



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



"Muchas moscas y pocos leones: La construcción de relaciones de rendición de cuentas de dos Defensorías del Pueblo Municipales."

Baumann, Ingrid G.

2012

Cita APA: Baumann, I. (2012). "Muchas moscas y pocos leones: La construcción de relaciones de rendición de cuentas de dos Defensorías del Pueblo Municipales." Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**“Muchas moscas y pocos leones:
La construcción de relaciones de rendición de cuentas de dos
Defensorías del Pueblo Municipales.”**

Tesista: Ingrid G. Baumann
Directora: Valeria A. Serafinoff

Diciembre de 2012.

*A los jóvenes científicos argentinos: compañeros, colegas, trabajadores
y aprendices del oficio de investigador.*

Agradecimientos

Este trabajo es producto de más de cuatro años de esfuerzo personal e intelectual. Sus imperfecciones y errores, como suele decirse, son de mi absoluta responsabilidad. Sin embargo, muchas personas merecen ser mencionadas ya que estuvieron a mi lado acompañándome en este proceso.

Quiero agradecerle a mi directora, Valeria Serafinoff, quien desde el momento en que aceptó el compromiso de orientar mi trabajo, nunca dejó de hacerlo con responsabilidad, respeto y paciencia. Sus detalladas lecturas, sus imprescindibles comentarios y sus contundentes observaciones, además de colaborar en la mejora de mis borradores, me transmitieron conocimientos que siempre guardaré en mi caja de herramientas. La experiencia de trabajar con ella no pudo brindarme más de lo que cualquier aprendiz espera de su maestro al formarse junto a él en el oficio compartido.

Pude llevar a cabo este trabajo gracias a la Beca Inicial financiada por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) en el marco de dos proyectos. El primero radicado en la Universidad Nacional de la Patagonia a cargo de Luis E. Salas (†) y Gabriela Dufour; y el segundo radicado en el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) a cargo de quien actualmente es mi director de beca, Oscar Oszlak. También a ellos quiero agradecerles por haberme dado la oportunidad de continuar mi formación académica en sus respectivos equipos. Especialmente le agradezco a Oscar por la paciencia ante mi casi total ausencia durante los meses previos a terminar este trabajo.

Varias personas colaboraron conmigo en diferentes etapas. Ricardo Sidicaro acompañó la formulación del proyecto de tesis y me alentó a iniciar el trabajo de campo aún cuando ni yo misma creía que podía encararlo. Daniel Cravacuore puso a mi disposición sus recursos y contactos en el nivel municipal para que pudiera acceder a información preliminar fundamental para dar los primeros pasos. Christian Scaramella sin proponérselo, me enseñó no sólo a trabajar con sistemacidad y paciencia a la hora de manipular grandes volúmenes de datos, sino también a no desesperarme frente ellos. Pedro Andrieu y Graciela Dawidowski estuvieron presente, siempre preocupados por mis avances en la Maestría. Les agradezco por su acompañamiento y por haber colaborado conmigo liberándome de mis tareas como docente en la Cátedra de Administración Pública.

Para acceder a información y contactos con informantes claves en los municipios fueron fundamentales los aportes de Javier Varani, Carlos Roberto, Leonardo Rozas y Martín Colombo; y de Celeste Vouilloud y Beatriz Arza, Defensoras del Pueblo Titulares de Vicente López y Gral. Pueyrredón respectivamente. Ambas me abrieron las puertas de las Defensorías, fueron permeables a mis recurrentes pedidos de información y a mis visitas, eliminando esa opacidad típica de la burocracia que tanto combaten. También fue de gran ayuda en la recopilación de material documental, la colaboración de la Asesoría Letrada del Honorable Concejo Deliberante de Vicente López; y de la Dirección de Comisiones y de la Biblioteca del Honorable Concejo Deliberante de Gral. Pueyrredón.

Asimismo, el trabajo de campo en Mar del Plata requirió mi presencia en esa ciudad durante varias semanas. Para ello, el “Encuentro por la Unidad Latinoamericana” colaboró en una de mis primeras visitas con la movilidad y la estadía. Luego, fui recibida por la entrañable Norma Ariella quien además de alojarme, cuidó de mí como si fuera su propia hija.

Una especial mención merece Astrid Baumann, una joven estudiante de Historia, que me asistió en varias tareas, entre ellas la carga de datos, la búsqueda de información documental y el relevamiento de medios gráficos locales. A pesar de haber colaborado conmigo por ser mi hermana, lo hizo con eficiencia, responsabilidad y demostrando gran iniciativa para resolver problemas inesperados (como por ejemplo, al intentar comunicarse en el idioma originario con la oficina del Ombudsman en Suecia).

A todos ellos les agradezco infinitamente por cada aporte, porque por mínimo que haya sido, significó un paso más para que pudiera culminar mi estudio.

Durante los últimos tres años pasé gran parte de mis días con mis compañeros del CEDES. Por tantas horas, almuerzos y charlas compartidas, quiero agradecerles a Sebastián Juncal, Laura Golbert, Marcela Amione y Guillermo Agdamus y muy especialmente a mi fiel compañera y amiga Vanesa Lerner.

También compartí varias mañanas de intensiva cursada y otras tantas reuniones nocturnas con Romina Barrios, Ricardo Papparás, Isidoro Centanni y Carina Aranda amigos que me dejó mi paso por la Maestría en Administración Pública. A ellos, a mis compañeros de la Promoción XV y Gabriela Peacock, quiero agradecerles por la buena onda y la energía siempre necesaria para superar mi letargo matutino. Asimismo, mi paso por las aulas de este país también me dejó otras valiosas amistades. La presencia cotidiana en las prolongadas cadenas de e-mails de Daiana Neri, Gabriela Almaráz, Marisol Mancini, Melina Guardamagna, Nancy Madera, Paula Bertino y Paula Ferro Ariella, ha sido fundamental para superar los obstáculos propios de la profesión que compartimos. A ellas les agradezco por enseñarme a poner en común tanto miedos como anhelos y por alegrarse con cada logro mío no sólo como si fuera propio sino también por festejarlo como si fuese una hazaña. Por último, quiero agradecer la paciencia, la preocupación y la tolerancia ante mis recurrentes ausencias, de mis amigos del “Tercer Viernes”, Daniel Galvalizi, Laura Gianazza, Leonardo Tomati, Luis Selva García, Marina Vegh y Victoria Kavanagh.

Algunos de todos estos nombres también me hicieron sentir su amistad accediendo a colaborar conmigo en la corrección de estilo de los borradores finales. Por eso también les agradezco.

Finalmente quiero agradecerle a mi familia. A mis papás Carlos y Alicia, por confiar siempre en mí. A mis hermanos Loreley, Astrid, Hernán y Érica y a mi abuela Servanda, por estar siempre conmigo y acompañarme con tanto cariño en esta etapa de mi vida. Y a mi compañero de todos los días y de todas las noches, Adrian Pietryszyn. A él le agradezco por no rendirse nunca. Por los incansables intentos de mostrarme su mundo, por rescatarme con tanto amor de mis largas horas frente a la computadora y por mantener intactas las fantasías de todo lo que nos espera juntos.

Contenidos

INTRODUCCIÓN	10
PRESENTACIÓN.....	10
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	11
¿POR QUÉ ESTUDIAR A LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO?	14
¿POR QUÉ ESTUDIAR DEFENSORÍAS DEL PUEBLO DEL NIVEL SUBNACIONAL?	16
PRECISIONES METODOLÓGICAS.	17
PRESENTACIÓN DE CONTENIDOS DE LA TESIS.	20
SECCIÓN I	23
CAPÍTULO I: LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO EN LA RELACIÓN DE RENDICIÓN DE CUENTAS.	24
1. INTRODUCCIÓN.....	24
2. ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS?	24
2.1 <i>La perspectiva democrático-institucional.</i>	27
2.2 <i>La perspectiva administrativa.</i>	29
2.3 <i>Las Defensorías del Pueblo desde cada perspectiva.</i>	32
3. LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO: EXPANSIÓN INTERNACIONAL Y SUBNACIONAL DE LA FIGURA.	35
3.1 <i>La expansión de la figura y la redefinición de su mandato.</i>	35
4. DEFINIENDO CONCEPTUALMENTE A LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO.	39
5. SUMARIO.	44
CAPÍTULO II: GESTACIÓN INSTITUCIONAL, AUTONOMÍA Y CAPACIDAD PARA CONSTRUIR RELACIONES DE RENDICIÓN DE CUENTAS.	46
1. INTRODUCCIÓN.....	46
2. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS.	46
3. GESTACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS DEFENSORÍA DEL PUEBLO E INCERTIDUMBRE POLÍTICA EN EL CUERPO LEGISLATIVO.....	48
4. LA TENSIÓN ENTRE AUTONOMÍA Y CAPACIDAD PARA CONSTRUIR RELACIONES DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO.	54
5. SUMARIO.	66
SECCIÓN II	68
CAPÍTULO III: LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO DE LOS MUNICIPIOS DE VICENTE LÓPEZ Y GRAL. PUEYRREDON.	69
1. INTRODUCCIÓN.....	69
2. RENDICIÓN DE CUENTAS Y GOBIERNOS LOCALES EN ARGENTINA.	69
2.1 <i>El conjunto de Defensorías del Pueblo Municipales.</i>	71
3. RENDICIÓN DE CUENTAS Y GOBIERNOS LOCALES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.	75
3.1 <i>Los municipios en el contexto bonaerense.</i>	75
3.2 <i>Intendentes y Concejales: las relaciones de rendición de cuentas en el nivel local bonaerense.</i>	76
4. LOS CASOS DE ESTUDIO.....	80
4.1 <i>Vicente López.</i>	80
4.2 <i>Gral. Pueyrredón.</i>	84
5. SUMARIO.	89
CAPÍTULO IV: EL PROCESO DE GESTACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO.	91
1. INTRODUCCIÓN.....	91

2. LA GÉNESIS DE LA DEFENSORÍA DE VICENTE LÓPEZ.	91
2.1 <i>El primer momento de la gestación institucional: la creación del diseño.</i>	91
2.2 <i>La segunda etapa la gestación institucional: el nombramiento del primer Defensor Titular y la puesta en funcionamiento de la Defensoría.</i>	95
3. LA GÉNESIS DE LA DEFENSORÍA DE GENERAL PUEYRREDÓN.	99
3.1 <i>El primer momento de la gestación institucional: la creación del diseño.</i>	99
3.2 <i>La segunda etapa la gestación institucional: el nombramiento del primer Defensor Titular y la puesta en funcionamiento de la Defensoría.</i>	106
4. ANÁLISIS COMPARATIVO: LA INCIDENCIA DE LA INCERTIDUMBRE POLÍTICA EN LA GESTACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO.	111
5. SUMARIO.	116

CAPÍTULO V: LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES BUROCRÁTICAS DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO MUNICIPALES..... 118

1. INTRODUCCIÓN.....	118
2. LA DEFENSORÍA DE PUEBLO DE VICENTE LÓPEZ.	118
2.1 <i>La estructura organizacional interna.</i>	119
2.2 <i>Los procedimientos de gestión de los recursos humanos.</i>	120
2.3 <i>El talento Intelectual del conjunto de agentes públicos.</i>	122
3. LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE GRAL. PUEYRREDÓN.	125
3.1 <i>La estructura organizacional interna.</i>	126
3.2 <i>Los procedimientos de gestión de los recursos humanos.</i>	128
3.3 <i>El talento Intelectual del conjunto de agentes públicos.</i>	129
4. ANÁLISIS COMPARATIVO: LA INCIDENCIA DE LA AUTONOMÍA INICIAL EN EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES BUROCRÁTICAS.	131
5. SUMARIO.	137

CAPÍTULO VI: LAS CAPACIDADES PARA CONSTRUIR RELACIONES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO. 138

1. INTRODUCCIÓN.....	138
2. LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VICENTE LÓPEZ.	138
2.1 <i>La capacidad de captación de la información.</i>	138
2.2 <i>La capacidad para realizar actuaciones.</i>	141
2.3 <i>La capacidad para el dictado de resoluciones.</i>	150
2.4 <i>La capacidad de comunicación de las actuaciones.</i>	152
3. LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE GRAL. PUEYRREDÓN.	155
3.1 <i>La capacidad de captación de la información.</i>	155
3.2 <i>La capacidad para realizar actuaciones.</i>	158
3.3 <i>La capacidad para el dictado de las resoluciones.</i>	165
3.4 <i>La capacidad para comunicar los resultados de las actuaciones.</i>	167
4. ANÁLISIS COMPARATIVO: LA INCIDENCIA DEL GRADO DE DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES BUROCRÁTICAS EN LA CAPACIDAD RELACIONAL DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO.	170
5. SUMARIO.	175

CONCLUSIONES 177

1. TENSIÓN ENTRE AUTONOMÍA Y CAPACIDAD RELACIONAL: LA TIPOLOGÍA DE DEFENSORÍAS DEL PUEBLO....	180
2. ALGUNAS REFLEXIONES PARA EL DESARROLLO DE UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN SOBRE RENDICIÓN DE CUENTAS ASIGNADA EN EL NIVEL SUBNACIONAL.	184
3. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA.	190

BIBLIOGRAFÍA 198

ANEXO METODOLÓGICO 209

ANEXOS 216

Listado de tablas

CUADRO I.1 PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA-INSTITUCIONAL: MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS.	28
CUADRO I.2 PERSPECTIVA ADMINISTRATIVA: MECANISMOS DE RESPONSABILIZACIÓN POR FORMA DE CONTROL.	30
CUADRO I.3 AGENCIAS DE ACCOUNTABILITY HORIZONTAL CON MANDATO ESPECÍFICO (AHME).	33
CUADRO I.4 CLASIFICACIÓN DE TIPO DE MECANISMOS DE RESPONSABILIZACIÓN SOCIAL.	35
CUADRO II.1 COMPONENTES DEL NIVEL INICIAL DE AUTONOMÍA DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO (AUTONOMÍA DE ORIGEN).	53
CUADRO II.2 COMPONENTES DE LA CAPACIDAD BUROCRÁTICA DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO (AUTONOMÍA BUROCRÁTICA).	59
CUADRO II.3 CAPACIDADES RELACIONALES: PRÁCTICAS DE EXIGIBILIDAD DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO	
CUADRO II.4 CAPACIDAD RELACIONAL: ATRIBUTOS DE LA ESTRATEGIAS DE EXIGIBILIDAD DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO.	64
CUADRO II.5 COMPONENTES DE LA CAPACIDAD RELACIONAL DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO.	65
CUADRO IV.1 GESTACIÓN INSTITUCIONAL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VICENTE LÓPEZ.	99
CUADRO IV.2 GESTACIÓN INSTITUCIONAL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE GRAL. PUEYRREDÓN.	110
CUADRO IV.3 COMPONENTES DEL NIVEL INICIAL DE AUTONOMÍA (AUTONOMÍA DE ORIGEN) DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO DE VICENTE LÓPEZ Y GRAL. PUEYRREDÓN. COMPARATIVO.	116
CUADRO V.1 CAPACIDADES BUROCRÁTICAS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VICENTE LÓPEZ.	125
CUADRO V.2 CAPACIDADES BUROCRÁTICAS DE LAS DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE GRAL. PUEYRREDÓN. ...	131
CUADRO V.3 IMPACTO DEL NIVEL INICIAL DE AUTONOMÍA EN EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES BUROCRÁTICAS DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO DE VICENTE LÓPEZ Y GRAL. PUEYRREDÓN. COMPARATIVO.	136
CUADRO VI.1 CAPACIDAD DE ACTUACIÓN. PRÁCTICAS Y ESTRATEGIAS PREDOMINANTES DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VICENTE LÓPEZ.	150
CUADRO VI.2 CAPACIDAD PARA CONSTRUIR RELACIONES DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VICENTE LÓPEZ.	153
CUADRO VI.3 CAPACIDAD DE ACTUACIÓN. PRÁCTICAS Y ESTRATEGIAS PREDOMINANTES DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE GRAL. PUEYRREDÓN.	165
CUADRO VI.4 CAPACIDAD PARA CONSTRUIR RELACIONES DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE GRAL. PUEYRREDÓN.	167
CUADRO VI.5 CAPACIDAD PARA CONSTRUIR RELACIONES DE RENDICIÓN DE CUENTAS. COMPARATIVO.	174
FIGURA I.1 DOBLE ROL DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO EN LA RELACIÓN DE RENDICIÓN DE CUENTAS. ...	32
FIGURA II.1 GRADO DE INCERTIDUMBRE POLÍTICA DEL CONTEXTO DE GESTACIÓN INSTITUCIONAL.	52
FIGURA II.2 TENSIÓN ENTRE AUTONOMÍA Y CAPACIDAD RELACIONAL DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO.	55
FIGURA II.3 PROCESO DE ACTUACIÓN DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO.	60
FIGURA V.1 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL INTERNA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VICENTE LÓPEZ. AÑO 2010	
FIGURA V.2 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL INTERNA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE GRAL. PUEYRREDÓN. AÑO 2010	
FIGURA V.2 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL INTERNA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE GRAL. PUEYRREDÓN. AÑO 2010	120
FIGURA V.2 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL INTERNA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE GRAL. PUEYRREDÓN. AÑO 2010	124
FIGURA C.1 TIPOLOGÍA DE LAS DEFENOSORÍAS DEL PUEBLO. DEFINICIÓN DE LOS CASOS DE VICENTE LÓPEZ Y GRAL. PUEYRREDÓN	
FIGURA C.1 TIPOLOGÍA DE LAS DEFENOSORÍAS DEL PUEBLO. DEFINICIÓN DE LOS CASOS DE VICENTE LÓPEZ Y GRAL. PUEYRREDÓN	184
GRÁFICO I.1 EXPANSIÓN DE LA FIGURA DEL OMBUDSMAN EN EL MUNDO.	37
GRÁFICO III.1 DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO EN EL NIVEL SUBNACIONAL (PROVINCIAS Y MUNICIPIOS).	73
GRÁFICO V.1 EVOLUCIÓN DE LA MAGNITUD DEL APARATO DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE GRAL. PUEYRREDÓN. (CANTIDAD DE EMPLEADOS). 2003-2010.	127
GRÁFICO VI.1 EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE EXPEDIENTES ABIERTOS SEGÚN LA ZONA DE RESIDENCIA DE LOS DEMANDANTES. DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VICENTE LÓPEZ (1999-2010).	139
GRÁFICO VI.2 EVOLUCIÓN DEL PROMEDIO MENSUAL DE EXPEDIENTES. DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VICENTE LÓPEZ (1999-2010).	140

GRÁFICO VI.3 PORCENTAJE DE RESOLUCIONES SEGÚN LA CUESTIÓN ABORDADA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VICENTE LÓPEZ (1999-2010).....	141
GRÁFICO VI.4 PORCENTAJE DE RESOLUCIONES SEGÚN EL AGENTE CON EL CUAL SE CONSTRUYE LA RELACIÓN DE CUENTAS. DEFENSORÍA DEL PUEBLO VICENTE LÓPEZ (1999-2010).....	143
GRÁFICO VI.5 PORCENTAJE DE RESOLUCIONES SEGÚN EL TIPO DE AGENTE NO MUNICIPAL CON CUAL SE CONSTRUYE LA RELACIÓN DE RENDICIÓN DE CUENTAS. DEFENSORÍA DEL PUEBLO (1999-2010).....	146
GRÁFICO VI.6 PORCENTAJE DE RESOLUCIONES SEGÚN EL TIPO DE ACTOR QUE INICIA LA ACTUACIÓN. DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VICENTE LÓPEZ (1999-2010).....	149
GRÁFICO VI.7 EVOLUCIÓN DEL PROMEDIO MENSUAL DE RESOLUCIONES. DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VICENTE LÓPEZ (1999-2010).....	151
GRÁFICO VI.8 PORCENTAJE DE RESOLUCIONES SEGÚN EL CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN. DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VICENTE LÓPEZ (1999-2010).....	152
GRÁFICO VI.9 PORCENTAJE DE RECOMENDACIONES SEGÚN EL ACTOR QUE INICIA LA ACTUACIÓN. DEFENSORÍA DEL PUEBLO GRAL. PUEYRREDÓN (2003-2010).....	156
GRÁFICO VI.10 EVOLUCIÓN DE LOS PROMEDIOS MENSUALES DE PERSONAS ATENDIDAS Y ACTUACIONES INICIADAS. DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE GRAL. PUEYRREDÓN POR AÑO (2003-2010).....	157
GRÁFICO VI.11 PORCENTAJE DE RECOMENDACIONES SEGÚN LA CUESTIÓN ABORDADA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO GRAL. PUEYRREDÓN (2003-2010).....	158
GRÁFICO VI.12 PORCENTAJE DE RECOMENDACIONES POR TIPO DE ACTOR DEMANDADO. DEFENSORÍA DEL PUEBLO GRAL. PUEYRREDÓN (2003-2010).....	160
GRÁFICO VI.13 EVOLUCIÓN DEL PROMEDIO MENSUAL DE RECOMENDACIONES EMITIDAS. DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE GRAL. PUEYRREDÓN POR AÑO (2003-2010).....	166
GRÁFICO VI.14 PORCENTAJE DE RECOMENDACIONES SEGÚN CONTENIDO DE LA RECOMENDACIÓN. DEFENSORÍA DEL PUEBLO GRAL. PUEYRREDÓN (2003-2010).....	167

ANEXO I.1 CANTIDAD DE PAÍSES CON PRESENCIA DE OFICINAS DEL OMBUDSMAN POR NIVEL JURISDICCIONAL	216
ANEXO I.2 CANTIDAD DE OFICINAS DEL OMBUDSMAN POR NIVEL JURISDICCIONAL.	216
ANEXO I.3 CANTIDAD DE OFICINAS DEL OMBUDSMAN (Y SIMILARES) POR NIVEL JURISDICCIONAL (PAÍSES CON EXPANSIÓN HACIA EL NIVEL SUBNACIONAL).....	217
ANEXO III.1 DATOS GENERALES. POR MUNICIPIO. AÑO 2010	218
ANEXO III.2 INDICACIONES DE VULNERABILIDAD SOCIAL. POR MUNICIPIO. AÑO 2001	218
ANEXO III.3 DATOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES. POR MUNICIPIO. AÑO 2001.....	219
ANEXO III.4 HOGARES CON PRIVACIÓN MATERIAL POR LOCALIDAD. MUNICIPIO DE VICENTE LÓPEZ. AÑO 2001	218
ANEXO III.5 HOGARES CON PRIVACIÓN MATERIAL POR LOCALIDAD. MUNICIPIO DE GRAL. PUEYRREDÓN. AÑO 2011	220
ANEXO III.6 EVOLUCIÓN DE LA DEPENDENCIA FINANCIERA (INGRESO DE OTRAS JURISDICCIONES SOBRE INGRESO TOTAL) DEL MUNICIPIO	220
ANEXO III.7 EVOLUCIÓN DE LA DEPENDENCIA FINANCIERA DEL MUNICIPIO DE GRAL. PUEYRREDÓN. SERIE 1999-2010	221
ANEXO III.8 ¿SE INFORMA POR MEDIO DE PERIÓDICOS O CANALES LOCALES? PARTIDO DE VICENTE LÓPEZ. 1996	221
ANEXO III.9 ¿LE INTERESAN LAS CUESTIONES MUNICIPALES? PARTIDO DE VICENTE LÓPEZ. 1996	222
ANEXO III.10 OPINIÓN SOBRE EL CONCEJO DELIBERANTE DEL PARTIDO DE VICENTE LÓPEZ. 1996.....	222
ANEXO III.11 ¿SABE CUÁL ES EL NOMBRE DEL INTENDENTE LOCAL? ¿PUEDE MENCIONARLO? PARTIDO DE VICENTE LÓPEZ. 1996.....	223
ANEXO III.12 OPINIÓN CIUDADANA SOBRE EL INTENDENTE DEL PARTIDO DE VICENTE LÓPEZ. 1996	223
ANEXO III.13 ¿PODRÁ MEJORARSE LA CALIDAD DE LA POLÍTICA Y LAS INSTITUCIONES EXIGIENDO PERIÓDICAMENTE RENDICIÓN DE CUENTAS A LOS GOBERNANTES? AÑO 2009. PORCENTAJES.....	223
ANEXO III.14 PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN SEGÚN FORMA DE EXIGIR RENDICIÓN DE CUENTAS QUE UTILIZA. MUNICIPIO DE GRAL. PUEYRREDÓN. 2009.....	224
ANEXO III.15 ¿EN QUÉ MEDIDA CREE QUE LOS HABITANTES DEL GRAL. PUEYRREDÓN EXIGEN QUE SUS DERECHOS SEAN RESPETADOS POR LAS AUTORIDADES? AÑO 2009. PORCENTAJES	224
ANEXO III.16 PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN SEGÚN CONOCIMIENTO DE LA FORMA DE EXIGIR RENDICIÓN DE CUENTAS. MUNICIPIO DE GRAL. PUEYRREDÓN. 2009.....	225
ANEXO III.17 PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE UTILIZA LOS MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS QUE UTILIZA. MUNICIPIO DE GRAL. PUEYRREDÓN. 2009.....	225

ANEXO IV.1 COMPOSICIÓN DEL HCD DEL MUNICIPIO DE VICENTE LÓPEZ (CANTIDAD DE BANCAS POR PARTIDO O COALICIÓN POR PERÍODO. SERIE 1991-2011)	226
ANEXO IV.2 COMPOSICIÓN DEL HCD DEL MUNICIPIO DE VICENTE LÓPEZ 1983-2011	226
ANEXO IV.3 COMPOSICIÓN DEL HCD DEL MUNICIPIO DE GRAL. PUEYRREDÓN (CANTIDAD DE BANCAS POR PARTIDO O COALICIÓN POR PERÍODO. SERIE 1991-2011)	227
ANEXO IV.4 COMPOSICIÓN DEL HCD DEL MUNICIPIO DE GRAL. PUEYRREDÓN. 1983-2011	227
ANEXO V.1 MAGNITUD DEL APARATO DE LA MUNICIPALIDAD DE VICENTE LÓPEZ. AÑO 2010.	228
ANEXO V.2 MAGNITUD DEL APARATO DE LA MUNICIPALIDAD DE GRAL. PUEYRREDÓN. AÑO 2010.	228
ANEXO V.3 CANTIDAD DE EMPLEADO POR CADA 100 HABITANTES. MUNICIPIO DE VICENTE LÓPEZ Y DE GRAL. PUEYRREDÓN. COMPARATIVO. AÑO 2010.....	229
ANEXO V.4 TIPO DE VINCULACIÓN LABORAL CON EL MUNICIPIO DE LOS EMPLEADOS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VICENTE LÓPEZ. AÑO 2010.	229
ANEXO V.5 MODALIDAD DE ACCESO AL PUESTO DE LOS EMPLEADOS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VICENTE LÓPEZ. AÑO 2010.....	229
ANEXO V.6 ANTIGÜEDAD EN EL PUESTO DE LOS EMPLEADOS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VICENTE LÓPEZ. AÑO 2010	230
ANEXO V.7 MÁXIMO NIVEL DE INSTRUCCIÓN ALCANZADO POR LOS EMPLEADOS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VICENTE LÓPEZ. AÑO 2010.	230
ANEXO V.8 NIVEL DE INSTRUCCIÓN ALCANZADO POR LOS EMPLEADOS QUE TERMINARON EL SECUNDARIO. DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VICENTE LÓPEZ. AÑO 2010.	230
ANEXO V.9 ¿HA REALIZADO ALGUNA ACTIVIDAD DE CAPACITACIÓN DESDE SU INGRESO A LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO? DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VICENTE LÓPEZ. AÑO 2010	231
ANEXO V.10 ¿QUÉ FUE LO QUE MOTIVÓ QUE DECIDA CAPACITARSE? DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VICENTE LÓPEZ. AÑO 2010.	231

INTRODUCCIÓN

*"Puede ser cierto, como los críticos dicen, que esta oficina
no esté muy bien equipada para cazar leones,
pero puede ciertamente aplastar muchas moscas."
(Donald Rowat, 1973)*

Presentación.

Esta tesis es el producto final del proceso iniciado en 2008 cuando comencé a cursar la Maestría en Administración Pública. Para poder realizarla fue fundamental el financiamiento que obtuve por medio de la Beca de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT), no porque sólo significó un importante aporte económico, sino también la oportunidad para acercarme al estudio de fenómenos vinculados con las políticas públicas locales.

El primer tramo de mi beca lo dediqué a estudiar el proceso de descentralización y las innovaciones en la gestión de los municipios de la provincia de Chubut en el marco de un proyecto radicado en la Universidad Nacional de la Patagonia. Esta primera etapa me valió para explorar el campo de los fenómenos típicos del aparato público municipal y de la diversidad de los contextos sociales, regionales, políticos y normativos en los que se enmarca. Luego, hacia fines del año 2009, comencé a desempeñarme en otro proyecto radicado en el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) cuyo objetivo era estudiar la relación entre estado, ciudadanía y democracia en el nivel municipal. La dedicación que mis tareas me requerían, me llevó a la decisión de inscribir mi proyecto de tesis en la propuesta general del mencionado proyecto. La permanente cercanía con la temática de la democracia a nivel local, me facilitó la exploración en profundidad del campo temático y me permitieron dirigir gradualmente el foco de mi estudio hacia los temas vinculados con las acciones de *rendición de cuentas (accountability)* de los funcionarios y políticos.

Mi mirada del estado, la administración y las políticas públicas siempre fue una mirada desde la academia. Sin embargo, mi paso por algún ministerio como pasante flexibilizada me dejó algunas experiencias a partir de las cuales entendí que más que identificar los innumerables problemas, déficits e irregularidades, mi aporte como investigadora debía tratar de orientarse hacia la comprensión de por qué ocurren tales situaciones y cómo es que a pesar de ellas, emergen otras en las que claramente hay creación de valor público.

Así concluí que preguntarse por el desempeño de los entes públicos persiguiendo austeras y efectistas medidas de rendimiento de los organismos o de éxito de las políticas, es una tarea que sin ser simple, muchas veces nos da respuestas parciales, o en el mejor de los casos, nos aportan datos sólo para un diagnóstico. Por el contrario, indagar en el trasfondo político e histórico que llevó a que se tomaran determinadas decisiones al interior del aparato público, supone evidenciar fenómenos que aportan algo más que un análisis aséptico. Es por eso, que en esta tesis he decidido abordar la dimensión administrativa de los organismos públicos

desde una mirada atravesada por la dimensión política. No desconozco que las cuestiones de orden normativo, financiero u organizacional, son fundamentales para comprender los fenómenos actuales del aparato público, sin embargo, por mi formación como politóloga y por mis intereses personales, no he logrado correrme de un enfoque que se preocupe por indagar en los problemas políticos, conflictos, disputas y acuerdos, siempre presentes entre los actores que conforman el aparato público y que dan vida al Estado.

Es por eso que he decidido poner el foco de mi estudio en la relación entre la dimensión política-partidaria y la dimensión administrativa de la creación de un tipo de organismo, la Defensoría del Pueblo, que en general ha sido poco estudiado en la literatura dedicada a la administración y el control público y que a pesar de sus particularidades, su estudio puede llevarnos a evidenciar algunos de los problemas presentes en el origen de las instituciones de control y rendición de cuentas.

En función de lo planteado anteriormente mi propósito no sólo es formular algunas reflexiones teóricas alternativas para abordar la relación entre política y rendición de cuentas, sino también hallazgos que colaboren con el fortalecimiento de estas instituciones.

Planteamiento del problema.

Tópicos como la participación ciudadana, el acceso a la información, la transparencia en la gestión, entre otros, han sido abordados fuertemente por las diferentes corrientes de estudio preocupadas por la democracia y la gestión pública en el nivel local. Desde diferentes ángulos algunas de sus conclusiones suelen aproximarse a los bordes de los problemas de rendición de cuentas. El trabajo que aquí presento pretende echar luz sobre esta dimensión, no desde el estudio de mecanismos de gestión que indirectamente se ocupan de la rendición de cuentas, sino desde la indagación en el funcionamiento de un organismo que específicamente ha sido creado para exigirla.

Esta tesis se propone estudiar el desarrollo de las capacidades para construir relaciones de rendición de cuentas de las Defensorías del Pueblo, a partir del abordaje de dos Defensorías Municipales ubicadas en dos partidos de la Provincia de Buenos Aires.

Las Defensorías del Pueblo son un tipo de agencia autónoma de dirección unipersonal, legitimada por un Cuerpo Legislativo para el ejercicio del mandato específico de exigir al estado rendición de cuentas sobre su acciones en la protección y defensa de los derechos e intereses ciudadanos. Para ello, está autorizada a denunciar, investigar y supervisar las acciones u omisiones del poder público (o de organismos no estatales en ejercicio de funciones públicas) que se presuman como violatorias de los mismos. Debido a que sus actuaciones revisten un carácter no vinculante, muy habitualmente se ve obligada a entablar estrategias de persuasión, de vinculación con la ciudadanía y de promoción de derechos para cumplir su mandato.

La rendición de cuentas necesariamente supone una relación constituida, por lo menos, entre dos actores. Esto es así porque la naturaleza de la rendición de

cuentas es *relacional*¹ y por lo tanto para que exista, depende tanto de quien cuestiona (principal) como de quien responde (agente) (Przeworski, 1998). Asimismo, el vínculo establecido también supone, autoridad de quien exige y obligatoriedad de quien rinde cuentas, motivo por el cual se sostiene necesariamente en la posibilidad de imponer la exigencia a través de la presunción de amenaza de sanciones (Schedler, 1999).

Por otra parte, para la construcción de relaciones de rendición de cuentas, las Defensorías tienen asignado un mandato que tiene características particulares que están determinadas por:

- El doble rol que cumplen como *agencias de accountability horizontal con mandato específico* y como *mecanismos de responsabilización por control social*.
- La tensión, inherente a su funcionamiento, entre el resguardo de su autonomía y la construcción de capacidad para exigir rendición de cuentas.

En primer lugar, si bien el origen moderno de las Defensorías del Pueblo data de las divergencias entre el Parlamento sueco y la Monarquía en el siglo XIX, esta institución se ha expandido contemporáneamente a gran parte de los regímenes políticos modernos fundados formalmente en los principios del estado de derecho. A lo largo de esa expansión, su mandato fue transformándose de acuerdo con el contexto histórico. En la actualidad, en nuestro país y en otros de América Latina, el mandato específico de las Defensorías del Pueblo se caracteriza por el cumplimiento tanto de la función de exigir directamente al poder, como de mediar entre la sociedad y el poder.

La exigibilidad² como propiedad de su mandato es consecuencia de la *relación fiduciaria* (De Vergottini, 1983) establecida con el Cuerpo Legislativo, en cuyo seno además de decidir la asignación de la función de control del Ejecutivo, se fija el diseño institucional que regula sus facultades, el alcance de las mismas y su estructura organizacional básica y por medio del cual se declara su autónoma. Asimismo también es quien formula e implementa el proceso de selección de los Titulares del organismo. La mediación como segunda propiedad del mandato de las Defensorías, constituye una más de las formas a través de las cuales el estado incorpora a la ciudadanía en el control de las políticas públicas. Su objetivo es el fomento de la igualdad en el acceso a la justicia a través de la disponibilización de instrumentos para que la ciudadanía demande la protección de sus derechos e intereses cuando los considera vulnerados. Como institución mediadora otorga una cierta voz y una cierta potestad indirecta a quienes de otro modo, a través de los

¹ Coincidimos con Fox (2006:36, 41) cuando afirma que la rendición de cuentas es inherentemente relacional, y que nunca es absoluta sino relativa. Al respecto cabe mencionar que O'Donnell (2004: 28) define a la rendición de cuentas horizontal como una interacción legalmente fundada y activada entre agencias estatales en vista de acciones u omisiones presumiblemente ilegales (transgresión o corrupción).

² La *justiciabilidad o exigibilidad judicial* supone una técnica de garantía del cumplimiento de las obligaciones que se desprenden de todo derecho. Este principio obliga al estado a encargarse no sólo del fortalecimiento de los sistemas de administración de justicia, sino también de la creación de instrumentos de tutela de derechos, del tipo de las Defensorías del Pueblo (Abramovich, 2006: 47). Asimismo, también supone la posibilidad de que cualquier persona o grupo de personas dirija un reclamo ante una autoridad independiente para que haga cumplir la ley o impute reparaciones por el incumplimiento de la vigencia de cualquier derecho (Abramovich & Pautassi, 2006: 20-21). Por otra parte, el principio de exigibilidad, puesto al servicio directa o indirectamente de la ciudadanía, permite que se pueda asegurar la calidad y la oportunidad de las prestaciones, junto con el acceso efectivo a ellas (Cunill, 2010).

medios usuales de control de y en la administración pública, podrían no tener acceso eficaz al control del poder (Gordillo, 2005: 6).

En segundo lugar, tanto para exigir como para mediar, el estado, a través de las Legislaturas, le otorga a las Defensorías garantías para resguardar su autonomía y un amplio repertorio de competencias, pero no le asigna la facultad de imponer sanciones formales. En consecuencia, la amenaza de sancionar cuestionamientos no escuchados sólo se limita a sanciones reputacionales o simbólicas. En este sentido, el carácter no punitivo ha sido interpretado como un atributo que haría de la Defensoría del Pueblo una institución *light* ya que no sólo afectaría su capacidad de exigir, sino también reduciría su capacidad para vincularse con actores no estatales, debido a los incentivos negativos que su “debilidad” podría generar en la participación ciudadana (Smulovitz, 1997: 177).

De lo anterior se desprende que para poder demandar rendición de cuentas, no tienen otra opción que tratar de construir vínculos de exigibilidad y mediación, por medio de estrategias de acuerdo y negociación que le permitan persuadir a sus interlocutores para que estos cambien sus comportamientos o colaboren. Un primer interrogante que nos surge casi inmediatamente es: en estas condiciones ¿cómo hacen para cumplir su mandato? Específicamente, nos preguntamos de qué manera logran alcanzar este doble propósito en el cual, por un lado, deben influir en los actores a los que tienen control para que rindan cuentas y al mismo tiempo, evitar ser influidos y mantener su autonomía al resguardo de intereses particulares. En el mismo sentido, cabe preguntarse qué contextos político-institucionales son más propicios para que logren efectivamente sortear esta inherente tensión.

En este sentido, el problema de investigación de este trabajo será abordado a partir de la *indagación en las condiciones bajo las que el Cuerpo Legislativo acuerda un diseño institucional que dota a la Defensoría con atributos que le permitan iniciar sus actividades con autonomía*; y del *análisis de la incidencia del nivel inicial de autonomía en las posibilidades de que las Defensorías desarrollen posteriormente estrategias que les permitan sortear la tensión autonomía-capacidad relacional*.

La estrategia definida para alcanzar estos objetivos la formulamos en dos pasos: el primero consiste en abordar la tensión *autonomía-capacidad relacional* como dos planos analíticos empíricamente interrelacionados pero teóricamente desagregados. El segundo implica incorporar variables netamente políticas para explicar la incidencia de la formulación e implementación del diseño institucional en el desarrollo asumido por las capacidades de las Defensorías.

Existe un importante cuerpo de literatura que se ha propuesto analizar en términos de *capacidades estatales* las dos dimensiones que caracterizan esta tensión. Esta perspectiva se sustenta en una concepción *agencial* del estado. A partir de ella sostenemos que el estado no sólo es “lo que hace”, sino también “lo que es capaz de hacer” y afirmamos que esta capacidad no puede caracterizarse únicamente a partir del análisis de la estructura burocrática sino que se requiere la indagación en el tipo de relaciones que establece con otros actores. En este sentido, entendemos a las Defensorías del Pueblo como organizaciones burocráticas (que cumplen objetivos y disponen de una serie de mecanismos para lograrlos) y como configuraciones de acciones y estrategias (que influyen en los significados y modos

de actuar de grupos políticos y sociales). Asimismo, siguiendo el argumento que plantea que la capacidad de un organismo público se define en relación a las funciones que debe cumplir, la especificidad de la capacidad de las Defensorías estaría dada por su mandato asignado (exigir rendición de cuentas). En función del abordaje teórico que proponemos para el análisis de la *tensión autonomía-capacidad relacional* distinguimos entre la dimensión de las capacidades burocráticas (autonomía por desarrollo burocrático) y la dimensión de las capacidades relacionales (capacidad para construir relaciones de rendición de cuentas).

Por otra parte, consideramos necesario incorporar variables que caractericen el contexto político en el cual se desarrollan las capacidades de las Defensorías. La formulación e implementación de toda política pública depende de los gobiernos, del juego entre gobierno y oposición y de las propias configuraciones partidarias. Ignorar los orígenes propiamente políticos de las políticas públicas es omitir cómo y por qué algunas capacidades se despliegan más fácilmente para ejecutar algunas acciones y no otras (Rodríguez Gustá, 2007: 103). En el caso de las Defensorías del Pueblo, las variables políticas que nos permitirán explicar el desarrollo de las capacidades (tanto burocráticas como relacionales) son aquellas vinculadas a las contingencias del proceso político presentes durante la gestación legislativa, es decir, durante los debates al interior del Cuerpo Deliberativo, sostenidos para acordar la creación de las Defensorías del Pueblo. Su gestación constituye uno de los momentos de la formulación de la “política de rendición de cuentas” del municipio, en el cual específicamente se pone manifiesto la incidencia de los acuerdo y conflictos propios del seno legislativo en el diseño institucional resultante.

¿Por qué estudiar a las Defensorías del Pueblo?

Considero que el abordaje de las Defensorías del Pueblo como objeto de estudio abre la posibilidad de analizar la relación entre su desempeño institucional y el contexto político y a partir de ella elaborar algunos aportes sobre los problemas en la dimensión de la rendición de cuentas del régimen político, sobre el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas en nuestro país y específicamente sobre el funcionamiento de las Defensorías del Pueblo.

En primer lugar, la literatura es coincidente en observar que aún hoy los países latinoamericanos son deudores en materia de fortalecimiento de la dimensión horizontal de la accountability. Podemos clasificar las distintas explicaciones que se dieron a este problema de acuerdo a si interpretaron como un problema de *democratización del régimen político* o como un problema de *burocratización del estado* (Mazzuca, 2007). Dentro del primer grupo, encontramos una serie de estudios, herederos de las primeras investigaciones sobre los procesos de transición y consolidación democrática que definen la ausencia y las dificultades de los mecanismos de exigibilidad y rendición de cuentas como problemas causados por la baja calidad de los regímenes políticos, cuestión que afectaría directamente sus niveles de *democratización*. Desde este punto de vista, la ausencia de un sistema legal eficiente y eficaz sería consecuencia de la escasa capacidad que tiene el estado para democratizar a su sociedad (O'Donnell, 2004, 2008). Dentro del segundo grupo, encontramos los estudios que considera que dichos problemas no responden a déficits de democratización sino de burocratización. Argumentan que la democratización sería un proceso que refiere a la dimensión del acceso al poder

(v.g. mecanismos electorales), mientras que el segundo estaría vinculado con el ejercicio del poder. Siguiendo esta explicación, el hecho de no contar con adecuados mecanismos para exigir a los gobernantes que rindan cuentas o para demandar respeto por los derechos ciudadanos, tendría que ver con cómo el estado dispone sus recursos, normas, procedimientos y estructuras para hacerlo. En este sentido, consideramos que el estudio del funcionamiento de los organismos diseñados para exigir rendición de cuentas no sólo puede acercar respuestas alternativas a las ya brindadas por los estudios mencionados³ sino también algunas reflexiones que permitan echar luz sobre las causas de los problemas estructurales de rendición de cuentas en Argentina.

En segundo lugar, los problemas de accountability horizontal, también han sido abordados por estudios que se abocaron al análisis de distintos aspectos del funcionamiento de las instituciones específicamente creadas para atenderlos. En relación a la accountability horizontal de balance, encontramos que en general, el interés académico sobre este tipo de problemas se orientó principalmente hacia la burocratización del Poder Ejecutivo, por ser el encargado de la administración del estado. Por otra parte, no tan recientemente emergieron estudios que pusieron el foco sobre la denominada “reforma judicial” (Acuña & Alonso, 2001; Acuña, 2002; Smulovitz & Urribarri, 2008). Estos trabajos pusieron de manifiesto la necesidad de mejorar las debilidades estructurales de los sistemas legales no sólo de nuestro país sino de América Latina (O'Donnell, 1998) a partir del análisis del desempeño de los poderes judiciales y de las dinámicas institucionales arraigadas históricamente en este poder del estado. Sin embargo hasta el momento, los problemas de burocratización del Poder Legislativo y de las agencias del tipo de las Defensorías del Pueblo, han captado la atención de los especialistas en escasas oportunidades.⁴

En relación a la accountability asignada, los trabajos se concentraron principalmente en organismos del nivel nacional tales como los Tribunales de Cuentas, las Auditorías Generales o el Ministerio Público y en menor medida en organismo de los niveles subnacionales.⁵ Estos trabajos, si bien han aportado conclusiones generales y hallazgos relativos al funcionamiento de los institutos no se han dedicado a vincular la dimensión administrativa con la dimensión política. En este sentido, consideramos que la mirada que proponemos, aproxima nuevas explicaciones sobre las causa de los problemas de funcionamiento de los institutos específicamente creados para exigirla.

