciones). Sin embargo, aún se puede dar mayor visibilidad a los canales para la presentación de quejas, y crear contenido que explique cómo funciona el procedimiento, los plazos, las acciones que puede realizar la DPN y los organismos sujetos a su competencia, así como canales u organismos que pueden atender reclamos vinculados a organismos o empresas ajenas al control de la DPN.

En materia de accesibilidad para personas discapacitadas, cabe destacar que se han realizado avances en el último tiempo, aunque aún hay algunos aspectos de la página que requieren revisión. En este sentido, el sitio <http://examinator.ws>, que realiza una revisión superficial sobre temas de accesibilidad web califica al sitio con 3.7/10 en materia de accesibilidad, evaluando como “excelente” 4 aspectos de la web, pero con más de 10 situaciones calificadas como “mala” o “muy mala”⁹³. Cabe aclarar que en 2010 se sancionó la Ley 26.653 sobre Accesibilidad de la Información en las Páginas Web, que alcanza a la Defensoría del Pueblo y establece la necesidad de que las páginas web institucionales pueda “ser comprendida y consultada por personas con discapacidad y por usuarios que posean diversas configuraciones en su equipamiento o en sus programas”⁹⁴. Existen diversos manuales publicados por organismos nacionales e internacionales que podrían ser aprovechados al momento de adaptar la página web, con el objetivo de mejorar las condiciones de accesibilidad⁹⁵.

⁹¹ Ver detalle del análisis realizado por ACIJ acá <http://bit.ly/1hddUu0> (12/2/2014). Para acceder a versiones anteriores del sitio se utilizó web.archive.org

⁹² Cabe aclarar que al momento de la investigación (agosto 2013), el enlace que redirecciona desde la imagen hacia la página con direcciones específicas se encuentra roto.

⁹³ Ver impresión de pantalla de los resultados del análisis realizado por <http://examinator.ws> sobre la página web <http://www.dpn.gob.ar> el 30/8/2013: <http://bit.ly/176XIPn>

⁹⁴ Ley 26.653: <http://bit.ly/18Bc5wB>

⁹⁵ Entre ellos, materiales de la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información (ONTI), que depende de Jefatura de Gabinete (<http://bit.ly/12pM5YO>), así como los materiales de la *World Wide Web Consortium* (W3C), que desde 1994 genera recomendaciones para el desarrollo y la promoción del uso de Internet (Ver “Cómo utilizan la web las personas con discapacidad” (en inglés): <http://bit.ly/1cTDpZl> , e “Introducción a la Accesibilidad web” (castellano): <http://bit.ly/2ydsG> , entre otros).

Estadísticas de la página web

Uno de los aspectos claves de la optimización de la página web para mejorar su capacidad como herramienta de comunicación es el monitoreo de las estadísticas de uso.

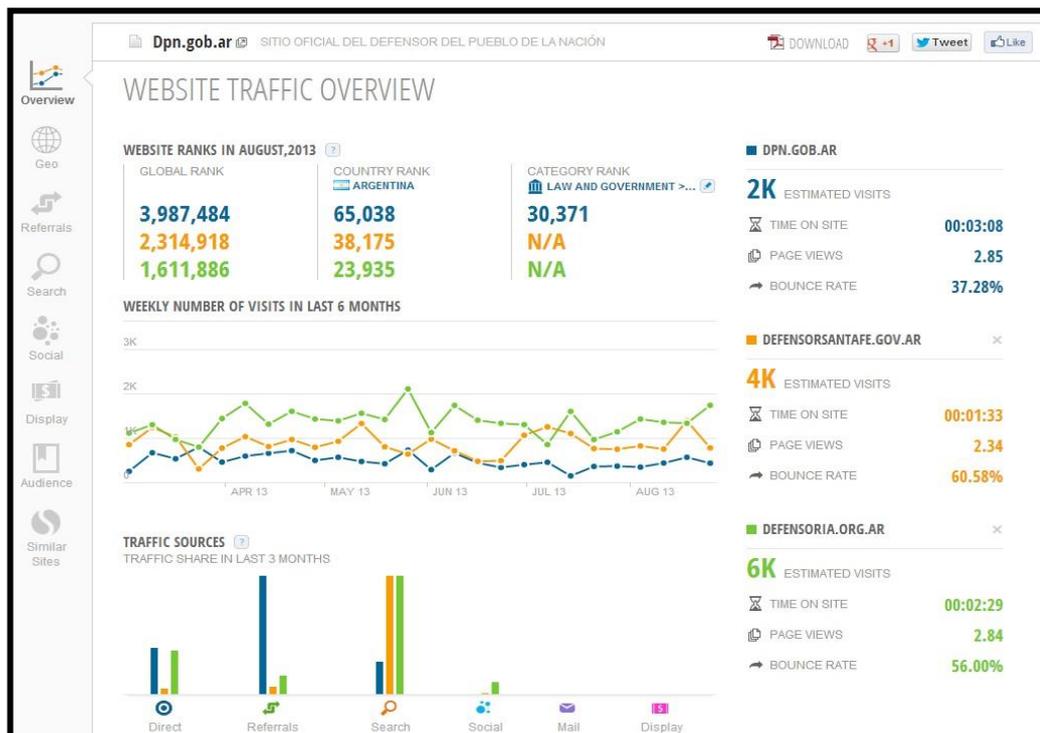
Se recomienda que esta información sea accesible no sólo para el área de informática, sino también el área de comunicación, quienes deberían controlarla al menos diariamente⁹⁶, en tanto indica:

- **Qué es lo que está buscando y leyendo el público:** funciona como una alerta que revela qué documentos han despertado el interés del público en general, y dependiendo de la calidad de las estadísticas, se puede obtener información sobre la procedencia geográfica de los lectores. Esto resulta de particular relevancia para quienes cumplen tareas en el área de comunicación del organismo, en tanto puede disparar la necesidad de crear una difusión específica para el público interesado, teniendo en cuenta su nivel de instrucción y las razones por las cuales el informe o fallo en cuestión despertó su atención en ese momento específico⁹⁷.
- **Si algún sitio o blog está enviando visitas:** es útil para reconocer aliados y actores activos en estos temas, y el modo en el que se ha difundido la noticia. Al analizar esta información de manera sostenida a lo largo del tiempo se puede evaluar el impacto de diferentes herramientas de difusión, reconocer y distinguir a los distintos conjuntos de actores que conforman el público, e incluso evaluar la posibilidad de reordenar la estructura del sitio web en función de los intereses de la audiencia, o para jerarquizar cierto contenido que la entidad considera relevante y el público no está aprovechando.

Si bien no fue posible acceder a las estadísticas oficiales del sitio, es decir aquellas generadas por un sistema instalado por la propia Defensoría del Pueblo, existen herramientas para conocer datos estimados del tráfico recibido por la página web institucional en los últimos seis meses. Abajo, se muestra un gráfico del tráfico recibido por la página web institucional entre marzo y octubre de 2013, con referencia a las fuentes de tráfico, así como información sobre sus equivalentes en la Ciudad de Buenos Aires y Santa Fe (creado utilizando <http://www.similarweb.com>).

⁹⁶ A su vez, sería recomendable que se envíen reportes mensuales a las distintas áreas temáticas para que identifiquen población objetivo y potenciales aliados (en particular información sobre las fuentes de tráfico y ubicación geográfica).

⁹⁷ Ej. un informe que tiene dos años de antigüedad sobre la calidad del agua en un sector de la ciudad comienza a circular luego de la muerte de un menor, dado que se asume que la causa es la baja calidad del agua. En este caso quienes comunican desde la defensoría deberían contextualizar el informe, aclarar cuáles son los datos referidos al barrio que habita el difunto, y explicar de manera simple la metodología utilizada para la investigación.



Fuente: <http://www.similarweb.com>

Entre las cuestiones más interesantes está el alto porcentaje (60%) de visitas que acceden al sitio a partir de referencias externas. Esto podría ser producto del tráfico generado por enlaces a *dpn.gov.ar* desde las páginas web de las defensorías del pueblo provinciales, lo cual ayudaría a reconocer demanda de servicios y la necesidad de gestionar recursos hacia la oficina local de la DPN. Por otro lado, al comparar las estadísticas del sitio con las de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y Santa Fe, se observa que si bien la DPN recibe menos visitas, ha logrado que el público permanezca en su portal hasta un 200% de tiempo más que sus pares locales. A su vez, cabe destacar que el porcentaje de rebote (personas que abandonan la página web sin hacer ningún clic) es claramente inferior en el caso de la DPN que en el de otras Defensorías del Pueblo. Sin embargo, el gráfico también pone de relieve la necesidad de comenzar a utilizar redes sociales para la comunicación: un 6% del tráfico recibido por la web institucional de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires fue originado a partir de estas redes.