En tercer lugar, esta tesis se propone satisfacer un déficit de la literatura sobre administración pública en nuestro país, debido a que aún no se ha considerado a las Defensorías del Pueblo como un objeto de estudio propio del campo. En nuestro país, si bien algunos especialistas reconocen el rol clave de la Defensoría Nacional como parte del entramado de instituciones de control y regulación de los servicios

³ Dentro del primer conjunto de estudios encontramos los siguiente: O'Donnell & Schmitter (1986); O'Donnell (1992, 1993, 1998, 2002, 2003); Weffort (1993); Schedler, Diamond, Plattner (1999); Smulovitz & Peruzzotti (2000, 2002); Diamond & Morlino (2005); Whitehead (2002); Gibbson (2005); Vargas Culler (2008); Behrend (2010). Dentro del Segundo conjunto, existe una menos abundante literatura que se ha dedicado a incorporar otras explicaciones: Mazzuca (2007); Mancini (2011).

⁴ Al respecto cabe mencionar los trabajos de Smulovitz (1997, 2002) en los cuales, a partir del interés sobre los procesos de judicialización de los conflictos sociales, se analizan algunos datos sobre el desempeño de la Defensoría del Pueblo Nacional.

⁵ Algunos de los aportes sobre el nivel nacional que registramos son: González (1999); Groisman & Lerner (2000); Cavalcanti & Sadek (2002); Lerner (2005); Galván (2005); Goransky (2010). Sobre el nivel subnacional revisamos los trabajos de Peralta Napoli (1999); Santiso (2004); Atchabahian (2006); Rivenbank (2005).

públicos privatizados (López & Felder, 1999; Oszlak & Felder, 1998; Serafinoff, 2010), son muy pocos los trabajos que indagaron en las condiciones políticas e institucionales en las que desarrolló tal papel (Lopreite, 1999).

Por último cabe mencionar que la literatura sobre las Defensorías del Pueblo (y similares) a nivel mundial es muy abundante. La mayoría de los estudios provienen del campo del Derecho, con lo cual sus preocupaciones se centraron en brindar amplias descripciones de sus competencias, facultades y procedimientos, muy ligadas a la dimensión legal-institucional. Asimismo, se ha elaborado otro conjunto de aportes producidos por quienes se han desempeñado como funcionarios de las Defensorías, por lo tanto, se caracterizan por ser fuertemente testimoniales y prescriptivos. Por último, podemos mencionar algunos trabajos que problematizaron el rol de la institución incorporando otras dimensiones analíticas (histórica, sociológica, etc.)⁶

Con el correr del tiempo, los aportes se fueron complejizando a medida que las instituciones ampliaban sus tareas y estructuras. Los países noratlánticos fueron pioneros en abandonar los análisis normativos para pasar a introducir la dimensión del desempeño institucional. En el trabajo de Aufrecht y Hertogh (2000) se presenta un frondoso estado del arte sobre la evaluación institucional de las Oficinas del Ombudsman. De acuerdo con este estudio, las evaluaciones indagaban en la eficacia, eficiencia, equidad, en el mejoramiento de áreas de trabajo, la reelección del Titular y en los procedimientos y actividades. Asimismo presentan algunos casos de evaluaciones realizadas por los mismos institutos, evaluaciones comparativas, evaluaciones centradas en la figura del Ombudsman y evaluaciones en las que se comparaban a las instituciones con las Cortes de Justicia (2000: 390-396).⁷ Sin embargo, estos estudios no profundizaron en el modo en que las oficinas administraban sus recursos (físicos, humanos y financieros), ni en la forma en que establecían sus objetivos, metas y planes de trabajo, ni tampoco en el impacto de estos aspectos en los resultados. Tampoco problematizaron el proceso por medio del cual el sistema político formuló los diseños institucionales.⁸

¿Por qué estudiar Defensorías del Pueblo del nivel subnacional?

Tal como plantea O'Donnell (1993) en países como el nuestro, la efectividad de un orden nacional encarnado en la ley y en la autoridad del estado se desvanece a medida que nos alejamos de los centros nacionales y urbanos. El autor usa la metáfora de la convivencia de "zonas marrones" con "zonas verdes y azules" para describir la coexistencia de regiones, en donde hay una alta capacidad de penetración funcional y territorial del estado, con otras en donde la situación es absolutamente opuesta. Las zonas marrones se caracterizan tanto por la presencia de condiciones estipuladas para la existencia de la poliarquía como de restricciones

⁶ Dentro de los aportes que pusieron su atención sobre el diseño institucional, podemos mencionar a: Bexelius (1965); Pedersen (1973); Arano (1997); Maiorano (1999); Gil y Robles (1981); Fix Zamudio (1993); Ranhan Ja, 2010). Sobre los aportes vinculados a la experiencia de funcionarios, podemos citar a: Söderman (2004); Merino (2009); Gottehrer, 2010, entre otros. Sobre los estudios que incorporan nuevas dimensiones podemos mencionar a: Dalla Corte (1999); Dalla Corte & Gomez I. Mestres (2000); Constenla (2010).

⁷ Además podemos mencionar, entre muchos que se produjeron los trabajos de: Gregory y Gidding (2010); Pearce (2010), entre otros.

⁸ Sólo encontramos un estudio (Monsivais: 2007) en el que se analizó el funcionamiento de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

“extra-poliárquicas” (se vota con libertad y hay transparencia en el recuento de los votos pero el acceso a un trato correcto en la política, la justicia o la burocracia es limitado). Otro de los atributos de las zonas marrones, es que habría un predominio de patrones delegativos de vinculación entre gobernantes y gobernados por sobre patrones tendientes a la accountability horizontal.

En este sentido, estudiar la dimensión de la accountability horizontal focalizando en los municipios, se torna relevante para poder acercar algunas posibles explicaciones que den cuenta de la constatación de que hay una co-existencia, a veces contradictoria, entre prácticas, valores e instituciones que responden a dos concepciones distintas de la relación entre gobernantes y gobernados. Asimismo, el estudio de las relaciones de rendición de cuentas en el nivel municipal, también nos habla del estado de la rendición de cuentas en el nivel provincial, debido a la fuerte y necesaria ligazón entre provincia y municipio para el ejercicio del poder territorial.

En efecto, el hecho de que en nuestro país las Defensorías del Pueblo hayan nacido en el nivel subnacional es un indicio de que la necesidad de instrumentar mecanismos para enfrentar las situaciones extra-poliárquicas se fue abordando desde “el interior”. Para 1993, año de la sanción de la Ley Nacional de Creación del Defensor Nacional, más de seis Constituciones Provinciales ya habían creado el instituto y no pocos municipios ya habían creado su Defensoría del Pueblo o bien contaban con proyectos de ordenanzas de creación circulando en sus Departamentos Deliberativos.

Por otra parte, en Argentina en el contexto de descentralización de funciones hacia los niveles subnacionales y de revalorización del nivel municipal como *locus* principal de la democracia, los estados municipales comenzaron a desarrollar un proceso de redefinición de roles y estrategias de intervención en las problemáticas y necesidades de las sociedades locales. En este marco, para el ejercicio del conjunto de funciones municipales los gobiernos locales tuvieron que reformular herramientas preexistentes o crear instituciones nuevas para abordar temas hasta esos entonces no explorados. La rendición de cuentas como problema social y político comenzaba a ser problematizada

En este sentido, los hallazgos de este estudio son relevantes, debido a que nos brindan información no sólo sobre el funcionamiento de las Defensorías, sino también sobre el modo en que se instalan en la agenda municipal los issues vinculados a la rendición de cuentas. En particular, nos muestra la actitud de los Ejecutivos a la hora de acceder a rendir cuentas y el rol de los Concejos Deliberantes como formuladores e implementadores de una de las pocas políticas en las que se evidencia la influencia directa de sus decisiones en el resultado de la misma.

Precisiones metodológicas.

Estrategia metodológica y de producción de datos.

Esta investigación se llevo a cabo a través de la implementación de una estrategia basada en lo que Marradi, Archenti y Piovani (2010: 241) denominan *estudio de caso colectivo*. La estrategia metodológica consiste en una investigación comparativa de

varios casos, en la que el conjunto de los casos seleccionados no es considerado como una muestra estadística representativa de una población de donde se infieren generalizaciones. Por el contrario, en este estudio, nos propusimos indagar en cada caso tratando de comprender su especificidad para luego proceder a la comparación entre ellos. La finalidad del ejercicio comparativo fue la comprensión de una clase mayor de casos (las Defensorías del Pueblo) la cual abordamos a partir de la elaboración de una tipología de Defensorías que permitió distinguir cuatro diferentes configuraciones de atributos de las dos dimensiones (burocrática y relacional) que caracterizan a la *tensión autonomía-capacidad relacional*.

El abordaje fue sincrónico ya que se tomó todo el período de actividad de las Defensorías, desde su origen hasta el período de corte del estudio (año 2010), como una unidad temporal. Además se trató de un estudio que construyó como referente empírico del análisis de las capacidades estatales de un organismo público y su gestación institucional y no a la política municipal de rendición de cuentas. En este sentido, al entender a la capacidad de las Defensorías como una forma indicativa del desempeño institucional, se la consideró analíticamente como el producto/resultado del proceso de gestación institucional y de la relación entre la dimensión burocrática y al relacional (Rodríguez Gustá, 2007: 91).

La estrategia de producción de datos fue cualitativa-cuantitativa ya que el análisis se abordó por medio de la triangulación de distintas técnicas a fin de lograr una comprensión e interpretación más acabada del fenómeno de estudio.

Desde el punto de vista cualitativo se trabajó con técnicas de relevamiento y análisis de documentación oficial (versiones taquigráficas de sesiones de los Concejos Deliberantes, Ordenanzas, Decretos, Leyes Provinciales; Resoluciones, Comunicados de Prensa e Informes Anuales de las Defensorías), de medios gráficos locales (mayoritariamente versiones on line) y de las páginas web institucionales (de las municipalidades, de la Defensorías y de Organismos Provinciales). También se realizaron entrevistas semi-estructuradas a funcionarios de las Defensorías, de Organismos Municipales, de los Concejos Deliberantes y a miembros de Organizaciones Sociales.

Desde el punto de vista cuantitativo, para el análisis de la dimensión burocrática de las Defensorías, se diseñó un cuestionario auto-administrado, con preguntas cerradas, elaborado con el fin de recabar información sobre el plantel de empleados de la Defensorías y cuyos resultados fueron analizados a partir de técnicas de estadística descriptiva. Asimismo también se analizaron datos estadísticos registrados por las instituciones y se crearon bases de datos estadísticos para cuantificar y clasificar las resoluciones de las Defensorías en base a su objetivo, actores demandados, actores demandantes, cuestiones formuladas, organismos participantes, entre otros criterios.

Selección de casos.

Se seleccionaron para este estudio a los municipios bonaerenses de Vicente López y de Gral. Pueyrredón. Para esta elección tomamos en cuenta complementariamente cuatro criterios:

- El control del régimen municipal (igual o similar en todos los casos).
- La variedad de Defensorías Municipales en la Provincia (cantidad de Defensorías Municipales)
- Los atributos similares de los municipios (tamaño y ubicación geográfica).
- Los atributos diferentes presentes del diseño de las Defensorías (antigüedad y diseño institucional).

El caso argentino se caracteriza tanto por un alto grado de independencia en la dinámica de las políticas públicas y de fijación de agenda de las unidades provinciales (Benton, 2003: 13) como por un alto grado de diversidad constitucional. Específicamente, la ausencia de regulaciones unificadas para los municipios desde el nivel nacional, genera que haya tantos regímenes municipales como provincias. Si bien hay patrones comunes en las dinámicas político-institucionales locales, las reglas del régimen municipal inciden, con diferente grado de impacto, tanto en el desempeño institucional como político de los municipios. Es por eso que la primera decisión que se tomó fue la selección de casos de Defensorías ubicadas en municipalidades de una misma provincia. De manera que la elección de la provincia estuvo directamente ligada a la variedad de unidades de análisis. La provincia con mayor cantidad de Defensorías Municipales es Buenos Aires.

En siguiente lugar, del conjunto de los nueve municipios bonaerenses que cuentan con Defensoría se descartaron dos casos atípicos por el tamaño (La Matanza) y por ser ciudad capital (La Plata). De los restantes siete municipios, todos compartían tanto el atributo tamaño (la población en todos rondaba los 250.000 y 550.000 habitantes aproximadamente) y el atributo ubicación geográfica en territorio bonaerense (todos los municipios se encuentran ubicados en áreas metropolitanas).

De manera que, el control de las variables del régimen municipal, nos aseguraba que en todos los casos las condiciones normativo-institucionales fuesen las mismas (control de cuentas públicas, regulaciones para el Departamento Ejecutivo y Deliberativo, régimen del empleo público, sistema electoral, etc.). Que el total de los municipios con Defensoría presentara características similares en cuanto a la cantidad población y estuvieran ubicados en centros metropolitanos, también garantizaba una tendencia similar en lo relativo al tipo de cuestiones de la agenda municipal, al tipo de gestión interjurisdiccional de algunas políticas públicas y en lo relativo a la complejidad socio-urbana propia de los grandes aglomerados. En este sentido, tanto los demandas como los bienes y servicios brindados por los municipios podía presumirse similares.

La opción por Vicente López y Gral. Pueyrredón se basó en los atributos de las Defensorías. Se considera que el análisis debía tener en cuenta el tiempo de vida de la institución, sobre todo porque las Defensorías son innovaciones institucionales. Algunos autores afirman que la recopilación de información para el estudio de las innovaciones institucionales precisa de que éstas hayan completado todas las secuencias de innovación ya que de esta manera sería posible contar con información que ilumine no sólo sobre el "éxito" en su desempeño, sino sobre la propensión de la institución a tener un desempeño exitoso (Cabreró Mendoza, 1993: 73). Se considera que un buen criterio para estimarlo es la cantidad de años de antigüedad o el cumplimiento de una período completo de gestión, es decir, desde el nombramiento del primer Defensor Titular hasta el nombramiento de su sucesor. Esto supone que mínimamente la Defensoría tenga entre cuatro y cinco años de

vida. Tomando este criterio se descartaron dos casos que al momento del inicio del este estudio no habían superado esa medida (Morón y Escobar).

Asimismo, siguiendo el planteo de que el diseño institucional es uno de los factores que sin duda impacta en el desempeño institucional, decidimos que las Defensorías debían tener atributos diferentes en esta dimensión. Motivado por esto supuesto, hemos seleccionado casos de Defensoría que fueran distintos en uno de los elementos de su diseño que forma parte de la gestación institucional: el mecanismo de selección del Defensor Titular. Este criterio nos llevó a descartar una quinta Defensoría (la de Avenalleda) debido a que entre la primera y la segunda selección del Defensor Titular, el mecanismo había sufrido importantes modificaciones que podían incidir alterando algunas de las dimensiones analizadas. No se trató de simples ajustes al diseño, sino que se cambiaron los fundamentos de la nominación y la designación.

Vicente López y Gral. Pueyrredón cumplen con el primer criterio (en 2010 la Defensoría del Vicente López cumplía once años de vida y la Gral. Pueyrredón siete años) y se destacan en el segundo.

El caso de la Defensoría de Gral. Pueyrredón es el único en el que se incorpora directamente a la sociedad civil organizada en la selección de los Defensores Titular y Adjuntos. El diseño presenta un innovador mecanismo electivo en el que participan las entidades intermedias locales nominando tres candidatos para que el Concejo Deliberante designe cuál de ellos será el Titular y cuál los adjuntos. Esta característica hace de la Defensoría de Gral. Pueyrredón un caso relevante para observar cómo la dimensión horizontal de la rendición de cuentas es atravesada por los impulsos de la dimensión social del control de gobierno.

Por su parte, el caso de la Defensoría de Vicente López presenta un mecanismo de selección Defensor Titular diferente respecto del diseñado en Gral. Pueyrredón ya que para la designación, la nómina de candidatos es propuesta, de manera no vinculante, por las entidades intermedias locales para que luego el Concejo Deliberante seleccione sólo un Defensor Titular. Asimismo, el caso de la Defensoría de Vicente López, es sin duda un caso testigo, debido a que a lo largo del tiempo, ha ido cobrando una destacada relevancia, debido a que su diseño ha tenido ascendencia sobre el de otros municipios. La ordenanza de creación de la Defensoría de Vicente López fue fuente de consulta en varios de los procesos de gestación legislativa en los Concejos Deliberantes vecinos.

Presentación de contenidos de la tesis.

La tesis está organizada en dos secciones. La primera está compuesta por los *capítulos I, II*, correspondientes a la caracterización teórica del problema de investigación. La segunda está compuesta por los *capítulos III al VI*, correspondientes a la contextualización de los casos (*capítulo III*) y a su abordaje analítico (*capítulos IV, V, VI*).

Específicamente el *capítulo I* tiene por objetivo definir conceptualmente la noción de *rendición de cuentas* y caracterizar al tipo de organismos de accountability horizontal del tipo de la Defensoría del Pueblo. Para ello, indagamos en los aportes de la

literatura especializada y analizamos en modo en el que las distintas corrientes clasificaron a las instituciones de rendición de cuentas en general y a las Defensorías del Pueblo en particular. Por otra parte, también revisamos el modo en que se dio la expansión mundial de la figura (nivel nacional y subnacional) y las sucesivas redefiniciones de su mandato.

En el *capítulo II*, el objetivo es presentar el marco teórico para el abordaje de las preguntas-problema de investigación y las hipótesis que guían la búsqueda de respuestas a tales interrogantes. Tomando algunas referencias teóricas de la literatura que explica la formulación del diseño de los mecanismos de control legislativos, definimos conceptualmente las nociones de *grado de certidumbre/incertidumbre política* del contexto de *gestación institucional de las Defensorías del Pueblo*. Luego, abordamos la noción de *tensión autonomía-capacidad relacional*, definiéndola como un concepto bidimensional el cual puede explicarse a partir de los aportes teóricos provenientes de la literatura sobre capacidades estatales.

La *sección II* se inicia con el *capítulo III* en el que se contextualiza la situación de la rendición de cuentas y de las Defensorías del Pueblo en Argentina, y continúa con los *capítulo IV, V, V*, en cada uno de los cuales se analizan respectivamente las dimensión política-partidaria, de las capacidades burocráticas, de las capacidades relacionales y las articulaciones entre ellas. En estos tres capítulos la exposición se organizó presentando primero el caso de Vicente López, segundo el caso de Gral. Pueyrredón y por último el análisis comparativo.

Puntualmente, el *capítulo III* está destinado a la presentación de los casos. Se analiza el surgimiento y reformulación de la cuestión de la rendición de cuentas en los municipios de Argentina y la difusión de las Defensorías en los tres niveles de gobierno. Asimismo, se caracteriza la política municipal de rendición de cuenta y el surgimiento de las Defensorías del Pueblo en la provincia de Buenos Aires. Hacia el final, focalizamos en los casos de estudios describiendo aspectos generales (demográficos, políticos y electorales) de los municipios, aspectos ligados directamente a la rendición de cuentas local (demandas ciudadanas e innovaciones municipales) y características ordinarias de las defensorías estudiadas.

El objetivo de *capítulo IV* es analizar en el proceso de gestación institucional de las Defensorías, observando las tensiones existentes no sólo entre las diferentes posiciones políticas sobre el rol que se le debía asignar al Defensor sino también en las expectativas partidarias respecto al impacto de esta nueva agencia en el control de las autoridades municipales en el largo plazo. Para cada caso, se describen las dos etapas de la gestación institucional (la formulación del diseño y la selección del primer Defensor Titular) y luego se cierra el capítulo comparando el impacto del grado de incertidumbre política en la construcción de la autonomía de origen de las Defensorías.

En el *capítulo V*, continuamos con el análisis a partir del abordaje de la hipótesis que indica que las Defensorías del Pueblo que cuenten con un alto nivel de autonomía inicial tienen más posibilidades de potenciar el desarrollo de capacidades burocráticas. Para ello analizamos la estructura organizacional interna, los procedimientos para la gestión de los recursos humanos y el desarrollo del talento

intelectual del conjunto de agentes de las Defensorías y luego realizamos un análisis comparativo del impacto del nivel inicial de autonomía en el desarrollo de las capacidades burocrática en cada caso.

Finalmente en el *capítulo VI*, abordamos el modo en que las Defensorías del Pueblo construyen relaciones de rendición de cuentas. En este sentido, definimos la capacidad relacional de las Defensoría como la *capacidad para construir relaciones de rendición de cuentas como principales y como mediadoras*. En cada apartado dedicado a los casos, se puntualiza en los tipos de capacidad (de captación de información, de realización de actuaciones, de dictado de resoluciones y de comunicación de las actuaciones) y en el apartado final se plantea comparativamente el impacto del desarrollo de las capacidades burocráticas en la construcción de relaciones de rendición de cuentas.

SECCIÓN I

CAPÍTULO I: LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO EN LA RELACIÓN DE RENDICIÓN DE CUENTAS.

1. Introducción

Como muchas de las innovaciones institucionales concebidas en los países nortatlánticos e importadas por los países latinoamericanos, los atributos, las competencias y los alcances de las Defensorías del Pueblo han sido objeto de diversas reinterpretaciones. Por tratarse de un organismo de los denominados “*extra-poder*” la definición de su ubicación y de su rol en el triple sistema de equilibrio de poderes tampoco fue unívoca, incluso en más de una ocasión fueron caracterizados como un híbrido entre legislador, auditor, fiscal y juez. Si bien estos atributos marcan una gran heterogeneidad de diseños, también indica un importante nivel de ambigüedad y vaguedad respecto de cómo definirlo. ¿Qué es la Defensoría del Pueblo? ¿Qué hace? ¿A quién defiende? ¿A quién exige?

Para poder responder a estos interrogantes, es preciso detenernos, en primer lugar en la noción de *rendición de cuentas* con el fin de indagar en los aportes de la literatura sobre este concepto y analizar de qué modo las distintas corrientes clasificaron a los diferentes mecanismos institucionales de rendición de cuentas en general y a las Defensorías del Pueblo en particular. En segundo lugar, nos abocamos a la tarea de brindar una definición conceptual que nos permita identificar aquellas oficinas que pueden ser clasificadas dentro del tipo de las Defensorías del Pueblo. Para ello, revisamos el modo en que se dio la expansión mundial de la figura (nivel nacional y subnacional) y las sucesivas redefiniciones de su mandato y por último analizamos la forma en que otros autores caracterizaron sus atributos definitorios.

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

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

Dentro de todo el espectro de mecanismos que se crearon en las democracias republicanas para poder afrontar este dilema, surgieron las Oficinas del Ombudsman o Defensoría del Pueblo. Si bien su origen moderno data de las divergencias entre el Parlamento sueco y la Monarquía en el siglo XIX⁹, esta institución se expandió

⁹ Luego de ser restaurados los poderes del Parlamento con la paz de Tilsitty, en 1809 se logró recuperar e institucionalizar por medio de la creación de *Ombudsman*, una figura de contralor gubernamental- *Justitiekansler* – que había estado presente en Suecia desde 1713. Influida por las teorías de Montesquieu, la Nueva Constitución tuvo como principal objetivo garantizar la

contemporáneamente a gran parte de los regímenes políticos modernos fundados en los principios del imperio de la ley o el estado de derecho. Tres corrientes de pensamiento se articularon – no sin contradicciones – para darle contenido: la democracia por medio de sus impulsos igualadores, el liberalismo a través de su vocación de proteger las libertades individuales y el republicanismo por medio de su severa concepción de las obligaciones de quienes gobiernan (O'Donnell, 1998). Sin embargo, a pesar de que los regímenes políticos modernos se fundaron persiguiendo esos valores, fenómenos como la discrecionalidad en la toma de decisiones, el abuso de poder, el autoritarismo no estuvieron ausentes. Por el contrario, fueron sintomáticos no sólo de la brecha existente entre los intereses de representados y representantes, sino también de la falta de efectividad de los mecanismos institucionales creados para que éstos últimos rindan cuentas de sus acciones cuando los representados los exigen.

Ahora bien ¿Qué es la rendición de cuentas? ¿Quiénes deben rendir cuentas? ¿Quiénes deben exigir rendición de cuentas? ¿Cómo se rinde cuentas? Estas preguntas no han sido respondidas de manera unívoca. En las últimas décadas la literatura especializada desarrolló numerosas formas de entenderla y explicarla. Responsabilización, responsabilidad, rendición de cuentas, son algunos de los términos con los cuales se intentó traducir la palabra *accountability*, término de origen inglés que comenzó a dominar el campo de la gestión pública a partir de los años '80.

Para Schedler (1999) la rendición de cuentas supone dos momentos, *answerability* y *enforcement*. El primero es entendido desde dos dimensiones: *informativa*, es decir aquella desde la cual se obliga al mandatario a abrirse a la inspección pública; y *justificativa*, en la cual el mandante fuerza una explicación y/o justificación de los actos del mandatario. Mientras que el momento de *enforcement*, supone la existencia de mecanismos para exigir el cumplimiento de las acciones adecuadas, por medio de la amenaza de sanciones (1999: 14).

El argumento de Schedler posee dos ventajas ya que especifica qué es lo que se exige (información y justificaciones sobre comportamientos) e incorpora un elemento que idealmente es deseable, pero que fácticamente podría considerárselo el “talón de Aquiles” de la rendición de cuentas: las sanciones. Para este autor, sin la dimensión punitiva, la rendición de cuenta se torna *light*, una variante blanda, de rendición de cuentas (Schedler, 1999: 19). No obstante esto, reconoce que la rendición de cuentas pueda estar dissociada de alguna de sus dimensiones constitutivas ya que puede estar desprovista, sea de elementos informativos, argumentativos o punitivos, sin que necesariamente se trate de expresiones deficientes.¹⁰

distribución del poder entre la Corona y su Consejo, el Parlamento y las Cortes. Bajo un sistema de absolutismo regio moderado con poder del Parlamento, se otorgaron al Legislativo medios muy extensos para controlar las actividades gubernamentales, entre los cuales se encontraba la facultad de nombrar al Ombudsman (Bexelius, 1973: 57).

¹⁰ La rendición de cuentas, según Schedler sería un concepto radial, puesto que no posee un núcleo duro de características prototípicas sino atributos que hacen que sus referentes empíricos sean “parecidos de familia. El autor afirma que “Los conceptos clásicos se definen por un núcleo duro e invariable de características básicas. Los conceptos radiales, en cambio, más que compartir una esencia común, comparten una cierta “semblanza de familia” (Wittgenstein). A sus instancias empíricas les puede faltar uno o más de los elementos que caracterizan la expresión plena o “prototípica” del concepto. En el caso que nos interesa aquí, la categoría prototípica de la rendición de cuentas hospeda las tres dimensiones de la información, justificación y sanción. En sus expresiones empíricas, empero, una de estas tres puede estar ausente.” (2006: 23)

Por otra parte, Przeworski (1996, 1998) entiende que la relación existente entre políticos y burócratas y entre políticos y ciudadanos son relaciones del tipo principal-agente. Los principales son los actores que delegan responsabilidades y los agentes son los que, al asumirlas, toman por obligación su cumplimiento. El acuerdo establecido supone la legitimación de los principales para exigir dicho acatamiento. Denomina a la relación entre políticos y burócratas como *supervisión* y a la relación entre ciudadanos y políticos como *responsabilidad* (1996: 11, 16). La propuesta de Przeworski, nos abre el camino para discriminar entre los tipos de relaciones entre principales y agentes (supervisión, responsabilidad) que existen durante la rendición de cuentas, a la vez que nos permite conceptualizar los diferentes roles que cumplen ciudadanos, políticos y burócratas en cada tipo de relación.

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

Sin embargo, esta relación no está exenta de dificultades. Przeworski en su propuesta nos alerta sobre los “problemas o costos de agencia” presentes en toda acción de delegación de responsabilidades entre principales y agentes. El autor afirma que en los sistemas democráticos de vertiente republicana, el mecanismo básico propuesto para fundamentar la delegación son las elecciones. Por medio de ellas los ciudadanos (principales) delegan en los políticos (agentes) responsabilidades (ejecutivas o legislativas) a partir de las cuales, luego pueden exigir rendición de cuentas. A su vez, los políticos, para ejercer la compleja red de funciones de gobierno delegan responsabilidades en los burócratas, de manera tal que, en tanto principales, los políticos ahora serán quienes, cumpliendo el mandato de los ciudadanos, exigirán rendición de cuentas a los burócratas (agentes).¹¹

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

Para sortear este problema el sistema político moderno desarrolló diversas y complejas estructuras. En la actualidad co-existen, no siempre armoniosamente,

¹¹ “(...) para que el gobierno funcione bien, la burocracia debe ser efectivamente supervisada por los políticos electos, quienes a su vez deben rendir cuentas a la ciudadanía. En particular los políticos electos deben usar el conocimiento privado que los ciudadanos poseen acerca del funcionamiento de la burocracia para controlar a los burócratas, a la vez que los ciudadanos deben ser capaces de discernir quién es responsable de qué y de sancionarlo en forma apropiada (...)” (Przeworski, 1996: 3).

todo un amplio espectro de instituciones que directa e indirectamente median en esta relación de rendición de cuentas entre ciudadanos, políticos y burócratas. Rendir cuentas es una función gubernamental que no refiere únicamente a auditar balances contables ni evaluar la efectivización de las prácticas gubernamentales. El modo en que se establecen las relaciones de rendición de cuentas también supone una cuestión de *representación política*. Distinguimos dos corrientes de estudio a partir de las cuales se intentó explicar las particularidades asumidas por cada tipo de instrumento en la relación de rendición de cuentas. La primera de las concepciones (democrático-institucional) se centra en las instituciones de rendición de cuentas analizando su rol en el régimen político mientras que la segunda (administrativa) hace lo propio focalizando en su función dentro del aparato público.

2.1 La perspectiva democrático-institucional.

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

Por medio del término *accountability* define la rendición de cuentas como la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, tengan la obligación de justificar e informar sus decisiones y de comprobarse la presencia de irregularidades, sean sancionados por una autoridad competente (Peruzzotti & Smulovitz, 2002: 25). Para clasificar los mecanismos utiliza como criterio la procedencia de la exigencia, es decir, se pregunta *quién es el principal que exige cuentas*. En función de esto, caracteriza los mecanismos como de *accountability vertical* u *horizontal*. En el cuadro que se presenta a continuación (Cuadro I.1) se resume la perspectiva democrático-institucional.

Con *accountability vertical* hace referencia a los mecanismos de control del poder público por parte de la ciudadanía “desde abajo hacia arriba” (O’Donnell, 1998, 2002). Tanto la emisión del voto como las acciones de *accountability social* (Peruzzotti & Smulovitz, 2002: 33) son ejemplo de este tipo. A diferencia de la *accountability* electoral, que posee períodos estrictos para ser ejercida, la *accountability social*, no está atada a ningún calendario, sino que “opera a pedido” o por medio de actuaciones de oficio por parte de las instituciones autorizadas para supervisar la legalidad de los procedimientos. Según Peruzzotti y Smulovitz (2002) los mecanismos de *accountability social* están basados en las acciones de asociaciones, movimientos ciudadanos o medios de difusión llevadas a cabo con el fin de denunciar el incumplimiento, omisión o violación de las obligaciones de los funcionarios. Distinguir esta sub-categoría es de relevancia para nuestro estudio dado que una de las formas por medio de las cuales la ciudadanía ejerce la *accountability social* (v.g. exposición pública o denuncia) es activando otras las instituciones de control, como las Defensorías del Pueblo.

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

Cuadro I.1

Perspectiva Democrático-Institucional: Mecanismos de Rendición de Cuentas.						
Tipos	Sub-tipos	Principal Quién exige	Agentes A quién se le exige		Principales Instrumentos	
			A los políticos	A los burócratas	A los políticos	A los burócratas
Vertical	Electoral	Ciudadanos-Electores	SI	NO	Voto	no corresponde
	Social	Organizaciones sociales, ciudadanos y medios de comunicación	SI	SI	Denuncia y exposición pública. Movilización social. Investigación. Litigación ordinaria Activación de organismos de control específicos	
Horizontal	De Balance	Poder Estatales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.	SI	SI	Veto parlamentario Veto presidencial Juicio Político Revisión Judicial	Fijación de Política Regulación Control Administrativo Nominación y remoción de personal Revisión Judicial
	De Mandato Específico	Organismos de control, denuncia y defensa de derechos.	SI	SI	Auditoría y Fiscalización Denuncias e investigaciones Protección y Defensa de Derechos	

Fuente: Elaboración propia en base a Peruzzotti y Smulovitz, 2002

El primer subtipo, denominado como *accountability horizontal de balance* (O'Donnell, 1998, 2002, 2003) o *de equilibrio* (Carrillo Flórez, 2006), está compuesto por el sistema constitucional de frenos y contrapesos de división de poderes. La literatura especializada indica que sus principales fortalezas radican en que permiten la confluencia de principios mayoritarios y contra-mayoritarios y en que se activan automáticamente cuando uno de los poderes del estado percibe que alguno de los otros dos irrumpe en su área de competencia o viola derechos ciudadanos (O'Donnell, 1998, 2002, 2003; Carrillo Flórez, 2006). Por otra parte, la presencia de las tensiones político-partidarias propias de la división de poderes les genera a esos mecanismos importantes dificultades a la hora de supervisar la función pública, además de que cuentan con niveles de complejidad y especialización mucho menores que los organismos que deben controlar. Sus principales instrumentos son el veto presidencial, el Juicio Político, la Revisión Judicial (para el control de los políticos) y en la fijación de normativas de regulación, control administrativo, nominación y remoción de personal (para el control de los burócratas) (Peruzzotti & Smulovitz, 2002: 41).

El segundo subtipo de mecanismo horizontal son las agencias de *accountability asignada* (O'Donnell, 1998, 2002, 2003) o con *mandato específico* (Carrillo Flórez, 2006). Estas instituciones tienen por objetivo el control permanente de determinadas infracciones en el uso del poder. Si bien formalmente son instituciones autónomas respecto del poder político, la evidencia empírica indica la existencia de diferentes grados de autonomía y capacidad para vigilar, investigar y sancionar – atributos que varían según la génesis institucional de los organismos, del diseño normativo que asumen y de la ubicación en el sistema constitucional. Dentro de este conjunto se encuentran las Instituciones Superiores de Auditoría, los Ministerios Públicos y las Defensorías del Pueblo (Carrillo Flórez, 2006: 155). Según O'Donnell (1998: 92), la creación de las agencias con mandato específico se justifica en el aporte que realizan al sistema institucional complementando las funciones y contrarrestando las falencias de la *accountability horizontal de balance* ya que:

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

Los organismos de rendición de cuentas con mandato específico son constituidos fundamentalmente para cumplir tres grandes misiones: auditoría y fiscalización, denuncia e investigación, y protección de derechos. Según Carrillo Flórez (2006: 135) las Instituciones Superiores de Auditoría apuntarían a cumplir la primera misión, los Ministerios Públicos la segunda, las Defensorías del Pueblo sería creados para cumplir específicamente la función de protección de Derechos.

2.2 La perspectiva administrativa.

Esta perspectiva fue planteada fundamentalmente por la literatura producida por los Organismos Internacionales de Crédito durante el proceso de Reforma del Estado desarrollado durante los '80 y '90. Su preocupación central estuvo puesta en la reformulación de un nuevo patrón de gobernabilidad democrática de los estados latinoamericanos y de una nueva gestión de gobierno. Para alcanzarla se postulaba que era necesario el desarrollo de una Reforma Gerencial.

Una primera versión de esta perspectiva entendía que era preciso incrementar el grado de responsabilización de los servidores públicos en tres aspectos: I) ante la sociedad, para lo cual sería preciso entrenar a los funcionarios públicos para que comiencen a tratar a los ciudadanos como consumidores cuyos derechos deben ser respetados; II) ante los políticos electos en términos de la democracia representativa; y III) ante los representantes formales e informales de la sociedad en el ámbito de la esfera pública no-estatal (CLAD, 1998: 20).

En este sentido, la perspectiva administrativa entiende a la rendición de cuentas como responsabilización y a sus déficits como problemas de gestión de gobierno. Para clasificar los mecanismos de responsabilización, esta corriente utiliza como criterio la forma de control por medio de la cual se responsabiliza a los agentes públicos. Siguiendo un criterio funcional, existirían tres formas de control: *jerárquico o administrativo*, ejercido dentro de las organizaciones públicas o privadas, el *control democrático o social*, que se ejerce en términos políticos sobre las organizaciones y los individuos, y el *control económico* vía mercado. Este criterio persigue como objetivo clasificar a las formas de responsabilización según el espacio que les cabe al estado, al mercado y a la sociedad. Complementariamente este “abanico” de formas de control puede ser organizado desde el tipo más difuso o automático hasta el más concentrado o jerárquico (Bresser Pereira, 1998: 537). La clasificación se puede observar en el Cuadro I.2.

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

la ley, mientras que el control gerencial corresponde a la administración pública gerencial, en la que la flexibilidad de los procesos, la eficiencia y eficacia en los resultados, son la meta (Bresser Pereira, 1998: 538).

Cuadro I.2

Perspectiva Administrativa: Mecanismos de Responsabilización por Forma de control.					
Forma de Control		Controladores	Agentes Responsables	Qué se controla	Principales Instrumentos
Jerárquico o Administrativo	Burocrático- Procedimental	Burócratas	Burócratas	Los Procedimientos	Controles administrativos. Control Judicial. Tribunales de Cuentas.
	Gerencial	Gerentes	Gerentes	Los Resultados	Control por resultados.
Democrático o Social	Parlamentaria	Parlamentarios	Políticos y Burócratas	Acciones del Ejecutivo	Evaluación de nominaciones a cargos Públicos. Evaluación Presupuestaria. Comisiones Parlamentarias. Audiencias Públicas.
	Social	Sociedad Civil	Políticos	Poder	Responsabilización Mediada Responsabilización Directa Responsabilización Colaborativa
Económico	Competencia Administrada	Mercado	Mercado	Oferta y Demanda de Servicios	Privatización Descentralización Tercerización

Fuente: Elaboración Propia en base a Bresser Pereira (1998), CLAD (2000).

Específicamente, la *responsabilización por controles burocrático-procedimental* se enmarca dentro de conjunto de controles clásicos implantados por el constitucionalismo en su diferentes variantes (Groisman & Lerner, 2000; Medina Guijarro, 2007). El típico ejemplo, es el control de las cuentas públicas. Los principales serían los burócratas, habitualmente con una alta especialización jurídica o contable, quienes exigen responsabilización a otros burócratas. El objeto de control son los procedimientos y el objetivo es que éstos se apeguen a las normas vigentes (Groisman & Lerner, 2000: 76). Asimismo, los mecanismos de *responsabilización por control gerencial* son aquellos también definidos como mecanismos de control por resultados (CLAD, 1998; Mora Quirós, 2000; BID 2007). El objeto del control son los resultados y el objetivo es evaluar si los objetivos propuestos (por gerentes o concesionarios) se corresponden con los productos esperados. Los instrumentos utilizados para exigir cuentas son la evaluación de desempeño institucional, la evaluación de desempeño de los recursos humanos, el presupuesto por programa y por resultados, la carta compromiso con los ciudadanos, entre otros¹².

El segundo conjunto de formas de control, suponen un menor nivel de concentración de la autoridad. Son las formas de responsabilización *parlamentaria* y *social*. La *responsabilización parlamentaria* corresponde al mecanismo *checks and balances* entre ejecutivo y legislativo. Los principales serían los políticos, quienes exigen responsabilización a otros políticos o a los burócratas (agentes). Los instrumentos por medio de los cuales se exige responsabilización son la evaluación de las

¹² Otra de las tecnologías que la perspectiva administrativa propone para la responsabilización gerencial es la *competencia administrada*. Se ejecuta cuando un amplio número de proveedores establecen una competencia administrada (guiada por índices y metas contractualizadas entre los órganos gubernamentales y los prestadores) de modo que el proceso competitivo sirva para mejorar la calidad de las políticas y la capacidad de los gobernantes para rendir cuentas. Los principales instrumentos son: la privatización, la descentralización y la delegación (Abrucio, 2000).

nominaciones realizadas por el ejecutivo para cargos públicos, el control en la elaboración, gestión y rendición de cuentas presupuestarias, la evaluación de políticas públicas por medio de comisiones parlamentarias, las audiencias públicas para evaluar leyes en discusión en el Legislativo (Anastasia, 2000).

En términos generales podemos decir que en la *responsabilización por control social*, cada uno de los ciudadanos (principales) son los encargados de exigir responsabilización a los políticos y los burócratas (agentes) con el objetivo de evaluar el modo en que toman las decisiones de políticas y se ejercer el poder (Bresser Pereira, 1998: 538). La literatura en general entiende por control social cualquier intento de intervención ciudadana en las acciones o decisiones de los entes públicos con miras a la expresión y defensa de intereses de la sociedad. Podrían ser consideradas representativas de dichos controles, tanto la participación de sujetos sociales en los directorios de instituciones públicas (e incluso de aquellas no estatales) como la función de denuncia que ejercen las organizaciones sociales sobre el aparato del Estado (Cunill, 2000; 2010).

Algunos especialistas se propusieron analizar la institucionalización de los mecanismos de responsabilización social teniendo en cuenta el rol de la participación en el eje control-cogestión (Triguboff y Anaya, 2007)¹³ o explicando la relación entre participación y control social a partir del grado de imbricación entre estado y sociedad (Isunza Vera, 2004).¹⁴ Sin embargo, estas clasificaciones no iluminan sobre cómo es la relación de rendición de cuentas establecida entre estado y sociedad. Por lo tanto nos proponemos agrupar a los mecanismos de responsabilización por control social en tres conjuntos: los mecanismos de responsabilización a través de mediaciones (responsabilización mediada), por impulso de acciones directas (responsabilización directa) y a través de co-gestión (responsabilización colaborativa).

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

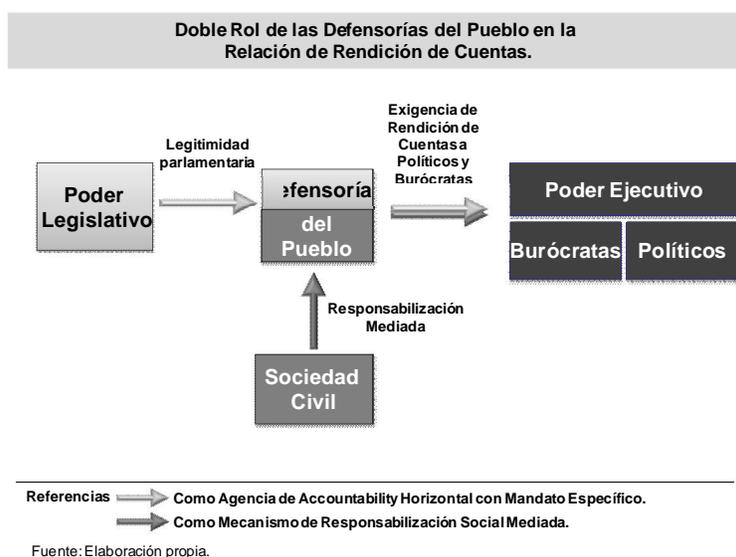
¹³ Tanto la clasificación de Triguboff y Anaya como la de Isunza Vera, parten de dos concepciones amplias del control social de gobierno. Los primeros clasifican a los mecanismos participativos a lo largo de un *continuum* que va desde la co-gestión (como el momento más participativo) hacia el control (como el momento menos participativo). La crítica que le hacemos a esta propuesta es que no necesariamente control y co-gestión son extremos contradictorios. En efecto, es posible encontrar evidencia empírica que muestra que existen tanto *mecanismos de control social co-gestivos*, como otros tipos de mecanismos (de formulación, diagnóstico, implementación, evaluación) que también suponen acciones de co-gestión. Gestión colaborativa o corresponsable puede haber en distintas etapas de la política pública. Las variaciones, señaladas por los autores, entre los mecanismos participativos (i), propositivos (ii), consultivos (iii) e informativos (iv), da cuenta de la función de la sociedad civil al ser incorporada por el estado en la gestión en general, pero no explica cómo el estado se responsabiliza (cómo rinde cuentas) ni cómo la sociedad civil exige responsabilización (cómo exige rendición de cuentas).

¹⁴ Por su parte Isunza Vera señala las variantes como mecanismos de: i) socialización de la Información, ii) consulta no vinculante, iii) consulta vinculante, iv) participación ciudadana co-gestiva y v) participación ciudadana evaluadora. Esta propuesta es interesante por su vocación por articular la dimensión de la participación ciudadana con la de la accountability, pero no repara en que si bien es cierto que toda acción participativa busca obtener una respuesta de parte de los funcionarios que demuestre algún grado de compromiso explícito, no necesariamente puede ser entendida como una forma de accountability.

2.3 Las Defensorías del Pueblo desde cada perspectiva.

Las perspectivas teóricas que hemos analizado nos permiten identificar el doble rol que cumplen las Defensorías del Pueblo en la relación de rendición de cuentas. Tal como se puede observar en el siguiente gráfico (Gráfico I.1), desde el punto de vista de la perspectiva democrática-institucional, su rol de *agencia de accountability horizontal con mandato específico* (AHME) apunta a fortalecer la relación de accountability entre los poderes del estado. Mientras que, desde el punto de vista de la perspectiva administrativa, en tanto *mecanismo de responsabilización por control social*, su rol es el de “mediador” entre las demandas de la ciudadanía y las autoridades públicas.