REDES SOCIALES

De los tres mecanismos de comunicación posibles, la comunicación directa y bidireccional con la población es la menos desarrollada por la DPN. Es fundamental que la Defensoría del Pueblo formule un plan para incorporar el uso de redes sociales a su estrategia de comunicación en el corto plazo. Cabe reiterar que, al igual que con el resto de las nuevas formas de comunicación, la adopción y uso de redes sociales se propone aquí como una herramienta complementaria, y no como un sustituto de las herramientas actualmente en uso.

En este sentido, la necesidad de aprovechar todas las vías de comunicación existentes fue receptada por los propios Principios de París, al establecer en el punto A3.g, que fija entre las competencias y atribuciones, “dar a conocer los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación, en particular la discriminación racial, sensibilizando a la opinión pública, en particular mediante la información y la enseñanza, recurriendo para ello a todos los medios de comunicación”⁹⁸.

⁹⁸ Ver Principios de París: <http://bit.ly/15GBbbsg> (11/3/14)

La utilización de redes sociales ayudaría a fortalecer las tareas que lleva adelante la DPN en el cumplimiento de su misión institucional. Tal como se detalló en la primera sección, en el debate que llevó adelante la convención constituyente dos fundamentos aparecen de manera recurrente cuando se discutía la creación de la Defensoría del Pueblo:

1. Solucionar la falta de una comunicación directa entre el administrado y el poder administrador (necesidad de brindar respuestas ágiles, rápidas y oportunas).
2. Poner límites a la impunidad, la corrupción y la mala administración.

Respecto del primer punto, las redes sociales abren canales de comunicación informales y en tiempo real entre el organismo público y la defensoría, sin un costo adicional directo (a diferencia de la carta o el llamado telefónico). En este sentido, cabe recordar las afirmaciones vertidas por el convencional Díaz Araujo, que consideraba imprescindible “que el ciudadano se acerque a él de manera directa, es decir sin tener que pagar honorarios, sin tener que hacer trámites y sin exigírsele representación procesal”⁹⁹. Ciertamente la creación de esta institución estaba embebida de un espíritu revolucionario en materia de formas, la idea de que la comunicación fuese lo más dinámica e informal posible: Un organismo “no tradicional” de control de la administración pública, tal como la caracterizó un convencional¹⁰⁰.

A su vez, es común que eventos como las inundaciones, aumentos de precios, accidentes de grandes proporciones, circulen y se discutan masivamente por redes sociales incluso antes de que los medios tradicionales difundan la noticia. De esta manera, la DPN, que suele intervenir de oficio en estos casos, podría anunciar medidas y difundir canales de atención específicos directamente a los usuarios afectados (aprovechando que las mismas redes sociales prevén mecanismos para organizarlos). En este sentido, estas herramientas permiten que la oficina de prensa pueda actuar de manera independiente a la oficina de sistemas, simplificando los procesos y acortando los tiempos desde la toma de una decisión y su comunicación, incrementando las posibilidades de que los medios de comunicación masiva incluyan referencias a los canales de asistencia o acciones que realizará la Defensoría al difundir la noticia sobre la ocurrencia de catástrofes, accidentes o cualquier otro hecho sujeto a la competencia institucional.

Un ejemplo de la utilidad de estas redes para la comunicación en momentos de urgencia se pudo observar en el contexto de las recientes inundaciones que provocaron serios daños en Ciudad de Buenos Aires. Si bien era feriado en Argentina, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires pudo difundir eficazmente un comunicado informando cómo asistiría a los damnificados (el cual se difundió de manera veloz y orgánica a través de los mismos vecinos de la Ciudad, usuarios de redes sociales, y fue replicado a su vez por los medios de comunicación masiva tradicionales).

Las redes sociales también permiten que la Defensoría del Pueblo dé a conocer sus informes e investigaciones a grupos de interés, participando de conversaciones y debates que surgen de manera orgánica en las redes, facilitando así un canal para aclarar las medidas adoptadas y procesos en curso, como aportando la información técnica que surge de sus informes, y así ordenando y mejorando la calidad del debate: “Actúa como estímulo de las energías sociales, informando en los asuntos públicos”, tal como pretendía la convencional constituyente Figueroa¹⁰¹.

Respecto del objetivo de poner límites a la impunidad, la corrupción y la mala administración, el uso de redes sociales por parte de la DPN podría mejorar la rendición de cuentas y crear incentivos para revertir este tipo de problemáticas, tan arraigadas que en muchos casos los actores y mecanismos institucionales por sí solos son incapaces de revertir. Es enorme el potencial que tiene la promoción del debate público robusto en torno a estos temas que puede generar la Defensoría a través de comunicaciones dinámicas en las que se difunde de manera simple y atractiva información técnica sobre las deficiencias identificadas, las propuestas realizadas, los actores responsables de su implementación, y el nivel de cumplimiento de las mismas.