Figura I.2



En primer lugar, desde la perspectiva institucional cabe afirmar que es habitual que haya confusión en lo relativo a la misión de cada uno de los mecanismos de AHME debido a que su “parentesco de familia” hace convergentes algunas sus funciones. Carrillo Flórez (2006: 135) afirma que estas agencias son constituidas fundamentalmente para cumplir tres grandes misiones o mandatos: auditoría y fiscalización, denuncia e investigación y protección de derechos. Por otra parte, los aspectos en los que se presentan las divergencias entre estas agencias justamente son aquellos que hacen a la especificidad de su mandato, definido por:

- el Poder del Estado con el cual se vincula (Ejecutivo, Judicial, Legislativo),
- el Tipo de dirección (unipersonal o colegiado) y
- el Tipo de información y justificaciones que exigen.

En cuanto al primer atributo, las Defensorías del Pueblo en la mayoría de los casos latinoamericanos obtienen su legitimidad de la vinculación con el Parlamento. Esta relación supone la delegación de los *poderes negativos* o *impeditivos* propios de este poder del estado, ya que al delegar, el Parlamento busca “colaboración” para el monitoreo negativo del Ejecutivo (Lopreite, 1999). Sólo por virtud del ejercicio del *poder negativo*, se puede afirmar que la institución del Defensor del Pueblo detenta

una magistratura para exigir explicaciones sobre los excesos disfuncionales de políticos y burócratas (Constenla, 2010b). En cuanto al tipo de dirección en el caso de la Defensoría del Pueblo, éste tiene como característica definitoria ser un organismo bajo el tipo de dirección unipersonal. Si bien existen los casos de las Comisiones de Derechos Humanos, compuestas por varios comisionados, o de las Defensorías, organizadas en Adjuntías, los diseños generalmente establecen con claridad la jerarquía del Titular de la agencia.

Cuadro I.3

Agencias de Accountability Horizontal con Mandato Específico (AHME).			
	Instituciones Supremas de Auditoría	Ministerio Público	Defensor del Pueblo
Poder con el que se vincula	Legislativo	Extrapoder o Judicial	Legislativo o Ejecutivo
Modalidad de Gobierno	Colegiado o Unipersonal	Colegiado	Unipersonal
Mandato específico	Auditar y Fiscalizar	Denunciar e Investigar	Proteger Derechos
Mandato Subsidiario	Investigar	Proteger Derechos	Denunciar e Investigar
Instrumentos	Técnicas Contable-Financieras	Procesos Judiciales y Penales	Competencias para investigar, denunciar, supervisar y promover derechos
¿Qué exige?	Rendición de Cuentas por la ejecución del Presupuesto Público	Responsabilización Judicial y Penal	Rendición de cuentas de acciones contrarias a los Derechos Humanos
Denominaciones	Contraloría General Mecanismo Fiscalización Superior Corte de Cuentas Auditoría General Tribunal de Cuentas	Procuraduría General Fiscalía General Ministerio Público	Procuraduría para la Defensa de los DDHH Comisión Comisionado de DDHH Defensoría del Pueblo

Fuente: Elaboración Propia en base a Carrillo Flórez (2006)

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

Por otra parte, al igual que en la perspectiva democrática-institucional, la identificación de la especificidad de las Defensorías se hace complicada. Desde una interpretación amplia de la perspectiva administrativa, podemos caracterizar a las Defensorías como formas de responsabilización por control social, específicamente como un *mecanismo de responsabilización social mediada*. Los mecanismos de responsabilización social se pueden clasificar en función de dos criterios:

- La *forma de responsabilización social del estado*, es decir, por cómo se vincula con la ciudadanía para responsabilizarse (*Criterio I*).
- El *tipo de exigencia que hace la ciudadanía*, o cómo exige responsabilización de parte del estado (*Criterio II*).

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

En cambio, a partir del segundo criterio se identifica el tipo exigencia que le hace la ciudadanía al estado: 1) Exigencia de información pública; 2) Exigencia por medio de denuncias, sugerencias o peticiones; 3) Monitoreo, vigilancia o supervisión; 4) sanción o promoción de sanciones. Estas acciones pueden darse de manera de manera exclusiva o concurrente; gradual o simultánea. En el Cuadro (1.4) se presenta la clasificación de mecanismos de responsabilización por control social.

En el caso específico de las Defensorías del Pueblo, si nos remitimos al vocablo que dio origen a la institución *Ombudsman*¹⁵ – voz sueca que significa *uno que actúa en nombre de otro* – es fácil deducir que la institución tiene un fuerte espíritu representativo, por lo que es muy poco habitual que el control social sea directo. Al respecto se puede decir que el tipo de exigencia de responsabilización de parte de la ciudadanía no va más allá de la presentación de pedidos de información, quejas, reclamos o denuncias. Hay quienes consideran que la queja, es la forma más básica de participación ciudadana (Constenla, 2010b: 327), de ahí la importancia de las Defensorías, como intermediarias, entre la ciudadanía y el aparato público para el inicio de recursos administrativos. Asimismo, se considera a la denuncia como una forma práctica y participativa por medio del cual se ejercen acciones de exigencia de cuentas y control, no sólo a propósito de la implementación de políticas públicas sino también a propósito de las actitudes personales de los políticos (Annunziata, 2009: 14).

En este sentido, por su legitimidad parlamentaria no sólo la habilitada para operar como “alarma de incendios” sino también legítima para posicionarse frente a los ciudadanos como un “mediador” de sus quejas ante la administración pública. De modo que la ciudadanía exige información pero es la Defensoría la que exige modificaciones, reparaciones en los actos administrativos. Otras de las variantes que sume como mediador, tal como sostiene la perspectiva demo-institucional a través del concepto de *accountability social*, es la canalización de las demandas provenientes de la realización de acciones de interés público que buscan alertar a las autoridades. Según el diseño que asuma cada oficina, la incorporación de las voces ciudadanas tendrá sus propias características y alcances. Asimismo, una vez que las Defensorías toman conocimiento (por medio de las denuncias particulares u otros medios) de irregularidades en la gestión pública, están facultadas para iniciar acciones que se destinen a la vigilancia o monitoreo de algún área de política en particular.

¹⁵ *Ombud*: ‘vocero’ ‘representante’ ‘agente’; *man*: ‘uno’

Cuadro I.4

Clasificación de los tipos de mecanismo de responsabilización social.					
Forma de Responsab. Social (Criterio II)	Tipo de mecanismo de Responsabilización Social	Tipo de exigencia para responsabilizar (Criterio I)			
		Pedido de información	Denuncia, Sugerencia o Petición	Supervisión, Vigilancia o Monitoreo	Sanción o Promoción de la Sanción
Responsabilización mediada	Buzones de Quejas y Sugerencias		x		
	Recursos Administrativos	x	x		
	Defensorías del Pueblo	x	x		
Responsabilización directa	Mecanismos de Acceso a la Información Pública	x			
	Referendum/Consulta Popular		x		x
	Revocatoria de Mandato		x		x
	Audiencias Públicas	x	x		
Responsabilización colaborativa	Comités/Comisiones de Vigilancia	x	x	x	x
	Contraloría Ciudadana	x	x	x	x
	Espacios de Evaluación Participativa de Políticas Públicas.	x	x	x	

Fuente: Elaboración propia.

3. Las Defensorías del Pueblo: expansión internacional y subnacional de la figura.

Antes de introducirnos en la definición conceptual de las agencias que se pueden clasificar dentro del tipo Defensoría del Pueblo, consideramos necesario indagar en la génesis y evolución histórica de la institución. Desde la creación de la primera oficina del Ombudsman en el siglo XIX hasta las modernas de fines del siglo XX, las misiones y funciones de estos organismos públicos variaron según cada contexto. Esto sin duda impactó en el modo en que la teoría entendía su rol en la relación de rendición de cuentas.

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

Los estudios sobre la evolución de este instituto coinciden en marcar varias *oleadas* o *generaciones* de Ombudsmen (Maiorano, 1999; Gregory y Giddings, 2000a; Constenla, 2010a, 2010b; Tai, 2010; Abedin, 2004, 2011; Reif, 2011)¹⁶. Básicamente argumentan que a medida que la figura se fue expandiendo a lo largo del mundo, su misión fue adquiriendo nuevos atributos a la luz de las transformaciones en la concepción de ciudadanía, de la emergencia de la doctrina internacional de los

¹⁶ Maiorano (1999) y Constenla (2010) reconocen cuatro generaciones; Gregory y Giddings (2000) identifican tres; Tai (2010) identifica seis modelos sin reconocer períodos históricos, y Abedin (2011) reconoce la expansión paulatina, pero concluye que básicamente se dieron dos grandes momentos: primero la emergencia de los Ombudsmen clásicos, luego de los Ombudsmen de Derechos Humanos.

Derechos Humanos, y de las transformaciones de los estados. De esta manera, el Ombudsman se fue incorporando a las estructuras de los estados nacionales y de las unidades subnacionales, respondiendo a las demandas de protección de derechos según cada momento histórico y cada sociedad (Giddings, Sládecek, Diez Buero, 2000; Tai, 2010).

Una de las interpretaciones más difundidas afirma que la evolución del estatus de ciudadanía se inició en el siglo XVIII con el reconocimiento de los derechos civiles (derechos necesarios para la libertad individual) y continuó durante el siglo XIX con la incorporación de los derechos políticos (apertura de la participación en el poder político) (Marshall & Bottomore, 1998: 22-23). Ya en el siglo XX, se añaden a ese corpus, los derechos sociales (derecho a la seguridad, educación, bienestar económico) y los derechos de incidencia colectiva o solidaridad. En este contexto, el Derecho Internacional comenzó paulatinamente a conformar un corpus normativo para la defensa de lo que hoy en día conocemos como “Derechos Humanos”. Esta sintonía entre la expansión de la figura del Ombudsman y de los derechos ciudadanos se vio reflejada en la reformulación y extensión de sus potestades, que se fue ampliando desde las formas más puras de control de las acciones de *maladministration* cometidas por las autoridades públicas, a la supervisión de las infracciones en materia de derechos humanos (Tai, 2010: 2).

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

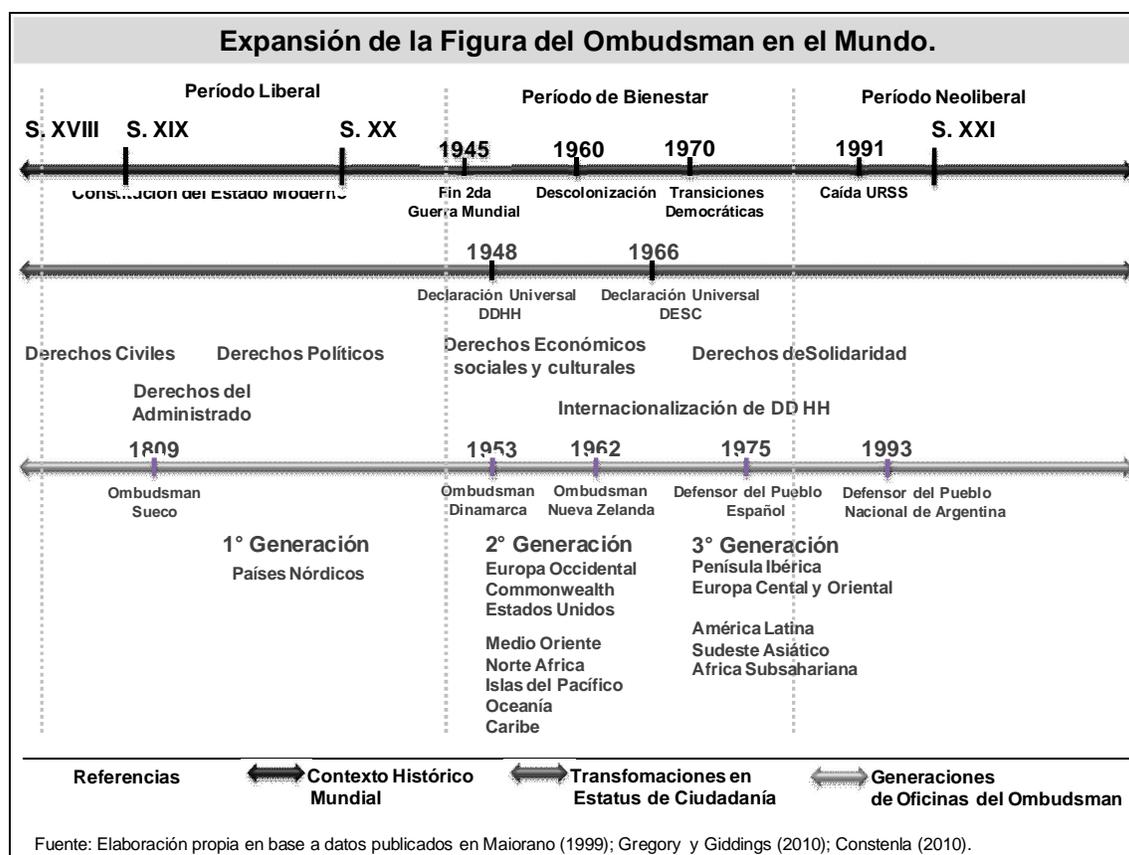
Los hitos fundantes que abrieron paso a la segunda generación se dieron en 1953 con la creación de la Oficina del Ombudsman en Dinamarca y en 1962 con el establecimiento de la figura en Nueva Zelanda. Ambas innovaciones permitieron la expansión hacia los países con regímenes demo-liberales de Europa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

El contexto en aquel momento estaba marcado por la finalización de la segunda guerra mundial, las consecuencias del Holocausto, y el auge de la intervención del estado en la vida económica y social de la ciudadanía (Estado de Bienestar). Las atrocidades vividas durante el período bélico, ubicaron a los *derechos civiles* y *políticos* de la humanidad como fundamento de todas las instituciones de gobierno (entre ellas los Ombudsmen), mientras que el reconocimiento de las demandas de las clases trabajadoras legitimó la emergencia de los *derechos económicos, sociales y culturales*. La Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 y la

Declaración Universal de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1966, terminaron por cristalizar internacionalmente estas reivindicaciones. Otro conjunto de oficinas del Ombudsman surgidas en esta oleada, emergió en el marco de los procesos de descolonización, tras la retirada de los imperios de regiones como Medio Oriente, el Subcontinente Indio, el Norte de África, las Islas del Pacífico, Oceanía y el Caribe, lo que instó a su creación.

La tercera generación se inició en la década de 1970, con la expansión del instituto hacia los países que estaban iniciando procesos de transición democrática, de la Península Ibérica (España y Portugal) y de América Latina. También la paulatina apertura del régimen soviético habilitó el terreno en Europa Central y Oriental, mientras que la expansión a Asia y África continuó hacia el Sudeste Asiático y África Subsahariana. A causa de los años duros vividos, las nuevas democracias traían vientos de refundación sobre todo de las vapuleadas dimensiones civil y política de los derechos humanos. En particular, a partir de la experiencia española, 'ombudsman' ya no sería un término nórdico importado de las frías latitudes suecas, sino que sería traducido a un castizo más amigable y simbólicamente más potente. El Ombudsman se inaugura como *El Defensor del Pueblo*.

Gráfico I.1



La resignificación de esta figura en las Península Ibérica operó como puente para la expansión del instituto a América Latina, no sólo por las fuertes ligazones históricas con los países de Iberoamérica, sino porque nuestros países también estaban saliendo de experiencias dictatoriales en las cuales el terrorismo de estado anuló la

vigencia del estado de derecho y ejerció cruentas acciones violatorias de los derechos humanos. En este contexto, el cambio de denominación no fue inocuo, su impacto fue importante en términos simbólicos, pues con esta forma castellanizada se comenzó a cargar de un sentido grandilocuente a su rol lo que terminó generando excesivas expectativas respecto a su efectivo potencial. La asociación sonora entre ‘ombudsman’ y ‘superman’, y entre ‘defensor’ y ‘salvador’ también colaboró para dotar a la figura con una significación distinta a la de sus funciones reales (Dodson & Jackson, 2004).

En dicho contexto también se introdujeron en las doctrinas constitucionales el conjunto de **derechos de solidaridad o acción colectiva**. Su incorporación logró la extensión de la tutela a situaciones cuya característica distintiva era que los reclamos podían formularse demandando la protección de los derechos de todos los potenciales afectados y no sólo del grupo de interesados que se acercaba a reclamar. Surge así el reconocimiento de los derechos de las comunidades, los derechos colectivos, difusos, al medio ambiente saludable, de usuarios y consumidores, etc. Desde esta nueva concepción los derechos ya no afectan directamente a una persona sino a conjuntos sociales de contornos difusos y abre la posibilidad para llevar a cabo prácticas de exigibilidad, no sólo apelando a los derechos subjetivos y a los intereses legítimos vulnerados, sino al interés colectivo. Asimismo, su incorporación de manera contemporánea al surgimiento de la tercera generación de Defensorías, desdibujó aún más la clara distinción entre el rol de antiguo Ombudsman y el rol de los modernos organismos nacionales de derechos humanos. En estos casos, el resultado fue la fusión de ambos roles en un nuevo mandato un tanto “heterodoxo.” Las Oficinas creadas durante las primeras generaciones, también resignificaron su mandato, sin embargo la impronta con la cual fueron instituidas originariamente aun mantiene sus vigencia.¹⁷

Otro proceso que aportó a la resignificación del mandato es la expansión de las Defensorías del Pueblo hacia el nivel subnacional (Zeider, 1968; Gregory y Giddings, 2000a; Gotteher y Hostina, 2000; Ibarra Romo y Mena Valdez, 2002; Villaba Benitez, 2006; Carus, 2007; Tai, 2010; Constenla, 2010a; Abedin, 2004, 2011)¹⁸. Ya desde la emergencia de la segunda y tercera generación de Instituciones del Ombudsman, los gobiernos de niveles inferiores al estado nacional ampliaron el espectro de oficinas, no sólo por medio de delegaciones de la oficina nacional, sino también de institutos dependientes de las unidades subnacionales autónomas. Al igual que la expansión internacional, esta “primera oleada” de territorialización subnacional de las

¹⁷ Otros casos que ejemplifican la diversificación del mandato, son aquellas oficinas que se especializaron en la protección de derechos de poblaciones específica o de temas puntuales, o para el control de sobre (no entiendo) colectivos de funcionarios en particular. Por ejemplo, en cuanto al primer tipo se crearon oficinas especializadas en la Defensa de la población de los Centros Penitenciarios (Uruguay, Canadá), para la Defensa de Derechos de la niñez y adolescencia (Noruega, España), de la Tercera Edad (Argentina), de las minorías étnicas (Hungría, Suecia), las Defensorías de los Servicios de Salud (Gran Bretaña, Australia, Holanda) o del Medio Ambiente (Portugal), etc. En cuanto al segundo tipo, se crearon Oficinas del Ombudsman especiales para la supervisión de las Fuerzas Armadas (Suecia, Alemania, Australia Canadá, Gran Bretaña, Israel, Noruega, España, Brasil, Sri Lanka, Irlanda del Norte), y de las Policías (Gran Bretaña, Irlanda del Norte, Israel, Canadá). Las menciones realizadas corresponden a Constenla (2010) y Maiorano (1999).

¹⁸ Denominaremos *nivel subnacional intermedio* al nivel jurisdiccional que en los países federales está compuesto por los estados, y que en los países no federales se corresponde con todas aquellas entidades estatales de segundo nivel (no nacionales y no locales) en los que se divide una nación para dar organización territorial al estado (departamentos, regiones, etc.). Por otra parte, entendemos por *nivel subnacional local*, aquel nivel jurisdiccional que en los países federales se corresponde con el tercer nivel de gobierno de la federación (unidades que componen las provincias), y que en los países no federales puede ser identificado con el segmento del estado último y más cercano a la gestión de los asuntos comunitarios.

Oficinas del Ombudsman, se dio en los países noratlánticos primero, y luego en los países de América Latina.

La expansión subnacional en los países latinoamericanos, además de ser impulsada por la descentralización en el marco del proceso de reforma del estado (Gregory y Giddings, 2000b), se vio motivada por el inicio de procesos democratizadores en varios de los países de la región (Argentina, México, Brasil,¹⁹ Colombia,²⁰ etc.) Si observamos la expansión en términos de cantidad de países que cuentan con Oficinas del tipo de las Defensorías del Pueblo, en la actualidad encontramos un total de 109 países de los cuales 17 crearon Oficinas del Ombudsman en el nivel intermedio y 9 países hicieron lo propio en el nivel municipal (Ver Anexo I.1).²¹ Por otra parte, si observamos la expansión en términos de cantidad de oficinas, encontramos que de un total de 310 Oficinas, el 44,5% corresponde al nivel subnacional intermedio y 22,9% al nivel subnacional municipal (Ver Anexo I.2 y Anexo I.3).²²

4. Definiendo conceptualmente a las Defensorías del Pueblo.

Anteriormente describimos la expansión mundial de la figura y la consecuente transformación del contenido del mandato, y explicamos cómo en los orígenes la misión de las Defensorías estaba asociada al interés del administrado y luego paulatinamente se fue asociando a los restantes derechos humanos. La emergencia de diversas respuestas a la pregunta sobre cómo ejercer ese mandato, impactó directamente en cómo se intentó definir conceptualmente a este tipo de institutos. De manera tal que, no sólo académicos, sino también los implementadores de la agencias (los Defensores) se encargaron de la producción teórica al respecto.

Entre las muchas definiciones de la figura del Defensor del Pueblo, podemos encontrar algunas acotadas²³ y otras extensas.²⁴ Las primeras iluminan acerca de los atributos primigenios y básicos de la institución, mientras que las segundas, aportan características que explican dimensiones que se fueron incorporando al concepto a medida que la figura se fue desarrollando históricamente. Dentro de las definiciones estrictas, podemos mencionar una clásica y muy sobria, formulada por Donald Rowat (1964, 1973a), uno de los primeros académicos y difusores del instituto a nivel mundial.

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

¹⁹ Mencionamos el caso de Brasil argumentando en el mismo sentido que los hicimos para el caso alemán: Brasil ha impulsado un importante desarrollo subnacional de instituciones de exigencia de rendición de cuentas denominadas *Ouvidorias Generales*. Son organismos muy similares al Ombudsman pero con atributos en su diseño que no permiten incorporarlos en esta categoría.

²⁰ El caso de la Defensoría del Pueblo de Colombia es un excelente ejemplo de desarrollo subnacional por medio de la creación de delegaciones regionales (10 organismos regionales y 15 seccionales).

²¹ No todas se encuentran bajo la denominación *Defensor del Pueblo*, pero podrían agruparse en un mismo conjunto debido a la similitud existente en cuanto a las funciones y objetivos que cada sistema institucional le asignó.

²² Cabe destacar que el desarrollo hacia el nivel subnacional se dio aún en estados en los que no existe una Oficina del Ombudsman Nacional, tal es el caso de Australia, Alemania, Italia, Canadá, Estados Unidos y Brasil.

²³ Dentro de las definiciones estrictas se recomienda ver: Davis, 1961; Loewenstein, 1965.

²⁴ Dentro de las definiciones amplias se recomienda ver: Gregory y Giddings (2000); Giddings, Sládeček, Díez Buero, 2000; Bizjac, 2001; Tai 2010.

En ella se destacan los elementos primigenios que dan vida a la Oficina del Ombudsman: su independencia, su vinculación legislativa, su misión (*vigilar la administración*), sus atribuciones (ocuparse de quejas, investigar y dar publicidad), y su limitación para revocar acciones administrativas. En otra de las definiciones estrictas, Carrillo Flórez (2006) propone como definición de la figura del Defensor del Pueblo lo siguiente:

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

Si bien también se resaltan los elementos primigenios que caracterizan el rol de la figura del Defensor del Pueblo, esta propuesta se distancia de la primera definición en dos aspectos. El primero es que el referente en la relación de rendición de cuentas ya no es la administración pública, sino el estado. Esto ubica a la figura del Ombudsman, ya no como un delegado del poder legislativo con funciones de control administrativo, sino como una institución del estado enfundado con poderes para exigir sobre cualquier acción gubernamental que viole los Derechos Humanos.

Ambas son definiciones de baja intensidad conceptual, no nos dicen mucho acerca de la especificidad de la institución. Con los atributos mencionados podríamos estar definiendo el rol de un auditor, incluso, en la segunda definición estricta podríamos estar haciendo referencia a un juez. Los atributos con los que se connota al fenómeno, son necesarios pero no suficientes para dar cuenta conceptualmente de la figura del Defensor del Pueblo. Sin embargo, a pesar de este “defecto” de extensión, consideramos que las definiciones estrictas nos presentan como una especie de “guía mínima” de sus caracteres básicos que se volverá relevante a la hora de desentrañar la intensidad conceptual de las definiciones amplias. Dentro de ese conjunto, Dalla Corte y Gómez I. Mestres afirman que:

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

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

derechos. Es interesante el aporte de esta definición, ya que en ella se denota al Defensor del Pueblo no sólo a partir de sus atributos formales (lo que debe hacer) sino a partir de las “capacidades” que necesita para cumplir su mandato. Por su parte, Constenla (2010b) nos presenta una definición cargada de atributos:

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

En esta definición el autor se preocupa por connotar la figura del Defensor del Pueblo detallando cada uno de los atributos que va introduciendo. Al afinar la definición, la consecuencia lógica es que su potencial para denotar sea inferior, lo cual no es un problema en sí mismo, pero en este caso se incorporan algunos elementos conceptuales que reducen demasiado la extensión del concepto. Por ejemplo, al especificar la necesidad de una mayoría calificada para su elección o de un mandato con período determinado. Lo mismo cuando menciona la legitimación para actuar ante la justicia y la rendición de un informe anual. Consideramos que el autor, al incorporar estos atributos, está más preocupado por indicar el *deber-ser* –lo que debería ser y hacer el Defensor– que por tratar de aglutinar de manera exhaustiva los atributos necesarios y suficientes para caracterizarlo. Esta definición a pesar de aportar una mayor intensidad conceptual, incorpora elementos que no necesariamente definen el mandato de la Defensoría.

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

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

1. su independencia o autonomía;

2. su legitimidad legislativa;
3. la modalidad de dirección unipersonal;
4. el carácter no vinculante ni revocatorio de sus acciones;
5. su mandato específico para exigir rendición de cuentas al estado;
6. la posesión de facultades para recibir quejas de parte de la ciudadanía, dar publicidad a sus acciones, investigar y vigilar la administración pública.

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

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

1. Posesión de facultades para exigir rendición de cuentas frente a organismos no estatales a los que se les haya delegado funciones públicas; recomendar posibles transformaciones normativas al cuerpo legislativo; desarrollar acciones de promoción de derechos ciudadanos;
2. Especialización en la defensa de los derechos e intereses de incidencia colectiva;
3. Legitimación para actuar ante la Justicia;
4. Desarrollo de capacidades especiales: de persuasión, de formulación de estrategias de protección preventiva y de denuncia pública.

Dentro de los primeros atributos del núcleo duro, está la *legitimidad parlamentaria*. Más arriba mencionamos la vinculación de las Defensorías con el Legislativo de la cual deriva, por delegación explícita, su legitimidad para el ejercicio del mandato específico. En el mismo acto de creación, además de institucionalizar la legitimidad, las legislaturas deben garantizar su *autonomía* respecto de los restantes poderes públicos. Estos son dos atributos que caracterizan la génesis de las Defensorías. Asimismo, se trata de un organismo público de *dirección unipersonal*, independientemente de que se consigne la posibilidad de que su titular esté acompañado por adjuntos u otros comisionados. La unipersonalidad indica no sólo que la representación del instituto es ejercida por un titular, sino también la jerarquización de su cargo. Por otra parte, la unipersonalidad está vinculada a que las condiciones que presenta la persona designada para dicho puesto es la garantía

de su futuro accionar en términos éticos, técnicos y sociales. Su expertise social o su saber profesional son la plataforma para “legitimar” su acción y voz²⁵.

El *carácter no vinculante ni revocatorio* de sus actuaciones, sin duda es un atributo definitorio del Ombudsman puesto que, si bien se lo ha pensado como una limitación a sus acciones, en la práctica ha operado como un incentivo positivo para la constitución del Defensor como una “magistratura de opinión”. Las Defensorías del Pueblo no poseen la facultad para revocar o anular actos administrativos, no tiene facultades decisorias ni para administrar justicia. Si sus resoluciones fueran vinculantes estaría actuando como un juez y esto desvirtuaría su mandato constitucional.

Por otra parte, los atributos complementarios apuntan a connotar las transformaciones históricas en el mandato específico de las Defensorías. En primer lugar, se incluyeron nuevas funciones. De la posesión de potestades para recibir quejas de parte de la ciudadanía, dar publicidad a sus acciones, investigar y vigilar la administración pública, se pasó a incorporar otras funciones complementarias como: exigir rendición de cuentas frente a organismos no estatales a los que se les haya delegado funciones públicas; recomendar posibles transformaciones normativas al cuerpo legislativo; desarrollar acciones de promoción de derechos ciudadanos. La incorporación de esta última función llevó a las Defensorías a especializarse en la tutela de los *derechos de incidencia colectiva* para lo cual se tuvo que desarrollar instrumentos legales que las *legitimaran para actuar en la justicia*, por medio de diferentes recursos jurídicos (habeas corpus, acciones de amparo, apelaciones directas, y otros recursos de protección) ante tribunales constitucionales u ordinarios²⁶.

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

En función de esta desagregación de atributos necesarios y complementarios, estamos en condiciones de plantear una definición que los tenga en cuenta. Cuando hablamos de Defensoría del Pueblo u Oficina del Ombudsman nos referimos a un tipo de agencia autónoma de dirección unipersonal, legitimada por un cuerpo legislativo para el ejercicio del mandato específico de exigir al estado rendición de cuentas sobre su acciones en la protección y defensa de los derechos e intereses ciudadanos. Para ello, está autorizada a denunciar, investigar y supervisar las

²⁵ Según Constenla el Defensor del Pueblo “*Recrea el concepto de la auctoritas contrapuesto al de la potestas romanas, porque el Defensor del Pueblo recomienda pero no ejecuta y su auctoritas se funda en el prestigio pero también en la razonabilidad de las recomendaciones que dicta. La auctoritas no sólo se define como el saber socialmente reconocido sino en la influencia que tiene aquel al que se reconoce ese saber.*” Este autor admite también que más que influencia, en contextos como los latinoamericanos, el Defensor del Pueblo muchas veces no tiene al alcance más que su propia opinión (2010: 267).

²⁶ En algunos casos como el español, el Defensor del Pueblo sólo tiene *legitimación activa* para plantear el recurso de amparo constitucional y no tiene legitimación para llevar a cabo acciones ante tribunales ordinarios. En cambio, en Argentina, la Defensoría Nacional puede desempeñar un papel activo en los procesos legales por medio de los Recursos de Amparo y de Amparo Colectivo. También en Bolivia puede solicitar la revocatoria de sentencias en razón de su inconstitucionalidad, así como interponer apelaciones directas a fin de revocar un veredicto o presentar recursos de habeas corpus sin tener que dictar la sentencia. Otros casos que merecen ser citados son, el colombiano, ya que el Defensor del Pueblo está facultado para solicitar medidas legales de protección, y el guatemalteco donde puede denunciar y condenar acciones del ejecutivo (Carrillo Flóres, 2006: 152).

acciones u omisiones del poder público (o de organismos no estatales en ejercicio de funciones públicas) que se presuman como violatorias de los mismos. Debido a que sus actuaciones revisten un carácter no vinculante, muy habitualmente se ve obligada a entablar estrategias de persuasión, de vinculación con la ciudadanía y de promoción de derechos para cumplir su mandato. Si bien está legitimada para activar garantías constitucionales ante cualquier caso, se ha especializado en la defensa de los derechos e intereses de incidencia colectiva.

5. Sumario.

En este capítulo definimos a la rendición de cuentas como una relación entre actores (ciudadanos, políticos y ciudadanos) quienes según el rol que asuman en dicha relación, deben rendir cuentas (en tanto agentes) o deben exigir dicha rendición (en tanto principales). Los actores que entablan esta relación ejercen prácticas de rendición de cuentas y de exigibilidad. Las primeras suponen una obligación acordada formalmente entre los actores y las segundas implican la posesión de legitimidad para demandar información y explicaciones sobre el comportamiento de aquellos que asumieron dicha obligación. Para que la relación de rendición de cuentas tenga resultados óptimos, es necesario que se activen simbólica o formalmente acciones sancionatorias. También mencionamos cómo abordaron el problema de las dificultades para exigir rendición de cuentas, dos corrientes de estudio que hemos denominado perspectiva institucional y perspectiva administrativa.

La perspectiva democrática-institucional, concibe a los déficits en materia rendición de cuentas como problemas que afectan la democratización de los regímenes políticos. Para clasificar los mecanismos utiliza como criterio la procedencia de la exigencia, es decir, se pregunta *quién es el principal que exige cuentas*. En función de esto, caracteriza los mecanismos como de *accountability vertical* u *horizontal*. Por su parte, la perspectiva administrativa entiende a la rendición de cuentas como responsabilización y a sus déficits como problemas de gestión de gobierno. Para clasificar los mecanismos de responsabilización, esta corriente utiliza como criterio la forma de control por medio de la cual se responsabiliza a los agentes públicos (*control jerárquico o administrativo, control democrático o social, control económico*).

A partir de sus postulados, establecimos que cada uno de las perspectivas nos permite dar cuenta de las dos dimensiones desde las que se puede entender el rol de las Defensoría del Pueblo. Por un lado, la perspectiva democrática-institucional nos aproxima al entendimiento de las Defensoría en las relaciones de rendición de cuentas horizontales, es decir como agencia con mandato específico, delegado por el Legislativo para el control de las instituciones del Ejecutivo. Por otro lado, la perspectiva administrativa nos ayuda a entenderlas como un mecanismo de responsabilización social mediada, es decir, entre la sociedad y las autoridades públicas.

Otra tarea abordada en este capítulo fue el rastreo de la evolución del mandato de las Defensoría. Encontramos la expansión mundial, tanto a nivel nacional como subnacional se dio por *oleadas* o *generaciones*. A medida que la figura se fue expandiendo a lo largo del mundo, su misión fue adquiriendo nuevos atributos a la luz de las transformaciones en la concepción de ciudadanía, de la emergencia de la

doctrina internacional de los Derechos Humanos y de las transformaciones de los estados. De esta manera, el Ombudsman se fue incorporando a las estructuras de los estados nacionales y de las unidades subnacionales, respondiendo a las demandas de protección de derechos según cada momento histórico y cada sociedad. Dentro de este relevamiento, encontramos un dato que aporta a la relevancia de nuestro estudio: el continente en el que fue creada la mayor cantidad de Oficinas del Defensor del Pueblo del nivel subnacional es en América Latina. Este indicador nos da la pauta de que las provincias y los estados también aportan al cumplimiento de las obligaciones positivas del Estado en materia de derechos ciudadano.

A la luz de la emergencia de diversas respuestas a la pregunta sobre cómo las Defensorías debía ejercer el mandato, encontramos dos tipos de definiciones conceptuales de la noción de *Ombudsman Office* o *Defensoría del Pueblo*. Las definiciones clásicas, nacidas en las primeras experiencias nórdicas, iluminan los atributos básicos del “núcleo duro” conceptual del término, mientras que las definiciones contemporáneas aportan características que explican dimensiones que se fueron incorporando al concepto a medida que la figura se fue desarrollando históricamente. Destacábamos que con los atributos del núcleo duro se puede connotar un tipo “simple” “poco evolucionado” de Defensoría, pero que no alcanzan para caracterizar otro tipo de Defensorías “más” evolucionadas”. Por eso, afirmamos que se precisan sumar las propiedades complementarias.

En función de esta desagregación de atributos necesarios y complementarios, definimos a las Defensorías del Pueblo u Oficina del Ombudsman como un tipo de agencia autónoma de dirección unipersonal, legitimada por un cuerpo legislativo para el ejercicio del mandato específico de exigir al estado la protección y defensa de los derechos e intereses ciudadanos. Para ello, está autorizada a denunciar, investigar y supervisar las acciones u omisiones del poder público (o de organismos no estatales en ejercicio de funciones públicas) que se presuman como violatorias de los mismos. También establecimos que, debido a que sus actuaciones revisten un carácter no vinculante, muy habitualmente se ve obligada a entablar estrategias de persuasión, de vinculación con la ciudadanía y de promoción de derechos para cumplir su mandato. Si bien está legitimada para activar garantías constitucionales ante cualquier caso, se ha especializado en la defensa de los derechos e intereses de incidencia colectiva.

CAPÍTULO II: GESTACIÓN INSTITUCIONAL, AUTONOMÍA Y CAPACIDAD PARA CONSTRUIR RELACIONES DE RENDICIÓN DE CUENTAS.

1. Introducción.

El objetivo de este capítulo es presentar el marco analítico con el cual intentaremos abordar la pregunta-problema de investigación. Para ello, organizamos el marco teórico en función de los dos conjuntos de hipótesis que guiarán la búsqueda de respuestas a tales interrogantes.

Comenzamos abordando el primer conjunto de hipótesis a partir de las nociones de *grado de certidumbre/incertidumbre política* del contexto de *gestación institucional de las Defensorías del Pueblo*. Para hacerlo tomamos algunas referencias teóricas de la literatura que explica la formulación del diseño de los mecanismos de control legislativos. A continuación trabajamos las siguientes dos hipótesis focalizando en la noción de *tensión autonomía-capacidad relacional*. Explicamos este término definiéndolo como un concepto bidimensional el cual puede explicarse a partir de los aportes teóricos provenientes de la literatura sobre capacidades estatales. Por último, presentamos un resumen del marco analítico en el cual se presentan articuladamente cada una de las partes que lo componen.

2. Preguntas de investigación e hipótesis.

Además de ser agencias autónomas, el otro atributo definitorio de las Defensorías es su incapacidad para obtener respuestas vinculantes y para ejercer poderes punitivos. Es por este motivo que muy habitualmente se ven obligadas a entablar, de manera persuasiva o consociativa, un amplio abanico de estrategias para lograr dar cumplimiento a su mandato. La doble caracterización — ser autónomas y tener que buscar vías no punitivas para poder influir en los comportamientos de sus interlocutores — las ubica en una tensión discordante e incómoda. ¿Cómo logran las Defensorías construir relaciones de influencia por medio de la persuasión y negociación, sin ser influidas y “persuadidas” del cumplimiento de su mandato, y al mismo tiempo resguardar su autonomía sin caer en el extremo del aislamiento? Es de esperar que las Defensorías que logren sortear esta tensión, sean aquellas que consigan simultáneamente, tanto desarrollar estrategias que les permitan relacionarse de manera fluida y coordinada con sus interlocutores, como mantener (y fortalecer) su autonomía de origen.

En este sentido, y con el fin de aprehender este fenómeno bifacético, definimos los términos constitutivos de la *tensión autonomía-capacidad relacional (para construir relaciones de rendición de cuentas)* como dos planos analíticos empíricamente interrelacionados pero teóricamente desagregados. Como si estuviéramos frente a una gran madeja de hilo en la que no se distingue nada más que las dos hebras correspondientes a los extremos, el inicio del análisis de la mencionada tensión equivaldría a comenzar a desanudar la madeja eligiendo uno de los extremos a la vez. Es por eso que en este estudio decidimos comenzar indagando en el plano de

la autonomía. Pero esta no es una elección aleatoria sino que se basa en un argumento central: la política de rendición de cuentas se despliega en contextos de conflicto más amplios que las estructuras formales de autoridad (Fox, 2006: 40). Esto supone que no sólo los factores institucionales formales (las reglas del diseño institucional) sino también los informales (las contingencias de los procesos políticos durante su implementación) inciden en el desempeño de los organismos públicos.

Los modelos²⁷ que estudian la incidencia de dichos factores suponen que las instituciones alientan o desalientan cierto tipo de atributos de los procesos de toma de decisiones al interior de los organismos, que posibilitan o frenan el surgimiento de capacidades para el ejercicio de sus funciones, y que a su vez influyen pero no necesariamente determinan la calidad de los impactos de las políticas desarrolladas por ellos. Argumentando desde este tipo de propuestas, optamos por iniciar el análisis desde el momento de la *gestación institucional de las Defensorías*, ya que es durante este proceso cuando se instituye, resguarda y garantiza el nivel inicial de autonomía con el cual nacen. Específicamente decidimos comenzar a “desanudar el ovillo” indagando en las condiciones institucionales del contexto político-deliberativo en el que se debaten y acuerdan las reglas del diseño de las Defensorías. Es por eso que cabe preguntarse:

- *¿Cuáles son las condiciones bajo las que el Cuerpo Deliberativo acuerda un diseño institucional que dota a la Defensoría con atributos que le permitan iniciar sus actividades con autonomía?*
- *¿Cuál es la incidencia del nivel inicial de autonomía en las posibilidades de que las Defensorías desarrollen posteriormente estrategias que les permitan sortear la tensión autonomía-capacidad relacional?*

Para abordar ambas pregunta-problema planteamos como hipótesis de investigación los siguientes supuestos:

A. La gestación institucional de la Defensoría en un contexto de baja de incertidumbre política permite el logro de acuerdos al interior del Cuerpo Legislativo con una alta expectativa de cumplimiento, lo cual garantiza el nivel inicial de autonomía adecuado para el desarrollo de capacidades relacionales.

A.1 La incertidumbre política tiende a la baja, si las expectativas de alternancia en el poder se reducen.

B. Las Defensorías del Pueblo que cuenten con un alto nivel inicial de autonomía tienen más posibilidades de potenciar el desarrollo de capacidades burocráticas.

C. Las Defensorías del Pueblo se acercan a la resolución de la tensión entre autonomía y capacidad para entablar relaciones de rendición de cuentas, cuando logran consolidar vínculos del tipo principal-agente previo al desarrollo de vínculos de mediación.

²⁷ Uno de los aportes que ha abordado el estudio de los factores institucionales que inciden el desarrollo de capacidades de implementación de políticas públicas, es el trabajo en el que Weaver y Rockman (1993) indagan acerca del impacto que las variables institucionales tienen sobre las capacidades estatales. El objetivo de los autores es analizar los distintos entramados institucionales, su impacto en los procesos de toma de decisiones de política pública, y a su vez, su impacto en la efectividad del gobierno.

3. Gestación institucional de las Defensoría del Pueblo e incertidumbre política en el Cuerpo Legislativo.

En el capítulo anterior planteamos que uno de los atributos definitorios de las Defensorías del Pueblo era la obtención de su legitimidad para exigir rendición de cuentas de parte de las Legislaturas. Afirmamos que los Cuerpos Deliberativos buscan “colaboración” en instituciones extra-parlamentarias con el fin de delegar potestades para controlar y monitorear a los Ejecutivos.²⁸ Asimismo, si bien por definición las Defensorías son independientes de toda autoridad, la gestación de su diseño y de las posibles enmiendas, habitualmente quedan bajo la órbita del ámbito legislativo.

En la mayoría de los diseños formulados se suele indicar que la Defensoría debe ser autónoma pero no en todos ellos se establecen los mismos resguardos y garantías para que efectivamente pueda operar con independencia. Esta diversidad de elementos del diseño responde a la diversidad de contextos en los cuales se desarrolla el proceso deliberativo de gestación. Como en todo proceso de creación legislativa, las disputas y conflictos entre sectores partidarios también atraviesan el proceso de generación de acuerdos para gestación de las Defensorías. En otras palabras, existen determinados contextos legislativos en los cuales se acuerdan diseños institucionales que desalientan la gestación de Defensorías del Pueblo con un mayor nivel de autonomía.

Podemos definir el concepto de *gestación institucional* como el proceso legislativo de creación de la Defensoría del Pueblo que se extiende a lo largo de dos etapas: una primera en la que se efectúan los acuerdos para el logro de la sanción del diseño institucional, y una segunda etapa en la que se acuerda la elección de quien será el Titular a cargo. Las reglas del diseño que consideramos relevantes para este estudio no son todas las que componen el diseño de las Defensorías, sino aquellas que resguardan y garantizan su autonomía inicial.

El proceso de gestación institucional comienza a partir del ingreso definitivo de la cuestión de la creación de la Defensoría en la agenda parlamentaria. Una vez que se toma la decisión de trabajar sobre esta cuestión, los partidos políticos con representación legislativa intentarán imponer sus preferencias sobre el diseño que la Defensoría debe asumir. Se puede suponer que las preferencias de los legisladores opositores se orientarán a lograr un diseño que dote al nuevo organismos de un alto grado de autonomía para el ejercicio del control del Ejecutivo, mientras que las preferencias de los legisladores oficialistas se orientarán a lograr un diseño que proteja al Ejecutivo del control exacerbado o invasivo de parte del nuevo organismo.²⁹

²⁸ Existe un importante cuerpo de literatura que ha abordado el estudio de la génesis, la implementación y los resultados de los mecanismos de control legislativos. Uno de ellos corresponde al trabajo de Llanos y Mustapic (2009: 17) quienes definen el control parlamentario como la actividad que lleva adelante el Poder Legislativo para fiscalizar al Ejecutivo y la burocracia. De acuerdo las autoras, durante el proceso legislativo el Cuerpo Parlamentario puede introducir mecanismos de rendición de cuentas y definir en forma detallada las atribuciones que otorga a los implementadores y otros grupos interesados en la política. Estas acciones constituyen, una forma de control conocida como control *ex ante*, esto es el control antes de realizada la implementación, que se distingue del control *ex post*, que se lleva a cabo durante y después de la implementación (Palanza, 2007: 34).