⁹⁹ Ver pg. 60 de la versión taquigráfica de la Convención Constituyente: <http://bit.ly/1delfX1> (11/3/14)

¹⁰⁰ Ver pg. 74 palabras de Eduardo Menem en la versión taquigráfica de la Convención Constituyente: <http://bit.ly/1delfX1> (11/3/14)

¹⁰¹ Ver pg. 119 de la versión taquigráfica de la Convención Constituyente: <http://bit.ly/1delfX1> (11/3/14)

El aprovechamiento de las redes sociales por parte de la Defensoría del Pueblo podría canalizar y estimular la energía social, y dar participación al ciudadano en la resolución de sus problemas (visión del convencional Pettigiani), a partir de lo que Peruzzotti y Smulovitz denominan *accountability social*¹⁰², es decir un reclamo de la población a los gobernantes (mediante peticiones y/o manifestaciones, y con la herramienta del voto como recurso de incidencia directa), generando nuevos incentivos para el cumplimiento de las recomendaciones por parte de los organismos y entidades investigadas.

Esta no es una propuesta o construcción novedosa: ya en 1994 la convencional Figueroa afirmaba que una de las funciones primordiales de la Defensoría del Pueblo es la difusión pública de las irregularidades que se pudieran cometer “(...) porque hoy a nadie se le escapa que la información es poder y que la difusión pública de las irregularidades detectadas o verificadas produce un efecto multiplicador inmediato y la correspondiente sanción social que muchas veces es más efectiva y rápida que la sanción judicial.”¹⁰³ Con la expansión de Internet, la capacidad de coordinación de grandes grupos de personas es cada vez más sencilla, y por ende la capacidad de generar sanciones morales efectivas, es decir que modifiquen la estructura de incentivos de los funcionarios para que cumplan con las recomendaciones, es cada vez mayor.

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo podría aprovechar las redes sociales como fuente de información para complementar sus investigaciones. En “Cities @ Crossroads”, Jennifer Shkabatur¹⁰⁴ cita a Hayek para distinguir entre dos tipos de conocimiento: el conocimiento científico -en cabeza de expertos- y “el conocimiento de circunstancias específicas determinadas por el momento y el lugar” (ej. el precio de un producto en una góndola, cantidad de vagones que tenía un tren al pasar por la estación), información que podría aportar cualquier persona que se encuentra en el lugar y momento en cuestión. De este segundo tipo de conocimiento surge la intuición de que, dada cierta ubicación temporal y/o espacial, prácticamente cualquier individuo tiene alguna ventaja respecto del resto en tanto posee información única de la cual se pueden obtener beneficios. De esta intuición se sigue la potencialidad de aprovechar este conocimiento, a partir de la formulación de un esquema de trabajo ordenado y sistemático que el creciente uso de Internet está facilitando. De eso se trata el *crowdsourcing*, un esquema en el cual una organización convoca a un conjunto indefinido de actores a través de Internet para la realización de una tarea generalmente demasiado grande para ser realizada por la propia organización. El conjunto de convocados no necesariamente responde a una motivación económica y realiza pequeñas porciones de la tarea en su tiempo libre. La meta en sí es conseguida a partir de la organización y sistematización de la información aportada por un gran conjunto de personas¹⁰⁵. Un ejemplo medianamente efectivo de cómo se puede aprovechar el conocimiento de la población es la plataforma SeeClickFix¹⁰⁶, mediante la cual personas comunes reportan problemas que detectan en la vía pública (ej. semáforos rotos), y las autoridades públicas aprovechan la información para asignar tareas a los empleados de mantenimiento de la vía pública. En línea con este tipo de modelos, la Defensoría podría evaluar el diseño de políticas de *crowdsourcing* para involucrar a la población en el monitoreo del funcionamiento de los servicios públicos y el cumplimiento de recomendaciones efectuadas a la Administración.

¿Qué redes sociales?

Facebook es, según un informe del Instituto de Internet de la Universidad de Oxford, la página más vista de la Argentina¹⁰⁷, en donde cuenta con más de 20 millones de cuentas activas. Twitter cuenta

¹⁰² Ver Peruzzotti, Enrique and Catalina Smulovitz (2002), op. cit, disponible en <http://bit.ly/lazGhye> (11/3/14)

¹⁰³ Ver pg. 119 de la versión taquigráfica de la Convención Constituyente: <http://bit.ly/ldefXl>

¹⁰⁴ Disponible en <http://bit.ly/l7dzbBy> (11/3/14), pg 37.

¹⁰⁵ Recomendamos la lectura del artículo “Doing Crowdsourcing Justice”, publicado por Daren C. Brabham en TechPresident, un blog especializado en temas de Tecnología al servicio de las políticas públicas, en el que se analizan las fortalezas y limitaciones de este tipo de prácticas, y cómo implementarlas para conseguir resultados útiles y representativos: <http://bit.ly/l6YGyK6> (4/9/2013), y “Using crowdsourcing in Government”, libro en el cual el mismo autor analiza los distintos tipos de tareas que se pueden asignar mediante un procedimiento de *crowdsourcing* a un público amplio e indefinido Disponible en <http://bit.ly/l2iypME> (4/9/2013)

¹⁰⁶ http://es.seeclickfix.com/arg_ciudadana_autonoma (11/3/14)

¹⁰⁷ Ver información sobre el estudio en la web del Oxford Internet Institute (<http://bit.ly/lblzlpR> - (11/3/14))

con más de 3 millones¹⁰⁸. Tanto Facebook como Twitter tienen perspectivas de crecimiento en los próximos años. Sin embargo, dado que el flujo de usuarios entre redes sociales es un proceso sumamente dinámico, es importante que la Defensoría del Pueblo esté atenta para identificar cambios en la tendencia, y eventualmente migrar hacia otras plataformas. Para conocer más sobre las potencialidades de uso y recomendaciones para su implementación y gestión, sugerimos la lectura del manual “Las Tecnologías de la Información y el Control Público en América Latina”, publicado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) en 2013¹⁰⁹.

DATOS ABIERTOS, GOBIERNO ABIERTO Y VISUALIZACIÓN DE DATOS

A lo largo de los últimos años se ha generado un interesante movimiento a nivel internacional en favor de políticas de datos abiertos por parte de los gobiernos, que en Argentina ya cuenta con adherentes y una comunidad de personas que trabajan desde los distintos niveles de gobierno para avanzar en este sentido.

Por datos abiertos se entiende el acceso irrestricto a ciertas bases de datos de interés público, lo cual requiere la disponibilidad de la base en formatos que permitan la utilización, reutilización y redistribución libre de los datos sin otro requerimiento que el de atribuir la fuente y mantener el estándar de dato abierto¹¹⁰.

Este movimiento ha tomado particular fuerza a partir de la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto, (OGP por sus siglas en inglés), una coalición internacional conformada por casi 60 países que se dedican a la promoción de prácticas que garanticen acceso a la información pública y mejoren los mecanismos de rendición de cuentas de cara a la población por parte de la Administración.

En 2013 el Poder Ejecutivo de Argentina presentó un plan de acción con el objetivo de incorporarse a la Alianza¹¹¹, el cual -al momento de la redacción de este informe- se encuentra formalmente en ejecución. En este contexto, sería interesante que la DPN se involucre activamente con la agenda del OGP, tanto creando su propio plan de acción para la implementación de una política de datos abiertos, como para controlar el cumplimiento del plan de acción implementado por las distintas áreas del gobierno.

- **Control sobre el plan de acción del gobierno**

Dado que la Alianza por el Gobierno Abierto es una iniciativa conjunta entre gobiernos y ONG, que deben supervisar el cumplimiento del plan de acción, estas actividades se podrían enmarcar dentro de la cooperación DPN - ONG prevista por los principios de París¹¹².

La participación activa de la DPN es importante en tanto, a partir de sus tareas y potestades, puede conocer y tener acceso a bases de datos de la Administración previamente cerradas, lo cual ayudaría a conocer la calidad de los datos liberados y el tipo de información que podría y debería ser liberada en el futuro. A su vez, la participación activa de la DPN en estos temas sería clave para la redacción de un futuro plan de acción que debería incorporar metas ambiciosas en materia de acceso a la información y participación ciudadana, cuestiones directamente vinculadas a la misión de la DPN¹¹³.