²⁹ Para McCubbins (1985), los condicionamientos contextuales pueden inducir a que los legisladores, al crear la nueva agencia, le deleguen funciones de manera amplia en términos de alcance, pero con un nivel de discrecionalidad en términos de reglas

Por tratarse de un proceso en el cual estarán en disputa preferencias que pueden llegar ser contradictorias para los intereses de los partidos, la gestación institucional de las Defensorías no quedará aislada de la contingencia del proceso político: los intereses de los legisladores, los posicionamientos de oficialismo y oposición, y las coyunturas particulares de cada contexto, entre otros, son datos de la realidad que sin duda incidirán en las conformación y de las preferencias de los legisladores a la hora de gestar el diseño de la Defensoría.³⁰ De acuerdo con Moe (1998) existe un factor habitualmente “descuidado” por la literatura que explica por qué es complicado que las preferencias en contradicción de los legisladores lleguen a un punto de equilibrio. Dicho factor es la *incertidumbre política*.

Moe afirma que aquellos que hoy tienen el poder, sólo tienen temporalmente la autoridad pública sobre las agencias que crean, y es por este motivo que no tienen forma de comprometer a las autoridades futuras a mantenerlas tal como se crearon. Las autoridades futuras tendrán el derecho de hacer lo que quieran, y existe incertidumbre sobre si respetarán o no los acuerdos del pasado. Esto es especialmente así, cuando las elecciones o los cambios en el poder amenazan con darle mayor acceso al poder político a los opositores. Las autoridades (ejecutivas y legislativas) de hoy necesitan asegurarse que las autoridades del mañana no podrán controlar la nueva agencia (Moe, 1998: 222).

En función del aporte anterior se puede entender la noción de *certidumbre/incertidumbre política* como un atributo del contexto en el cual se da proceso de gestación institucional. El grado de incertidumbre es una característica evaluada por los legisladores al analizar el escenario político-deliberativo en el que se construyen los acuerdos para generar el diseño institucional de las Defensorías. En este sentido, se puede decir que el grado de incertidumbre política es producto del grado de incertidumbre respecto del cumplimiento futuro de dichos acuerdos.

El incumplimiento de los acuerdos o – como se diría en el lenguaje de la elección racional – el cumplimiento imperfecto de los acuerdos tiene como consecuencia el incremento de los costos de transacción, es decir, genera la reducción de la capacidad de los actores para sostener en el tiempo los acuerdos pactados. En el ámbito legislativo, tal como afirma Moe, el grado de incertidumbre política está marcado por el estado de las relaciones de fuerza entre legisladores oficialistas y opositores³¹ debido a que las expectativas de cumplimiento de los acuerdos, se

de procedimiento. Desde este punto de vista, podemos afirmar que el alcance del mandato puede ser amplio o acotado pero este no incide necesariamente en el nivel de autonomía de la institución, ya que cuanto más estrictas son las normas y procedimientos, menor será el nivel de discrecionalidad y por ende, mayor es el control de la Legislatura sobre ella. Por otra parte, para McCubbins, Noll y Weingast (1987) los legisladores al crear o modificar una agencia pública, puede diseñar procedimientos administrativos para evitar que ésta se desvíe de sus funciones. Por medio de dichos procedimientos, los legisladores pueden provocar favoritismos hacia determinados ciudadanos al darles acceso y derechos de participación en forma selectiva, inyectando así intereses especiales en el sistema de control.

³⁰ En este sentido, tal como estipula uno de los presupuestos de la teoría de la elección racional (Geddes, 1998: 47) una aproximación desde esta teoría no formula suposiciones acerca de los objetivos, sino que es el analista el que, al intentar aplicarla a un problema particular debe identificar los objetivos o “preferencias” de los actores involucrados. Se trata de una cuestión netamente empírica, afirma Geddes, en la cual la verosimilitud de las suposiciones que se hacen respecto a los objetivos de los actores se sustenta en la *imaginación analítica* y en la capacidad del analista para identificarlos a prior, y no de la aproximación teórica *per se*.

³¹ En la tradición legislativa argentina (ya sea que nos refiramos al Congreso Nacional, las legislaturas provinciales o los Concejos Deliberantes) el futuro electoral de los legisladores no depende tanto de sus votantes sino de los jefes políticos. Por este motivo, nos referiremos al comportamiento de actores colectivos, como sectores oficialistas y opositores y no a los legisladores en tanto actores individuales.

tornarán más o menos inciertas según cómo los actores evalúen su futuro político. Es por eso que la incertidumbre política depende fuertemente de las expectativas de cambios en el poder local.

De acuerdo con esta interpretación, durante la gestación institucional, no sólo no habrá garantías de que en el futuro se cumplan los acuerdos que generaron el diseño de la Defensoría, sino que tampoco habrá certezas respecto de cuál pueden ser los “usos políticos” del nuevo organismo: ni los partidos opositores podrán estar seguros de que el partido en el Ejecutivo cumplirá el acuerdo de acceder a las demandas de rendición de cuentas de parte de la nueva institución; ni el partido de gobierno tendrá garantías de que los opositores no la utilizarán como herramienta para socavar su poder. Esta inseguridad respecto del cumplimiento de los acuerdos, genera que los legisladores no se fíen de las promesas políticas cristalizadas en el diseño institucional y busquen la manera de garantizar que el nuevo organismo de control no afecte – o por lo menos que no desfavorezca – los intereses de su partido.

Por otra parte, un cambio en las expectativas de alternancia (ya sea que implique un incremento o reducción de la incertidumbre política) puede generar que las preferencias de los actores también cambien, incluso al punto de invertirse: quienes esperan a futuro ser parte del partido en el gobierno deben anticipar el alcance del control que la nueva institución tendrá sobre él. Esto puede generar que, a pesar de ser parte de la oposición en el presente, no tengan como preferencia el logro de acuerdos para un diseño que garantice la autonomía de la Defensoría. A su vez, quienes esperan estar en la oposición al partido de gobierno, deberán anticipar cuán útil les será esta nueva institución para el ejercicio de la función de control. Es decir, es esperable que reformulen sus preferencias hacia un diseño en el cual se dote de discrecionalidad al nuevo organismo para incrementar la exigencia de rendición de cuentas en el futuro.

Las expectativas de alternancia que tienen los actores legislativos pueden estimarse través de variables institucionales, como por ejemplo la existencia de gobierno dividido/unificado, la independencia de los legisladores respecto del Poder Ejecutivo (Morgenstern y Manzetti, 2003:5); las reglas de selección candidatos a legislador, restricciones constitucionales y judiciales al Ejecutivo para la toma de decisiones unilaterales (Galván, 2005: 8). También pueden observarse a partir de variables que muestren “resultados contingentes del proceso político” (Abal Medina, 2003:145) como por ejemplo el pluralismo de la cámara,³² la existencia de gobierno monocolor o de coalición; el nivel de demanda pública para la creación de organismos de control (Morgenstern y Manzetti, 2003:5).

En este estudio, prestamos más atención a este segundo tipo de variables ya que no nos interesa indagar en la influencia de los atributos generales del sistema político local sino en las dinámicas políticas específicas se dan en torno a la creación de la Defensorías. Entendemos que efectivamente la contingencia del proceso político en el cual se toma la decisión de debatir y crear un organismo de control como la

³² Un Cuerpo Legislativo poco pluralista es aquel en el que un solo partido controla más de 2/3 de la cámara, uno medianamente pluralista es aquel en el que un solo partido controla más de la 1/2 de la cámara, y uno muy pluralista es aquel en el que ningún partido controla más de la 1/2 de la cámara (Abal Medina, 2003: 145).

Defensoría del Pueblo explica una parte importante del desarrollo posterior de sus capacidades.

Los atributos que definen el grado de incertidumbre política son aquellos que configuran el escenario en que se generan las expectativas de alternancia en el poder, es decir las expectativas de que quiénes hoy están encabezando el Ejecutivo y las mayorías legislativas, puedan no estarlo en el futuro. A su vez las expectativas de alternancia impactan directamente en las expectativas de cumplimiento de los acuerdos construidos para gestar el diseño institucional de las Defensorías, ya que, el lugar que el legislador ocupe a futuro (oposición u oficialismo) determina su decisión de resguardar la autonomía de la Defensoría (preferencia de la oposición) o restringirla (preferencia del oficialismo). En síntesis, cuanto mayor es la expectativa de alternancia, mayores son las especulaciones respecto del cumplimiento de los acuerdos que derivaron en diseño durante la gestación institucional. Los atributos que configuran el escenario legislativo son (ver Figura II.1):

- La existencia de un gobierno monocolor o de coalición, en particular la conformación del bloque oficialista al interior del Cuerpo Legislativo.
- El grado de pluralismo del Cuerpo Legislativo calculado según la cantidad bancas que un mismo partido controla.³³
- El crecimiento de los partidos programáticos respecto de *issues* vinculadas a la rendición de cuentas.

La menor expectativa de cumplimiento de los acuerdos no necesariamente supone que la Defensoría será menos autónoma pero sí es posible suponer que los legisladores intentarán imponer elementos en el diseño que les permitan salvaguardar sus intereses futuros (controlar al Ejecutivo o protegerlo del control), y que en ese intento, la autonomía de la Defensoría quede en un segundo plano. Por lo tanto, el resultado del proceso de acuerdo entre los distintos partidos políticos al interior del Cuerpo Legislativo generará como resultado un determinado nivel inicial de autonomía para la Defensoría. El nivel inicial de autonomía es construido durante el proceso legislativo de gestación institucional e indica con cuánta autonomía nacen las Defensorías.

A diferencia de la autonomía burocrática, la construcción de la *autonomía de origen* de las Defensorías no es tarea del propio organismo sino del Cuerpo Legislativo, porque es en su seno donde se define el grado de discrecionalidad con el que el poder político espera que cuente. Asimismo, en esa definición no sólo se decide cuáles son los elementos del diseño (primera etapa de la gestación), sino que también se constituye como actor implementador del mismo (segunda etapa de la gestación). Es así que la autonomía de origen no sólo se sustentará en las reglas del diseño sino también en el grado de rigurosidad con el cual el Cuerpo Legislativo da cumplimiento a dichas regulaciones.

³³ Algunos autores (Powell, 1982:186; Mayhew, 1991:92) afirman que la existencia de pocos partidos en las legislaturas (bipartidismos) genera que algunos temas, como por ejemplo el control público y la rendición de cuentas, sean menos discutidos y por lo tanto los acuerdos sean menos costosos. Por el contrario, para legislaturas con más partidos (multipartidistas) se afirma que la aprobación de reformas en tal materia suele ser más complicada (Haggard and Kaufman, 1994:11).

Figura II.1



Cabe aclarar que la autonomía de origen de las Defensorías se distingue de la autonomía que desarrollará una vez iniciadas sus actividades, porque la primera es producto de la implementación del diseño a cargo del Cuerpo Legislativo y la segunda es el resultado del proceso de desarrollo de sus capacidades burocráticas (*autonomía burocrática*). En función de lo anterior denominamos al grado de autonomía con la que nacen las Defensorías como *nivel inicial de autonomía (por implementación de diseño)* o *autonomía de origen* (Ver Cuadro II.1). Sus tres componentes son:

- La extensión funcional del mandato asignado a la Defensoría.
- Los criterios de selección del Defensor del Pueblo Titular.
- La autonomía para organizar la estructura y los recursos de la Defensoría.

El primer componente es *la extensión funcional del mandato asignado*. Puede ser entendido como el campo de acción que el Cuerpo Deliberativo le habilita a la Defensoría para funcionar. La extensión del mandato puede ser observada a partir de la indagación en las funciones establecidas en el diseño y en el alcance de las mismas. Si el mandato es más extenso, entonces la autonomía también lo será, ya que si la Defensoría cuenta con mayor cantidad de funciones y si el alcance de las mismas es amplio, entonces podrá tener un campo de acción más extenso para el ejercicio de su mandato. Los indicadores observables de la extensión son las normas que regulan las funciones (denuncia, vigilancia, supervisión, protección de derechos) y su alcance (los límites y las herramientas para exigir).

El segundo componente está conformado por los *criterios de selección del Defensor Titular*. Los elementos del diseño que operan como criterios para dar forma al perfil de Defensor Titular son los requisitos e incompatibilidades que se establecen para postularse al cargo, y el mecanismo de selección del Defensor Titular. Estos elementos configuran la imparcialidad del Defensor, definida genéricamente como la ausencia de intereses particulares (propios o ajenos) para la actuación y resolución de las quejas, o para la solución de un determinado conflicto. La imparcialidad es un

rasgo del cargo del Defensor del Pueblo y no de la institución (se puede predicar de una Defensoría del Pueblo su autonomía, pero no su imparcialidad), y es posible. Es por eso que consideramos relevante la incorporación en el diseño de una cláusula en la que se limiten (en algún grado) los compromisos político-partidarios de los candidatos.

Cuadro II.1

Componentes del Nivel Inicial de Autonomía de las Defensorías del Pueblo. (Autonomía de origen)		
Componente	Dimensión	Subdimensión
1. Extensión funcional del mandato asignado	Facultades	Tipo de Funciones
		Existencia de Legitimación Procesal
	Alcance	Tipo de limitaciones
		Tipo de herramientas para exigir
2. Criterios de Selección del Defensor del Pueblo Titular	Requisitos	Requisitos
		Cumplimiento de requisitos
	Incompatibilidades	Incompatibilidades
		Cumplimiento de incompatibilidades
		Clausula de incompatibilidad política-partidaria
		Cumplimiento de incompatibilidad política-partidaria
	Mecanismo de selección	Rol de la Sociedad Civil
		Cumplimiento procedimiento de selección
3. Autonomía para organizar la estructura y los recursos de la Defensoría	Establecimiento del presupuesto	Tipo de Jurisdicción Presupuestaria
		Cumplimiento de establecimiento del presupuesto
	Diseño de estructura administrativa y dictado de normas internas.	Establecimiento de las normas de dictado de Reglamento Interno
		Cumplimiento de normas para dictado del reglamento interno
	Nombramiento del personal	Establecimiento de las normas para el nombramiento del personal
	Nombramiento del DP Adjunto	Establecimiento de las normas para el nombramiento del DP Adjunto

Fuente: Elaboración propia.

El tercer componente es la *autonomía para organizar la estructura y los recursos de la Defensoría*. Esta dimensión está constituida por las reglas que el Cuerpo Deliberativo establece para que la Defensoría se organice y funcione por sí misma y sin restricciones externas en materia presupuestaria, de nombramiento de personal y de establecimiento de las reglas de funcionamiento interno. Los indicadores observables de este componente son el tipo de jurisdicción presupuestaria, las normas para el dictado del reglamento interno, de nombramiento de personal y del

Defensor Adjunto. En este componente se observa el grado de rigurosidad en el cumplimiento de parte del Cuerpo Deliberativo como de parte de la Defensoría, ya que es el único de los tres componentes del *nivel inicial de autonomía* en la que la responsabilidad para garantizar la autonomía es compartida.

4. La tensión entre autonomía y capacidad para construir relaciones de rendición de cuentas de las Defensorías del Pueblo.

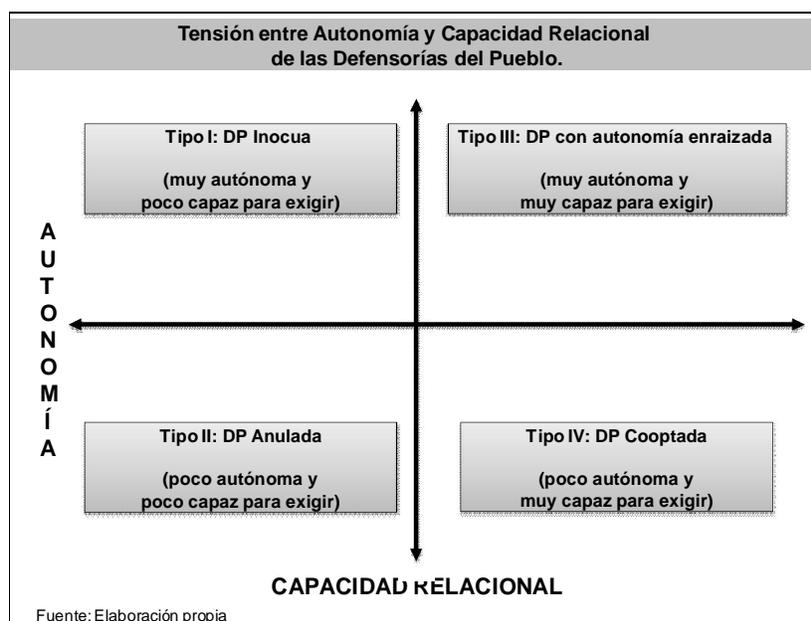
El comportamiento de los organismos estatales que buscan equilibrar las tensiones entre autonomía interna y vínculos externos puede ser caracterizado como *autonomía enraizada* (*embedded autonomy*), término acuñado por Evans (1995) para describir el tipo de autonomía que los estados deben construir para el desarrollo de capacidades adecuadas para el logro de sus objetivos. Para este autor un estado “capaz” es aquel que logra construir autonomía enraizada.³⁴

La autonomía enraizada supone el equilibrio entre la *coherencia interna* (del aparato burocrático) y su *conexión externa* (con otros actores sociales) (Evans, 1996: 556). Cuanto mayor coherencia interna desarrolla un determinado ente público, se entiende que más burocratizados están sus procedimientos de gestión y, por lo tanto, mayor será la *autonomía* del organismo. Sin embargo, afirma el autor, este tipo de automatización no garantiza por sí solo, que se evite el problema del sintentido de la rutinización y su consecuente aislamiento. En efecto, Evans advierte que se debe complementar la autonomía con un determinado nivel de *enraizamiento* o *conexión externa* con otros actores sociales y políticos, sobre todo con aquellos con los cuales es necesario mantener vínculos fluidos para el funcionamiento y el logro de los objetivos del organismo. La tensión inherente a toda Defensoría entre autonomía y capacidad para influir en los actores con los cuales debe construir relaciones de rendición de cuentas no es otra que la tensión entre coherencia interna y conexión externa planteada por Evans.

Como se puede observar en la Figura II.2, las dos dimensiones de la tensión son entendidas como un *continuum* que va en el eje vertical desde el nivel máximo de autonomía (aislamiento) y el mínimo (cooptación), y en el eje horizontal desde el máximo de capacidad para influir en los actores que deben rendir cuentas (enraizamiento) y el mínimo de capacidad para influir (servidumbre). Si el nivel inicial de autonomía es muy alto, es decir, si el Deliberativo garantiza sólidamente la autonomía es esperable que una Defensoría pueda desarrollar ampliamente un aparato burocrático con alta coherencia interna. Por el contrario, si alguna de las reglas establecidas para garantiza la autonomía no es establecida o si se flexibiliza, entonces el nivel de autonomía inicial quedará por debajo del mínimo, lo cual significa que la Defensoría inicia sus actividades en desventaja para el desarrollo de su aparato público.

³⁴ El objeto de estudio de Evans son los estados nacionales desarrollistas por eso lo que le interesa es observar las capacidades del estado para implementar políticas de desarrollo industrial. Al este autor, no le interesa ver cuán autónomas son las instituciones sino por qué algunas logran autonomía (burocratización) enraizada y otros no. Afirma que *la autonomía del aparato público “(...) depende de la combinación, en apariencia contradictoria, de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social circundante.”* (1996: 540) El autor buscando entender cuándo, cómo y por qué un estado es capaz, deriva conclusiones acerca de las condiciones para construir un determinado tipo de autonomía. A través del análisis de las estructuras estatales y de la relación entre el estado y los actores de la sociedad civil construye el concepto de *autonomía enraizada*.

Figura II.2



A pesar de que rara vez las Defensorías logran zanjar totalmente la tensión entre el mantenimiento de su autonomía y el desarrollo de capacidades para construir relaciones de rendición de cuentas, no es cierto que todas sean deficitarias en los dos aspectos. Podemos afirmar que es esperable que se den casos de Defensorías que hayan sido exitosas en el objetivo de mantener su autonomía pero que hayan fracasado en el desarrollo de sus capacidades para influir. Por el contrario, también puede darse el caso, en el cual alguna Defensoría haya logrado vincularse con los agentes públicos, pero al costo de perder la autonomía, es decir, mediante vínculos selectivos de cooptación, o persiguiendo intereses corporativos.

La ausencia de cualquiera de estos atributos afecta de diferente manera el cumplimiento del mandato específico de la Defensoría, ya que si no logran desarrollar capacidad de influencia, podrían transformarse en instituciones inocuas, y si no logran mantener su autonomía, podría terminar siendo una institución colonizada y particularista. En ambos casos, el resultado sería el mismo: la incapacidad para funcionar según su misión específica. En función de este argumento es posible plantear cuatro tipos ideales de resoluciones de la tensión que se les presenta a las Defensorías:

- *La Defensoría Inocua* (Tipo I) es aquella en la que logra un alto nivel de coherencia interna del aparato burocrático tal que le permite manejarse con mucha autonomía. Al mismo tiempo, a pesar de esta solidez burocrática el bajo desarrollo de conexiones externas no le permite desarrollar su capacidad para influir. De ahí que sea inocua. Es muy eficiente en sus procedimientos, persigue sus propios objetivos, pero es poco eficaz ya que no logra cumplir el mandato último que es lograr que los actores a los que tiene que controlar le respondan rindiendo cuentas. Este tipo se corresponde con el caso de Defensorías que no han tenido limitaciones en el desarrollo de su aparato interno, pero sí las han tenido al momento de intentar influir en quienes deben

rendirle cuentas. Los actores externos se muestran impermeables a sus exigencias de explicaciones y justificaciones.

- *La Defensoría Anulada* (Tipo II) es el caso opuesto en lo referente a la autonomía. Sus acciones no tienen coherencia interna ya que no hay un objetivo claro frente al cual organizar el aparato. En este sentido, al ser muy poco eficaz (incapaz de lograr sus metas) tampoco logra desarrollar vínculos externos con aquellos actores a los que debe interpelar (en muchas ocasiones, por omisión de su mandato y no tanto por acciones ineficaces). Este es el caso en el cual, la Defensoría es una “cáscara vacía”, ya que no es funcional a ni a sus propios objetivos ni a los de ningún actor externo.
- *La Defensoría con autonomía enraizada* (Tipo III) es aquella en la que la alta coherencia interna del aparato le permite manejarse autónomamente tanto para establecer sus propios objetivos como para decidir cómo alcanzarlos. La autonomía lograda es enraizada porque la forma en que construyó sus conexiones externas posibilita conseguir respuestas a los pedidos de explicaciones y justificaciones de parte los actores a los que debe controlar, sin dejar de perseguir los objetivos de la institución (es decir, cumplir su mandato de exigir rendición de cuentas).
- *La Defensoría Cooptada* (Tipo IV) es el caso opuesto en lo referente a la autonomía. Sus acciones no tienen coherencia interna ya que no hay un objetivo claro frente al cual organizar el aparato, y si lo hay, no es un objetivo establecido autónomamente. Al no tener autonomía, pero sí estar altamente conectado con los actores externos, el desarrollo de dichos vínculos no responde al objetivo de cumplir su mandato específico sino que responde a objetivos externos. Este es el tipo de Defensoría en el cual el enraizamiento con la sociedad se convierte en cooptación porque la Defensoría en lugar de persuadir a los actores que deben rendir cuentas de que lo hagan, termina siendo persuadida del cumplimiento de su mandato. Su mandato ya no es asignado por la norma sino el que determinan esos actores externos.

De los cuatro tipos ideales de Defensoría, el que representa la resolución de la tensión es el tipo III, mientras que los otros (I, II, IV) representan las variantes en las cuales los atributos de la dimensión de la autonomía y de la dimensión de la capacidad para construir relaciones de rendición de cuentas, están ausentes o disminuidos.

Existe un importante cuerpo de literatura que se ha propuesto analizar, a partir de otros referentes empíricos, las dos dimensiones que caracterizan la tensión que tienen que sortear las Defensorías en términos de *capacidades estatales*.³⁵ En líneas generales podemos definir a la capacidad estatal como las habilidades de los organismos públicos para el cumplimiento de sus metas y objetivos. Específicamente

³⁵ En otras definiciones se entiende a las capacidades como las habilidades de las agencias estatales para desempeñar sus tareas con el objetivo de lograr efectividad, eficiencia y sustentabilidad (Hilderbrand y Grindle, 1997); habilidades desarrolladas en con el fin de alcanzar los máximos niveles de valor social (Repetto, 2007); habilidades para adaptarse a los shocks y a las presiones externas (Storner-Weiss, 2002); habilidades para identificar necesidades y obtener recursos faltantes, así como para diseñar incentivos y crear oportunidades para un mejor uso de los recursos disponibles (Hall, 2002). A pesar de que estos estudios no pusieron su atención en el tipo de organismos que aquí analizamos sino en la generalidad de los organismos estatales, es posible hacer uso de algunos de sus planteos.

en nuestro caso, siguiendo el argumento que plantea que la capacidad se mide en relación a las funciones que debe cumplir,³⁶ la especificidad de la capacidad de las Defensorías estaría dada por su mandato asignado (exigir rendición de cuentas). Asimismo para el estudio de las capacidades estatales la literatura las ha desagregado en varios subtipos o dimensiones³⁷ pero en función del abordaje teórico que proponemos para el análisis de la tensión entre autonomía y capacidad relacional de las Defensorías, tomaremos dos dimensiones centrales: la dimensión de las capacidades burocrática (dimensión de la autonomía) y la dimensión de las capacidades relaciones (dimensión de la capacidad para construir relaciones de rendición de cuentas).

En cuanto a la definición de la **dimensión de las capacidades burocráticas**, encontramos coincidencias en la literatura respecto a las condiciones necesarias para desarrollar capacidades que estimulen la coherencia interna del aparato, como por ejemplo, poseer abundantes recursos económicos, disponer de un conjunto de funcionario cualificados³⁸ (Skocpol, 1985: 9; Skocpol y Weir: 1985: 95; Geddes, 1994: 3), disponer de un aparato burocrático amplio y coherente (Rueschemeyer y Evans, 1985: 50), y establecer acuerdos sobre objetivos comunes (Grindle, 1996). Para el estudio de las Defensorías tomaremos como indicadores del desarrollo de capacidades burocráticas (ver Cuadro II.2):

- El tipo de estructura organizacional interna.
- Los procedimientos de gestión de los recursos humanos.
- El talento intelectual del conjunto de los agentes públicos.

La *estructura organizacional interna* puede ser definida como la forma que asume la organización vertical y horizontal del conjunto de tareas que lleva a cabo un organismo. Dicha modalidad supone una determinada jerarquía que marca la línea de autoridad entre las áreas, las distintas maneras en que se dividen las tareas y el modo en que se da la coordinación entre ellas. En el caso de las Defensorías Municipales, al tratarse de organismos de baja escala (poca cantidad de funcionarios, división funcional relativamente sencilla) la estructura organizacional interna tiende a ser muy básica. Por otra parte, al tratarse de organismos con amplias prerrogativas formales, la tendencia es que la estructura asuma formatos muy diversos. Tomaremos como indicadores de esta sub-dimensión: la magnitud de aparato (cantidad de funcionarios) (Sikkink, 2009: 238); el grado de especialización

³⁶ De acuerdo con Sikkink (2009: 14), el concepto de capacidad estatal es relativo. "(...) *el Estado es fuerte o capaz en relación con las tareas que se fija así mismo le son fijadas. Así pues, la capacidad del Estado no se mide en términos absolutos, sino en términos de su adecuación o no a las funciones que debe cumplir.*"

³⁷ Por ejemplo, podemos mencionar, el estudio de Grindle (1996) que propone analizar las capacidades estatales según sus dimensiones constitutivas: institucional, técnica, administrativa, y política; los estudios de Repetto (2007) y Alonso (2007) en los que se las define como capacidades administrativas y políticas, y el estudio de Oszlak y Orellana (2002) que las clasifica en función de los déficits que presentan: en las leyes, reglas, normas y "reglas de juego", en las relaciones interinstitucionales, en la estructura organizacional interna y distribución de funciones, en la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras, en políticas de personal y sistema de recompensas, con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.

³⁸ Varios autores han puesto el acento en las capacidades de los funcionarios público para definir a las capacidades de los organismos, por ejemplo, Migdal (1988) afirma que las capacidades se corresponden con las habilidades de los líderes estatales para utilizar los órganos del estado con el fin de lograr que los integrantes de la sociedad sigan los objetivos de las dirigencias. Por su parte, Bertranou (2010) las define como las habilidades de los agentes públicos y la legitimidad de las organizaciones y estructuras para promover voluntariamente en otros actores, acciones de producción y coproducción de bienes y servicios públicos socialmente valorados. En este grupo también se encuentra el trabajo de Rodríguez Gustá (2000) en el que se entiende a las capacidades del estado como el agregado de las cualidades y orientaciones de los actores estatales.

funcional (división de tareas); la jerarquización del Defensor Titular; y la coordinación inter-áreas (Sikkink, 2009: 239).

La segunda subdimensión aborda los *procedimientos de gestión de recursos humanos* de las Defensorías. En términos generales podemos afirmar, de acuerdo con Longo (1992),³⁹ que uno de los objetivos del desarrollo de procedimientos de gestión de los recursos humanos es establecer un nexo entre los objetivos del organismo y las personas que llevan a cabo las tareas. Estos procedimientos no crean valor sino en la medida en que resultan coherentes con las prioridades y finalidades organizativas. Es por eso que, para el caso de las Defensorías, podemos definirlos como el conjunto de decisiones y actividades de hecho que se adoptan y desarrollan con el fin de organizar a las personas que la conforman de modo tal que se alineen sus objetivos particulares con los objetivos que responden su mandato específico (v.g. selección de personal especializado en problemáticas municipales, con experiencia en temas de control público, o en temas de derechos humanos; formación en habilidades vinculadas con estos tópicos).

En particular, para este trabajo observaremos el modo en que las Defensorías gestionan el acceso de las personas a su puesto de trabajo, los movimientos de las personas entre puestos de trabajo de la organización (movilidad funcional), la continuidad en el puesto (cantidad de años como empleados del organismo) y las compensaciones salariales con las que la organización satisface a sus empleados.

La tercera y última sub-dimensión la definimos como el *talento intelectual del conjunto de los agentes públicos*, es decir como el grado de idoneidad de los funcionarios para el desarrollo de su tarea. De acuerdo con Skowronek (1982) la particularidad de una esfera del estado puede ser descripta en términos de tipos de talentos intelectuales empleados en ella⁴⁰ lo que significa que si se analiza los talentos individuales podrían sacarse conclusiones sobre el talento intelectual del organismo estudiado. En base a la propuesta de Sikkink (2009: 237-239) indagamos en esta sub-dimensión a través de tres variables: el nivel de profesionalización (estimado por el nivel de instrucción de los empleados) y los procesos de formación destinados a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para abordar los objetivos de la institución.⁴¹

³⁹ Nuestro interés no está puesto en la integralidad de la gestión de recursos humanos de las Defensorías sino en algunos de los atributos que consideramos relevantes para explicar el desarrollo de capacidades, es por eso que no hablamos de Sistema de Gestión de Recursos Humanos, tal como lo hace Longo, sino de *procedimientos de gestión de recursos humanos*. Habitualmente estos procedimientos se enmarcan en el Sistema de Gestión del Empleo Municipal que está regulado por normativas provinciales. Esto, muchas veces, implica que el propio municipio no cuente con todo el instrumental necesario para definir sus propias políticas de gestión de recursos humanos, y por ende, las Defensorías Municipales tampoco. Esto motiva que a la hora de estudiar sus propios procedimientos de gestión de recursos humanos, la situación antes descrita se profundiza.

⁴⁰ "El estado no es sólo un arreglo de instituciones y procedimientos, también es una empresa intelectual. (...) el talento intelectual disponible para encontrar soluciones e innovaciones es fundamental para las capacidades de un estado y para que éste se mantenga a sí mismo en el tiempo." (Skowronek, 1982: 31)

⁴¹ Sikkink (2009: 237) afirma que es difícil separar el análisis de los procedimientos operativos de gestión de recursos humanos utilizados del análisis del talento intelectual disponible. La orientación del estado en cuanto a sus procedimientos influye en los talentos y destrezas que es capaz de convocar.

Cuadro II.2

Componentes de la Capacidad Burocrática de las Defensorías del Pueblo.	
Componente	Dimensión
1. Estructura organizacional interna	Magnitud del Aparato
	Jerarquización de la figura del Defensor Titular
	Grado de especialización funcional
	Grado de coordinación interáreas
2. Procedimientos de gestión de los recursos humanos	Acceso a los puestos de trabajo
	Movilidad Funcional
	Compensaciones Salariales
	Continuidad en el puesto
3. Talento intelectual del conjunto de los agentes públicos	Perfil de los Defensores
	Nivel de Profesionalización
	Procesos de Formación

Fuente: Elaboración Propia

En cuanto a la **dimensión relacional**, la literatura sobre capacidades estatales relacionales se ha preocupado principalmente por brindar explicaciones para comprender las relaciones entabladas entre algunos segmentos del estado y la sociedad civil (Evans, 1996; Oszlak, 1997; Rodríguez Gustá, 2008; Alonso, 2007; Bertranou, 2010). Posteriormente, los estudios comenzaron a poner su atención en otro tipo de manifestaciones de capacidad (Bertranou, 2010: 60), por ejemplo, aquellas en las que las relaciones se dan entre diferentes organismos del estado (Repetto, 2007; Isuani, 2011).

Recordemos que habíamos definido a la rendición de cuentas como una relación entre principales que exigen y agentes que responden, que en el caso de las Defensorías se caracterizaba por la falta de facultades punitivas. De acuerdo con Bertranou (2010) más allá de “hacer cumplir las reglas” imperativamente, las capacidades relacionales suponen que el estado puede “hacer hacer acciones nuevas que produzcan un bien públicamente valorado.” En otras palabras, las agencias estatales, además de relacionarse imperativa o confrontativamente, pueden relacionarse estimulando a otros actores, a partir de acciones de colaboración o acuerdo, a que brinden determinados bienes o servicios. Es por eso que cuando las Defensorías desarrollan sus capacidades relacionales no hacen otra cosa que construir vínculos no imperativos en calidad de principales, con los funcionarios del Ejecutivo Local a los que debe exigir rendición de cuentas.

Pero las relaciones de rendición de cuentas que construye la Defensoría no son sólo del tipo *principal-agente*, sino que también entabla relaciones *de mediación* con la sociedad civil y otros agentes no municipales (v.g. ejecutivos provinciales, empresas de servicios públicos, obras sociales, entidades intermedias, asociaciones barriales, etc.). Por lo tanto, podemos entender a la capacidad relacional de las Defensoría como la *capacidad para construir relaciones de rendición de cuentas como principales y como mediadoras*.

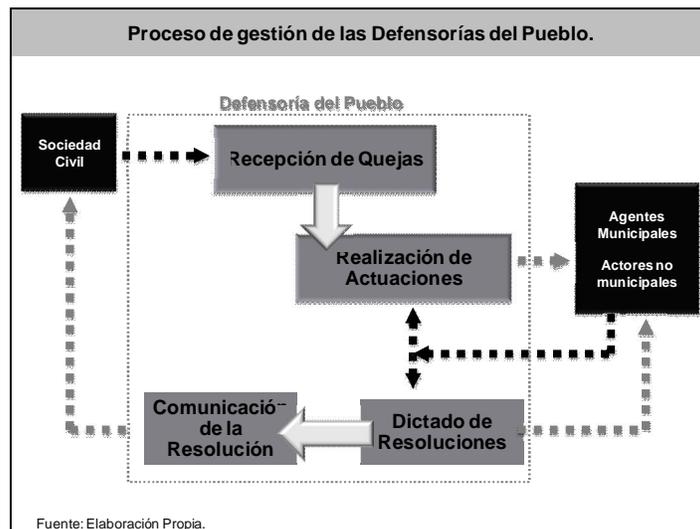
Esta capacidad está compuesta por cuatro capacidades específicas que se definen a partir de la implementación del proceso de actuación (Figura II.3) de las Defensorías,

que comienza cuando se toma contacto con el insumo principal de las Defensorías, las *quejas* y se cierra cuando se emite una *resolución*. Las cuatro capacidades relacionales son:

- Capacidad para la captación de información
- Capacidad para la realización de actuaciones
- Capacidad para el dictado de las resoluciones
- Capacidad para la comunicación de las actuaciones

Al activar *capacidades relacionales para la captación de información*, la Defensorías buscan vincularse con los actores de la sociedad civil, medios de comunicación y otros actores no municipales con el fin de obtener información sobre la situación de sus derechos e intereses. Esta capacidad supone una actitud de “vigilancia” de parte de la Defensoría para conocer la situación de los derechos e intereses ciudadanos en la localidad.

Figura II.3



Aunque existen varias formas de captar información, la principal fuente de la que nutre la Defensoría son las quejas. Las quejas son expresiones de disgusto o disconformidad respecto de algún bien o servicio brindado por la administración pública (municipal, provincial, o nacional). Una queja puede ser consecuencia o efecto de una medida que afecta personalmente a alguien pero también puede estar dirigida a mejorar el sistema administrativo o a impedir la consolidación de una injusticia. Tanto en un caso como en el otro, es decir, si el propósito original fue expresar un problema particular o un problema colectivo, el resultado de la queja puede ser una recomendación de tipo general cuyo beneficiario sea el conjunto de la población (Constenla, 2010b: 327–328). De acuerdo al tipo de problema que expresa la queja petitionada (a pedido de parte) o el problema espontáneamente identificado (de oficio), la Defensoría inicia un tipo de actuación diferente.⁴²

⁴² "Ciertamente es que debe distinguirse el género "actuación" de la especie "queja". Esta, es una forma de actuación que solo se verifica cuando media una petición, individual o colectiva. La investigación promovida de oficio origina una actuación pero no

Por medio de *capacidad para la realización de actuaciones* se construyen vínculos de exigibilidad de rendición de cuentas con los agentes de la administración pública, y de mediación con otros actores no municipales y de la sociedad civil. Las actuaciones son los trámites que las Defensorías inician con motivo de una queja o una acción de oficio (Maiorano, 1999: 512), e implican la puesta en práctica de las facultades formalmente definidas en las normas que regulan a las Defensorías (de denuncia, investigación, supervisión y protección de derechos).⁴³ Al dar inicio a una actuación lo que se pone en juego la capacidad de la Defensoría para lograr que los agentes (y otros actores) le brinden una respuesta (que explique o justifique una situación, o en la que se acceda a abordar un tema en conjunto, etc.). En otras palabras, para considerar a una actuación como positiva, el destinatario debe ofrecer una contestación en la que responda coherentemente al pedido de rendición de cuentas (o de colaboración), más allá de que dicha contestación brinde una “solución efectiva” que favorezca al o los beneficiarios.⁴⁴ Si la actuación tiene un resultado positivo, se inicia el dictado de una resolución, por el contrario si el resultado es negativo, la Defensoría puede realizar una nueva actuación o continuar con la misma hasta que se obtenga una respuesta positiva.

Un elemento fundamental para el desarrollo de la capacidad relacional de actuación es el tipo de contacto que se establece con los actores externos, ya sea definido por medio de la cantidad de actuaciones que dirige al ejecutivo u otros actores, como la actitud de respuesta de los agentes del ejecutivo y de otros actores. Ésta puede ser de carácter colaborativo, meramente receptivo, de indiferencia o de rechazo.

La tercera de las capacidades específicas que componen la capacidad relacional de las Defensorías es la correspondiente al *dictado de resoluciones*. La resolución es un documento dirigido a los agentes de la administración pública (o a todo actor externo con el cual se estableció un vínculo para proteger derechos o intereses) en el que formalmente se dictamina la “solución” que la Defensoría les exige que dispongan, para reparar, compensar o satisfacer el déficit manifestado en la queja. La Defensoría emite una resolución una vez que recibe la respuesta del actor externo a la actuación, con el objetivo de la exigir un cambio en el comportamiento del actor externo. Sin embargo, la exigencia nunca pasa de una recomendación, ya que por su carácter no vinculante, siempre expresa una sugerencia, propuesta, advertencia o recordatorio de los deberes legales o funcionales (Maiorano, 1999: 530). La capacidad para emitir resoluciones puede analizarse a partir de la frecuencia de emisión (medida por el promedio anual de la emisión de resoluciones) y por su contenido (si apunta a generar un cambio en el comportamiento de los actores o si simplemente busca generar acciones colaborativas).

constituye una queja, ya que aquí la decisión de promoverla es exclusiva y excluyente del titular de la institución.” (Maiorano, 1999: 512)

⁴³ No toda queja recibida supone el inicio de una actuación, sino que la Defensoría puede evaluar si es o no necesario realizarla. Para rechazar una queja puede argumentar causales imperativas (por el contenido de la queja o por la carencia de fundamento) o facultativas (por estar fuera de las competencias de la Defensoría) (Maiorano, 1999: 520). Asimismo, cabe aclarar que el rechazo de una queja, no siempre supone rechazar también al demandante. En muchas ocasiones lo que la persona trae no es una queja sino una consulta o algún otro tipo necesidad, frente a esta, la Defensoría actúa descartándola como queja pero atendiéndola como consulta.

⁴⁴ Los beneficiarios son los que reciben los “beneficios” de las actuaciones, es decir, son potenciales beneficiarios todos los habitantes del territorio sobre el cual tienen alcance las facultades de la Defensoría. Por su parte los destinatarios, son los que reciben las resoluciones (el producto final) es decir, son los agentes de la administración pública (municipal, provincial o nacional, según corresponda).

Por último, las Defensorías desarrollan *capacidades para la comunicación del resultado de la actuación*. Su objetivo dar a conocer a los interesados o la comunidad en general el resultado (positivo o negativo) de la actuación. La capacidad de comunicación se manifiesta a través de prácticas como la publicación del Informe Anual de gestión como la comunicación con los demandantes una vez finalizado el proceso de actuación.⁴⁵

A pesar de que los cuatro tipos de capacidades relacionales están ligados al proceso de actuación, no tienen sólo existencia jurídica o procedimental, sino que se manifiestan a través del conjunto de *prácticas y estrategias de exigibilidad y mediación* desarrolladas al implementar tales procesos. Las prácticas se activan cuando se ponen en acción las facultades formales de la Defensoría, pueden ser clasificadas como, de supervisión (vigilancia y monitoreo), de investigación, de denuncia, y de promoción de derechos (Ver Cuadro II.3).

Cuadro II.3

Capacidades relacionales: Prácticas de rendición de cuentas de las Defensorías del Pueblo	
Tipo	Ejemplos
De Investigación	Pedido de Informes Acceso a archivos Pedido de pericias
De Denuncia	Públicas (en medios de comunicación) Judiciales (acciones de amparo, denuncias penales, etc.)
De Supervisión por monitoreo	Monitoreo de Políticas Públicas
De Supervisión por vigilancia	Receptoría de quejas intramuros Receptoría de quejas extramuros Reuniones con grupos de vecinos
De Protección de Derechos	Talleres Educativos Campañas de concientización Jornadas de Debate

Fuente: Elaboración propia

Las *prácticas de supervisión* son ejercidas a través de la vigilancia de la situación de los derechos e intereses ciudadanos y del monitoreo de políticas y servicios públicos.⁴⁶ Específicamente, las prácticas de *monitoreo de políticas y servicios públicos* tienen por fin realizar un seguimiento sistemático sobre una determinada área, departamento o campo de cuestiones, con objetivos y metas formuladas con especificidad, durante un período de tiempo pre-establecido. Supone el relevamiento y sistematización de información, la construcción de indicadores y el posterior análisis, no se monitorea cualquier política sino aquella en la que se estiman irregularidades en el cumplimiento de derechos e intereses ciudadanos.

⁴⁵ Si la actuación fue iniciada de oficio, para su comunicación sólo basta con darle publicidad (v.g. en el informe anual, en medios masivos, en medios de difusión propios, etc.), en cambio si la actuación se inició a pedido de parte, la Defensoría se comunica directamente con quien o quienes presentaron la queja. Esta capacidad está relacionada con lo que Maiorano (1999: 531) denomina como *facultad informativa*.

⁴⁶ Este tipo de prácticas emerge a partir del rol que cumplen las Defensorías como mecanismos de responsabilización por control social y a partir de la incorporación del enfoque de derechos como criterio para la identificación de de los problemas socialmente relevantes y la visibilización de los grupos históricamente excluidos (Alza Barcos, 2009: 8).

Por otro lado, están las prácticas de *vigilancia*. Para su ejercicio se parte del reconocimiento de la sociedad civil como fuente legítima de información acerca de las situaciones de vulnerabilidad de los derechos que se presentan en el territorio. Las prácticas de vigilancia constituyen el modo en el que las Defensorías se nutren de información sobre las necesidades de la comunidad y de los particulares, es por eso que en general, son el puntapié inicial para justificar el inicio de los otros tipos de prácticas de exigibilidad (ya sea de investigación, promoción o monitoreo). El modo más elemental (aunque pasivo) de ejercicio de las prácticas de vigilancia es la recepción de quejas en las oficinas de la Defensoría, mientras que otros modos más activos se dan cuando las Defensorías entablan contactos extra-muros con entidades intermedias, grupos de vecinos, etc.