¹⁰⁸ Según estudios de Facebook, publicado por Info Technology el 27/02/13 (<http://bit.ly/WhMxon>) e Ignis View, publicado por el Cronista comercial el 30/7/12 (<http://bit.ly/PaVc22>)

¹⁰⁹ El manual está disponible en <http://bit.ly/19tSyRY> (11/3/14)

¹¹⁰ Más información en la página web de Open Knowledge Foundation <http://opendatahandbook.org/es/what-is-open-data/> (11/3/14)

¹¹¹ Ver plan de acción del gobierno argentino en la página web del OGP <http://bit.ly/1g3fVbf> (30/9/2013). Para un análisis de OGP y la experiencia comparada en la región, ver Ramírez-Alujas, Álvaro y Dassen, Nicolás, “Vientos de cambio: El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe”, BID (2014). Disponible en <http://bit.ly/1e4kYTI> (último acceso 28/3/2014)

¹¹² Ver Principios de París: <http://bit.ly/15GBbsg> (11/3/14)

¹¹³ La Defensoría del Pueblo peruana, que está regulada por un marco normativo similar al de la DPN argentina, supervisa los portales de transparencia de los gobiernos regionales desde 2004 y, más recientemente ha incorporado el monitoreo de los portales de los ministerios. Tras el análisis de estos portales, emite recomendaciones tendientes a que se cumplan los estándares dispuestos por la ley.

- **Implementación de un plan de datos abiertos**

Es importante que la DPN comience a evaluar qué tipo de datos pueden ser de interés para el pueblo, evaluar qué componentes de esos datos podrían afectar la privacidad de particulares, y qué datos debería producir o requerir la DPN para que las bases de datos sean útiles para investigadores, periodistas y los mismos empleados de la DPN. Una vez definido el universo de datos, debe fijar parámetros estandarizados de sistematización que faciliten su aprovechamiento.

En cuanto a datos que podría comenzar a producir y difundir la propia DPN, se podría prever, por ejemplo, la sistematización de las quejas que ingresan a partir de distintas variables (ej. provincia que habita el quejoso, rango etario del quejoso, organismo sobre el que versa la queja, etc.) y proyectar los resultados de manera automática en la página web. Este tipo de iniciativas podría ayudar a la Defensoría del Pueblo a identificar patrones tanto en el ingreso de quejas como en su propia gestión, y así aportar información de interés para la toma de decisiones sobre cómo gestionar la comunicación, cómo prever demandas estacionales (previamente consideradas extraordinarias), y asignación de personal entre las distintas áreas y delegaciones provinciales.

- **Utilización y aprovechamiento de datos abiertos: Visualizaciones**

Durante los últimos años se viene desarrollando software gratuito para la creación de visualizaciones de *Big Data* (del idioma inglés, grandes datos). Estos son programas accesibles que facilitan la interacción con bases de datos que contienen una gran cantidad de datos, y facilitan la creación de visualizaciones (Ej. Tableau, FusionTables, Gephi).

Este tipo de herramientas permite ordenar y mostrar de manera clara información que de otro modo sería incomprendible. A su vez, al sistematizar grandes cantidades de datos se permite observar patrones que de otro modo serían invisibles. Se trata de herramientas novedosas que podrían ser fundamentales para realizar análisis de la Administración por parte de las áreas temáticas de la DPN, pero también de la DPN hacia adentro; para mejorar las estrategias de comunicación y difusión de los informes de la entidad, y la rendición de cuentas de cara a la población.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Más allá de promover una reforma de la ley 24.284 que facilite la implementación de reformas, es imprescindible que la DPN comience a trazar planes estratégicos incorporando el uso de las TICs como un eje transversal. Estas herramientas se proyectan como uno de los aliados de la entidad en su tarea de involucrar a la población en la resolución de sus propios problemas, en crear un sentimiento de apropiación ciudadana mediante su involucramiento activo en las tareas de monitoreo, y en la visibilización de problemáticas ignoradas por los medios de comunicación masivos.

CONCLUSIÓN

En diciembre de 2013 la Ley 24.284 que sancionó la creación de la Defensoría del Pueblo de la Nación cumplió 20 años. A lo largo de dos décadas la DPN ha logrado generar vínculos con la población y OSC, ha registrado importantes avances en el reconocimiento de sus potestades, y también ha sufrido varios reveses. En cualquier caso, sería interesante que la institución hiciera un balance de su existencia, y de los desafíos que le depara el futuro.

Particularmente, sería valioso profundizar el debate en torno a cuál es el rol de la DPN como una institución de la democracia. Qué rol está dispuesta a asumir en el proceso de afianzamiento de la misma. Si es capaz de abrir las puertas que la Administración le fue cerrando a sus habitantes con el paso de los años, y cómo puede hacer eso. Si es capaz de estar cerca de la población y hacer que aquellos que son excluidos del debate público sean escuchados y tenidos en cuenta en el diseño de las políticas públicas. Si es capaz de aportar información técnica para robustecer el debate, y ya no sólo mediante informes, sino en la compleja arena de los medios de comunicación masiva y las redes sociales. Ordenando y mejorando la calidad del debate sobre la marcha del gobierno, las instituciones y la satisfacción y protección de los derechos.