A las *prácticas de investigación* las definimos como la puesta en acción de las facultades para investigar toda reclamación relacionada con actos administrativos que en apariencia se presenten como contrarios a la ley, irrazonables, injustos, arbitrarios, discriminatorios o que defrauden las expectativas de un correcto pronunciamiento de la Administración (Constenla 2010b: 265).⁴⁷ Ejemplos de prácticas de investigación son: hacer pedidos de informes, acceder a archivos, ordenar la realización de estudios y pericias, etc.

Las *prácticas de denuncia* son aquellas acciones a partir de las cuales las Defensorías denuncian, las situaciones de vulneración de derechos o del interés legítimo de parte de los agentes del poder público. Las Defensorías pueden hacer denuncias públicas (v.g. a través de medios de difusión propios o externos, o de la presentación de informes ante el Cuerpo Deliberativo) o judiciales (v.g. a través de la presentación de acciones legales ante los tribunales correspondientes).

Las *prácticas de promoción de derechos* suponen el ejercicio combinado de acciones del orden de lo comunicacional y educativo que apunten a la generación de cambios culturales (de toda la población o de una población específica). Las Defensorías del Pueblo para promover los derechos humanos y de la cultura democrática (Constenla, 2010a; Monsivais, 2007) realizan prácticas de *difusión* (realización de debates públicos y campañas públicas; sensibilización por medio de la información) y *de educación* (talleres de capacitación en derechos). Es decisivo el vínculo con la sociedad civil para implementar este tipo de prácticas.

Para desarrollar una estrategia de exigibilidad, las Defensorías deben definir previamente con qué tipo de agente van entablar la relación de rendición de cuentas, a través de qué tipo de vínculo, y para lograr qué tipo de intervención. Los tres atributos que definen una estrategia de exigibilidad (Ver Cuadro II.4) son los siguientes:

- El tipo de actor con el cual construye la relación de rendición de cuentas.
- La modalidad de vinculación con los agentes.

⁴⁷ Cabe aclarar que, tal como señala Constenla (2010b: 266) las facultades investigativas cesan cuando el mismo hecho, por alguna circunstancia se encuentra sometido al conocimiento de la justicia. Esta exigencia, explica el autor, deriva de que queda sobreentendido que estando un reclamo o denuncia bajo una decisión judicial, la persona o grupo de personas en cuestión, estarían amparados por las garantías del debido proceso.

- El tipo de intervención que persigue.

Las capacidades relacionales, tal como su nombre lo indica, son vínculos relativos, configurados tanto desde el interior como desde el exterior a las Defensorías. A partir de la identificación del agente con el cual se construye la relación de rendición de cuentas, también se configura el rol de la propia Defensoría. En este sentido, el primer atributo de las estrategias parte de ese doble rol asumido por la Defensoría, ya sea como agencia de rendición de cuentas horizontal (la Defensoría como principal), como mecanismo de responsabilización por control social (la Defensoría como mediadora).

Cuadro II.4

Capacidades relacionales: Atributos de las estrategias para construir relaciones de rendición de cuentas de las Defensorías del Pueblo.	
Dimensión	Atributos
1. Tipo de actor con el cual construye la relación de rendición de cuentas	Agentes municipales (políticos o funcionarios de carrera): estrategias de exigibilidad
	Actores estatales no municipales, y de la sociedad civil: estrategias de mediación
2. Modalidad de vinculación con los actores	Diálogo
	Confrontación
3. Tipo de intervención que persigue	Intervención orientada a casos
	Intervención orientada a políticas

Fuente: Elaboración propia

A las estrategias orientadas los agentes municipales, las denominamos *estrategias de exigibilidad*, es decir, aquellas en las cuales las Defensorías asumen el rol de principal. Por otra parte, las estrategias de vinculación con con la sociedad civil (v.g. entidades intermedias, organizaciones sociales, asociaciones vecinales, movimientos sociales, etc.) o con actores que no están en la órbita de aplicación del poder de policía municipal las denominamos *estrategias de mediación*.

El segundo de sus atributos define a las estrategias por medio de la modalidad de vinculación a través del cual la Defensoría se propone incidir en su interlocutor. Una *estrategia dialoguista* (o con tendencia al diálogo) implica una actitud de apelación al intercambio de opiniones y saberes, y a la articulación de tareas para la resolución de las demandas. Por el contrario, una *estrategia confrontativa* (o con tendencia a la confrontación) se da cuando la Defensoría opta por la resolución de las demandas apelando a la confrontación o al litigio.

El tercer atributo es el tipo de intervención que pretende hacer la Defensoría con la implementación de la estrategia. Si la estrategia se desarrolla por medio de intervenciones orientadas a la resolución de casos puntuales (por demandas individuales o colectivas) estamos frente a una *estrategia reactiva (cases-oriented strategy)*. Por el contrario, si la estrategia se desarrolla por medio de intervenciones orientadas a la implementación de políticas destinadas a afrontar problemas

recurrentes, se denominarán *estrategias proactivas (policy-oriented strategy)* (Alza Barco, 2006: 3).⁴⁸

De la combinación de estos tres atributos (el agente a quien exige, la modalidad de vinculación y el tipo de intervención) se obtienen distintos tipos de estrategias, que denotan distintas formas de relacionarse con el entorno. El atributo que define centralmente la estrategia es a quién exige rendición de cuentas, mientras que los dos restantes indican atributos secundarios que indican cómo las Defensorías se vinculan con dichos agentes y con qué objetivo se implementa la estrategia

Cuadro II. 5

Componentes de la Capacidad Relacional de las Defensorías del Pueblo.		
Componente	Dimensión	Sub-dimensión
1. Capacidad de captación de información	Prácticas de captación de información	Prácticas de vigilancia
	Estrategias de captación de información	Modalidad de vinculación con los agentes.
		Tipo de intervención
2. Capacidad de actuación	Contacto con el municipio	Cantidad de actuaciones dirigidas al Municipio
	Estrategias de exigibilidad	Modalidad de vinculación con agentes municipales
		Tipo de Intervención
	Actitud de los funcionarios durante la primera gestión del DP	De funcionarios políticos
		De funcionarios de carrera
	Contacto con Entidades Intermedias	Frecuencia de actuaciones iniciadas en demandas de colectivos sociales.
	Estrategias de Mediación	Modalidad de vinculación con actores no municipales
Tipo de Intervención		
3. Capacidad de resolución	Dictado de Resoluciones	Frecuencia de dictado de resoluciones
		Contenido de las resoluciones
4. Capacidad de comunicación de las actuaciones	Presentación del Informe Anual	Cantidad informes anuales presentados a Cuerpo Legislativo
		Incidencia de los Informes Anuales en la comunidad
	Comunicación con demandantes	Frecuencia de comunicación con demandantes

Fuente: Elaboración Propia.

⁴⁸ Cabe afirmar que cuando las Defensorías intervienen reactivamente, reducen su intervención a la atención de casos. Reaccionan recibiendo demandas (individuales o colectivas) y las procesa en función de algunas de las prácticas de exigibilidad (v.g. elevando pedidos de informes al Ejecutivo, presentado acciones de amparo, etc.) Pero además, la recepción de demandas permite a las Defensorías identificar temas relevantes de incidencia política. Tal como afirman algunos autores, la atención de quejas individuales o colectivas de los ciudadanos en contra de la administración estatal no es sino una parte – importante pero sólo una parte- de las labores que realiza una Defensoría (Bizjak, 2001: 93; Uggla, 2004: 440; Alza Barco, 2006: 10; Constenla, 2010b: 288). Por eso es que, además de desarrollar estrategias reactivas, también las Defensorías pueden intervenir proactivamente frente a los problemas de la comunidad. Esta supone que: 1) La Defensoría toma un posicionamiento específico frente a un problema socialmente problematizado (cualquiera sea su origen) y decide implementar un conjunto de acciones coordinadas, sistemáticas y con coherencia interna, destinadas a la protección de derechos. 2) La estrategia no se agota en un caso, sino que busca abordar los problemas socialmente relevantes más allá de las demandas coyunturales.

El desarrollo de cada tipo específico de capacidad relacional (de captación de información, de actuación, de resolución, de comunicación) conlleva el ejercicio de determinadas prácticas y estrategias, y no de otras. Tal como se presenta en el Cuadro II.5, algunas prácticas y algunas estrategias por su naturaleza son más adecuadas para el desarrollo de algunas capacidades, y otras simplemente son contradictorias. Es por eso que no cualquier tipo de capacidad puede ejercerse a través de las mismas estrategias y prácticas. El mismo razonamientos se puede aplicar entre prácticas y estrategias, no hay linealidad entre ellas.

5. Sumario.

En este capítulo presentamos el marco analítico con el cual abordaremos los casos de estudio. Tal como se puede observar, se pretende que con este enfoque pueda darse cuenta del funcionamiento general de las Defensorías del Pueblo en tanto tipo de mecanismo de exigibilidad de rendición de cuentas y mediación, más allá de la especificidad que del nivel local.

Como problemas de investigación planteamos dos interrogantes: cuáles son las condiciones bajo las que el Cuerpo Deliberativo acuerda un diseño institucional que dote a la Defensoría con atributos que le permitan iniciar sus actividades con autonomía; y cuál es la incidencia del nivel inicial de autonomía en las posibilidades de que las Defensorías desarrollen estrategias que les permitan sortear la tensión autonomía-capacidad para construir relaciones de rendición de cuentas.

A partir de ambos presentamos las principales herramientas teóricas con las que trabajaremos. La primera pregunta nos llevó a elaborar el concepto de *gestación institucional*, el cual es entendido como el proceso deliberativo de generación de acuerdos para lograr sancionar el diseño institucional y para decidir quién será el primer Defensor Titular. Como todo proceso deliberativo no está exento de conflictividades originadas en las disputas político-partidarias. Es por eso que incorporamos la noción de *certidumbre/incertidumbre política* entendida como un atributo del contexto en el cual se dan los acuerdos. La incertidumbre política está determinada por las expectativas de alternancia en el poder político local, puesto que estas expectativas modifican las preferencias de los legisladores a la hora de formar los acuerdos. El resultado del proceso de gestación puede observarse identificando el *nivel inicial de de autonomía o autonomía de origen*, que el Cuerpo Deliberativo establece para que organismos comience a operar.

A partir de la segunda pregunta de investigación, presentamos el concepto de *tensión autonomía-capacidad para construir relaciones de rendición de cuentas*, definida a partir de dos de los principales atributos que caracterizan la naturaleza de las Defensorías del Pueblo: la necesidad de que se sea independiente de toda autoridad y la ausencia de facultades para exigir respuestas vinculantes. En función esto, abordamos la tensión autonomía-capacidad a partir del concepto de capacidad estatal en su dimensión burocrática, y capacidad estatal en su dimensión relacional.

A las capacidades burocráticas las definimos como las habilidades de los organismos públicos que dan coherencia interna a su aparato para el cumplimiento de sus metas y objetivos, y a las capacidades relacionales las identificamos a partir de la manifestación que asumen en este tipo de organismo, es decir, como

estrategias de exigibilidad de rendición de cuentas. Por medio de las estrategias principales de exigibilidad, las Defensorías construyen sus vínculos externos con los actores municipales, por medio de las estrategias de mediación hacen lo propio respecto de actores estatales no municipales y de la sociedad civil. Las estrategias se implementan por medio de las *prácticas de exigibilidad*, que no son otras que las funciones formalmente establecidas puestas en acción (denuncia, investigación, supervisión, y promoción de derechos).

Tal como se plantea en las hipótesis el contexto de gestación incidirá en el nivel inicial de autonomía, con el que nacen las Defensorías, y esta a su vez abrirá distintas posibilidades para la resolución de la tensión entre autonomía y capacidad relacional. Hemos graficado esta tensión a partir de dos ejes analíticos que nos permitieron construir cuatro tipos ideales de Defensorías del Pueblo, frente a los cuales compararemos los casos que se estudiarán en los capítulos siguientes: *defensoría inocua (tipo I)*, *anulada (tipo II)*, *con autonomía enraizada (tipo III)*, y *cooptada ((tipo IV)*.

SECCIÓN II

CAPÍTULO III: LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO DE LOS MUNICIPIOS DE VICENTE LÓPEZ Y GRAL. PUEYRREDON.

1. Introducción.

En capítulo tiene como objetivo presentar los casos de estudio. Para ello, en primer lugar, se analiza el surgimiento y reformulación de la cuestión de la rendición de cuentas en los municipios de Argentina y la difusión de las Defensorías en los tres niveles de gobierno. En segundo lugar, se caracteriza la política municipal de rendición de cuentas y el surgimiento de las Defensorías del Pueblo en la provincia de Buenos Aires. Hacia el final, focalizamos en los casos de estudios describiendo aspectos generales (demográficos, políticos y electorales) de los municipios, aspectos ligados directamente a la rendición de cuentas local (demandas ciudadanas e innovaciones municipales) y características ordinarias de las defensorías estudiadas.

2. Rendición de cuentas y gobiernos locales en argentina.

Desde mediados de 1990, en el contexto de descentralización de funciones hacia los niveles subnacionales y de revalorización del nivel municipal como *locus* principal de la democracia, los estados municipales comenzaron a desarrollar un proceso de redefinición de roles y estrategias de intervención en las problemáticas y necesidades de las sociedades locales (García Delgado, 1997; Iturburu, 1999, 2007; Smulovitz & Clemente, 2004; Mensa, 2007; Cravacuore, 2002, 2007). En este marco, para el ejercicio del conjunto de funciones municipales los gobiernos locales tuvieron que reformular herramientas preexistentes o crear instituciones nuevas para abordar temas hasta esos entonces no explorados.

Una de las cuestiones que se introdujo en las agendas locales fue la relativa a la necesidad de transparentar los procesos y procedimientos al interior de los aparatos públicos locales y exigir rendición de cuentas por parte de los funcionarios. Esta cuestión comenzó a ser problematizada a causa de tres factores principales:

- El proceso de descentralización hacia niveles subnacionales.
- La reforma institucional llevada a cabo mediante la reforma de las Constituciones Nacional y Provinciales.
- Las demandas específicas de la ciudadanía local y su incorporación en las plataformas partidarias.

En primer lugar, a partir de los procesos de descentralización surgió la tendencia de reivindicar al municipio como el espacio por excelencia para la promoción del control y participación ciudadana y el fortalecimiento de la gobernabilidad.⁴⁹ Podemos

⁴⁹ El retiro de funciones de los niveles centrales para descentralizarlas en el nivel local, no sólo fue un modo de reivindicar y legitimar a los municipios sino también implicó que se hicieran cargo de funciones que tradicionalmente habían realizado otras jurisdicciones. Esto llevó a que las demandas de los vecinos pasaran a realizarse frente a "la nueva cara visible del estado" es decir los municipios. La doble presión desde arriba (niveles superiores) y desde abajo (ciudadanía) tuvo diversos resultados según la capacidad de los aparatos locales para procesar dichas presiones. En efecto, la literatura especializada ha constatado

reconocer dos perspectivas desde donde se intentó legitimar y justificar este proceso, una de ellas sostenida en argumentos del orden de lo normativo y la otra esgrimida desde argumentos del orden de lo gerencial (Smulovitz & Clemente, 2004).

Desde el punto de vista normativo, se subrayaba que la descentralización podría ser un medio para democratizar la sociedad y fortalecer las acciones de *accountability* y control de gobierno. Se consideraba que, dado el aumento de las atribuciones y recursos en el ámbito local y la proximidad con la que desde ese momento se encontraba la ciudadanía de los gestores públicos, la población estaría en mejores condiciones para participar de la gestión y del control. Por otra parte, desde el punto de vista de la mejoras en la gestión que la descentralización generaría, el estado nacional inauguró, durante la denominada “segunda reforma del estado”, una nueva etapa en la concepción de la función de control en el nivel local. Se consideraba que era necesaria una reforma política de las administraciones locales, cuyo fin sería mejorar los sistemas de representación, incrementar eficiencia y la transparencia de gestión, incorporar mecanismos de participación comunitaria e implementar sistemas de control comunitario de servicios públicos locales (Decreto P.E.N. N° 143/98).

El segundo de los factores desde donde se comenzó a problematizar la cuestión de la rendición de cuentas, fue la reforma institucional integrada por la reforma de las Constituciones Provinciales⁵⁰ y la reforma de la Carta Magna Nacional de 1994. A partir de dichas transformaciones, los nuevos Regímenes Municipales introdujeron en sus textos el principio de autonomía para los municipios y daban lugar al establecimiento de novedosos instrumentos de democratización del nivel local, entre los que se encontraban regulaciones para los mecanismos de control y auditoría. En lo relativo al control de las cuentas públicas municipales, en la mayoría de las jurisdicciones dicha función quedó a cargo de instituciones provinciales de fiscalización superior (Tribunales de Cuentas y Auditorías Generales), mientras que para ejercicio del control social del gobierno se habilitó la posibilidad de creación de distintos tipos de mecanismos de responsabilización por control social.

Por último, una importante fuente de problematización de la cuestión de la necesidad de comenzar a exigir que los gobernantes rindan cuentas de sus acciones, fue sin dudas la propia comunidad. No fueron pocos los movimientos sociales y las organizaciones locales que reivindicaron por largos años la necesidad de un gobierno local inclusivo y abierto a las propuestas ciudadanas. Desde la mirada de estos actores, la rendición de cuentas era entendida como un valor que debía fraguarse en la proximidad del vínculo entre vecinos y municipio, puesto que se creía que la cercanía geográfica y la participación brindarían el espacio propicio para el desarrollo de medios del control de los representantes. La vigilancia, la denuncia y la evaluación encuentran en los actores del ámbito local un espacio privilegiado para desplegarse (Annuziata, 2008: 22).

con creces que en la generalidad de los casos, los gobiernos locales no se encontraban preparados ni técnica ni financieramente para desarrollar las nuevas funciones.

⁵⁰ Entre 1983 y 1989 las provincias de San Juan, Jujuy, San Luis, Córdoba, Río Negro y Catamarca reformaron sus regímenes municipales, mientras que entre 1989 y 1994 (antes de la reforma nacional) Formosa, Corrientes y Tierra del Fuego hicieron lo propio (Iturburu, 2000). Luego de 1994 se reformaron las restantes Constituciones Provinciales, siendo las últimas la de Tucumán y Entre Ríos en la década pasada. Cabe destacar que las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza no incorporaron el principio de autonomía municipal en sus textos.

Sin embargo, para la institucionalización de las demandas de rendición de cuentas fue preciso que la disputa se diera en el terreno legislativo. Esto fue posible gracias a otro grupo de actores: los partidos políticos. Históricamente en el nivel local, el vecinalismo y algunas líneas del socialismo fueron quienes haciéndose eco de estas demandas intentaron cristalizarlas en instrumentos específicos. Durante mucho tiempo fueron los únicos partidos que sistemáticamente pretendieron tomar la iniciativa al respecto, pero por su debilidad electoral también fueron los menos acceso tuvieron a los ejecutivos y deliberativos locales. Por lo tanto, muchas veces la presentación de proyectos de ordenanza o la implementación de innovaciones dependió de su presencia en las instituciones de gobierno.

Hacia finales de los '90, la rendición de cuentas dejó de ser una reivindicación exclusiva de vecinalismo y socialismo. A causa de un particular contexto de deterioro no sólo de las instituciones políticas sino también del tejido social, esta cuestión pasó a ser incorporada por nuevas expresiones partidarias.⁵¹ Los viejos reclamos por “un municipio más próximo” — reformulados en nuevas demandas por “un municipio más transparente” — se re-canalizaron a través de coaliciones de partidos, que nacidas en los niveles superiores, fueron gestando sus correlatos a nivel local. Espacios como el Frente Grande (FG), el Frente por un País Solidario (FREPASO), entre otros, comenzaron a hacer sentir sus propuestas en los Deliberativos Locales. En ocasiones, estos frentes se conformaron a través de la confluencia de los viejos liderazgos socialistas y vecinalistas y las nuevas figuras emergentes, lo cual también supuso una confluencia entre las viejas y nuevas formas de entender el rol de los funcionarios, la participación ciudadana y la exigencia de rendición de cuentas. La expresión más acabada de esta nueva manifestación partidaria fue la ALIANZA, conformada por la Unión Cívica Radical (UCR) y los sectores de centro izquierda nucleados en el FREPASO.

La ALIANZA se estrenó electoralmente con un importante y muy recordado éxito en las elecciones de medio término de 1997. A partir de ese momento, el Congreso Nacional, las Legislaturas Provinciales y los Concejos Deliberantes comenzaron a poblarse de representantes que una vez en la banca tuvieron que hacerse cargo del desafío de poner en práctica los principales ejes políticos de su discurso: la lucha anticorrupción, la independencia de los órganos judiciales y de control y las aspiraciones de igualdad social (Ollier: 2001; Jozami, 2004; Abal Medina, 2006). En 1999 finalmente logró imponerse en las elecciones presidenciales, en siete gobernaciones (entre ellas la Jefatura del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y en una buena cantidad de municipios.

Más allá del rápido declive de la ALIANZA y la crisis política que dejó tras su salida del gobierno nacional, durante su interregno los espacios deliberativos fueron el escenario de interesantes disputas por, entre otras cuestiones, la cristalización de espacios para el ejercicio de exigir y rendir cuentas.

2.1 El conjunto de Defensorías del Pueblo Municipales.

⁵¹ La década de 1990 es denominada despectivamente como el “menemato”, término surgido del cruce de apellido del entonces presidente de la nación y la palabra “sultanato”. Este “neologismo” representa muy gráficamente lo que la sociedad percibía respecto del modo de gobernar llevado a adelante por el justicialista Carlos Menem: corrupción, desprecio por las instituciones, y drásticas políticas económicas que derivaron en el empobrecimiento generalizado de la población.

En Argentina existe un total de 42 Defensorías del Pueblo, de las cuales 13 se encuentran a nivel provincial y 27 en diferentes municipalidades.⁵² El desarrollo subnacional de las Defensorías del Pueblo precedió a la creación de la Defensoría Nacional, ya que a nivel provincial las primeras Oficinas fueron implementadas durante la década de 1980.

En el nivel intermedio, las provincias que en han creado su Defensoría son: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, San Juan, San Luis, Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero, Chubut, Río Negro, Corrientes, Formosa, Ciudad de Buenos Aires. En algunas de ellas, se ha establecido una política para impulsar el desarrollo de delegaciones en los principales núcleo urbanos. Tal es el caso de San Luis que creó una delegación en la localidad de Mercedes y de Río Negro que creó una receptoría en la ciudad de Villa Regina. Las provincias con mayor desarrollo territorial son Santa Fe y Córdoba: Santa Fe con delegaciones en 27 localidades; y Córdoba con delegaciones en 22 municipios. Asimismo, en las provincias de Buenos Aires, Jujuy y en la Ciudad de Buenos Aires se han creado delegaciones en 2 y 5 localidades y en 2 barrios respectivamente.⁵³ Un caso a destacar, es el del la provincia de Chubut, ya que la Defensoría Provincial ha propuesto un diseño en el cual los Adjuntos están a cargo de las oficinas regionales a cargo de los Adjuntos (en Comodoro Rivadavia y Esquel) mientras que en la sede central ubicada en la capital Rawson quedó está a cargo del Defensor Titular. La propagación del Instituto del Ombudsman hacia el interior del territorio provincial, marca también la paulatina incorporación de las demandas de exigibilidad de protección de derechos y de rendición de cuentas por los estados provinciales.

A nivel municipal, la primera Defensoría se puso en marcha en la Ciudad de La Plata en el año 1992.⁵⁴ Se estima que entre ese año y 1999, se crearon alrededor de tres Defensorías más, en diferentes provincias. No fue sino hasta los primeros años del nuevo siglo cuando se comienzan a crear la mayoría de los institutos municipales que existen en la actualidad. Al respecto se calcula que entre 2000 y 2004 se crearon unas trece Defensorías y entre 2005 y 2011 las restantes (9 Defensorías aproximadamente).⁵⁵

⁵² De acuerdo con los datos relevados para este estudio entre marzo de 2011 y octubre de 2012.

⁵³ La delegaciones regionales de las Defensorías Provinciales son las siguientes: en *Santa Fe*, en los municipios de Arequito, Cañada de Gómez, Carcarañá, Casilda, Chabás, Coronda, El Trébol, Funes, Galvez, Granadero Baigorria, Helvecia, Las Rosas, Máximo Paz, Oliveros, Rafaela Reconquista, Roldán, San Cristobal, San General, San Javier, San Jerónimo Sud, San José de la Esquina, San Justo, San Lorenzo, Venado Tuerco, Villa Constitución; en *Córdoba* hay delegaciones en 7 municipios del Departamento Río Segundo, en 7 del Departamento de Calamuchita, en 2 del Departamento de Punilla y en 6 municipios ubicados respectivamente los Departamentos Tulumba, Río Seco, General Roca, Santa María, Río Primero, y General San Martín; en *Jujuy*, en los municipios de Abra Pampa, La Quiaca, Libertador, Humahuaca, y San Pedro; en la *provincia de Buenos Aires*, en los municipios de Pergamino y Gral. Pueyrredon; y en *Ciudad de Buenos Aires* en los barrios de Parque Patricios y Colegiales.

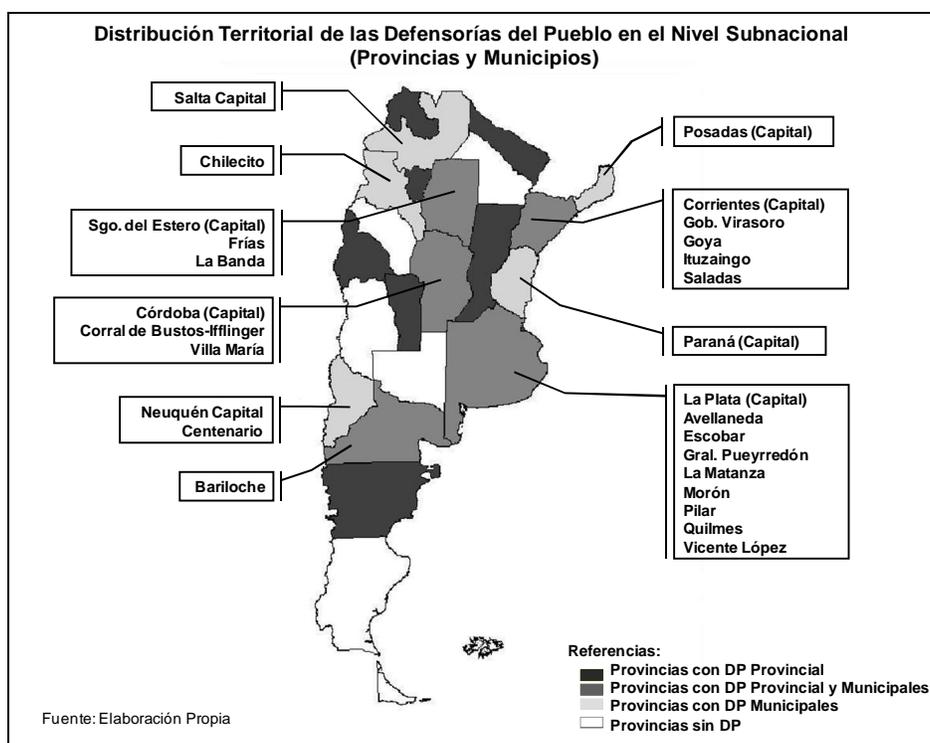
⁵⁴ Cabe aclarar que la Defensoría del Pueblo de La Plata fue la primera en constituirse (la sanción de la ordenanza de creación había sido en 1991) pero los primeros antecedentes normativos corresponden a la Ciudad de Salta Capital (cuya ordenanza de creación se sancionó en octubre de 1984) y a la Ciudad de Buenos Aires (Ordenanza N° 40.831/1985) cuando la Capital Federal no poseía su status actual de Ciudad Autónoma. En ese entonces la Defensoría se denominaba *Contraloría General Comunal*. A pesar de haberse implementado muy tempranamente, consideramos más adecuado no incorporarla como un caso de Defensoría Local que ya que sus atributos particulares la hacen más comparable respecto de las entidades de nivel intermedio.

⁵⁵ La búsqueda de información de los casos municipales se realizó vía internet. La inexistencia de medios electrónicos para el acceso a la información dificultó la precisión de los datos expuestos en esta sección. Es por este motivo que sólo mencionamos generalidades inferidas de la revisión de documentación normativa (ordenanzas, cartas orgánicas) y de medios gráficos on line, de trece localidades (La Plata, Paraná, Neuquén, Santiago del Estero, Villa María, Corral del Bustos-Iffinger, Goya, Quilmes, Pilar, Bariloche, Morón, Vicente López y Mar del Plata).

La provincia de Buenos Aires es la que mayor desarrollo ha tenido (nueve Defensorías), seguida por la provincia de Corrientes (Corrientes Capital, Ituzaingó, Goya, Saladas y Gobernador Virasoro). Dos provincias tienen respectivamente tres municipios con Defensoría Local: Córdoba (en Corral de Bustos, Villa María, Río Cuarto) y Santiago del Estero (en Santiago Capital, La Banda y Frías). En el caso de la provincia de Río Negro, sólo un municipio creó su Defensoría (Bariloche). Asimismo, cabe mencionar que se dan casos de municipios que han creado Defensorías en provincias que aún no han creado el instituto a nivel provincial, tal el caso de los municipios de Neuquén Capital y Centenario en Neuquén, de Paraná en Entre Ríos, de Posadas en Misiones, de Salta Capital en Salta, y de Chilecito en La Rioja.

La dispersión territorial nos indica que los contextos de creación han sido bien diferentes: encontramos defensorías en municipios de la región centro del país (13), del NEA (6), del NOA (5), y de la Patagonia Norte (3). Es notable la ausencia de Defensorías en las provincias cuyanas y de la Patagonia Austral. En el siguiente mapa (Gráfico III.1) se puede observar la distribución territorial de las Defensorías del Pueblo en el país.

Gráfico III.1



A pesar de la heterogeneidad característica de las instituciones municipales, es posible describir genéricamente los atributos del conjunto de Defensorías municipales. En aquellas provincias en las cuales está reconocida la autonomía del municipio para la sanción de sus propias normas, las Defensorías se incorporaron en las Cartas Orgánicas y luego se reglamentaron a través de ordenanzas (v.g. en Río Cuarto, Villa María, Corral de Bustos, Santiago del Estero, La Banda, Goya, Bariloche). En los restantes municipios, especialmente los de la provincia de Buenos

Aires, la ausencia de esta potestad municipal llevó a que la creación se sancione sólo mediante Ordenanzas. Por otra parte, en cuanto a la declaración de autonomía en la mayoría de las Defensorías se establece por lo menos la autonomía funcional e institucional y en algunos otros se suma la especificación respecto de la autonomía política y autarquía financiera. Es importante mencionar que ninguna Defensoría Local tiene capacidad punitiva o para deshacer actos administrativo.

Es posible encontrar algunas coincidencias en lo relativo a la figura del Defensor Titular, aunque siempre hay particularidades en cada municipio. El mandato aproximadamente dura entre 4 y 5 años. Los requisitos para ser nombrado son diversos, pero, en general mínimamente se pide ser mayor de 18 años, residente, no tener antecedentes penales, etc. Los regímenes de incompatibilidades, por lo general, han considerado incompatible con el ejercicio del cargo, la participación en partidos políticos sólo durante el período de ejercicio. Asimismo, algunas ordenanzas establecieron otro tipo de incompatibilidades además de las partidarias (v.g. pertenecer a sindicatos, ser contratista del municipio, etc.). Para el nombramiento del Defensor Titular existen diversos diseños, entre los que se puede mencionar:

- Nominación y Designación por Concejo Deliberante.
- Designación por Concejo Deliberante en base a una nómina propuesta por entidades intermedias.
- Designación por Concejo Deliberante, con nominación por entidades intermedias de forma participativa.
- Elección por voto popular entre candidaturas individuales.
- Designación por el Concejo Deliberante entre los concejales no electos de la primera minoría.

Para remover o sancionar por conducta impropia al Titular, han estipulado que se proceda, o bien siguiendo un procedimiento específicamente diseñado para la figura o bien siguiendo el mecanismo de remoción en función de un cargo testigo ya normado (v.g. remoción de concejales, intendente, juez de faltas, etc.). No se han registrado casos de organismos colegiados, en la mayoría de los casos la ordenanza de creación establece la unipersonalidad del cargo. En lo relativo a sus atribuciones, en general, las Defensorías pueden nombrar personal (algunos Titulares pueden designar a sus Adjuntos, mientras que otros no tienen esa facultad ya sea porque no está estipulado o porque no existe dicha figura), también pueden redactar sus reglamentos externos y armar su presupuesto (con acuerdo del Concejo Deliberante). Cabe destacar que en ningún caso, se le reconoce a la Defensoría, jurisdicción presupuestaria. Con respecto a sus facultades, por lo general, están habilitadas para denunciar (recibir y hacer denuncias), para investigar y para promover los Derechos Humanos, pero no siempre se especifican en la norma de creación, facultades para supervisar políticas públicas (por monitoreo o vigilancia). También es habitual encontrar que se le asigna como función la Mediación Comunitaria, la Asesoría Legal, y la protección de los derechos de consumidores y usuarios de cualquier servicio privado.

En cuanto a la legitimación procesal, no todas las Defensorías la tienen. Algunos está claramente legitimados por la ordenanza de creación para presentarse ante la justicia, otro sólo poseen legitimación para presentar acciones de amparo, mientras que otros, al no tener legitimación sólo pueden a apelar a ONG u otras entidades para las presentaciones judiciales. Como obligación, habitualmente se establece que

las Defensorías deben presentar un Informe anual de rendición de cuentas de lo actuado.

Las principales temáticas que abordan las Defensorías, son los asuntos estrictamente vinculados con las funciones exclusivas de los municipios (v.g. infraestructura urbana, alumbrado público, higiene urbana, arbolado y parquización pública, tránsito y seguridad vial, cobro de tasas, servicios públicos municipales, Justicia de Faltas, etc.) y con algunas de las funciones concurrentes con la provincia y la nación (v.g. políticas de asistencia social en general, políticas de empleo, atención primaria de la salud, políticas habitacionales y de mejoramiento barrial, seguridad ciudadana, etc.). Asimismo, algunas Defensorías han desarrollado actividades para la promoción de derechos, algunas de las cuales se vinculan con las funciones mencionadas y otras con problemáticas sociales que trascienden el ámbito local (v.g. protección de derechos de la mujer, violencia doméstica, trata de personas, derechos ambientales, derechos de los pueblo originarios, derechos de las personas con discapacidad y de adultos mayores, etc.).

3. Rendición de cuentas y gobiernos locales en la Provincia de Buenos Aires.

3.1 Los municipios en el contexto bonaerense.

La provincia de Buenos Aires está ubicada la región centro-este del país. Formalmente se encuentra organizada en 135 partidos,⁵⁶ sin embargo, no sólo por las diferencias poblacionales, sino también por las desigualdades económicas, sociales y políticas,⁵⁷ es posible identificar dos “regiones” marcadamente diferentes: la región ubicada en torno a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, denominada habitualmente como Conurbano Bonaerense,⁵⁸ y el resto de los municipios, conocidos como “los municipios del interior”.

El Régimen municipal está conformado básicamente por la Constitución de la Provincia y la Decreto-Ley Orgánica de Municipalidades N° 6.769/58 (LOM). Es importante destacar que a pesar de que la Reforma Constitucional de 1994 fue posterior a la introducción de reformas en materia de autonomía municipal realizadas en el texto de la Carta Magna Nacional, esta provincia no ha modificado su régimen municipal en ese sentido. De acuerdo con Escolar y Pírez (2003: 76), los municipios bonaerenses adolecen de autonomía tanto en el orden de lo fiscal como político y administrativo. En términos fiscales, se produce una convivencia de regímenes generales (v.g. la Ley de Coparticipación Provincial de Impuestos) con otros

⁵⁶ En la provincia de Buenos Aires, las municipalidades son denominadas “partidos”. Los partidos son definidos por el régimen municipal bonaerense como sistemas de municipio multilocalidad con cabecera en el núcleo urbano primado del área (Escolar y Pírez, 2003: 74).

⁵⁷ En términos socio-económicos, Escolar y Pírez (2003: 77) afirman que existen diferencias substantivas entre el interior de la provincia y el Gran Buenos Aires ya que el primero tendría un mejor desarrollo económico (y menor vulnerabilidad social), mientras que el segundo tendrían un menor desarrollo económico, y por ende, estaría en una peor situación social. En su estudio, los autores infieren que existe una relación inversa entre el desempeño socio-económico de los municipios del interior, respecto de los municipios del Conurbano.

⁵⁸ En este estudio cuando hablamos de Conurbano Bonaerense seguimos a Escolar y Pírez (2003: 76). El Conurbano estaría compuesto por treinta y tres municipios ubicados centrífugamente en: el primer cordón (Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza (una parte), Morón, Tres de Febrero, San Martín, Vicente López, San Isidro), en el segundo cordón (Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Esteban Echeverría, Ezeiza, Moreno, Merlo, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Ituzaingó, Tigre, San Fernando, José C. Paz, San Miguel, La Matanza (una parte), Almirante Brown), en el tercer cordón o *conurbano ampliado* (San Vicente, Pte. Perón, Marcos Paz, Gral. Rodríguez, Escobar y Pilar), en el Gran La Plata (La Plata, Berisso y Ensenada), y en la periferia del área metropolitana (Lobos, Cañuelas, Brandsen, Magdalena, Punta Indio).

bilaterales o particulares (v.g. convenios especiales para el cobro de impuestos provinciales, transferencias condicionadas y transferencias y subsidios especiales no condicionados) algunos de los cuales son habitualmente utilizados de manera discrecional por el gobierno provincial. En términos políticos, los municipios no están habilitados para la sanción de cartas orgánicas, ni siquiera los principales núcleos urbanos de la provincia, a lo que se suma que el monitoreo y control institucional (en manos del Tribunal Superior de Cuentas de la Provincia) es sumamente pronunciado. Por último, y consonancia con lo anterior, en términos administrativos, los procedimientos y organización de los poderes públicos municipales están fuertemente regulados por un detallado y burocrático código de administración municipal (plasmado en la LOM y en la Ley 11.757/96 del Estatuto para el personal de las municipalidades).

Dentro de los aspectos en los que regula celosamente el Régimen Municipal Bonaerense se encuentra la organización política-administrativa de los municipios. Según el artículo 108 de la LOM, cada municipalidad debe estar compuesta por un Departamento Ejecutivo unipersonal y un Departamento Deliberativo. Tanto el titular del Departamento Ejecutivo como los Concejales duran en sus funciones cuatro años. En el caso de Concejo Deliberante, el cuerpo se renueva cada dos años por mitades y la cantidad de ediles que lo conforman es establecida según la cantidad de habitantes del municipio. Sobre este último punto Badía (2003: 148) afirma que actualmente los tramos de representación establecidos por la LOM se encuentran obsoletos, en la medida que no han tenido en cuenta la explosión demográfica experimentada por el Conurbano Bonaerense en las últimas décadas.⁵⁹

En cuanto a la división de competencias entre Ejecutivo y Deliberativo, la Legislatura Provincial se reserva la potestad de delegarlas a cada municipio. La enumeración de las competencias es amplia, pero resumidamente se puede decir que ambos departamentos comparten las funciones de representación (aunque difieren en el ámbito de acción) y de legislación (comparativamente, se asignan al Ejecutivo algunas competencias adicionales). En tanto, se diferencian claramente en las funciones de control y de administración, que se asignan casi con exclusividad al Concejo y al Ejecutivo, respectivamente (Iturburu, 2002: 6). En este contexto se desarrollan las relaciones de rendición de cuentas en los municipios bonaerenses.

3.2 Intendentes y Concejales: las relaciones de rendición de cuentas en el nivel local bonaerense.

Hemos decidido abordar la descripción del estado de las relaciones de rendición de cuentas en el nivel municipal bonaerense siguiendo las dos dimensiones de la accountability mencionadas en el capítulo I: horizontal y social. En lo relativo a la primera indagamos en la centralidad de la figura del Jefe Comunal y en la dinámica política características de los Concejo Deliberante. En la dimensión social,

⁵⁹ Esto significa que desde mediados del siglo XX los municipios bonaerenses tienen establecido que sus Concejo Deliberante se conforman: con 6 concejales si no superan los 5.000 habitantes; con 10 concejales si tienen entre 5.000 y 10.000 habitantes; con 12 concejales si tienen entre 10.000 y 20.000 habitantes; con 14 concejales si tienen entre 20.000 y 30.000 habitantes; con 16 concejales si tienen entre 30.000 y 40.000 habitantes; con 18 concejales si tienen entre 40.000 y 80.000 habitantes; con 20 concejales si tienen entre 80.000 y 200.000 habitantes; con 24 concejales si tienen más de 200.000 habitantes.

describimos cuáles son los municipios en los que se han desarrollado mecanismos de responsabilización por control social.

Además de los factores que inciden negativamente en la autonomía del municipio, existen otros elementos del régimen municipal que impactan fuertemente en lo que Ollier (2010: 141-147) considera “el rasgo principal” de la política de los municipios bonaerenses: la centralidad del Ejecutivo. Cabe inferir que si hay elementos para la concentración del poder en los Intendentes, la distribución de poder entre éste y el Concejo Deliberante puede presentar desequilibrios, y por ende, puede haber déficit en las relaciones de rendición de cuentas. De acuerdo con la autora los elementos institucionales que llevan a la centralidad del Ejecutivo son:

- La concentración de decisiones en el jefe comunal sobre temas importantes, al punto de que hasta las más nimias requieren su firma.
- La reelección indefinida del jefe comunal, ya que abre la posibilidad para la perpetuación en el poder del Intendente.
- Las dificultades que presenta el proceso de destitución del Intendente debido a que la LOM establece que, si se lo destituye antes de los 2 años de mandato, se debe llamar a elección, caso contrario la jefatura comunal será ocupada por el primer concejal de la lista del partido del intendente. La evidencia empírica indica que esto en lugar de dar estabilidad a la sucesión, lo que genera es la apertura de luchas facciosas al interior del Concejo Deliberante.⁶⁰
- La posibilidad de destituir concejales que posee el Concejo Deliberante, a través del mismo procedimiento por el cual se halla habilitado para remover al intendente. En aquellos municipios con gobierno monocolor, la experiencia indica que el uso de esta regla tuvo como finalidad correr de la arena política a aquellos concejales opositores más “inquietos”.⁶¹
- El diseño de la boleta electoral, que fuerza a la subordinación de los miembros del Concejo Deliberante al intendente en tanto los dos tipos de candidaturas, ejecutivo y concejales, se encuentran en el mismo cuerpo de boleta electoral. No hay boleta dividida en dos cuerpos (por ejemplo, como sucede con las candidaturas a gobernador y diputados provinciales).
- La posibilidad de que el Concejo Deliberante faculte en forma general a los intendentes para transferir créditos y crear o modificar partidas presupuestarias. Esto afecta directamente contra la función de exigencia de rendición de cuentas del Concejo Deliberante y favorece la no rendición de parte del intendente.
- El sistema de cociente para la asignación de los concejales, que permite que haya concejales de los partidos mayoritarios a los cuales se les asigna una banca pero sin haber obtenido votos. Esto favorece a los partidos más votados y desalienta a los partidos minoritarios.⁶²

⁶⁰ Ollier hace referencia a la experiencia en municipios del Conurbano Bonaerense (2007: 142).

⁶¹ Desde otra mirada Iturburu (2002: 12) plantea que esta regla, no siempre restringe al Concejo Deliberante, por el contrario, el procedimiento de destitución del intendente dotaría de un importante nivel de autonomía al Deliberativo. Incluso señala la autora, ha habido casos de “abuso” de este procedimiento al punto de poner en jaque la gobernabilidad en el municipio.

⁶² El sistema electoral proporcional utilizado en la provincia de Buenos establece tres pasos para la adjudicación de las bancas en el Concejo Deliberante: 1°) las bancas se distribuyen según la división entre votos y el cociente (cantidad de votos necesarios para recibir una banca); 2°) si sobran bancas, se asigna una por cada partido político, según sus residuos (cantidad de votos no tenidos en cuenta), de mayor a menor; 3°) si siguen sobrando bancas, entonces se deben entregar bancas hasta completar la representación con los candidatos de la lista que sacó más votos. Este sistema electoral es denominado por

- La protección que otorga la LOM a los intendentes procesados judicialmente, que establece que pueden conservar sus funciones hasta la instancia final de juicio.

Como conclusión, Ollier plantea la complicada paradoja que se da el nivel local bonaerense a través de las “dos caras” del Régimen Municipal: si bien los intendentes tendrían amplias posibilidades para ejercer discrecionalmente sus facultades ejecutivas, también estarían fuertemente constreñidos por las limitaciones a la autonomía local (fiscal, política y administrativa). También es posible entender los problemas en las relaciones de rendición de cuentas en el nivel local, desde otra lectura no tan centrada en la figura del jefe comunal, sino en la dinámica interna del cuerpo deliberativo.

De acuerdo con Iturburu (2002: 4), al igual que en el nivel provincial y nacional, también los gobiernos locales habrían sido alcanzados en los últimos años por la crisis de deslegitimación de la autoridad y de cuestionamiento a la representatividad de los políticos. Según la autora, esta situación habría trascendido a las relaciones entre los departamentos el Ejecutivo y el Concejo Deliberante, las cuales aparecerían muchas veces dominadas por una concepción política estrechamente ligada al uso hegemónico del poder. Asimismo, la ineficacia para generar consensos, sumada a una tendencia más global de la “democracia de mosaicos” habría derivado en la atomización de la representación, con cuerpos deliberativos constituidos por una cantidad exagerada de bloques,⁶³ los que a su vez mostrarían serias fisuras internas. Algunas posibles causas de los conflictos entre poderes a nivel local serían:

- La existencia de incentivos negativos para arribar a consensos: la visibilidad de la oposición política estaría en estrecha relación con la adopción de una postura diferenciadora, denunciante, beligerante, por lo cual una actitud de acompañamiento del gobierno es denostada y sospechada de sometimiento, obsecuencia o connivencia.
- La “balcanización” de los cuerpos deliberativos: esto haría más improbable el surgimiento de referentes representativos de todo el cuerpo capaces de intervenir en las etapas iniciales de los conflictos.
- El desarrollo de estrategias agresivas propias de los desafiantes del poder: cada uno de los grupos políticos poseería objetivos acumulativos de poder (conducir el bloque, liderar la oposición, dirigir la mayoría legislativa, ganar la intendencia) para los cuales siempre es funcional socavar las bases de la autoridad del Departamento Ejecutivo municipal.

Estas razones explicarían la situación que se presenta cuando concejales de distintas localidades contrastan sus posturas respecto de determinados temas: en la mayoría de los casos, la variable de coincidencia no se da por la pertenencia al

Varani (2004: 35) como “*Hare a la Bonaerense*” ya que distorsiona el criterio de proporcionalidad que subyace a cualquier fórmula de cociente y lo convierte en un método que se sustenta en el principio de gobernabilidad (ya que deriva en el fortalecimiento de la lista mayoritaria) contrario a la letra constitucional de la provincia. Para profundizar en este tema, se recomienda: Ollier (2007: 144-145) y Varani (2001b; 2004).

⁶³ En algunos casos la creación de nuevas comisiones se realiza para justificar la entrega de un plus salarial a quien la encabeza o para poder nombrar más personal “administrativo”. También influyen razones de prestigio, porque muchos concejales buscan encabezar una comisión para posicionarse mejor dentro y fuera del concejo, o cuestiones vinculadas con la especulación política ya que muchas veces los proyectos que la mayoría parlamentaria quiere “congelar” son enviados a varias comisiones para demorar su tratamiento (López Acotto y Krakowiak, 2005: 16).

mismo partido político (lo que indicaría la coincidencia ideológica) sino la posición de oficialista u opositor al ejecutivo municipal. En este sentido, Iturburu (2002: 5) concluye que la competencia política es positiva en tanto oxigena todo el sistema, al permitir el debate y surgimiento de nuevas ideas y de nuevas modalidades de llevarlas a cabo: esa debería ser la meta principal del juego político. Pero cuando el objetivo se restringe exclusivamente a la lucha por los liderazgos, el juego se degrada y por tanto, la acción de gobierno se torna ineficaz.

Por otra parte, López Acotto y Krakowiak (2005:18-19) en su estudio sobre la producción legislativa municipal constatan que en muchos casos los Concejo Deliberante han sufrido una metamorfosis en relación al papel con que se los concibió como agentes de equilibrio institucional, para convertirse fundamentalmente en herramienta básica para el ejercicio “clientelista” del poder político. De acuerdo con los autores, los mismos concejales que resaltan la función de control de Ejecutivo como una de las funciones como prioritarias del Concejo Deliberante, también reconocen que es muy habitual que quede relegada frente a otros asuntos comunitarios considerados “de mayor urgencia.” Esto sería una consecuencia directa de la debilidad de los Concejo Deliberante. En aquellos municipios en donde el Deliberativo está sistemáticamente controlado por el Ejecutivo y la mayoría parlamentaria se dedica a legitimar de manera mecánica las iniciativas del Ejecutivo, el debate deja de tener sentido y la oposición sólo utiliza su banca como foro de denuncia.⁶⁴

Además de las relaciones horizontales entre Ejecutivo y Deliberativo, las relaciones de rendición de cuentas se configuran a nivel local por el modo en que se construye el vínculo entre los poderes públicos y la ciudadanía. En algunos municipios, se han desarrollado una serie de los mecanismos de responsabilización por control social que han tenido como objetivo operar como incentivos institucionales para el reforzamiento de la exigencia de rendición de cuentas de parte de la ciudadanía. Se encontraron evidencias de formas de responsabilización directa, como por ejemplo mecanismos de acceso a la información⁶⁵ y de consulta popular no vinculante.⁶⁶ Aunque también existieron experiencias de implementación de mecanismos participativos *de co-gestión*,⁶⁷ no fue posible constatar que se haya desarrollado espacios de responsabilización colaborativa (para evaluar o monitorear).

⁶⁴ El estudio de López Acotto y Krakowiak (2005) fue realizado en algunos municipios del Conurbano Bonaerense (San Martín, Tres de Febrero, La Matanza, Tigre, Malvinas Argentinas, San Miguel, José C. Paz, Moreno).

⁶⁵ En materia de *acceso a la información* hasta el año 2004, la única norma que lo regulaba era la Constitución de la Provincia, en el artículo 12 en donde se reconocía el derecho a la información y a la comunicación para todas las personas, y en el artículo 28 hacía consagraba el derecho a la información en materia ambiental. Recién en el ese año, por medio del Decreto 2.549/04 que reglamentó el libre acceso a la información en el ámbito provincial, se invitó a los municipios a adherir a dicha norma. En la actualidad se han sancionado ordenanzas en esta materia en San Isidro, Lomas de Zamora, Cañuelas, Lincoln, Bragado, Morón y Gral. Pueyrredon.

⁶⁶ En cuanto a los mecanismos de responsabilización por *consulta popular*, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires no incluye en su articulado el establecimiento de mecanismos de democracia semi-directa para el nivel municipal tales como el referéndum y revocatoria de mandatos, pero sí hay normas sobre los institutos de consulta popular e iniciativa popular. Éstos están regulado sólo para el nivel provincial en el artículo 67, pero aún no han sido reglamentados (Renfer, 2010: 207). La extensión de esta normativa para el nivel municipal se ampara en el artículo 211, en el que se indica que en la LOM se deberá contemplar la posibilidad de que los municipios accedan a los institutos de la democracia semidirecta. Al respecto hemos registrado casos de consulta popular no vinculante en los partidos de Gral. Pueyrredon, La Plata, Magdalena, Quilmes y Tigre.

⁶⁷ Encontramos que no existe normativa bonaerense que consagre el presupuesto participativo ni a nivel provincial ni municipal. Sin embargo, en varios municipios se han instrumentado presupuestos participativos. Según la Red Argentina de Presupuesto Participativo, este instrumento fue desarrollado en los municipios de La Plata, Morón, Avellaneda, Berisso, La Matanza, Quilmes, San Fernando, San Martín, San Miguel, y en Rivadavia General Pueyrredon, Municipio de la Costa, Necochea, Tandil y Zárate. Asimismo, también las experiencias se extendieron en el caso de barrios, como el B° Mercantil y el B° Independencia,

Específicamente, es necesario destacar los mecanismos de **supervisión participativa**, dentro los cuales hemos categorizado a las Defensorías del Pueblo. En la provincia de Buenos Aires (y creemos que en el resto del país) la cuestión de la rendición de cuentas no se ha institucionalizado en mecanismos como la veeduría ciudadana o la contraloría social. Sí se han efectivizado instrumentos tales como los recursos administrativos (regulados por la normas del derechos público que vela por el interés del administrado en la provincia) y acciones de interés público desarrolladas tanto por medio de amparos judiciales como de acciones de denuncia pública. Las cuestiones ambientales y urbanísticas, y los pedidos de acceso a la información son los temas más propensos a ser demandados a través de estas prácticas acciones. Uno de los mecanismos que se enriquecido y complementado a través del uso de las acciones de interés público, sin duda han sido las Defensorías. Las prácticas de exigibilidad que hemos denominado como “de denuncia” corresponden con ellas.

En lo relativo a las Defensorías del Pueblo, la Constitución Provincial en el artículo 55 prevé la creación del instituto sólo para el nivel provincial a través de la sanción de una ley especial para regular su organización y funcionamiento. Esta ley no llegó sino hasta el año 2008 (Ley 13834/08) y su implementación efectiva hasta el año 2010 cuando se inauguró la Oficina. Además de viabilizar el instituto a nivel provincial esta norma ha sido de mucha relevancia para los municipios, ya que en el artículo 33 se invita a los Concejo Deliberante a adherir y propiciar la creación de la Defensoría del Pueblo en las Municipalidades. De acuerdo con Constenla (2010b: 161), este artículo le otorga a las Defensorías Municipales una entidad jurídico-institucional de la que anteriormente carecía. Más aún, según el autor, al introducir la noción de “adhesión” el texto legal precisa claramente cuáles son los requisitos que debe reunir una institución de esa naturaleza. De esta manera el artículo 33 introduce definitivamente a las Defensorías del Pueblo dentro del corpus del Derecho Municipal.

Las nueve Defensorías fueron creadas en La Plata, Gral. Pueyrredon, Vicente López, La Matanza, Quilmes, Avellaneda, Pilar, Morón, Escobar. En Florencio Varela se creó el instituto pero luego de la primera gestión no se llamó a la designación del sucesor del Defensor Titular y la Oficina cerró sus puertas. Asimismo, en los municipios de Lanús y Lomas de Zamora la ordenanza de creación ya fue sancionada pero aún no se ha implementado; y en los municipios de Zárate y Chascomús se han formulado proyectos de ordenanzas que todavía no fueron tratados.

4. Los casos de Estudio.

4.1 Vicente López.

de Coronel Dorrego (Di Paola y Olivier, 2001: 26). También como mecanismo de responsabilización por co-gestión la provincia tiene una rica experiencia en lo relativo a la planificación estratégica participativa. En el Gran Buenos Aires algunos de los municipios que la han desarrollado son La Matanza, San Fernando, La Plata, Presidente Perón, y Morón, mientras que en el interior también se implementó en Carmen de Patagones, Rauch, Dorrego, Azul, Gral. Belgrano, Villa Gesell, Bahía Blanca, Campana y Gral. Pueyrredon. Incluso hubo una interesante experiencia de planificación estratégica participativa intermunicipal (Región del Tuyú) entre Lavalle, Gral. Madariaga, Pinamar, Villa Gesell y el Municipio de la Costa (Villar, Cravacuore & Ilari, 2004).

El partido de Vicente López está ubicado en la región norte del Conurbano Bonaerense, limita al norte con el partido de San Isidro, al sur con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al oeste con el partido de Gral. San Martín, y al este con el Río de La Plata. Su superficie territorial es de 39 Km² (0,012% del territorio provincial) y la población total es de 269.420 habitantes (1,72% de la población bonaerense), por eso la densidad poblacional es muy alta (6908,20 habitantes por Km²) (Anexo III.1).

Por su ubicación en el conurbano Norte, Vicente López comparte con los restantes municipios de esta región caracteres socio-económicos distintivos. Los indicadores sociales de Vicente López muestran una situación social de baja vulnerabilidad. Según datos del Censo 2001 el porcentaje con población con NBI es del 4,30%, los mayores de 15 años que terminaron la escuela secundaria llegan al 58,60% de la población, y los habitantes que cuenta con cobertura de salud rondan el 72,78%. Asimismo, Vicente López es uno de los poco municipios de la provincia que ha extendido la infraestructura sanitaria a casi todo el territorio puesto que el 99% de los hogares accede a la red de agua corriente y sólo el 13,82% se encuentra en situación de privación material (Anexo III.2). Por otra parte, en términos de solvencia financiera, durante los últimos años el municipio ha podido sustentar entre el 66 y 72% de sus gastos con ingresos propios (Anexo III.6).

El municipio está dividido geográficamente por la Autopista Panamericana en dos grandes zonas: la *zona Oeste* compuesta por las localidades de Carapachay, Florida Oeste, Munro, Villa Adelina, Villa Martelli, y la *zona Este* compuesta por La Lucila, Olivos, Vicente López y Florida. Por la baja extensión territorial que ocupa el municipio, no es posible afirmar que no es un municipio integrado aunque existen algunas cuestiones a resaltar al respecto. En primer lugar, las principales arterias (autopista y avenidas) y los medios de transporte se extienden en sentido norte-sur y no este-oeste, lo cual acentuaría la demarcación territorial mencionada. En segundo lugar, a pesar de lo que señalan los indicadores socio-económicos del conjunto del municipio, existen diferencias en este aspecto entre la zona Oeste (más empobrecida y más parecida a los municipios del conurbano oeste como San Martín, San Miguel, Morón) y la zona Este (con un mayor bienestar social y con características similares a los barrios del norte de la Ciudad de Buenos Aires y a los municipios del conurbano norte, como San Isidro y San Fernando).

Desde el punto de vista electoral, Vicente López representa a nivel provincial el 2,29% de los electores habilitados mientras que a nivel de sección electoral representa el 6,20% (Anexo III.3) De esto se deduce que no tiene un peso específico propio en las disputas electorales bonaerenses. En cuanto a los incentivos institucionales locales para fomentar la exigencia de cuentas de parte de la ciudadanía, es posible afirmar que el municipio de Vicente López está pobremente dotado. Sólo se ha registrado, además de la creación de la Defensoría del Pueblo, la realización de diferentes acciones de interés público de parte de la sociedad civil para reclamar por temas puntuales, especialmente aquellos dedicados a demandar la protección del medioambiente costero y las restricciones para el desarrollo desmedido del mercado inmobiliario. Ante la ausencia de mecanismos de control social de gobierno, como procedimientos de acceso a la información, de iniciativa ciudadana, Consulta Popular, Audiencias Públicas, etc., una asociación vecinal (Agrupación de Vecinos de Vicente López) ha desarrollado sistemáticamente

acciones de pedido formales de información pública, más con un fin simbólico que efectivo. Por otra parte, tanto esta como otra muy activa asociación vecinal (Asamblea de Vecinos de Vicente López) semanalmente solicita las versiones taquigráficas de las sesiones del Concejo Deliberante y las publica en su página web.⁶⁸

No contamos con datos que nos permitan hacer extensivo al conjunto de la población el comportamiento de asociaciones vecinales mencionadas. Sólo comentamos algunos datos extraídos de un estudio realizado en 1996 sobre el vínculo representativo entre ciudadanos y políticos en Vicente López (Ciccioni, 1996), bajo el argumento de que nos puede iluminar sobre la propensión ciudadana a exigir rendición de cuentas de la población en el período inmediato anterior a la sanción de la ordenanza de creación de la Defensoría del Pueblo. Para dicho estudio se elaboró una encuesta realizada a 100 residentes del municipio.⁶⁹ Para saber el nivel de interés por los asuntos locales de la ciudadanía local, se les preguntó a los respondientes si se informaban a través medios locales: el 58% respondió que, por lo menos, lee periódicos locales o mira canales de TV por cable locales. Sin embargo, cuando se les preguntó si estaban interesados en cuestiones municipales, sólo el 27% respondió afirmativamente (Anexo III.8 y Anexo III.9). Además el autor demuestra que este desinterés por la cosa pública local, se manifestaba también en la desvinculación entre la ciudadanía y sus representantes. En el caso de la figura del Concejo Deliberante, cuando se les preguntó su opinión sobre los concejales, el 40% de los respondientes no dio ninguna respuesta y sólo el 13% contestó positivamente (Anexo III.10), mientras que por el contrario, el 88% afirmó conocer al Intendente García y el 80,5% respondió que considera su gestión como muy buena o buena (Anexo III.11 y Anexo III.12).

En función de estos datos, se puede establecer algunas inferencias. En primer lugar, podría haber cierta correlación entre la ausencia de mecanismos de responsabilización por control social y las reducidas demandas ciudadanas por exigir información para controlar (más allá de los esfuerzos puntuales de las asociaciones mencionadas). En segundo lugar, se confirma la dependencia que había en el vínculo de representación (y por ende en la relación de rendición de cuentas) establecido entre la ciudadanía y el intendente radical (Ciccioni, 1996: 60), que su vez ratifica la centralidad del ejecutivo, no sólo frente al Concejo Deliberante sino también frente a la sociedad (Varani, 2001b; O'Donnell, 2005).

En este contexto surgió la Defensoría del Pueblo de Vicente López, a través de la sanción de la Ordenanza Municipal N° 11.591 en el año 1997. Se han contabilizado unos cinco proyectos presentados sobre la materia entre 1984 y el año de sanción

⁶⁸ Esta operatoria que a priori parecería insignificante, se torna de relevancia, si se tiene en cuenta que se ha convertido en la única vía por medio de la cual cualquier ciudadano puede acceder a los debates del Deliberativo (sin tener que movilizarse físicamente hasta la Oficina del Digesto Municipal o al Archivo del Concejo Deliberante) ya que no existe casi ningún medio oficial virtual que difunda este tipo de información (Ver sitio web de las entidades intermedias: <http://avvl.wordpress.com/>; y <http://vecinosendefensadevicentelopez.blogspot.com.ar/>). Asimismo, existe un Boletín Municipal al que se puede acceder retirándolo personalmente de la Oficina de Boletín Municipal y abonando una tarifa establecida por el municipio, mientras que en la web municipal están publicadas algunas ordenanzas, pero que no llegan a representar una importante porción de la información producida por el Concejo Deliberante y por el Ejecutivo.

⁶⁹ La encuesta fue realizada en 1996 a un conjunto de 100 respondientes, seleccionados al azar de la guía telefónica de Vicente López. El muestreo incluyó como criterio el lugar de residencia. El autor de estudio expresa que la muestra es equilibrada en la variable sexo de los respondientes, y levemente desequilibrada en la variable edad hacia una sobrerrepresentación de los mayores de 60 años (Ciccioni, 1996: 42).

de la mencionada ordenanza.⁷⁰ La Defensoría comenzó a trabajar en Enero de 1999. En la actualidad lleva 12 años de existencia, a lo largo de los cuales fue conducida por dos Defensores, el primero renovó su cargo en 2003, y la segunda Defensora comenzó sus funciones a fines de 2009.

Al momento de la presentación del primer proyecto los antecedentes de este tipo de institutos eran pocos. Sin embargo, algunos políticos de Vicente López muy tempranamente comenzaron a explorar algunos formatos institucionales para el fortalecimiento de la rendición de cuentas. Es por eso que esta materia fueron pioneros. Ante el desconocimiento e ímpetu por la innovación institucional, el primer proyecto formulado, aunque era muy austero y simple, tenía varios elementos propios del pensamiento vecinalista. Esto se puede observar en la denominación que proyecto originario pretendía utilizar: “Defensor del Vecino”. Debido a esta influencia vecinalista se intentó complementar la institución con algunos elementos acordes a dicho pensamiento, algunos de ellos considerados por los autores del proyecto como “heterodoxos” ya que se pretendía ir más allá de lo que indicaban los antecedentes europeos y las propuestas de los precursores del tema a nivel nacional. Es por eso que, bajo el ala del espíritu vecinalista, en ese momento se entendía que el objetivo primordial de esta nueva institución debía apuntar al resguardo y la ampliación de los derechos vecinales frente al poder municipal.

Según el testimonio de concejales vecinalistas, uno de los primeros problemas que se les presentó era cómo se iba a seleccionar a la persona que asumiera la responsabilidad de proteger al vecino de las arbitrariedades, negligencias, de las demoras injustificadas producidas desde el ámbito municipal. Se preguntaban cómo debía escogerse, bajo qué procedimientos, a quién se debía convocar para postularse. Además otro interrogante era cómo garantizar la legitimidad y reconocimiento social del Defensor. La innovación que propusieron fue que el Defensor Titular sea elegido por las entidades intermedias de la ciudad. Otras posturas, un tanto más extremas, se consideraba que el Ombudsman debía ser electo directamente por las entidades intermedias y no simplemente propuesto por ellas. En torno a este debate, se comenzaba a pensar en esta figura en Vicente López.

En cuanto a los restantes elementos del diseño, el proyecto de 1984 no innovaba demasiado, poseía todas las características propias de la institución para el resguardo de su autonomía: un mandato no coincidente con el del Intendente y los Concejales de una duración de cinco años que exceda los ciclos institucionales parlamentarios y ejecutivos, la obligación de presentar informes anuales al Concejo Deliberante, entre otros. De acuerdo con los testimonios, en esa primera presentación plenaria⁷¹ el proyecto fue abiertamente cuestionado tanto por el bloque oficialista como por los restantes bloques de la oposición, bajo el argumento de que el Defensor del Pueblo podría generar una legitimidad paralela a las instituciones de gobierno municipal. Se sostenía acérrimamente el principio de que el pueblo no

⁷⁰ La ordenanza de creación de Defensor del Pueblo fue sancionada sobre la base de un proyecto presentado por la concejal radical Alicia Cavallari en 1997. La primera iniciativa fue presentada por el Bloque de la Unión Vecinal en 1984, habiendo sido redactada por el entonces representante de la Juventud de ese partido, Javier Varani.

⁷¹ En aquel momento, el Reglamento Interno del Concejo Deliberante era diferente al actual. En lugar de pasar primero por las Comisiones y luego, de acuerdo a los dictámenes, girarlo al pleno para sus discusión y aprobación, el camino era inverso. Los proyectos entraban por mesa de entradas, se debatían en el plenario, y en función de esa primera discusión, se los giraba a la Comisión correspondiente.

gobierna sino a través de sus representantes, concepción que aún permanece en algunos sectores.⁷²

Para sus autores no fue fácil formular una defensa sólida, ya que al no estar muy difundidos los pocos antecedentes existentes, no se podían dar referencias concretas con las cuales ejemplificar la importancia de la institución. Debido al desconocimiento generalizado sobre el tema, se hacía muy complicado, tanto comprender (de parte de la clase política y la dirigencia social) como explicar (para los partidarios de la idea) qué es lo que se intentaba implementar. A lo largo de los trece años que pasaron desde ese primer proyecto hasta la aprobación de la actual ordenanza, varias fueron las voces que se fueron sumando al pedido de la instauración de la Defensoría: organizaciones vecinales de Vicente López; otros partidos, sobre todo del ala izquierda del espectro político local (el Partido Socialista (PS), por ejemplo) que fueron presentando otros proyectos, incorporando a sus plataformas electorales la propuesta de la Defensoría. Los testimonios de los entrevistados coinciden en que, durante ese tiempo, se fue pasando del absoluto rechazo, pasando por la indiferencia de parte de los sectores partidarios mayoritarios, reingresando en la agenda local por medio de las organizaciones vecinales.⁷³

Desde la dirigencia política que impulsaba la creación del instituto, se entendía que éste era necesario, puesto que respondía a las necesidades de la población que demandaba nuevos canales institucionales por medio de los cuales incorporar la voz de aquellos sectores que entendían que el acceso al municipio debía abrirse más allá de los canales partidarios. De esta manera, la participación vecinal en un organismo del control del Ejecutivo, era vista por las organizaciones sociales y barriales como la oportunidad para incorporar actores sociales con una larga historia de construcción de legitimidad social no partidaria pero también con una larga historia de exclusión de los mecanismos institucionales; mientras que para los sectores partidarios de la oposición, sobre todo socialistas y vecinalistas, implicaba la posibilidad de incrementar el control sobre un gobierno local en el cual la alternancia partidaria había sido prácticamente nula desde el regreso a la democracia.

Finalmente, por convicción o por conveniencia, la idea de la Defensoría comienza a tener valor para los dirigentes de todo el arco político, desde el oficialismo hasta la oposición tanto de izquierda como de derecha. Ya en el año 1997 el oficialismo ingresa su propio proyecto y, sobre la base de todos proyectos anteriores, se unificaron las propuestas en un solo dictamen que finalmente fue tratado en el Pleno.

4.2 Gral. Pueyrredón.

⁷² "(...) se van venciendo muchas resistencias, porque por desconocimiento muchas veces, sectores políticos, dirigentes políticos, concejales ven cierta visión de competencia entre el rol del concejal y el rol Defensor del Pueblo. Y creo que esto es desconocimiento, así que uno tiene que hacer docencia con esos concejales para explicarles que una cosa es el rol del concejal, del legislador, el control del legislador y otra cosa es el Defensor del Pueblo que tiene un rol absolutamente distinto." (Concejal del Partido Socialista de Vicente López)

⁷³ "Del rechazo furibundo, se fue pasando a un silencio, a un ninguneo, menosprecio pero ya sin críticas, a la presión de la Agrupación de Vecinos (...), otros partidos comenzaron a incluir la idea también, incluyendo al Justicialismo, otros partidos que ya no existen como la UCeDe, el MODIN, de izquierda y derecha empezaron a levantar la bandera del defensor del vecino (...)" (Ex-Concejal de la Unión Vecinal de Vicente López)

El Partido de Gral. Pueyrredón está ubicado en la costa atlántica de la provincia de Buenos Aires. Limita al norte con el Partido de Mar Chiquita, al sur con el Partido de Gral. Alvarado, al oeste con el Partido de Balcarce y al este con el Mar Argentino. Su superficie territorial es de 1.462 Km² (0,48% del territorio provincial) y la población total es de 618.920 habitantes (3,96% de la población bonaerense), por eso la densidad poblacional es relativamente baja (408 habitantes por Km²) (Anexo III.1).

Gral. Pueyrredon no es un típico municipio del Interior. A pesar de estar enclavado en una región específica de la provincia, no tiene las características de los restantes municipios. La ciudad cabecera es Mar del Plata, un renombrado balneario de la costa atlántica visitado por turistas de todo el país, que hace del municipio uno de los centros comerciales y portuarios más vitales de la provincia.

En Gral. Pueyrredon, los indicadores sociales muestran una situación social más deteriorada que en Vicente López. Según datos del Censo 2001, el porcentaje de población con NBI es del 8,90% (duplica a Vicente López), los mayores de 15 años que terminaron la escuela secundaria llegan al 37,98% de la población, y los habitantes que cuentan con cobertura de salud rondan el 60,39%. Asimismo, Gral. Pueyrredon ha logrado extender la infraestructura sanitaria al 85,5% de los hogares por medio del acceso a la red de agua corriente, mientras que el índice de privación material del hogar indica que el 29,72% se encuentra en esta situación (duplica a Vicente López) (Anexo III.2). Como se puede observar, todos los indicadores sociales muestran un nivel de vulnerabilidad social, que si bien no es extremo, es mayor que en Vicente López. Por otra parte, en términos de solvencia financiera, durante los últimos años el municipio ha podido sustentar entre el 80 y 85% de sus gastos con ingresos propios (Ver Anexo III.7).

En el territorio del Municipio se pueden distinguir una *zona urbana*, ubicada principalmente en la localidad de Mar del Plata, una *zona periurbana* que se extiende hacia el sur sobre la costa (localidad de Chapadmalal) y hacia el oeste (localidades de Batán y de Sierras de los Padres) y una *zona rural* compuesta por pequeños parajes. El territorio no está integrado, hay una importante brecha no sólo geográfica sino también socio-económica entre la zona urbana y el resto del municipio. En primer lugar, cabe decir que cerca del 97% de la población reside en Mar del Plata, lo cual indica que la vida activa (laboral, comercial, política) se desarrolla en el centro de la ciudad y en el puerto. Las principales arterias que comunican estos puntos con las zonas periféricas son la ruta nacional 2 y las rutas provinciales 11, 88 y 226, que corren de manera centrífuga desde el centro de la ciudad de Mar del Plata hacia el resto del municipio. Cabe destacar que sobre estas vías históricamente se fue extendiendo la ocupación del espacio urbano. En este sentido, así como la organización radial del territorio marcó el desarrollo de la ciudad en términos urbanísticos también lo hizo en términos sociales. El mapa actual de los barrios marplatense también es el mapa de la desigualdad, ya que en la periferia el nivel de

privación material de los hogares es mucho mayor (entre el 61 y 67%) que en la ciudad cabecera (28,86%) (Anexos III.5).⁷⁴

Desde el punto de vista electoral, Gral. Pueyrredon representa a nivel provincial el 4,90% de los electores habilitados mientras que a nivel de sección electoral representa el 47,90%. De esto se deduce que el municipio tiene un peso específico propio en la dinámica política provincial, ya que de sus resultados electorales depende la elección de diputados y senadores provinciales de la 5ta sección electoral (Anexos III.3).

En materia de mecanismos de responsabilización por control social, Gral. Pueyrredon ha tenido una tradición más prolífica que Vicente López. En lo relativo a la apertura por medio de *procedimientos de acceso a la información*, el municipio costero ha sido pionero en la sanción de una normativa al respecto. En el año 2000, varios años antes que a nivel provincial, se sancionó la Ordenanza N° 13.712/00. También ha tenido varias experiencias concretas de utilización de herramientas de *consulta no vinculante*. La primera data de 1996 cuando desde el municipio se convocó a los habitantes del Partido de General Pueyrredon a una consulta popular de carácter no vinculante, para que expresen su opinión en torno a la realización del Plan de Obras “Mar del Plata 2000” (Folcher et al., 2005). También por medio de este mecanismo desde el año 2001 se realiza la elección del Delegado Municipal de la localidad de Batán y desde el año 2003 de la localidad de Sierra de los Padres. Asimismo, también se ha sancionado (Ordenanza 12.336/98) y puesto en acción las audiencias públicas para que sociedad participe en la definición de asuntos como la licitación del servicio público de transporte urbano de pasajeros (2000), la licitación del tratamiento de residuos sólidos domiciliarios y asimilables (2000), para conocer la opinión de la ciudadanía con relación a actividades comerciales clandestinas (2001), para tratar las opciones de localización de la futura Estación Terminal de ómnibus (2004), y varias ocasiones para la presentación de presupuesto general de gastos y recursos (2001, 2002, 2003, 2004, 2008, 2010, 2011), entre otras.

En cuanto a los instrumentos de *responsabilización colaborativa* este municipio ha tenido una importante experiencia en el proceso de Planificación Participativa del Desarrollo iniciado en el año 2002 a través de la sanción de la Ordenanza N° 14.957/02 por medio de la creación de una Comisión Mixta. A lo largo de los años se fueron convocando a distintos miembros de la sociedad y el mercado local (entidades intermedias, Sociedades de Fomento, Empresas, etc.) para su discusión. También ha implementado interrumpidamente el Presupuesto Participativo desde el año 2009. En cuanto a los mecanismos de *supervisión participativa*, el único que se ha implementado es la Defensoría del Pueblo.

La densidad de la sociedad civil marplatense, especialmente rica en su tradición vecinalista y sindical, llevó a que el municipio estuviera atento a las demandas de

⁷⁴ “(...) la mayoría de la pobreza marplatense está en las afueras. ‘Desde mediados de los noventa, se formó un conurbano de pobreza que rodea a toda la ciudad y que todavía está en expansión’ (...) Este ‘Gran Mar del Plata’ está formado por barrios carenciados que crecieron: entre ellos, los vecindarios de Las Heras (en la zona del puerto), Parque Palermo y San Jorge. Sin embargo, una buena parte del cordón de pobreza está formada por asentamientos que antes casi no existían. Uno de ellos se encuentra en el lado oeste de la ciudad. Cualquiera puede verlo viajando por la ruta 226, en el camino hacia Tandil. Allí se asienta el humilde barrio La Herradura y el barrio Hipódromo. El otro apareció en el sur, pasando el puerto. Quien tome dirección hacia Miramar se topará con el barrio Santa Rosa del Mar, que a pesar de tener un nombre tan bonito, está muy lejos de ser una villa turística.” Diario Perfil “Contrastes de la Ciudad Feliz, espejo de la Argentina”, nota de 16 de noviembre de 2008, recuperada en abril de 2012 de <http://www.diarioperfil.com.ar/edimp/0313/articulo.php?art=11048&ed=0313>

inclusión en la vida municipal de esos sectores. Si bien el municipio históricamente ha sido receptivo, por lo menos innovando institucionalmente, a las demandas de la sociedad civil, esto no supone una linealidad respecto (Lado, et al. 2002; Folcher et al., 2005). De acuerdo con una encuesta realizada en 2008,⁷⁵ la propensión a la exigencia de rendición de cuentas es más declarativa que efectiva. Cuando se les preguntó a los ciudadanos si consideraban que la política y las instituciones se pueden mejorar exigiendo rendición de cuentas a los funcionarios, el 62,3% respondió afirmativamente. Sin embargo, sólo 20,8% afirmó haberse quejado ante el maltrato en una oficina pública, el 10,3% declaró haber realizado algún tipo de reclamo, y el 14% dijo haberse acercado al municipio a pedir información sobre asuntos municipales (Anexo III.13 y Anexo III.14).

Esta tendencia es confirmada cuando se les preguntó a los ciudadanos su opinión respecto a la exigencia de cumplimiento de sus derechos: el 69% opinó que los habitantes de Gral. Pueyrredon exigen poco o nada sus derechos (Anexo III.15). Por otra parte sólo el 9,3% de los ciudadanos afirmó tener conocimiento de las formas de exigir rendición de cuentas locales (v.g. la participación, contacto directo con el municipio, consulta popular, recolección de firmas, etc.) y el 2,8% declaró hacer uso de ellos (Anexos III.16 y Anexo III.17). Por lo tanto, como conclusión se puede decir que a pesar del destacado desarrollo de mecanismos alternativos al Concejo Deliberante para la exigencia de rendición de cuentas, la ciudadanía no percibe la presencia de los mismos.

En este contexto emergió la cuestión para instalar una Defensoría del Pueblo en Gral. Pueyrredón. Esta institución fue creada en el año 1991 por medio de la Ordenanza Municipal N° 8.422, y comenzó a funcionar en marzo de 2003, luego de la derogación de la primera ordenanza y la sanción de una nueva norma en 2000 (Ordenanza N° 13.668). Durante sus 8 años de vida estuvo a cargo de dos Defensores Titulares, el primero renunció a su cargo luego de un año de gestión y fue reemplazo por quien en la actualidad es la Defensora Titular (reelecta en el año 2008).

Se han contabilizado cuatro proyectos presentados antes de 1991 sobre la cuestión de la rendición de cuentas de parte del municipio, en base a los cuales se acordó la versión la sancionada ese año. Encontramos en dichos antecedentes dos concepciones bien distintas del concepto de “Defensor del Pueblo”, su rol y funciones.

Una primera concepción, la que hegemonizaba el debate en el Concejo Deliberante, centraba su atención más en la dimensión del control y la fiscalización que en la protección de derechos. Durante los años previos a la sanción de la primera ordenanza se presentaron dos proyectos destinados a la creación de una Fiscalía Municipal y una Oficina de Reclamos, indicativos de la orientación que los partidos mayoritarios le dieron a la cuestión antes de 1991.⁷⁶ Una segunda concepción planteada desde el socialismo, incorporó la dimensión participativa de la norma. Su

⁷⁵ La encuesta fue realizada en febrero de 2008 sobre una muestra de 400 respondientes entrevistados cara a cara en sus domicilios. El muestreo fue probabilístico, estratificado y multietápico, por selección final por cuotas de edad y sexo, con un margen de error de +/- 4.3% y +/- 4.9%. Fuente: Elaboración a cargo del Área de Política y Gestión Pública del CEDES en base a datos producidos por el Programa Nacional “Auditoría Ciudadana. Calidad de la Democracia en Municipios”.

⁷⁶ Ambos figuran en los registros del Concejo Deliberante como antecedentes al Instituto del Defensor del Pueblo.

propuesta concebía al control del poder municipal como control social, de ahí que los concejales socialistas pensaran en un diseño que permitiera la postulación abierta de cualquier ciudadano.

La primera ordenanza de creación del instituto surgió de un debate cuyo centro de atención no estuvo puesto en los posibles diseños institucionales ni tampoco en discusiones doctrinarias. Básicamente, las discusiones se centraron en la pertinencia de la sanción de la ordenanza en ese momento, ya que la sesión en la que se finalmente se instituyó la Defensoría, se dio pocos días antes de la culminación del mandato de los concejales de la mayoría oficialista (a fines de 1991 el partido gobernante había perdido las elecciones municipales y se avecinaba el cambio de gobierno.)⁷⁷

Si bien se manifestaba un amplio consenso acerca de la necesidad de la creación del instituto, se evidenciaban dos posiciones al respecto: los que afirmaban que el momento no era oportuno, y los que decían que sí lo era. Dentro de los primeros, se encontraba el conjunto de concejales del partido Unión del Centro Democrático (UCeDe) quienes resistían la creación de la Defensoría afirmando que el verdadero Defensor del Pueblo debía ser el concejal, y dado que los concejales ya tenían esa atribución, no era necesaria una nueva institucionalidad. Además aseveraban que el partido de gobierno (UCR) estaba dando el debate por puro oportunismo político. También, estaban los concejales de Alianza Marplatense (AM), quienes afirmaban que si bien el instituto era necesario y que efectivamente era cierto el oportunismo del partido de gobierno saliente, ese no era el problema principal. Para este segmento el problema radicaba en la gestación de la Defensoría en dicho contexto podría marcar un futuro institucional débil.

Por otra parte, dentro del conjunto de concejales que bregaban por la afirmativa, se encontraba el oficialismo intentando colocar el debate en el ámbito de la teoría jurídica y de la casuística con el objetivo de argumentar la necesidad de incorporar este instrumento, más allá del momento político. También el Bloque Socialista se volcó a favor de la creación de la Defensoría pero sosteniendo otros argumentos. Su posición concebía que el momento era oportuno porque permitiría la creación de un instituto con el cual se esperaba responder a las necesidades de democratización que se demandaba desde la sociedad. Si bien se plantearon las dudas al respecto de la vocación del oficialismo por la sanción de la ordenanza, para este partido era preferible que se creara la defensoría a que no.⁷⁸

⁷⁷ La UCR pierde el gobierno en las elecciones de Octubre de 1991 en manos de la UCEDE que presentaba como candidato a Intendente a un antiguo Comisionado que había gobernado el municipio entre 1978 y 1981 durante la última Dictadura Militar. De acuerdo con algunos testimonios, es posible confirmar que en Mar del Plata se presentaba como inminente la necesidad de crear el instituto para controlar al siguiente intendente. *"En su momento, la idea era plantear una institución, como dice la doctrina un magistrado de opinión, en un momento político muy difícil en Mar del Plata. Creo que fue a fines de 1991, cuando habíamos perdido, y venía un intendente, Russak, que había sido intendente durante el proceso. Entonces nosotros queríamos plantear otro lugar desde donde discutir con el próximo intendente, y además avanzar con una institución novedosa, que ya tenía apariciones en las constituciones provinciales, ya había otras ciudades que la tenía (...)."* (Ex-Concejal de UCR de Gral. Pueyrredón)

⁷⁸ *"Lo que pasó fue que en Mar del Plata había sido electo un candidato que había sido comisionado del gobierno militar, parecía que era de afuera de la política, pero no lo era. Entonces los bloques que iban a quedar en la oposición decidieron aprobar la ordenanza antes de que asumiera, para que luego el Defensor de Pueblo lo controlara. Se votó la ordenanza entre octubre y diciembre. (...) El origen fue así, pero vino bien para que se aprobara el proyecto. Lo que interesaba, más allá de las circunstancias políticas, era que se pudiera sancionar la iniciativa e implementarse."* (Asesor del Bloque Socialista, Concejo Deliberante de Gral. Pueyrredón)

En este contexto de extenso debate se dio la gestación de la cuestión del Defensor del Pueblo en Mar del Plata, donde existían diferentes posiciones respecto de la necesidad del incorporar esta institución a la estructura municipal, y respecto de la solidez institucional y política que el Cuerpo debía otorgarle a una institución novedosa como esta. Ambos aspectos atravesarán los diferentes momentos de la gestación institucional de la Defensoría.

En la sesión en donde se manifestaron estas posiciones finalmente se sancionó la ordenanza de creación a través de una mayoría simple de 13 votos, que casi 9 años después, se derogaría para dar paso a una segunda norma. Durante ese período de tiempo, varios testimonios señalan que el Defensor del Pueblo había salido de la agenda municipal, sin embargo una exhaustiva búsqueda en los archivos del Concejo Deliberante, nos indican que no fueron pocos los intentos de reactualizar la cuestión. Entre 1995 y 1997 se presentaron diversas notas demandando la designación del Defensor, de parte de sectores de la sociedad civil y de un partido minoritario, así como también se solicitó la modificación de algunos segmentos del articulado original desde distintos partidos opositores.⁷⁹ Si bien estos intentos no implicaron demandas masivas de parte de la población ni iniciativas compactas de parte de la oposición, sí se puede afirmar que hubo algunos intentos puntuales para que la cuestión no salga de agenda. También en el año 1997, comenzaron a aparecer algunos signos de un compromiso más extendido en todas las fuerzas partidarias. Por un lado, el Pleno dictaminó una resolución recomendando a la Legislatura Provincial el reconocimiento de las Defensorías en el nivel municipal, y por el otro, dos concejales (uno oficialista y otro de la oposición) gestionaron la realización de una Conferencia a cargo de un jurista de gran renombre a nivel nacional especialista en el tema.⁸⁰

Así se llegó hasta el año 2000 cuando, a través del retorno de viejos concejales socialistas y de nuevos líderes de centro-izquierda, la cuestión del Defensor del Pueblo vuelve a la agenda del Concejo Deliberante.

5. Sumario.

En este capítulo hemos presentado el surgimiento de la cuestión de la rendición de cuentas en Argentina a partir de los impulsos generados por el proceso de descentralización; la Reforma Constitucional de 1994 y las innovaciones institucionales en materia de participación y rendición de cuentas; y las reivindicaciones ciudadanas y su cristalización en expresiones partidarias hacia finales de los '90. A partir de la actualización de la cuestión y la re-canalización de las demandas, comienzan a emerger las oficinas del Defensor del Pueblo en el nivel municipal, alcanzando en la actualidad una cantidad de 27 Defensorías creadas en diferentes municipios Argentinos.

⁷⁹ Se trata de notas presentadas por particulares y por la asociación *ACALDER* (Asociación de Consumidores y Usuarios). También hubo una primera nota presentada por otro particular en 1991, unos días después de la sanción de la Ordenanza de Creación, solicitando información sobre el instituto. En Agosto de 1996, el partido *Socialismo Popular* presentó un proyecto de Decreto para que se convoque al Cuerpo para la designación del Defensor. Asimismo, el PJ presentó un proyecto de modificación en Mayo de 1995, el Movimiento por la Integración y el Desarrollo (MID) hizo lo propio en Marzo de 1996, el Frente por un País Solidario (FREPASO) también propuso modificaciones en esa fecha, y nuevamente en Octubre de 1997 el Justicialismo renueva su propuesta de reformulación del Instituto (Fuente: Archivo de Expedientes del Concejo Deliberante de Gral. Pueyrredón).

⁸⁰ Ver Acta de Sesiones del Concejo Deliberante de Gral. Pueyrredón del Período 82º, Reunión 32 (Especial). Se trata de la Conferencia brindada por el Dr. Jorge Maiorano, quien sería desde 1994 el primer Defensor del Pueblo de la Nación.

La provincia de Buenos Aires, a pesar de tener un estricto régimen municipal, ha sido la provincia en la que mayor cantidad de municipios crearon el instituto (nueve). En esta provincia, por ser la más importante en términos electorales, las reglas que regulan a los municipios han sido utilizadas sistemáticamente por el poder político para imponer un fuerte control sobre la dinámica política a nivel territorial. Por este motivo, los intendentes son “hacia afuera” férreamente dependientes de poder provincia, pero “hacia adentro” cuentan con importantes libertades para el ejercicio de sus funciones. El correlato legislativo de esto, es la debilidad de los Concejo Deliberante para el ejercicio de la accountability horizontal. Sin embargo, a pesar de este escenario, hubo momentos en los que, en algunos municipios, se pudieron institucionalizar en partidos políticos las demandas por una mayor apertura de parte de los funcionarios públicos. Ejemplo de ello son distintos mecanismos de responsabilización por control social que emergieron en los municipios.

En ambos casos, Vicente López y Gral. Pueyrredon, el estado de las relaciones de rendición de cuentas antes de la creación de la Defensoría era bien distinto. Por un lado, en Vicente López la escasez de mecanismos de control social coincidía con la longevidad del partido en el gobierno, mientras que en Gral. Pueyrredón, la historia de alternancia partidaria tenía su correlato en la frondosa experiencia al respecto. La gestación de las Defensorías en cada municipio data desde mediados de la década de los '80, pero su concreción no será realizada hasta finales de la década de 1990 en el caso de Vicente López, y hasta comienzos del año 2000 en el caso de Gral. Pueyrredón.

CAPÍTULO IV: EL PROCESO DE GESTACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO.

1. Introducción

En este capítulo nuestro objetivo es analizar el proceso legislativo de gestación institucional de las Defensorías de Vicente López y de Gral. Pueyrredón, observando las tensiones existentes no sólo entre las diferentes posiciones políticas sobre el rol que se le debía asignar al Defensor sino también en las expectativas partidarias respecto al impacto de esta nueva agencia en el control de las autoridades municipales en el largo plazo. Partimos del supuesto de que el grado de incertidumbre política registrado en la etapa de gestación institucional tiene implicancias definitorias en el nivel de autonomía inicial de las Defensorías.

Para cada caso, se describen las dos etapas de la gestación institucional (la formulación del diseño y la selección del primer Defensor Titular), y luego se cierra el capítulo comparando el impacto del grado de incertidumbre política en la construcción de la autonomía inicial (para ello se revisan los componentes de la autonomía (la extensión de mandato específico, los criterios de selección del Defensor Titular, y las autonomías para organizar la estructura y los recursos).