Si bien han pasado muchos años, es evidente que la institución como tal, sus competencias y atribuciones, aún son materia de debate por parte de la doctrina, y los distintos actores políticos. Es así que quienes ocupan el cargo de Defensor/a del Pueblo deben asumir la doble tarea de defensores/as del pueblo, y defensores/as de las atribuciones de la Defensoría del Pueblo, de manera tal que paulatinamente se vaya ampliando el reconocimiento de su legitimación activa en sede judicial; los tribunales declaren la inconstitucionalidad de aquellos artículos que limitan la competencia de la DPN en desmedro de su misión constitucional, y se genere la masa crítica necesaria para realizar las reformas -normativas y de cualquier otro tipo- que resulten consistentes con la difícil misión de proteger los derechos de la población frente a los sectores poderosos.

A su vez, sería recomendable que la DPN profundice la coordinación y articulación con otros organismos de control, Organizaciones de la Sociedad Civil, medios de comunicación y gremios (entre otros actores), con el objetivo de incrementar su posibilidad de acceder a información, difundir información y mejorar su capacidad de incidencia.

En este sentido, es importante que la DPN realice acciones tendientes a capitalizar el potencial que ofrecen las nuevas tecnologías para generar un acercamiento con el pueblo. Estas herramientas -de bajo costo y alto impacto- son claves para que la población conozca la institución, para mejorar los índices de cumplimiento de las recomendaciones, así como avanzar en la misión de facilitar la participación de la población en la solución de sus problemas, incorporándola como un actor activo de accountability social.

Para avanzar en estas cuestiones es importante que quien sea designado como Defensor del Pueblo trace un plan de acciones y actividades de largo plazo, con metas en cada uno de estos temas, de manera tal que desde las distintas áreas y direcciones establezcan sus propios planes de acción para cumplir con los objetivos establecidos. Este plan debería ser a su vez construido colectivamente, realizando audiencias públicas de amplia convocatoria, abriendo espacios participativos en las delegaciones provinciales, y a través de foros virtuales. Por otro lado, y como parte de la planificación estratégica participativa, es imprescindible que la DPN mejore los mecanismos de rendición de cuentas hacia la población, de manera tal que año tras año se pueda evaluar el cumplimiento de las distintas metas, y corroborar los avances en las cuestiones de fondo.

Por último, también es necesario recordar que en sus 20 años de existencia, la DPN ha pasado más de 5 años sin un/a titular designado. Por lo tanto también es momento de que el resto de los actores e instituciones que forman parte del engranaje institucional reflexionen y rindan cuentas sobre lo que han hecho en pos del fortalecimiento de la DPN, y los compromisos que pueden asumir de cara a los desafíos futuros.

Las necesidades y debilidades del sistema de rendición de cuentas que dieron lugar a la creación de la DPN en aquel momento siguen presentes, y el buen funcionamiento de la DPN es entonces igual de urgente, así como son urgentes las reformas legales y de cultura institucional que le permitan cumplir cabalmente con su misión.

ANEXO: BIBLIOGRAFÍA

Bidart Campos, “Manual de la Constitución Reformada”, Tomo III

Brabham, Daren “Doing Crowdsourcing Justice”, en TechPresident: <http://bit.ly/16YGYK6> (último acceso 4/9/2013),

Brabham, Daren, “Using crowdsourcing in Government”. Disponible en <http://bit.ly/12iypME> (último acceso 4/9/2013)

Cámara Arroyo, Sergio y Luna Cervantes, Eduardo: “Mejores Prácticas del Ombudsman en Iberoamérica”, publicado en España (2012) por PRADPI. Disponible en: <http://bit.ly/1cwYzOV> (último acceso 30/8/2013)

Cornejo, Carolina y Ortiz Freuler, Juan, “Planificación Participativa en la Auditoría General de la Nación Argentina”, ACIJ (2011). Disponible en <http://bit.ly/11FeVga> (último acceso 30/8/2013)

González Volio, Lorena, “The Institution of the Ombudsman. The Latin American Experience”, Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos, UNAM (2003). Disponible en <http://bit.ly/1u5y8cV> (último acceso 28/3/2014)

Ramírez-Alujas, Álvaro y Dassen, Nicolás, “Vientos de cambio: El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe”, BID (2014). Disponible en <http://bit.ly/1e4kYTI> (último acceso 28/3/2014)