2. La génesis de la Defensoría de Vicente López.

2.1 El primer momento de la gestación institucional: la creación del diseño.

En el capítulo III hicimos referencia al contexto en el cual se fue instalando en la agenda municipal la necesidad de crear mecanismos de rendición de cuentas en el nivel local. En Vicente López, el sistema político demostró no haber sido demasiado permeable a las demandas en este sentido. A pesar de que los primeros proyectos de creación de la Defensoría databan de la década de 1980, recién hacia finales de los '90 se logró reinsertar el tema en la agenda legislativa.

La etapa correspondiente a la formulación del diseño de la Defensoría se inició a comienzos de 1997 y culminó en el mes de noviembre cuando se sancionó la ordenanza de creación. Coincidentemente en ese año se llevó a cabo el proceso electoral de medio término a partir del cual se renovarían la mitad del Cuerpo Deliberativo. Es por eso que la formulación del diseño estuvo atravesada por cada uno de los momentos constitutivos del proceso electoral: internas, armado de lista, campaña, negociaciones, etc. En efecto, el indicio más evidente de que esta elección era determinante en la decisión de crear o no una Defensoría para Vicente López, fue el hecho que la sanción de la ordenanza de creación no se realizó sino hasta conocer los resultados de dichas elecciones. Esto fue un mes después de los comicios y unos días antes de que se efectuara el recambio en el Concejo Deliberante.

Los concejales tenían que evaluar los impactos de los cambios político-legislativos en ciernes, en sus preferencias acordar o no la creación de la Defensoría.

Un primer elemento a tener en cuenta, son **las expectativas de cambios en la conformación del bloque oficialista**. Desde 1983 el oficialismo tanto en el ejecutivo como en el legislativo había sobrevivido a partir de la formación de coaliciones coyunturales para temas específicos. En 1997 lo lograría nuevamente, a pesar de las fuertes presiones provenientes desde el nivel nacional y provincial para conformar la ALIANZA en los municipios. Tal como afirma Ollier (2010), un partido sin tradición de coalición como la UCR cuando se siente fuerte no está dispuesto a compartir el poder.⁸¹ Es por eso que en el estreno electoral de la ALIANZA, la UCR de Vicente López pudo evitar la conformación de la coalición. El intendente radical García todavía era lo suficientemente fuerte y podía “darse el lujo” de contemplar desde “abajo” cómo el radicalismo en los niveles superiores debía abrirle espacios al FREPASO. No obstante, la creciente preeminencia pública de los líderes de este partido como de las demandas por control y transparencia, no resultaría inocua a la hora de negociar los *issues* de la futura agenda legislativa.

Este es el segundo elemento que nos provee indicios para evaluar las expectativas respecto de la generación de acuerdos para la creación de la Defensoría: **las expectativas de crecimiento de los partidos programáticos respecto de la cuestión de la rendición de cuentas**. En Vicente López este partido era el FREPASO, que no tenía antecedentes electorales como frente sino a través de sus corrientes internas. Algunos de los dirigentes que conformaban el FREPASO local habían sido concejales o candidatos por parte del Socialismo o de la Unión Vecinal (entre otros). Hasta ese momento dichas fuerzas había logrado mínimas expresiones legislativas, pero en 1997 las expectativas de obtener bancas a partir del nucleamiento en el FREPASO eran muy altas.

El tercer elemento contextual a tener en cuenta son **las expectativas de cambio en el dominio del Cuerpo Legislativo (grado de pluralismo)**. Una vez armadas las listas, se sabía que el bloque oficialista no iba a incluir miembros del FREPASO, pero no se sabía cuál sería el peso legislativo de cada partido luego de las elecciones. Esto también incidió en que la formulación del diseño estuviera impregnada por la incertidumbre respecto a los cambios en el Concejo Deliberante. De acuerdo a los resultados de 1997, la composición del Cuerpo Deliberativo se alteró desfavorablemente para el partido del intendente ya que a pesar de haber mantenido la mayoría simple en el Concejo Deliberante, no pudo evitar la pérdida de bancas.

Si bien la UCR local había superado el escollo de tener que formar la versión local de la ALIANZA, el oficialismo no pudo revertir la tendencia legislativa de mayor presencia del FREPASO. En efecto, el hecho que el oficialismo perdiera escaños aparecía como un síntoma de una menor fortaleza a la hora de la generación de acuerdos legislativos (en este y otros temas).⁸² Es decir, que al momento de la sanción del diseño institucional, tanto oficialismo como oposición sabían cómo

⁸¹ En relación a conformación de la ALIANZA, Ollier afirma que en aquellos distritos en donde la UCR se sentía fuerte, no había incentivos reales para que los líderes radicales accedieran a compartir su fortaleza. Esto se puede ver claramente en las elecciones legislativas en las provincias donde el radicalismo había tenido una sólida historia electoral (v.g. Córdoba, Chubut, y Río Negro) (Ollier, 2007: 125).

⁸² Entre 1995 y 1997, la mayoría simple había quedado en manos del partido de gobierno, la UCR, que poseía quince bancas. Los partidos minoritarios, PJ y FREPASO durante ese mismo período tuvieron cinco y dos bancas respectivamente. Luego de la elección de medio término de octubre del '97, la UCR quedó con trece bancas propias, es decir pierde dos bancas frente al FREPASO, que de dos bancas pasó a controlar cinco.

estarían dadas las relaciones de fuerza en el siguiente período legislativo: el oficialismo iba seguir dominando el Concejo (con bloque propio y mayoría simple) pero con menos fuerza, y la oposición, especialmente aquella más interesada en incorporar *issues* vinculados al control y la transparencia pública (FREPASO) iba a duplicar su fuerza legislativa y constituirse como la primera minoría. Frente a este escenario, era necesario votar la sanción de la Defensoría antes de que cambiara la composición. Tanto al oficialismo como la oposición les convenía que la creación de la Defensoría del Pueblo se diera en ese momento. Para los primeros, era imprescindible apurar la sanción antes del recambio, luego del cual perdería peso en el Concejo Deliberante. Para los segundos, esta era la oportunidad de sancionar el instituto aprovechando el apuro del oficialismo.

En función de estos elementos podemos inferir que para el partido de gobierno los costos de ceder frente a las demandas de transparencia de parte de los sectores frepasistas (para crear la Defensoría de Vicente López) eran más bajos que los costos de no ceder, sabiendo que a futuro se iba a depender de los acuerdos en coalición con dicho sector. En el corto plazo, ceder frente a los requerimientos para fundar una figura, hasta ese entonces poco conocida en el nivel local y, a priori inocua porque no podía juzgar ni sancionar, no implicaba peligro alguno. Ceder en el corto plazo a esta demanda, significaba un mediano plazo allanado para otros asuntos. Por otra parte, darle una señal clara al electorado de que el municipio estaba innovando en materia de transparencia y control, era una forma de demostrar con “hechos” la satisfacción de una cuestión socialmente demandada.

El impacto de estos tres elementos condicionantes de los acuerdos para formular el diseño institucional se evidenció en que el oficialismo encabezó los consensos muy proactivamente, accediendo al diálogo con los concejales opositores más involucrados en el tema. Reguló los tiempos y los temas: negoció lo suficiente todas las propuestas como para sacar la ordenanza antes del recambio, pero también se plantó casi sin concesiones, frente los pedidos de cambios en el diseño que a futuro abrieran la posibilidad de que el Defensor pudiera escaparse del control político.⁸³

Fue así que el oficialismo hizo suya la propuesta para implementar la Defensoría y, mediante la construcción de consensos entre todas las fuerzas partidarias logró que en ese interregno entre los comicios de octubre y el recambio del Concejo Deliberante de diciembre, se diera tratamiento a un proyecto, que resultó ser mucho más completo que en las primeras versiones de los '80. El proceso de gestación durante todo 1997 había dado tiempo a los concejales para investigar sobre la nueva institución lo cual permitió no sólo la incorporación de artículos a luz de normas que regulaban el diseño de otras Defensorías sino también la elaboración de nuevas regulaciones que atendían a la especificidad local.

La ordenanza de creación (OC) de la Defensoría en la cual se estableció la primera y más acabada versión del diseño institucional que regularía la vida del nuevo instituto contó como principales siguientes elementos:

⁸³ Entrevistas realizadas a un Ex-Concejal de la Unión Vecinal de Vicente López en marzo de 2011.

- **El mandato:** el diseño establece como *facultades y atribuciones* de la Defensoría, atender reclamos o denuncias, publicar un informe anual, poner en conocimiento los hechos y denuncias ante la Comisión de Enlace, Ministerio Público y otros organismos, actuar en sede judicial (función de denuncia); vigilar la correcta aplicación de la legislación vigente (función de vigilancia); requerir informes y colaboraciones, tener acceso a oficinas, archivo, institutos, solicitar informes o documentación a entidades públicas o privadas, ordenar la realización de estudios o pericias para investigar la actividad administrativa del Ejecutivo local, organismos municipales y concesionarios (función de investigación). En cuanto al *alcance del mandato*, el diseño establece que carece de competencia para modificar, revocar, sustituir o anular actos administrativos emanados de los organismos municipales, o para obligarlos a obrar en un sentido determinado. Sólo puede sugerir modificaciones. Especifica que las recomendaciones no tiene fuerza vinculante y le otorga como herramienta para hacer vale su mandato la facultad para poner conocimiento de la máxima autoridad municipal del área correspondiente o del Concejo Deliberante las faltas cometidas. Se le otorga *legitimación procesal* para actuar judicialmente (Art. 1, 2, 15, 16, 17 y 20, OC).
- **La figura del Defensor Titular:** el diseño es muy exhaustivo respecto de los *requisitos para los candidatos al cargo*. Menciona una larga lista en la que figura que - además de ser argentino, tener como mínimo 30 años y una residencia mínima en Vicente López de 5 años - no puede estar en estado de quiebra, inhibido, condenado o inhabilitado para el ejercicio profesional, exonerado o declarado cesante en la administración pública, ni puede estar vinculado con empresas, sociedades o personas jurídicas relacionadas con el municipio de Vicente López (v.g. concesionarias, contratistas, prestador de servicios públicos) (Art. 5, OC). Asimismo, en cuanto a las *incompatibilidades*, la OC establece que el cargo de DP es incompatible con el desempeño de cualquier otra función pública o con el ejercicio de la actividad comercial, laboral o profesional dentro del Partido de Vicente López a excepción de actividades docentes. Indica también que no puede desarrollar actividad política, gremial o sindical ni estar afiliado formalmente a instituciones en las que se desarrollen las actividades mencionadas⁸⁴ (Art. 6, OC).
- **El mecanismo de selección:** el diseño prevé desarrollar la selección de candidatos en dos etapas. La primera de presentación de candidatos por parte de la sociedad civil local y la segunda etapa de designación al interior de Cuerpo Deliberativo. En la primera etapa el Concejo Deliberante debe convocar a las entidades intermedias (activas, reconocidas por la municipalidad, y con toda la documentación pertinente en regla) para que presenten a un candidato a Defensor.⁸⁵ Una vez cerrada la convocatoria, el Concejo Deliberante designa a una Comisión de Enlace, presidida por el Presidente del Concejo y conformada por un miembro de cada bloque representado en el cuerpo. Como principal función le cabe estudiar las

⁸⁴ Otros atributos que definen la figura de la Defensoría de Vicente López son: la remoción, la duración en el cargo, y las remuneraciones (Art. 4, 8, 10, OC).

⁸⁵ Sobre este punto se aclara específicamente que cada organización sólo puede hacer una presentación y que estas no son acumulativas, es decir, un candidato puede ser presentado por más una institución pero eso no significa que se le de una mayor peso o legitimidad a su candidatura.

propuestas y elevar un informe técnico al Pleno para la designación.⁸⁶ La segunda etapa del proceso de nombramiento, se inicia una vez que se eleva el Informe Técnico al Cuerpo Deliberativo, quien en una sesión especial deberá reunir una mayoría de 2/3 (16 votos) de sus integrantes para la designación del candidato que será Defensor Titular. Si ningún candidato reúne las condiciones formales o no obtiene el consenso necesario para ser nombrado, el Concejo Deliberante debe declarar desierto el procedimiento, reiniciarlo y prorrogar automáticamente el mandato del Defensor en ejercicio⁸⁷ (Art. 4, OC).

- **Normas de funcionamiento interno:** para el establecimiento del presupuesto, estructura funcional y reglamentaciones internas la Defensoría debe solicitarlo al Concejo Deliberante por medio de la Comisión de Enlace. Una vez que las partidas presupuestarias pertinentes hayan sido aprobadas, la Defensoría puede administrarlas conforme a las necesidades de su estructura funcional. Lo mismo acontece con el reglamento interno, ya que el DP tiene la potestad de diseñarlo en función de sus necesidades y objetivos (Art. 14, OC).

2.2 La segunda etapa la gestación institucional: el nombramiento del primer Defensor Titular y la puesta en funcionamiento de la Defensoría.

La segunda etapa de la gestación institucional se extendió durante la segunda mitad de 1998 y culminó en diciembre de ese año. Había pasado un año desde que se había formulado el diseño y aún no se implementaba el nuevo organismo.

A diferencia de la primera etapa, esta segunda no estuvo atravesada por el proceso electoral. Para las elecciones generales faltaba un poco más de un año, con lo cual la generación de los acuerdos legislativos todavía estaba marcada por las relaciones de fuerza resultantes de la anterior elección. Sin embargo, las **expectativas respecto de los cambios en el bloque oficialista** eran más altas: ya no iba a ser tan fácil escapar a las presiones para conformar la ALIANZA en el municipio para disputar las elecciones de 1999. Es por eso que, aún manteniendo el poder, el oficialismo tampoco podía evitar no tratar una demanda tan reclamada desde el FREPASO como la puesta en funcionamiento de la Defensoría. Asimismo, este crecimiento en las expectativas de que el FREPASO pudiera ser parte de la coalición de gobierno suponía una mayor fortaleza de su parte como expresión programática de los temas de rendición de cuentas.

En Vicente López, el núcleo de los acuerdos políticos para la ardua tarea de designar al primer Defensor se dio en el seno de la Comisión de Enlace (CE), que desempeñó dos funciones principales, una de carácter político y otra de carácter administrativo.

En relación a la *función política*, allende de la tarea de intermediación entre el Concejo Deliberante y la Defensoría, el principal rol asumido por la Comisión de

⁸⁶ Esta es una función meramente administrativa, y no política, ya que sólo se habilita a la Comisión de Enlace a evaluar que los antecedentes de las entidades intermedias y de los candidatos estén orden, tarea para la cual puede pedir informes a otros organismos municipales y de otras jurisdicciones.

⁸⁷ La OC prevé que la duración del mismo sea de 5 años, y que sólo pueda ser reelecto por una única vez consecutiva.

Enlace fue el de constituirse como la arena específica para la expresión de los consensos y disidencias existentes al interior del cuerpo en torno a este tema. De acuerdo con los testimonios relevados en las entrevistas, en esa primera designación en 1998, los concejales tuvieron que reflatar nuevamente los acuerdos que se habían logrado para la sanción de la ordenanza. El papel central asumido por la Comisión de Enlace en este primer proceso fue fundante no sólo para la dinámica interna de la propia comisión, sino para la impronta que el mecanismo mantuvo durante los procesos de designación subsiguientes.⁸⁸ Cabe aclarar que, si bien la tarea política fue la generación de acuerdos, en lo formal la Comisión de Enlace sólo se dedicó a verificar que los postulantes reunieran las condiciones establecidas formalmente.

En cuanto a la *función administrativa*, una de las primeras decisiones de la Comisión fue la delegación de dicha función en la Asesoría Letrada del Concejo Deliberante, área que estuvo encargada tanto de las tareas estrictamente administrativas (como la formación de los expedientes, la citación de los candidatos, la averiguación de sus antecedentes) como de las tareas de fiscalización de la legalidad de las candidaturas. Se consideraba que era necesario tomar todas las previsiones necesarias para garantizar un estricto control de la legalidad de los procedimientos y un rígido seguimiento de las norma de creación.

En este aspecto fue fundamental la iniciativa tomada desde la Asesoría Letrada para el diseño de los micro-procedimientos específicos necesarios para inscribir y seleccionar los candidatos a Defensor. Se confeccionaron los formularios para la inscripción de los postulantes, se diseñaron las invitaciones para las entidades y los talonarios para su acreditación como participantes del proceso de postulación. También se redactaron instructivos explicativos para los funcionarios de las Delegaciones Municipales describiendo las tareas que debían llevar a cabo al momento de la recepción de la documentación y los consejos que debía brindar para asesorar a las organizaciones en la presentación de las postulaciones.⁸⁹

Por otra parte, la Comisión de Enlace le solicitó al Departamento Ejecutivo un Informe sobre el estado de las asociaciones civiles en el que se certifique su constitución, balances, etc. Luego, se inició el procedimiento de verificación de la inexistencia de incompatibilidades. Se libraron pedidos de informes a distintos organismos provinciales para que certifiquen legalmente que los candidatos no presentasen incompatibilidades (v.g. no estuviesen inhibidos, en pleitos judiciales, condenados o procesados, sancionados para ejercer la función pública, en el caso de que estuviesen colegiados, se libraron pedidos a los colegios profesionales para saber el estado de la matrícula). También se verificó la legalidad de los requisitos específicos para ser candidato (vg. Para certificar la residencia en el Partido se enviaron pedidos de informe a la Cámara Electoral).⁹⁰

De acuerdo con los testimonios, en el afán de seguir con rigurosidad todos los procedimientos, no se había tenido en cuenta los tiempos de envío de la documentación necesaria. Es por eso que con el correr de las semanas, se comenzó

⁸⁸ Entrevista realizada a un Ex-Concejal de la Unión Vecinal de Vicente López, en marzo de 2011.

⁸⁹ Fuente: Entrevista realizada a un funcionario del Concejo Deliberante de Vicente López, en marzo de 2011.

⁹⁰ Entrevistas realizadas en marzo de 2011 a un Ex-Concejal de la Unión Vecinal de Vicente López, a un Ex-Concejal de la UCR y a un funcionario del Concejo Deliberante de Vicente López.

a dilatar el control de legalidad de modo que la labor de la Comisión de Enlace se vio obstaculizada por la demora, y en consecuencia también se vio obligada a reforzar las medidas para verificar las condiciones e incompatibilidades. En función de esta pretensión, se dispuso la confección de declaraciones juradas con el fin de que todo aquello que no se podía verificar físicamente o administrativamente, quedaba en el resorte del declarante siendo punible con una sanción penal por falsa declaración jurada. Todo este procedimiento se implementó tanto en la primera, como en las subsiguientes dos elecciones. Una vez armados los perfiles por parte de la Comisión de Enlace, ésta elevó un informe detallado al Cuerpo Deliberativo para que se tomase la decisión final en función de cada uno de ellos.⁹¹

De esta manera, durante el proceso político-administrativo de designación, cada uno de los bloques pudo ir dando forma a su opinión respecto de cuál debía ser el perfil del puesto que se había creado, así como pudo ir analizando cuál era el mejor candidato para asumirlo. Por otra parte, los miembros de la comisión comenzaron a tomar conciencia de que además de las funciones básicas que debía asumir el primer defensor tenía una función adicional no establecida por la ordenanza pero sí por las circunstancias de ser el primero: tenía que fundar la oficina, reunir al personal, ver el lugar físico de trabajo, organizar los recursos físicos y financieros. Todas estas tareas hacían que el nombramiento del primer Defensor cobrara una relevancia no pensada hasta ese momento.⁹²

El mecanismo dispone, que una vez transcurrida la etapa de presentación de los candidatos, el protagonismo pasa de las entidades intermedias (sociedad civil) al Concejo Deliberante (sociedad política), cuestión que marcó, más allá de la centralidad de cada uno de los actores (organizaciones sociales y bloques partidarios) el modo en que funciona la articulación entre ambas esferas. Así fue que en la primera elección, el defensor del pueblo fue elegido entre 13 candidatos, con 18 votos sobre el total del cuerpo. Finalmente en diciembre de 1998, en una sesión especial se nombró al primer Defensor Titular.

Lo que se puede observar es que el mecanismo de nombramiento se diseñó con el fin de minimizar los elementos participativos, y destacar los representativos. Si bien se trató de contemplar el espíritu vecinalista incorporando la postulación de candidatos por parte de las organizaciones de la sociedad civil local, también se resguardó la potestad de los concejales para decidir a quién otorgar el cargo. El hecho de que el Concejo Deliberante haya sido el órgano sobre el cual recayó gran parte del proceso de nombramiento indica que se pretendió instituir al Departamento Deliberativo en el rol “natural” de principal en la relación de rendición de cuentas entre este Cuerpo y la Defensoría. Por el otro, también señala que primaron las preferencias del bloque oficialista, puesto que al ser mayoritario, le era más beneficioso negociar los acuerdos para nombrar al Defensor al interior del Deliberativo y sin incorporar a actores societales.

Ese primer momento de consulta de postulaciones en la sociedad civil, sin dudas, es el resultado de las presiones por parte de los concejales vecinalistas y socialistas

⁹¹ Entrevista realizada a un funcionario del Concejo Deliberante de Vicente López, en marzo de 2011.

⁹² Entrevistas en marzo de 2011 a un Ex-Concejal de la Unión Vecinal de Vicente López, a un Ex-Concejal de la UCR y a un Concejal del Partido Socialista del actual Concejo Deliberante.

nucleados en el FREPASO. Pero la decisión de delegar el “control de legalidad” en funcionarios del Concejo Deliberante es la respuesta a las necesidades del bloque oficialista de controlar no sólo política sino administrativamente el proceso de nombramiento. En el mismo sentido, la decisión de recluir los acuerdos al interior de la CE, respondió a las mismas intenciones.⁹³

Asimismo, la rigurosa certificación de legalidad, además de brindar garantías de transparencia, operó como un mecanismo para quitarle discrecionalidad a la Comisión de Enlace en toma de decisiones. Incluso se podría decir que al “burocratizarse” el proceso administrativo, se separó claramente del rol eminentemente político que desarrollaron los concejales al interior de la Comisión de Enlace.

Los criterios de selección del Titular, también fueron objeto de varias discusiones. Los vaivenes en la definición de las condiciones para la designación como las incompatibilidades nos hablan de los debates acerca del “nivel” de *imparcialidad* que se pensaba que debía tener el Defensor Titular. Paradójicamente, el control riguroso de las incompatibilidades, genera una mayor garantía de “ascetismo” pero también es más restrictivo puesto que reduce la cantidad de potenciales candidatos. Durante el trabajo en la CE, se controlaron las postulaciones observando la primera ordenanza, sin embargo, unos días antes de la asunción del primer Defensor, el Concejo Deliberante retiró la incompatibilidad actividad comercial, laboral o profesional con el fin de flexibilizar las candidaturas. No obstante, el impacto de esta modificación no fue relevante, debido a que el proceso ya estaba encaminado.⁹⁴

En enero de 1999, el primer Defensor comenzó con su tarea, sin reglamento interno y sin Defensor Adjunto, ya que éste inició sus tareas casi un año después. A pesar de la demora, el Concejo Deliberante confirmó en el cargo a la candidata propuesta por el Defensor Titular. También a pesar de que la contratación de personal dependía de Departamento Ejecutivo, pudo contar con los empleados y asesores casi sin restricciones. No pasó lo mismo con la confirmación del Reglamento Interno. Además de haber sido presentado recién en el año 2004, el Concejo Deliberante nunca rubricó esta decisión. Este es un indicio significativo de que si el inicio de las actividades de la Defensoría hubiera dependido de la confirmación legislativa del reglamento, tal vez no se habría dado.

⁹³Entrevista en marzo de 2011 a un Ex-Concejal de la Unión Vecinal de Vicente López.

⁹⁴ Se pueden ver las modificaciones en la Ordenanza 11.862/1998. En el año 2000 a pedido del propio Defensor dicha normativa se volvió a incluir especificando que la incompatibilidad es para el desarrollo de actividades de esa índole tanto dentro como fuera del municipio (Ordenanza 14.560/2000 del Concejo Deliberante de Vicente López).

Cuadro IV.1

Gestación Institucional de la Defensoría del Pueblo de Vicente López		
	Primera etapa Formulación del Diseño	Segunda Etapa Selección del DP Titular
Duración	De marzo a noviembre de 1997	De marzo a diciembre de 1998
Conformación del bloque oficialista en el HCD.	Baja expectativa de cambios en la conformación del oficialismo. El proceso estuvo atavesado por las elecciones legislativas de 1997. Se esperó a conocer los resultados electorales para sancionar la ordenanza con el diseño. La UCR, partido en la intendencia, aprovecha su posición mayoritaria y monocolor (aún no conformaba la ALIANZA).	El bloque oficialista seguía siendo monocolor pero el crecimiento de la ALIANZA a nivel nacional indicaba que la coalición podría ser una opción para la próxima elección. La UCR debía aprovechar su posición mayoritaria y monocolor porque las expectativas de cambio en la conformación del bloque oficialista hacia una coalición, eran altas.
Crecimiento de los partidos programáticos respecto de la cuestión de la rendición de cuentas	Se esperaba un crecimiento, en términos de cantidad de bancas del FREPASO, nucleamientos que incorporó a las fuerzas que históricamente tuvo en su programa la cuestión de la rendición de cuentas. Con la elección de 1997, el FREPASO pasó a sumar 5 bancas.	El FREPASO crecía encabalgado en la tendencia nacional de conformación de la ALIANZA. Había expectativas de que seguiría creciendo.
Grado de pluralismo del HCD	No existían altas expectativas de cambio en el dominio del Cuerpo Legislativo. Sin embargo, el dominio de la UCR no estaba totalmente asegurado. El grado de pluralismo antes y después de 1997 siguió siendo medio (la UCR consiguió mantener un total de 12 bancas).	El dominio de la UCR no estaba totalmente asegurado. El grado de pluralismo seguía siendo medio (la UCR consiguió mantener un total de 12 bancas). Pero había expectativas de cambios en las relaciones de fuerza al interior del HCD.
Expectativas de alternancia en el poder.	La incertidumbre tendió a la baja cuando hubo información certera sobre la conformación del HCD luego de las elecciones de 1997: El oficialismo mantendría la mayoría simple, y el FREPASO se creció como primera minoría.	La incertidumbre de alternancia en el poder seguía siendo baja, pero no las expectativas de seguir dominando el HCD.
Expectativas para lograr acuerdos sobre la Defensoría	Una vez reducida la incertidumbre, hubo altas expectativas de lograr acuerdo para que el diseño de las DP fuera consensuado.	El oficialismo, un poco más debilitado, debía ceder frente a las demandas de mayor transparencia y control público que traía el FREPASO. Debía aprovechar su posición todavía mayoritaria para controlar la elección del DP. Las expectativas de lograr acuerdos eran altas.

Fuente: Elaboración Propia

3. La génesis de la Defensoría de General Pueyrredón.

3.1 El primer momento de la gestación institucional: la creación del diseño.

En Gral. Pueyrredón la etapa de la formulación del diseño tuvo un desarrollo discontinuo que respondió a los vaivenes políticos que afectaban al partido de

gobierno. El grueso del diseño se formuló entre marzo y octubre de 2000, pero los aspectos que suponían una mayor incidencia en el sistema político local — como el diseño del mecanismo de selección del Defensor Titular — quedaron pendientes para el año 2002. Por lo tanto, nos encontramos con que la primera etapa de la gestación institucional se desarrolló desde marzo de 2000, con un interregno en el cual la cuestión sale de la agenda legislativa entre octubre de 2000 y marzo de 2002, hasta finales del año 2002 cuando se modificó la ordenanza de creación con Decreto del Concejo Deliberante para reformar el mecanismo de selección del titular.

Tal como hemos señalado en el capítulo III, la mayor diversidad social y política de la ciudadanía de Gral. Pueyrredón ha tenido su correlato institucional en las expresiones partidarias representadas en el Concejo Deliberante local. La etapa de la formulación del diseño tuvo un desarrollo discontinuo que respondió a los vaivenes políticos que afectaban al partido de gobierno. El grueso del diseño se formuló entre marzo y octubre de 2000, pero los aspectos que suponían una mayor incidencia en el sistema político local — como el diseño del mecanismo de selección del Defensor Titular — quedaron pendientes para el año 2002. Por lo tanto, como dijimos, nos encontramos con que la primera etapa de la gestación institucional se desarrolló desde marzo de 2000, con un interregno en el cual la cuestión sale de la agenda legislativa (entre octubre de 2000 y marzo de 2002) hasta finales del año 2002 cuando se modificó la ordenanza de creación con Decreto del Concejo Deliberante para reformar el mecanismo de selección del titular.

A diferencia de Vicente López, la UCR de Gral. Pueyrredón nunca pudo consolidar este distrito como uno de sus bastiones en territorio bonaerense. Esto se debe a que el espectro político ha estado ocupado tanto por partidos ubicados a la izquierda del radicalismo (v.g. el Socialismo y sus diversas vertientes) como a la derecha (v.g. UCeDe), lo cual ha significado para la UCR un doble frente de disputa, no sólo en términos estrictamente de competencia electoral, sino también en términos programáticos.

En el capítulo III también mencionamos los diversos proyectos que desde el retorno a la democracia se propusieron para controlar o fiscalizar al municipio. En 1991, por impulso del socialismo y del radicalismo, se sancionaba la primera ordenanza de creación de la Defensoría del Pueblo que nunca pudo ser implementada. En el año 2000 el tema vuelve a la agenda del legislativo en una particular coyuntura política que encuentra a la UCR gobernando el municipio en coalición con el FREPASO.

Cuando se inició la formulación del diseño en ese año, a diferencia de lo sucedido en Vicente López, y a pesar de que había mucha más información respecto a la futura **conformación del bloque oficialista**, el escenario era claramente más endeble para la UCR. El Concejo Deliberante seguía encabezado por el oficialismo pero en el marco de la ALIANZA con el FREPASO. Esta coalición ya existía desde 1997 en el Deliberativo local pero que a partir de las elecciones generales de 1999 se inauguró como coalición de gobierno.

El escenario en el cual se generarían los acuerdos para la creación de la Defensoría estaba claro: la UCR debía compartir el poder con el FREPASO, no sólo por el alineamiento que se estaba dando a nivel provincial y nacional sino también debido al crecimiento de este partido encabalgado sobre dicha tendencia. El intendente

radical Aprile no había podido escapar al impulso nacionalizador de la ALIANZA.⁹⁵ Esto demuestra que la UCR de Gral. Pueyrredón tenía dificultades para encabezar por sí misma la conducción del municipio y que no estaba en condiciones de negarse demasiado frente a las viejas voces socialistas ahora nucleadas en el FREPASO que presionaban para que se diera tratamiento a la ordenanza de la Defensoría del Pueblo.⁹⁶

En cuanto al **grado de pluralismo**, el Concejo Deliberante marplatense mostraba un alto pluralismo partidario puesto que ningún sector, ni siquiera la UCR, controlaba por sí mismo más de la mitad de la cámara.⁹⁷ A pesar de haber sido reelecto por más del 60% de los votos, el partido del intendente había perdido cuatro bancas propias, lo cual indicaba un debilitamiento de su posición al interior de la coalición, frente al FREPASO, y al interior del Cuerpo, frente al vecinalismo nucleado en el partido Acción Marplatense (AMDP).

En este contexto, no es muy complicado inferir los motivos por los cuales la UCR accede a crear la Defensoría del Pueblo: compartía el poder con otro partido con el cual debía negociar todo tipo de decisiones para sostenerse en el gobierno. Lograr acuerdos para la sanción de ordenanzas de vital importancia (presupuesto, endeudamiento, asuntos fiscales, etc.) dependía entonces de las concesiones que hiciera a los pedidos de tratamiento de asuntos considerados centrales para las fuerzas que conformaban la coalición. El radicalismo, no tenía muchas más opciones frente a este tema, debía ceder ante las presiones frepasistas e intentar hacer sentir sus diez concejales propios en la definición de los atributos de la nueva institución. Esto sin duda hizo más permeable al radicalismo a negociar modificaciones en el diseño propuesto en el proyecto.

Durante el debate para la creación de la Defensoría, la discusión centralmente se dio en torno a las incompatibilidades que debía revestir el cargo. El vecinalismo nucleado en AMDP sostenía que era necesario incorporar una restricción de afiliación partidaria que a su vez contemplara un límite de dos años para la participación en cargos electivos luego de finalizado el mandato del Defensor. El objetivo era evitar que las decisiones del Defensor quedaran sospechadas de alguna intencionalidad política-partidaria. Por el contrario, el segmento radical de la ALIANZA sostenía que no era necesario incorporar criterios de incompatibilidad política ya que sería inconstitucional limitar el derecho político de ser elegido como representante al ciudadano que sea designado Defensor. Asimismo se argumentaba que el ejercicio de actividades políticas no significaba en elemento negativo ni comprometedo.

A pesar de que se incorporaron modificaciones en varios artículos,⁹⁸ en el artículo séptimo correspondiente a las incompatibilidades primó la propuesta del oficialismo radical, con lo cual la introducción de la incompatibilidad política no tuvo un destino afirmativo. Con el fin de “mitigar” este déficit, los bloques que habían perdido la

⁹⁵ En 1999 se estaba iniciado el segundo mandato del intendente Elio Aprile en el marco del sello de la ALIANZA. Anteriormente, había logrado su primera elección en 1995 bajo el color político de la UCR.

⁹⁶ Entrevistas realizadas a dos ex-concejales del FREPASO del Concejo Deliberante de Gral. Pueyrredon en Septiembre de 2011.

⁹⁷ La UCR poseía sólo diez bancas, su contraparte en la coalición tenía cinco, al igual que el PJ, y el vecinalismo en AMDP tenía cuatro.

⁹⁸ Artículos 3°, 4°, 10°, 15° de la Ordenanza 13663/00, Concejo Deliberante de Gral. Pueyrredon.

pulseada (ala frepasista de la ALIANZA y AMDP) intentaron garantizar la insospechabilidad política incorporando modificaciones en el mecanismo de designación del Defensor pero tampoco tuvieron éxito.⁹⁹

Así fue que en octubre de 2000 se logró la sanción de la ordenanza de creación de la Defensoría aunque no pudo ponerse en práctica rápidamente. Esto fue así porque, el radicalismo sólo tenía bancas para lograr la ordenanza que buscaba — sumando a sus diez votos los cinco del FREPASO — pero no poseía los suficientes escaños propios para votar por sí mismo al Defensor Titular. Necesitaba alcanzar un mínimo de dieciséis votos, que ni siquiera tenía juntando a los concejales del ala frepasista. Por lo tanto, era muy arriesgado para el Ejecutivo, abrir el juego para implementar un mecanismo de rendición de cuentas, sin la suficiente fuerza como para inclinar la balanza por alguno de los postulantes.

El diseño institucional prácticamente quedó reflejado en la Ordenanza 13.663/00. Sólo quedó pendiente la reglamentación del mecanismo de selección de los Defensores, aspecto que se definiría casi dos años después cuando la cuestión de la creación de la Defensoría retornó a la agenda legislativa, motivada por la nueva conformación del Concejo Deliberante (renovado en 2001). Las nuevas relaciones de fuerza tanto entre el FREPASO y la UCR, como entre la ambos y la oposición vecinalista, posibilitaron que el Cuerpo pudiera volver a tratar la cuestión, reactualizándola y permitiendo desanudar los temas que reiteradamente habían aparecido en los debates a lo largo de los años: la incompatibilidad política y la incorporación de la participación ciudadana en el mecanismos de designación.

En el año 2002, la posición del partido de gobierno (UCR) era más débil que nunca, no sólo porque el bloque de la ALIANZA se había reducido sólo a diez miembros (de los cuales tres eran del FREPASO) y el bloque del vecinalista AMDP casi había duplicado su magnitud, sino porque en febrero de ese año el intendente Aprile renunció a su cargo. En este contexto, la incertidumbre respecto a quién sería el próximo en gobernar el municipio se habían incrementado, y con ella también lo hicieron las expectativas de los partidos en crecimiento. En este contexto, la voluntad de los siete vecinalistas sumada a los votos del Partido Socialista (ya retirado de la coalición de gobierno) y del Partido Justicialista permitieron que la introducción de modificaciones a la ordenanza de creación.

La cuestión del Defensor del Pueblo tomó como eje fundamental la decisión acerca del modo en que se debía dar el nombramiento del primer Defensor. Hubo dos posturas que se disputaban su definición. Desde la posición peronista se pretendía que la nominación de los candidatos a Defensor se hiciera por medio de una consulta popular no vinculante (voto directo de la ciudadanía), mientras que desde la posición de AMDP se afirmaba que en realidad era mejor si se formulaba un diseño en el cual los electores fuesen las entidades intermedias locales (organizaciones sociales, sociedades vecinales de fomentos y colegios profesionales). Ambas representaban dos posiciones polares respecto del rol de la ciudadanía en el fortalecimiento de la institución: de un lado, se asociaba la *participación ciudadana directa* como una mecanismo para darle fortaleza al Defensor debido a que le

⁹⁹ Alocución de Concejel de Acción Marplatense (AMDP), Acta de Sesión Concejo Deliberante de Gral. Pueyrredon del 26 de Octubre de 2000. Sesión 21ª.

proporcionaría una mayor legitimidad por no ser un mecanismo “elitista”¹⁰⁰, mientras que, desde el otro, se asociaba a la *participación ciudadana indirecta* (por segmentos sociales) con un mayor nivel de fortaleza institucional, debido a que se creía que la nominación de candidatos desde la Sociedad Civil le imprimiría un “aura” de ascetismo y transparencia política-partidaria al cargo.¹⁰¹ Finalmente esta propuesta se impuso.

Las reformas logradas ese año se dieron por medio de dos ajustes normativos: en primer lugar, se logró aprobar la modificación de artículo 9° de la segunda Ordenanza de creación quitándole al Defensor Titular la potestad de proponer a sus Adjuntos y habilitando a que tanto Titulares como Adjuntos fuesen nominados por las entidades intermedias locales.

En segundo lugar, se logró la sanción de un Decreto de la Presidencia del Cuerpo (que desde el año 2002 estaba en manos de la oposición vecinalista nucleada en AMDP) por medio del cual se reglamentaba el mecanismo de nominación participativo, al que se le sumaron durante el transcurso del año dos Decretos modificatorios más, que apuntaban a reforzar la incorporación de la ciudadanía organizada.¹⁰² De esta manera, en esta segunda oportunidad las reformas a la ordenanza de creación se aprobaron en general por unanimidad y en particular por mayoría simple, sin embargo, la cuestión no sería cristalizada efectivamente con la implementación del instituto sino hasta 2003, unos meses antes de que el intendente radical Katz (sustituto del renunciado Aprile) lograra renovara su mandato en el marco de una nueva coalición (El Frente).

En resumen, en 2002 en un escenario en que la ALIANZA estaba en vías extinción tanto a nivel nacional como local, el radicalismo debilitado debía intentar tener algún poder de decisión en el mecanismo de selección. Asimismo, dicho escenario indicaba el crecimiento del ala vecinalista, lo que generaba un incremento de las expectativas de mediano plazo de alternancia en el poder. Esto operaba como un incentivo negativo que inhibía la voluntad — de todos aquellos que esperaban algún día tener oportunidades de ocupar el sillón del Intendente — para crear un mecanismo de elección que dependiera de la “intachabilidad” ética del candidato y que estuviera supeditado a la decisión de un Deliberativo con capacidad para nombrar a un “superman del control público” durante los próximos períodos.¹⁰³ De manera tal que el diseño que se había sancionado, más que responder a intenciones participativas o de desarrollo de un mecanismo de contraloría social, lo muestra es que ningún partido tenía intenciones de dejar librado a los futuros reveses político-partidarios, el nombramiento de un funcionario con amplias funciones de control sobre el gobierno presente y sobre los futuros. Nuevamente la hipótesis de la incertidumbre política puede aplicarse, pero de manera distinta a lo que ocurrió en Vicente López.

¹⁰⁰ Allocución de Concejal de Partido Justicialista, Acta de Sesión Concejo Deliberante de Gral. Pueyrredon del 27 de Marzo de 2002. Sesión 35ª.

¹⁰¹ Allocución de Concejal de Acción Marplatense, Acta de Sesión Concejo Deliberante de Gral. Pueyrredon del 27 de Marzo de 2002. Sesión 35ª.

¹⁰² Ver Ordenanza 14614/02 y Decreto del Concejo Deliberante 980/02 de de la nominación de Defensor Titular y los Adjuntos (en adelante RN), y sus modificatorias: Decreto del Concejo Deliberante 1032/02, Decreto de la Presidencia del Concejo Deliberante 1035/02.

¹⁰³ Entrevista realizada a un ex-concejal de la UCR del Concejo Deliberante de Gral. Pueyrredón en septiembre de 2011.

Por otra parte, recordemos que no se había vuelto a discutir la incorporación de la cláusula de incompatibilidad política, ausente en el diseño resultante. Su inexistencia operaba como incentivo positivo para todos los políticos que quisieran candidatearse para ser Defensor en el futuro, especialmente, para aquellos que no tenían expectativas de ser parte del gobierno. Es decir, ni en el corto plazo para el oficialismo, ni en el largo plazo para la oposición, desarrollar un mecanismo de elección que permitiese tener un Defensor del Pueblo independiente, era una opción políticamente conveniente. Pero a esta altura, era políticamente incorrecto no dar viabilidad al instituto.

Finalmente, el diseño institucional de la Defensoría, en su versión más acabada,¹⁰⁴ básicamente incorporó los siguientes elementos:

- **El mandato:** se estableció como *facultades y atribuciones* de la Defensoría, publicar por medio de la prensa los asuntos de interés general, acudir a la justicia apelando a su legitimación procesal (función de denuncia); supervisar la correcta actuación de funcionarios y agentes dependientes del Departamento Ejecutivo, de los organismos descentralizados, de los Juzgados de Faltas, etc. (función de vigilancia); requerir de las dependencias municipales toda la información y colaboración que juzgue necesarias; solicitar las actuaciones administrativas o remisión de sus copias; tener acceso a oficinas, archivos y documentación de dependencias municipales; inspeccionar o periciar libros, expedientes, instrumentos; solicitar la comparencia de los presuntos responsables, testigos, denunciantes, particulares o funcionarios municipales (función investigación); abogar por la defensa de los derechos de pertenencia difusa o colectiva de la comunidad. (función de protección de derechos) (Art. 6, OC).
En cuanto al *alcance del mandato*, se estableció que no puede intervenir en conflictos entre particulares; cuando la cuestión planteada se encuentre pendiente resolución judicial; cuando hubiera transcurrido más de un (1) año calendario contado a partir del momento en que el recurrente tomare conocimiento del hecho, acto u omisión, motivo de la queja. Sus recomendaciones no son vinculantes (Art. 7, OC).
- **La figura del Defensor Titular:** el diseño formuló el cargo de Defensor como equivalente al de Concejal Municipal en lo relativo a sus requisitos e incompatibilidades (Art. 6 y 7, OC) según lo establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades y la Constitución Provincial de Buenos Aires.
Los *requisitos* para el nombramiento de los Defensores son: poseer una edad mínima de 25 años, acreditar mínimo de un año de domicilio en el Partido, y estar habilitado para ser elector en el municipio.¹⁰⁵ En cuanto a las

¹⁰⁴ Para mostrar la intermitencia del proceso de formulación del diseño de la Defensoría en Gral. Pueyrredón, se puede presentar como evidencia, las varias veces en las cuales se presentaron proyectos de modificaciones (muchas de la cuales se aprobaron) tanto antes como durante la implementación del diseño. Luego de la creación de la norma que instituía al DP de Gral. Pueyrredón sancionada en 2000, se presentaron 12 proyectos de modificación, de los cuales 9 se sancionaron. Sus finalidades eran básicamente ajustar los artículos referidos al mecanismo de selección del defensor y su remuneración. Cabe aclarar que de este último total, 4 modificaciones fueron introducidas una vez designados los primeros tres defensores. También en 2008 antes de la elección que iniciaría la segunda gestión en la Defensoría, se presentó sin éxito un nuevo proyecto cuyo objetivo era la derogación de la Ordenanza vigente y la reformulación del Instituto. La última modificación se dio en el año 2005.

¹⁰⁵ También siguiendo esta norma, podrían ser Defensores personas extranjeras que cuenten con una residencia de al menos cinco años. Artículo 10 de L.O.M.; y Artículo 191, incisos 2 y 3 de la Constitución Provincial.

incompatibilidades la lista es larga (no debe poseer intereses en algún contrato en que la Municipalidad sea parte; ser fiador o garante de personas que tengan contraídas obligaciones con la Municipalidad; estar inhabilitado para el desempeño de cargos públicos; haber sido declarados responsables por el Tribunal de Cuentas) pero nos interesa destacar que se estableció explícitamente que la condición de ser afiliado a un partido político no es incompatible con el cargo de Defensor del Pueblo.¹⁰⁶

- **El mecanismo de nombramiento:** puede caracterizar a partir de dos grandes etapas, una primera de *nominación de los candidatos* en la que se conforma una terna resultante del voto de las organizaciones intermedias de la sociedad local y, una segunda etapa de *designación*, en la que el Concejo Deliberante debe alcanzar un voto favorable de las dos terceras partes del Cuerpo para designar entre los tres candidatos electos quién será el Defensor Titular y quiénes los Defensores Adjuntos primero y segundo (Art. 9, OC).