Maiorano, Luis “La legitimación del Defensor del Pueblo para cuestionar judicialmente las decisiones de la administración”, publicado en la Revista de Derecho Público, editorial Rubinzal Culzoni, número 2, año 2010, página 11 a 49, Buenos Aires. Disponible en <http://bit.ly/1gbyje0> (último acceso 20/2/14)

O’Donnell, Guillermo “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política” en Revista Postdata N°6, Buenos Aires, 2000. Disponible en: <http://bit.ly/1hAmnlx>

Ortiz Freuler, Juan y Cornejo, Carolina, “Las Tecnologías de la Información y el Control Público en América Latina”, ACIJ, (2013). Disponible en <http://bit.ly/19tSyRY> (último acceso 24/2/2014)

Pegram, Thomas (2011): “Weak institutions, Rights Claims and pathways to compliance: The transformative role of the Peruvian Human Rights Ombudsman”, Oxford Development Studies, 39:02, 229-251.

Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (eds.) *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Grupo Editorial Temas, 2002. Disponible en: <http://bit.ly/1azGhye>

Peruzzotti, “The Societalization of Horizontal Accountability: Rights Advocacy and the Defensoría del Pueblo de la Nación in Argentina”, Cambridge University Press (2009). Disponible en <http://bit.ly/MfeDfG> (último acceso 18/02/14)

Ramírez, Silvina del Valle, “La Defensoría del Pueblo en Argentina: Análisis y desafíos”, INECIP, 2012. Disponible en <http://bit.ly/ljM8LpF> (último acceso 17/3/2014)

“Retos actuales de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos. A diez años de la aprobación de los Principios de París” publicado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (2004). Disponible en <http://bit.ly/l62G03p> (último acceso 17/3/2014).

Susana Y. Castañeda, “El Defensor del Pueblo en Derecho Comparado”, en Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial. Tomo 3, pg. 1098. Edición Hammurabi (2010).

Ugla, “The Ombudsman in Latin America”, Cambridge University Press (2004).

Fairstein, Carolina: “En busca de soluciones judiciales para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca Matanza-Riachuelo”, en CELS Informe Anual (2009), Disponible en <http://bit.ly/l1ebpG56> (último acceso 24/2/14).

BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA

Encuentro Nacional “El Ombudsman, Herramienta de Participación Ciudadana” (2007):
<http://bit.ly/l7STBgb>

Principios de París: <http://bit.ly/l5GBbsg>

Informes anuales de la Defensoría del Pueblo: <http://bit.ly/lamAn4x>

Biblioteca sobre Ombudsman (UNAM, MX):
<http://www.catedradh.unesco.unam.mx/BibliotecaV2/html/Ombudsman.html>

Biblioteca de Tom Pegram (investigador):
<http://tompegam.com/national-human-rights-institutions/perspectives-on-national-human-rights-institutions/>

Retos a 10 años de París
<http://www.catedradh.unesco.unam.mx/BibliotecaV2/Documentos/Ombudsman/Libros/Retos%20del%20Ombudsman.pdf>

Versión Taquigráfica Debate Parlamentario Ley 24.284

Senado 28/7/1993: <http://bit.ly/l4Ez0JR>

Diputados 17/11/1993: <http://bit.ly/l4Ez5gA>

Senado: 1/12/1993: <http://bit.ly/l554zcu>

Versión Taquigráfica Debate Parlamentario Ley 24.379

Senado: 11/5/1994: <http://bit.ly/l6ROxFW>

Diputados: 18/08/1994: <http://bit.ly/l85mTnW>

Senado 28/9/1994: <http://bit.ly/l7mZzSC>

“Guide for Ombudsman Institutions: How to Handle Complaints”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2006). Disponible en <http://bit.ly/Sbm4bA> (último acceso 28/2/2014)

“Strengthening the Ombudsman Institution in Asia: Improving Accountability in Public Service Delivery through the Ombudsman”, Varios autores, Asian Development Bank (2011). Disponible en <http://bit.ly/lhTvwtt>

Informe “Matanza-Riachuelo, la Cuenca en Crisis. Informe de Seguimiento”, publicado por la Defensoría del Pueblo el 3/5/2006. Disponible en <http://bit.ly/lo1vFdt> (último acceso 24/2/2014).

“Informe Especial sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo”, publicado por la DPN en 2003. Disponible en <http://bit.ly/lpkQGDC> (último acceso 24/2/2014)



INICIATIVA TPA

iniciativatpa.org

● abril 2014