La *etapa de nominación* es la más compleja e innovadora ya que consta de varios pasos. En primer lugar el Concejo Deliberante delega la función de control al Colegio de Escribanos para que se constituya como Órgano Fiscalizador y establezca el cronograma del proceso. Luego, dicho órgano debe confeccionar dos registros, uno de postulantes y otro de entidades intermedias habilitadas para presentar electores.¹⁰⁷ Para poder presentar un representante, las entidades deben poseer personería jurídica y acreditar reconocimiento por parte de la Municipalidad o por el Órgano Fiscalizador del comicio (Art. 6, RN). Una vez confeccionados los padrones, se realizan tres elecciones, en las cuales las entidades agrupadas en Colegios Profesionales (CP), Asociaciones Vecinales de Fomento (AVF), y Organizaciones No Gubernamentales (ONG), eligen a un candidato que represente respectivamente a cada grupo.

En base a estos resultados se elabora una terna para que, en la *etapa de designación*, el Concejo Deliberante designe a uno de los tres ternados como Defensor Titular y a los restantes como suplentes.¹⁰⁸

- **Normas de funcionamiento interno:** para el establecimiento del *presupuesto, estructura funcional y reglamentaciones internas* el Concejo Deliberante faculta a la Defensoría para dictar su reglamento interno y establecer su presupuesto propio elevando una propuesta de partida presupuestaria al Concejo Deliberante. También especifica que puede designar a su personal técnico y administrativo pero no puede establecer su propio régimen de gestión ya que se especifica como norma de referencia el

¹⁰⁶ Tampoco podrán ser candidatos aquellos ciudadanos que estén ejerciendo simultáneamente cargos en los poderes provinciales o que sean empleados a sueldo de la Municipalidad o de la Policía (Artículos 16 y 19 L.O.M.)

¹⁰⁷ La Inscripción en el Registro de Postulantes puede ser individual o colectiva, es decir, pueden candidatearse los interesados directamente o las Entidades Intermedias habilitadas pueden inscribirlos. Luego de realizado el control del cumplimiento de los requisitos de cada uno los postulantes inscriptos, el Órgano de Fiscalización debe elevar dentro de las 72 horas, al Presidente del Concejo Deliberante, el listado definitivo de los postulantes inscriptos (Art. 4 y 5, RN). El Registro de Entidades Intermedias debe estar compuesto por los representantes de los Colegios Profesionales (en adelante CP), las Asociaciones Vecinales de Fomento (en adelante AVF) y las Organizaciones No Gubernamentales (en adelante ONG) del Municipio, quienes para ser ingresados en el padrón deben presentar el mandato en el cual la Comisión o Junta Directiva de su entidad los constituya como electores.

¹⁰⁸ Cabe aclarar que el procedimiento de nominación es individual y secreto, es decir, cada elector nombra al candidato según su preferencia individual sin ninguna obligación formal de votar al candidato que se prefiera en su asociación.

Estatuto Provincial del Personal Municipal (Art. 11, OC). Tampoco está facultado para proponer a sus Defensores Adjuntos.

3.2 La segunda etapa la gestación institucional: el nombramiento del primer Defensor Titular y la puesta en funcionamiento de la Defensoría.

Como se puede observar, la génesis de la Defensoría de General Pueyrredon ha sido errática, discutida y disputada por los distintos segmentos políticos del Concejo Deliberante. Esta diversidad de concepciones, de formas de entender las obligaciones y atribuciones que el sistema político debía disponer para esta nueva repartición municipal, impactaron directamente en los primeros años de vida de la institución y demarcó la trayectoria de su desempeño hasta la actualidad.

La segunda etapa de la gestación institucional correspondiente a los debates desarrollados en el Concejo Deliberante para designar al primer Defensor se extendió también erráticamente entre dos momentos: cuando se eligió a los tres primeros Defensores entre octubre y diciembre de 2002, y cuando se tuvo que buscar sustitutos ante la renuncia del Defensor Adjunto, en 2003 y del Defensor Titular en 2005.

Desde que su redacción, el reglamento que regula el mecanismo de nombramiento, ha sufrido modificaciones que tendieron a flexibilizarlo. En el año 2002, finalmente el Concejo Deliberante abre la convocatoria para que los ciudadanos interesados se postulasen como candidatos. Se estableció un periodo de inscripción que se realizó en la oficina de la Dirección de Comisiones del Concejo Deliberante. Los testimonios de los empleados de esa oficina nos señalan que se trataba de un trámite muy simple ya que si bien los requisitos para ser candidato eran varios, sólo se solicitó que se presentara la documentación que acreditara la residencia en el municipio. Asimismo, de estos testimonios se desprende que no hubo ninguna acción para certificar formalmente si los postulantes tenían intereses del algún tipo con la Municipalidad o si estaban inhabilitados para el desempeño de cargos públicos (u otras incompatibilidades).¹⁰⁹ A diferencia de lo ocurrido en Vicente López, ni los asesores legislativos del Concejo tuvieron una actitud proactiva a la hora de ejercer el control de legalidad sobre los postulantes, ni los concejales demandaron mayor rigurosidad para su ejercicio. Esto tenía que ver con que el propio diseño establecía, en materia de fiscalización del proceso, que el Concejo Deliberante debía delegar la función fiscalizadora a un Órgano externo. En consecuencia, el hecho de colocar la fiscalización afuera de la estructura administrativa del Concejo, derivó en que tanto asesores legislativos como concejales interpretaran la función de la Dirección de Comisiones como estrictamente administrativa. De modo que, luego de finalizada la tarea de inscripción, desde la Dirección de Comisiones del Concejo Deliberante se envió la documentación recolectada al Órgano Fiscalizador para la certificación de los mismos y para el posterior armado del padrón de postulantes.¹¹⁰

¹⁰⁹ Entrevista realizada a un funcionario del Concejo Deliberante de Gral. Pueyrredon en Septiembre de 2011.

¹¹⁰ El Colegio de Escribanos de Mar del Plata habitualmente colaboraba con el municipio para fiscalizar actividades de diferente índole (v.g. concurso para la elección de la Reina del Mar, y otras actividades de interés social). Ante la convocatoria del Concejo Deliberante, para cumplir con el rol fiscalizador, el Colegio, a través de la Junta Ejecutiva, designó un cuerpo de tres o cuatro notarios propuestos voluntariamente para desarrollar *ad-honorem* el procedimiento de fiscalización.

Una vez realizada la certificación de postulantes, se inició la etapa de certificación de las entidades intermedias interesadas en participar. Para ello, debían autorizar a un representante (y su suplente) como elector. El grueso del proceso de control se centró en las Asociaciones de Fomento y en las ONG, debido a que, a diferencia de los Colegios Profesionales, las normativas que regulan la vida institucional de dichas entidades son ambiguas (incluso en algunos aspectos inexistente) y flexibles. Los Colegios Profesionales, al ser considerados por el derecho público como entes públicos no estatales poseen regulaciones impuestas por la provincia que están ampliamente desarrolladas, con lo cual el proceso de control se tornó casi un mecanismo de registro.¹¹¹

De esta manera, se abrió el padrón de electores controlando que las organizaciones cumplieran todos los requisitos establecidos por la ordenanza. De acuerdo con el testimonio de algunos de los escribanos que fueron miembros del Órgano de Fiscalización, la primera intensión fue ser muy rigurosos con la certificación de la documentación — se corroboró que todo el material estuviera en orden, que se presentara en forma completa y que los documentos no fueran ficticios. Sin embargo, a medida que las entidades se iban presentando, comenzaron a surgir algunos problemas vinculados con irregularidades en los documentos (v.g. en varios casos, las entidades no tenían bien confeccionados los libros de actas o no poseían los balances ni las actas de todos los años ni los originales de documentación relevante).¹¹²

De parte de las AVF y de las ONG, los relatos indican que estas falencias no tenían que ver con situaciones de corrupción o falta de transparencia, sino con que algunas situaciones particulares de las entidades intermedias. Por ejemplo, algunas eran organizaciones muy antiguas y no tenían las memorias archivadas, por el contrario, otras eran muy jóvenes y carecían de las formalidades básicas, incluso en varios casos apenas llegaba a los dos o tres meses de antigüedad. A su vez, en otros, si bien contaban con una importante vida social e institucional, sólo poseían la personería jurídica y no cumplían con los restantes aspectos normativos.¹¹³ A causa de estas irregularidades los representantes, de las organizaciones que estaban en alguna de esas situaciones, tuvieron que hacer varias visitas al Colegio de Escribanos, llevando y trayendo los documentos a medida que los iban ordenando. De este modo, lo que se había iniciado como un mero mecanismo de certificación de documentos, se convirtió en proceso más complejo, que requería de un asesoramiento que excedía la función originaria del Órgano de Fiscalización.¹¹⁴

La primera medida que se tomó para resolver esta inesperada demanda fue enviar a empleados de la Dirección de Comisiones del Concejo Deliberante a colaborar en la atención de las entidades. Como segunda medida, el Colegio de Escribanos determinó que se organizaran charlas informativas en el Concejo Deliberante para

¹¹¹ Los Colegios Profesionales deben presentar: el estatuto y el reglamento Interno; la constancia de Inscripción en la Dirección Provincial de Personas Jurídicas; el acta de asamblea con el resultado del acto eleccionario donde surge la actual composición de la Junta Directiva. Por su parte, tanto las Asociaciones Vecinales de Fomento como las Organizaciones No Gubernamentales requieren para participar la presentación de los mismos antecedentes, pero de no contar con estos requisitos, se habilita al Municipio a acreditarla por medio de una constancia de reconocimiento. (Art. 16, RN).

¹¹² Entrevistas realizadas a: dos miembros de distintas Asociaciones Vecinales de Fomento, y a un miembro de una ONG, en Septiembre de 2011.

¹¹³ Entrevistas realizadas a dos Escribanos del Colegio de Escribanos, Delegación Mar del Plata, en Septiembre de 2011.

¹¹⁴ Entrevistas realizadas a dos Escribanos del Colegio de Escribanos, Delegación Mar del Plata, en Septiembre de 2011.

indicarles a las entidades qué requisitos eran necesarios, cómo había que llenar formularios y qué era exactamente lo que se iba a controlar. Según lo que afirman los entrevistados, el líneas generales el asesoramiento dio buenos resultados, no obstante hubo entidades que no pudieron cumplir con la documentación y se quedaron afuera del registro.¹¹⁵

Otra forma que se previó para evitar que las entidades con irregularidades se quedaran fuera de la elección, y garantizar lo que se entendía como “espíritu participativo de la norma” fue la flexibilización de la exigencia de cumplimiento de todos los requisitos para las Asociaciones de Fomento y las ONG. Ya iniciado el proceso de inscripción de postulantes, por medio de un Decreto de la Presidencia del Cuerpo, se dictaminó reformar el Reglamento de Nominación, de manera tal que si alguna organización no contaba con los requerimientos solicitados, podía presentar una constancia de reconocimiento por parte de la Municipalidad.¹¹⁶

Por un lado, esto favoreció la participación de algunas entidades que si bien no cumplían con los requisitos formalmente establecidos, por su trayectoria institucional el municipio podía otorgarle un reconocimiento, pero a su vez, también fomentó que, cuando alguna organización no conseguía que se la incorporara en el padrón de votantes, sus representantes se dirigieran al municipio a pedir un certificado. En consecuencia, en dichos casos, el Órgano de Fiscalización terminó certificando la constancia brindada por el municipio, amparándose en la norma modificatoria, y suponiendo que los libros y balances de las organizaciones que formaban parte del Registro Municipal, eran controlados periódicamente. Asimismo, cabe destacar que decisión de separación la función de la función administrativa (a cargo de la Dirección de Comisiones) de la fiscalizadora (a cargo del Colegio de Escribanos), terminó complejizando aún más la implementación del diseño de selección de los Defensores.

De esta manera se dio el proceso de nominación para elegir a los primeros Defensores. Es destacable que los testimonios registrados, en su mayoría, indican que el proceso muy cuidadoso y transparente, que siempre se buscó que fuera lo más inclusivo posible, no obstante, los mismos testimonios coinciden en que el proceso fue largo y engorroso.

En la elección del 2002, el candidato ganador de los Colegios Profesionales ganó por unanimidad (13 sobre 13), la candidata ganadora de las Asociaciones de Fomento sacó el 48% de los votos (28 sobre 58), mientras en el segmento de las ONG se dio un empate entre el primero y el segundo candidato más votado, que motivó que se realizara una segunda vuelta. Tanto para este “ballotage” como para las elecciones extraordinarias de los sustitutos, el diseño institucional originario no previa qué hacer, razón por la cual se tuvo que anexar al Reglamento de Nominación una sección¹¹⁷ en la cual se reguló la elección de los sustitutos. En

¹¹⁵ Entrevista realizada a un funcionario del Concejo Deliberante de Gral. Pueyrredon en Septiembre de 2011.

¹¹⁶ Artículo 16 del reglamento de nominación.

¹¹⁷ Esto se debió a que en la primera elección, en el grupo de las ONG hubo empate entre los dos candidatos que votos habían sacado. Con lo cual se tuvo que realizar una nueva elección para que sólo los votantes de este sector eligieran entre alguno de los dos. En las modificaciones al reglamento de nominación se indicó específicamente, que sólo se debía llamar a elección al segmento de entidades intermedias del cual provino la nominación del Defensor renunciante. El resto del procedimiento es exactamente igual al procedimiento ordinario, pero en el caso de que el renunciante sea el Defensor Titular, luego de refrendar al candidato nominado, el Concejo Deliberante debe designar cuál de los tres defensores será el titular y cuáles los adjuntos.

cuanto al **proceso de designación** en el Concejo Deliberante no hubo grandes disputas acerca de quién ocuparía el cargo de Defensor Titular ya que la mayoría necesaria se organizó entorno al nominado por las ONG.

Luego de estas modificaciones, en 2003 renunció el Defensor Adjunto representante del grupo de Colegios Profesionales y en 2005 también lo hizo el Defensor Titular (que había sido elegido en el “ballotage” de 2002 en representación de las ONG). En ambos casos, los grupos de asociaciones afectados tuvieron que volver a nominar a un candidato respectivamente.¹¹⁸

Es decir, que por complejidad del diseño formulado para la selección de los Defensores, durante la etapa de nombramiento se tuvieron que llevar a cabo cuatro procesos electorales: uno ordinario (el primero), y tres extraordinarios (el ballotage, y los dos correspondientes a la sustitución de los renunciantes). No solo se tuvo que poner en funcionamiento un mecanismo engorroso y complejo, sino que además se tuvo que complejizar aún más el diseño con remiendos normativos para las situaciones imprevistas.

Asimismo, tal como se ha podido observar, la tendencia a flexibilizar la certificación de los requisitos e incompatibilidades tanto de los candidatos como de los electores, muestra que la implementación de estos aspectos del diseño, no se correspondió con lo formulado. Por otra parte, al referenciar estos elementos a normas supra-municipales, una parte fundamental del diseño institucional de la Defensoría quedó supeditada a instrumentos regulatorios externos al municipio complejizando de esta manera su estructura normativa. En cuanto a las normas de funcionamiento interno aún no se ha redactado un reglamento que regule el funcionamiento interno ni que especifique el diseño de su estructura institucional. Tal como se indicó en la norma de creación, en la actualidad, la partida presupuestaria y el nombramiento del personal de la Defensoría quedaron bajo la órbita de la presidencia del Concejo Deliberante.

¹¹⁸ En dicho marco, 15 electores eligieron entre los 107 postulantes a quien en la actualidad ocupa el cargo de Defensora Titular, pero en aquel momento asumió para cubrir el cargo de Adjunta. Asimismo, dos años más tarde, se eligió un sustituto para el cargo de Defensor Titular dentro del conjunto de las ONG. En este caso, 67 electores eligieron entre 107 postulantes. Luego de este paso, el Concejo Deliberante decidió que la Defensora Adjunta electa en 2003 fuese nombrada Titular y el nuevo Defensor nominado por las ONG fuese designado para el cargo de Adjunto.

Cuadro IV.2

Gestación Institucional de la Defensoría del Pueblo de Gral. Pueyrredón		
	Primera etapa Formulación del Diseño	Segunda Etapa Selección del DP Titular
Duración	De marzo a octubre de 2000, y de marzo a octubre de 2002.	De octubre a diciembre de 2002. Se reabre en 2003 y 2005 para nombrar sustitutos.
Conformación del bloque oficialista en el HCD.	La UCR gana las elecciones de 1999 en el marco de la ALIANZA con el FREPASO. Desde 1997 conformaban una coalición en el HCD. La UCR no es autónoma en la toma de decisiones por no constituir un gobierno monocolor. Debe consensuar el diseño con el FREPASO. En 2002, sigue en el intendencia pero sólo tiene sólo 7 consejales propios.	En la primera selección en octubre de 2002, la UCR estaba debilitada por la desaparición de la ALIANZA. En 2003 y 2005, el proceso de selección no recibió impactos fuertes del contexto político-legislativo.
Crecimiento de los partidos programáticos respecto de la cuestión de la rendición de cuentas	En 2000 el FREPASO había logrado conformar la coalición de gobierno, en ese momento las expectativas de crecer como partido eran altas. También había altas expectativas de que crezca otro partido, el vecinalista AMDP. En el año 2002, este partido tenía en sus manos la presidencia del HCD.	En el año 2002, la AMDP tenía en sus manos la presidencia del HCD. Era el partido que más había crecido, y uno de los que más activos propulsores en del diseño del mecanismo de selección mixto. En 2003, y 2005, las modificaciones se hicieron por Decreto de la presidencia del HCD y la elección respondió al procedimiento diseñado.
Grado de pluralismo del HCD	En 2000, el grado de pluralismo era medio, ya que la ALIANZA dominaba 10 bancas (7 de UCR, y 3 de FREPASO). En 2002, el pluralismo era bajo: la ALIANZA prácticamente se había desintegrado y la UCR en la intendencia, sólo dominaba 7 bancas.	En 2002, el pluralismo era bajo: la ALIANZA prácticamente se había desintegrado y la UCR en la intendencia, sólo dominaba 7 bancas, el FREPASO 3 y AMDP llegó a sumar 7 bancas también.
Expectativas de alternancia en el poder.	En 2000, las expectativas de alternancia en el poder eran bajas: las recientes elecciones generales inauguraron la gestión de la ALIANZA. Por el contrario, en 2002, esta coalición estaba prácticamente desaparecida, y las expectativas de alternancia eran cada vez más altas.	Las expectativas de alternancia eran altas: el partido que mayor expectativa tenía de acceder a la intendencia era el vecinalismo nucleado en AMDP (de hecho a partir de 2003 se convertiría en la primera minoría y en 2007 llegará a la intendencia por primera vez)
Expectativas para lograr acuerdos sobre la Defensoría	En 2000, las expectativas para lograr acuerdos sobre el diseño eran altas en lo general, pero no en lo particular. Se discutió muy fuertemente el tema de la incompatibilidad política (no se incorporó) y el mecanismos de selección. En 2002, con la desaparición de la ALIANZA, los partidos opositores, retoman el tema de la selección (se diseña un mecanismos mixto).	En 2002, con la desaparición de la ALIANZA, los partidos opositores, retoman el tema de la selección. Se diseña un mecanismos mixto, en el cual prácticamente se coloca la decisión de quién debe ser el Defensor del Pueblo fuera del HCD. La complejidad del diseño responde a las grandes dificultades que hubo en el logro de acuerdos, producto de la paridad entre el oficialismo y la oposición vecinalista.

Fuente: Elaboración Propia

4. Análisis comparativo: la incidencia de la incertidumbre política en la gestación institucional de las Defensorías del Pueblo.

El surgimiento de la cuestión de la creación de la Defensoría del Pueblo se inició en ambos municipios durante la década de 1980, durante el transcurso de los primeros años de la transición democrática en Argentina. El impulso democratizador hizo que desde el vecinalismo en Vicente López y desde el Socialismo en Gral. Pueyrredon este *issue* se haya incluido en la agenda municipal con un fuerte espíritu participativo.¹¹⁹

Sin duda, la incorporación de fuerza partidarias con programas históricamente asociados a las demandas de rendición de cuentas durante la coyuntura de la ALIANZA, generó que en ambos casos la cuestión lograra ser re-instalada como parte de la agenda de gobierno y que se iniciara **el proceso de gestación institucional de las Defensorías**. Asimismo, la apertura a los *issues* vinculados con la rendición de cuentas en ambos casos se dio en contexto en los que la UCR, históricamente en el Ejecutivo, se encontraba en un proceso de gradual debilitamiento.¹²⁰ Este debilitamiento en la coyuntura de la ALIANZA, operó bajo las particularidades de cada municipio, como una ventana de oportunidad para la cristalización de la cuestión en un instituto como la Defensoría, sin embargo, el nivel de incertidumbre política para el logro de acuerdos sería mucho mayor en caso de Gral. Pueyrredon.

Durante **la etapa de formulación del diseño**, en Vicente López, en 1997 cuando se sanciona la ordenanza de creación del DP, la UCR y el FREPASO aún no estaba en coalición, pero el contexto nacional indicaba que pronto habría que negociar en pie de igualdad algunos temas. La UCR gobernaba el municipio desde 1987, y las expectativas de perder ese lugar de poder eran muy bajas. La ordenanza se sanciona casi a fines de 1997 a partir de los acuerdos realizados en el marco de saliente composición de 1995-1997 y con los resultados de la elección de medio término en la mano. Con este escenario de corto plazo, con una inminente ALIANZA con el FREPASO, y con un contexto pre-electoral que pedía claras señales de transparencia y ética en la gestión pública, para el partido de gobierno los costos eran menores si lograba crear una institución de manera negociada durante un período en donde todavía poseía un Concejo Deliberante favorable. La incertidumbre respecto de la futura coalición no se podía despejar. En este marco el partido de gobierno, decide “hacer suya” la cuestión y “satisfacer” de manera negociada las demandas históricas de los sectores vecinalistas y socialistas.

Por el contrario en Gral. Pueyrredon, a pesar de que durante toda la década de 1990 la cuestión de la creación de la Defensoría del Pueblo no dejó de ser reivindicada no fue sino hasta 1999 cuando retorno a la agenda del Concejo Deliberante. El radicalismo en la intendencia no contaba con los votos necesarios para acceder a una mayoría simple, por eso necesitaba de los votos frepasistas para tener éxito

¹¹⁹ Recordemos que la innovación fue inmediatamente rechazada en Vicente López y no fue ingresada en la agenda local hasta bien entrados los años '90. No así en Gral. Pueyrredon, en donde en 1991 la inminente llegada al Ejecutivo Local de un sector político con un pasado ligado a la dictadura, apuró los tiempos para la sanción de una ordenanza, para la creación de la Defensoría del Pueblo. A pesar de haberse logrado una norma para la creación, su implementación efectiva tardaría varios años más.

¹²⁰ Tal como hemos señalamos en Vicente López la retirada de la UCR demoró una década más (recién en 2011) mientras que en Gral. Pueyrredon el desenlace fue inmediato (con la salida temprana del intendente en 2002).

parlamentario. Por eso, presionado por este contexto, cede antes las demandas del otro sector frepasista de la coalición. A pesar de que se había logrado una ordenanza que fue recibida con beneplácito en el oficialismo, ni siquiera sumando los votos de ambas facciones de la coalición, le alcanzaba para llegar la mayoría calificada necesaria para “controlar” el resultado del proceso de selección de primer Defensor. Por este motivo, el diseño no quedaría formulado en la primera versión de la ordenanza sancionada en 2000, sino que recién en 2002, cuando la oposición programática (AMDP) estaba mejor posicionada se incorporaron importantes modificaciones en materia de selección de los Defensores.

El diseño en términos de **atribuciones y alcance del mandato** de la Defensoría, en ambos casos es similar: se ha estipulado para cada una, tres funciones principales (de denuncia, de vigilancia y de investigación) y en el caso de la Defensoría de Gral. Pueyrredón se estableció la función de protección de derechos. También a ambas se le atribuyó la legitimación procesal para actuar ante sede judicial. En lo relativo al alcance, también los casos son similares: sólo pueden recomendar y no anular o revocar actos administrativos, y además en ambos diseños se incorporaron algunos artículos en los cuales se les otorgan herramientas para lograr una respuesta de parte de los funcionarios municipales.

En este sentido, se puede afirmar que las prerrogativas formales establecidas por los Concejo Deliberante en materia de mandato específico, le brindan un nivel de autonomía inicial muy similar a ambas Defensorías. Tanto en Vicente López como en Gral. Pueyrredón, se dispuso que sus respectivas Defensorías “pueden hacer” casi lo mismo.

El inicio de la segunda etapa de gestación, de **selección del Defensor Titular**, también se dio en contextos político-legislativos muy diferentes en cada municipio.

En Vicente López, en 1998 cuando se seleccionó al primer Defensor Titular, la UCR seguía gobernando el municipio pero se avecinaba la conformación de la ALIANZA con el FREPASO. Ante la alta expectativa de que esto sucediese, se decidió retomar el tema y encabezar los acuerdos antes de que el escenario cambiase. Es por esto que entre los referentes de cada bloque se prefirió que una implementación consensuada del mecanismo de selección. La dinámica representativa (y no tan participativa) hizo que el foco quede puesto en las negociaciones entre los bloques del Concejo Deliberante. Se consensuó que la mayor parte de la decisión quedase en manos del Cuerpo Deliberativo en la elección. De ahí la poco sutil y estratégica elección del momento en el calendario electoral para el tratamiento, no sólo del nombramiento sino también de la creación misma del instituto. El proceso fue desarrollado con simpleza, de manera muy prolija, y con un fuerte espíritu legalista.

Los recaudos tomados por los concejales durante la creación de consensos favorecieron el resguardo de la autonomía del Defensor. A todos les convenía que el Defensor fuese imparcial: a la oposición porque era garantía de un control de ejecutivo imparcial, y al oficialismo porque eso le garantizaba que el Defensor no estuviera “politizado”. La transparencia del procedimiento, el poco “innovador” diseño institucional y sobre todo la propensión a generar acuerdos en el que participaran todos los sectores políticos, impactaron muy positivamente en el nivel de autonomía inicial de la Defensoría.

En el caso de Gral. Pueyrredón, los acuerdos para implementar la selección del primer Defensor Titular se dio inmediatamente luego de que terminara de formular el diseño. El oficialismo radical estaba debilitado por la caída de la ALIANZA, el FREPASO presionaba desde sus tres bancas junto al fortalecido vecinalismo para impulsar un mecanismo mixto de selección.

En ese contexto, el Concejo Deliberante marplatense suponía que con un mecanismo de selección organizado en dos etapas (nominación participativa y designación legislativa) se garantizaría una mayor cercanía entre el Defensor y la comunidad. Por otro lado también se esperaba que, la intervención de organizaciones profesionales, sociales y vecinales, redujera el inevitable sesgo “político-partidario” que se haría presente en el momento de la designación al interior del Concejo Deliberante. Ambas intenciones terminaron permitiendo que los desencuentros políticos existentes en torno a la cuestión, se resolvieran fuera del Concejo Deliberante. De esta manera, la clase política local colocaba gran parte de la responsabilidad ética y política de elegir al Defensor Pueblo, en la sociedad civil.

En lo relativo a la estrictez de la certificación de los **requisitos e incompatibilidades**, en Vicente López, el procedimiento fue rigurosamente cumplimentado por la Comisión de Enlace. Particularmente, la decisión de aglutinar en la Asesoría Letrada del Concejo tanto la función administrativa como fiscalizadora, fue posible gracias a que se contaba con asesores legislativos que mostraron un actitud proactiva a la hora de controlar con rigidez la legalidad del proceso. Así fue que se corroboró toda la documentación solicitada, incluso aquella más elemental como es la residencia en el municipio. Asimismo, el diseño también incorporó una cláusula de incompatibilidad política-partidaria, la cual también se certificó solicitando desafiliación a los candidatos que habían participado en partidos políticos.

Se puede interpretar que la garantía de un Defensor imparcial se pretendió obtenerla por medio de la transparencia y legalidad del procedimiento. Pero también se puede suponer que la rigurosidad tuvo como consecuencia una restricción “indirecta” a la participación de las entidades en la nominación. Como manifestaron algunos testimonios, se entendía que “no cualquiera puede ser Defensor del Pueblo”, no sólo por los saberes (técnicos, profesionales y sociales) y la experiencia (en asuntos comunitarios y municipales) necesarios sino también porque se les solicitaba una dedicación prácticamente exclusiva, capaz de ser practicada sólo por quien tiene suficiencia económica para abandonar cualquier otra actividad laboral.

Para regular los requisitos y las incompatibilidades para ser candidato a Defensor del Pueblo, en Gral. Pueyrredón se optó por apelar a normativas externas al municipio y a la institución, a partir de las cuales se establecieron como equivalentes los requisitos e incompatibilidades para ser concejal. Esta equivalencia inhibió tácitamente la posibilidad de incorporar la cláusula de incompatibilidad político-partidaria, ya que indirectamente se reorientó el significado del rol del Defensor del Pueblo hacia una interpretación “política” del papel que debía cumplir. Al entenderlo “como si fuera un concejal” se terminaron resaltando los atributos vinculados al orden de lo político-representativo por sobre los vinculados al orden de lo técnico-burocrático.

La no incorporación de la cláusula de incompatibilidad político-partidaria respondió a la incapacidad para generar acuerdos de los legisladores (por la alta incertidumbre respecto a la alternancia en el poder) sobre cuáles debían ser las regulaciones para los candidatos. Esto generó como principal consecuencia que se intentara suplir el déficit en materia de garantías de imparcialidad, con un sofisticado diseño de para la selección y con un complejo dispositivo de para el control de legalidad de dicho proceso. La separación de la función administrativa, asignada a la Dirección de Comisiones, de la función fiscalizadora, asignada al Colegio de Escribanos que se constituyó como Órganos Fiscalizador, también puso de manifestó el alto grado de incertidumbre presente en el contexto, ya que fue el Concejo mismo, él que prefirió poner afuera de su órbita, la función de control. Sin embargo, no se logró evitar la flexibilización del proceso.

En resumen, en el caso de Vicente López la incompatibilidad política no sólo dotaba al Defensor Titular de un “aura” ascética, sino que lo anulaba como posible competidor. El hecho de no poder “participar formalmente” en la vida política-partidaria local, cancelaba toda posibilidad de que el Defensor Titular utilizara su imagen pública para “escalar” posiciones en caso de que se le ocurriera competir electoralmente. Y a su vez, ser un competidor “anulado” le permite al Defensor una mayor capacidad para construir su autonomía y para llevar a cabo estrategias de articulación con distintos sectores sociales y políticos del municipio. Por el contrario, en Gral. Pueyrredón, la ausencia de incompatibilidad política convierte en “sospechoso” a cualquier candidato a Defensor. Cualquiera por más currículum intachable que tenga, sería sospechoso.

Si bien en ambos casos las regulaciones en materia de requisitos e incompatibilidades para el cargo son muchas (lo cual inhibiría la participación de cualquier “hijo de vecino”), la rigurosidad con la que se controlaron en el caso de los postulantes en Vicente López permitió que efectivamente se redujeran las posibilidades de candidatearse, mientras que la flexibilidad con la se lo hizo en Gral. Pueyrredón estimuló la inscripción.

Por último, en cuanto al diseño que los Concejo Deliberante establecieron para el **dictado de normas de funcionamiento interno**, en Vicente López el cumplimiento de las regulaciones del proceso de elevación de presupuesto de la Defensoría ha sido muy estricto. Lo mismo en el caso de Gral. Pueyrredón. No obstante, en este último caso el presupuesto de la institución depende de la jurisdicción presupuestaria del Deliberativo, mientras que en Vicente López depende de la del Ejecutivo. Esta última formalidad no es menor, ya que la dependencia financiera del ente al cual se debe controlar reduce la autonomía inicial de la institución.

En lo relativo a las regulaciones para el dictado del reglamento interno en ninguno de los dos municipios se cumplió con rigurosidad, en el caso de Vicente López debido a que el reglamento no sólo fue elevado casi cinco años luego del inicio de actividades sino que luego de presentado ante el Concejo Deliberante (tal como había sido formulado en el diseño) nunca tuvo la aprobación del mismo; y en Gral. Pueyrredón debido a que la apelación a normas externas a la Defensoría (Estatuto Provincial del Empleado Municipal) generó la imposibilidad de que darse autónomamente la reglas para organizar su estructura organizativa y funcionamiento.

Asimismo en materia de nombramiento del personal, los Defensores han tenido que remitirse al Concejo Deliberante (en Gral. Pueyrredón) y al Ejecutivo (Vicente López). Esta similitud las hace igual de dependientes de actores de poder externos.¹²¹ Por otra parte, uno de los elementos del diseño definitorios del nivel de autonomía inicial de las Defensorías, es la facultad del Defensor Titular para nombrar a sus Defensores Adjuntos. En el caso de Vicente López, esto fue efectivamente así, y se ha respetado en el Concejo Deliberante al momento de rubricar el pedido de nombramiento de la primera Defensora Adjunta. Pero en Gral. Pueyrredón el nombramiento de los Defensores Adjuntos está absolutamente fuera del alcance del Titular, ya que el mecanismo de selección los equipara durante la nominación. La legitimidad de origen es la misma para los tres Defensores, lo cual generó (como se verá más adelante) algunos problemas para la toma autónoma de decisiones de parte de los primeros Defensores Titulares.

En el cuadro IV.3 se presenta un resumen comparativo de las dimensiones que se observaron para explicar cómo se gestó la autonomía inicial de las Defensorías.

¹²¹ Esta es una inhibición propia del régimen municipal bonaerense que no permite que existan más que dos jurisdicciones presupuestarias en el nivel municipal. Si los municipios no pueden crear organismos, como las Defensorías del Pueblo que necesitan, por su propia naturaleza, operar con autonomía financiera y para nombrar personal propio, indirectamente se les está quitando la posibilidad de que desarrollen políticas públicas de rendición de cuentas para controlar su propia estructura administrativa. Recordemos que el régimen municipal bonaerense es uno de los más estrictos en términos de autonomía municipal.

Cuadro IV.3

Componentes del Nivel de Autonomía Inicial (Autonomía de origen) de las Defensorías del Pueblo de Vicente López y Gral. Comparativo.				
Componente	Dimensión	Indicador	Municipio	
			VL	GP
1. Extensión funcional del mandato asignado	Atribuciones	Facultades	Se especifican 3 funciones	Se especifican 4 funciones
	Alcance	Limitaciones	Sólo sugiere modificaciones sin revocar actos administrativos	Sólo sugiere modificaciones sin revocar actos administrativos
		Herramienta para exigir	Apelar a cláusulas que exigen respuestas de parte de los funcionarios municipales	Apelar a cláusulas que exigen respuestas de parte de los funcionarios municipales
2. Criterios de Selección del Defensor del Pueblo Titular	Requisitos	Requisitos	Muchos: reducen las posibilidades de postulación	Muchos: reducen las posibilidades de postulación
		Cumplimiento de requisitos	Estrictamente	No Estrictamente
	Incompatibilidades	Incompatibilidades	Muchas: reducen las posibilidades de postulación	Muchas: reducen las posibilidades de postulación
		Cumplimiento de incompatibilidades	Estrictamente	No Estrictamente
		Clausula de incompatibilidad política-partidaria	Posee, con límite temporal mientras dura el mandato	No posee
		Cumplimiento incompatibilidad político-partidaria	Estrictamente	No Estrictamente
	Mecanismo de selección	Rol de la Sociedad Civil	Propone candidatos a DP Titular	Nomina candidatos a DP Titular
		Cumplimiento del procedimiento de selección	Estrictamente	No Estrictamente
3. Autonomía para organizar la estructura y los recursos de la Defensoría	Establecimiento del presupuesto	Tipo de Jurisdicción Presupuestaria	Bajo la órbita del Ejecutivo	Bajo la órbita del HCD
		Cumplimiento de establecimiento del presupuesto	Estrictamente	Estrictamente
	Diseño de estructura administrativa y dictado de normas internas	Establecimiento de normas de dictado Reglamento Interno	A cargo del DP Titular con elevación al HCD	Se apela a normativa externa
		Cumplimiento normas dictado del reglamento interno	No Estrictamente	No Estrictamente
	Nombramiento del personal	Establecimiento de las normas para el nombramiento del personal	A cargo del DP Titular con elevación al HCD o DE	A cargo del DP Titular con elevación al HCD o DE
	Nombramiento del DP Adjunto	Establecimiento de las normas para el nombramiento del DP Adjunto	A cargo del DP Titular con elevación al HCD	A cargo de otro actor (entidades intermedios y HCD): el DP no participa

Fuente: Elaboración propia

5. Sumario.

A partir de las evidencias presentadas sobre la incidencia del grado de incertidumbre política presente en el contexto de la gestación institucional se puede inferir que el

nivel inicial de autonomía de la Defensoría de Vicente López ha sido mayor el de la Defensoría de Gral. Pueyrredón. Fundamentalmente esto se debe a que las amplias diferencias presentadas en el componente 2 (Criterios de selección del Defensor Titular) y por las diferencias no tan marcadas en el componente 3 (Autonomía para organizar la estructura interna y los recursos de la Defensoría).

En cuanto al **componente 1** (Extensión Funcional del Mandato Asignado) el aporte al nivel inicial de autonomía no presenta grandes diferencias. Esto se debe a que el diseño institucional acordado por los legisladores resultó ser similar en ambos casos. Asimismo, en lo relativo al **componente 2**, las diferencias son:

- La rigurosidad con la cual se implementaron los elementos del diseño institucional, especialmente aquellos vinculados con la certificación de los requisitos y las incompatibilidades: muy riguroso en Vicente López, y muy flexible en Gral. Pueyrredón.
- La función administrativa y fiscalizadora, durante la selección del Defensor Titular, la absorbió completamente la Asesoría Letrada del Concejo Deliberante en Vicente López, en cambio en Gral. Pueyrredón el Concejo separó la función administrativa de la fiscalizadora entre la Dirección de Comisiones y el Colegio de Escribanos. Coloca parte de la responsabilidad sobre el control de legalidad del proceso afuera del Cuerpo.
- La existencia de la cláusula de incompatibilidad político-partidaria, presente en Vicente López y ausente en Gral. Pueyrredón.
- El diseño y la implementación del mecanismo de selección del Defensor Titular: en Vicente López el Concejo Deliberante encabezó la definición de quién sería el primer Defensor, mientras que en Gral. Pueyrredón la incapacidad para lograr acuerdos legislativos llevó a que la decisión se colocara fuera del Concejo Deliberante. El excesivo peso asignado a las entidades intermedias afectó el grado de autonomía inicial de los Defensores (la legitimidad de los tres “dependía” y se sustentaba en un sector específico de la sociedad civil).

Por último si nos remitimos al **componente 3**, las diferencias radican en tres elementos del diseño:

- La facultad de nombrar al/los Defensor/es Adjunto/s: en Vicente López esto fue posible mientras que en Gral. Pueyrredón se delegó en la sociedad civil. No contar con la confianza y la legitimidad autoritativa del Titular sobre los Adjuntos, incide directamente en la autonomía del Defensor Titular.
- La facultad para establecer autónomamente el reglamento interno: en el caso de Vicente López esta facultad existe (pero no fue cumplida estrictamente), en cambio en Gral. Pueyrredón, el Defensor Titular no cuenta con esta facultad (sino que depende de normar externas para organizarse internamente).
- El establecimiento del presupuesto: en este punto la Defensoría del Gral. Pueyrredón contaría con mayor autonomía que la de Vicente López porque depende de la jurisdicción presupuestaria del Concejo Deliberante (no es el agente a quien debe controlar) mientras que en Vicente López depende del Departamento Ejecutivo (sí es el agente a quien debe controlar).

CAPÍTULO V: LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES BUROCRÁTICAS DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO MUNICIPALES.

1. Introducción.

En este capítulo continuamos con el análisis, a partir del abordaje de la hipótesis (B) que indica que las Defensorías del Pueblo que cuenten con un alto nivel de autonomía inicial tienen más posibilidades de potenciar el desarrollo de capacidades burocráticas. Las capacidades burocráticas se generan por medio del desarrollo de un aparato con coherencia interna. A mayor coherencia interna, mayor autonomía. De este modo, la autonomía inicial aparece fuertemente ligada al diseño y su implementación en el Cuerpo Legislativo. De acuerdo con lo que se constató en el capítulo anterior, la Defensoría de Vicente López inició sus actividades con un mayor nivel de autonomía que la Defensoría de Gral. Pueyrredón.

Segmentando en tres apartados, uno destinado a la Defensoría de Vicente López, el segundo dedicado a la de Gral. Pueyrredón, y el último dedicado al análisis comparativo, presentamos la exposición de este capítulo analizando la estructura organizacional interna, los procedimientos para la gestión de los recursos humanos, y el desarrollo del talento intelectual del conjunto de agentes de la Defensoría.

2. La Defensoría de Pueblo de Vicente López.

La Defensoría del Pueblo de Vicente López (VL) inició sus actividades en enero de 1999 casi un mes después de haber sido elegido a su primer Titular. La fundación de la Defensoría se dio en un contexto en el cual todos los actores que habían participado de la gestación institucional tenían altas expectativas. Los acuerdos que habían dado lugar al nombramiento del Defensor, habían dejado satisfechos a todos los sectores. Los testimonios, tanto de oficialistas como de opositores, y de políticos como de funcionarios, coinciden en señalar que las altas expectativas que generaba la fundación de la Defensoría estaban fuertemente ligadas a la confianza que transmitía la figura de quién había sido electo como primer Defensor. No sólo porque se había nombrado a una “figura intachable” sino porque el mecanismo de selección había logrado garantizar su imparcialidad, la Defensoría nacía en un clima de cooperación para con la institución.¹²²

Además de incorporar una partida presupuestaria para la Defensoría en el ámbito del Departamento Ejecutivo, una de las primeras medidas que tomó el Concejo Deliberante fue asignar provisoriamente una oficina en el Palacio Municipal para que comenzara sus actividades. Unos meses después, con la inauguración del edificio del Tribunal de Faltas Municipal, se dispuso un espacio propio para la Defensoría ubicado en el segundo piso.¹²³ En la actualidad, la Defensoría lleva 12 años de vida, tres han sido los períodos de gestión que se inauguraron, y dos los Defensores

¹²² Entrevistas realizadas a Ex-Defensor del Pueblo de Vicente López en diciembre de 2010; a Ex-Defensora del Pueblo Adjunta de Vicente López en marzo de 2011; y a Ex-Concejal de la Unión Vecinal de Vicente López y Ex-Concejal de la UCR en marzo de 2011.

¹²³ El espacio disponible es muy amplio, con las comodidades necesarias para la recepción del público y para el desarrollo de reuniones de trabajo y con espacio necesario para todos los empleados.

Titulares que la han conducido. El primer Defensor, Carlos Constenla, desempeñó su cargo durante los dos primeros mandatos (1999-2004 y 2005-2009), luego fue sucedido por la segunda Defensora Titular, Celeste Vouilloud, quien está a cargo de la institución desde diciembre de 2009.

2.1 La estructura organizacional interna.

En el diseño formulado se estableció una estructura organizacional interna muy básica compuesta por el Defensor Titular, su Adjunto, un secretario general, un secretario de información, un secretario de relaciones con la comunidad y asesor letrado.¹²⁴ El primer Defensor mantuvo este primigenio “staff de apoyo” como los pilares fundamentales para el funcionamiento del organismo pero luego fue complementándolo con nuevas áreas y funciones.

Los primeros cargos que se cubrieron fueron los establecidos por la ordenanza y posteriormente, durante el transcurso del primer año, se fueron completando los restantes puestos operativos. Algunos testimonios indican que la **magnitud absoluta de aparato** casi no ha variado desde aquel entonces, entre 1999 y 2011, se estima que la Defensoría tuvo entre 14 y 17 agentes. En relación a la magnitud del total del aparato municipal, se puede afirmar que el conjunto de empleados de la Defensoría representa un 0,11% de los empleados municipales. En relación a la cantidad de habitantes del municipio, se puede decir que la Defensoría dispone de 0,006 empleados por cada 100 habitantes del municipio (Anexos V.1 y Anexo V.3).

Los reclamos que comenzaron a recibirse fueron re-delineando el organigrama diseñado para la Defensoría. Mejor dicho, el Defensor Titular tomó la decisión de adaptar la estructura interna incorporando un nuevo criterio para la **especialización funcional** del aparato. Este criterio, era un criterio temático. De esta manera, la estructura interna se iría complejizando con el fin de constituir una “tecnoestructura” a partir de la incorporación de áreas de trabajo especializadas en temáticas puntuales, como la mediación comunitaria, los derechos de la mujer, los derechos de los consumidores y usuarios de servicios públicos, etc.¹²⁵ Asimismo, en la Defensoría también se crearon tres áreas destinadas a la realización de actividades propias de un “núcleo operativo”: el área de Administración, de Información, y de Atención al Público.¹²⁶ La estructura organizacional interna se grafica en la Figura V.1.

¹²⁴ La Secretaría General tiene como funciones principales coordinar la gestión administrativa y operativa de la Defensoría; registrar, certificar y archivar las resoluciones; asistir al Defensor en materia de relaciones institucionales con otros defensores del pueblo; elaborar el proyecto de informe anual del Defensor del Pueblo. La Secretaría de Relaciones con la Comunidad tiene por fin planificar y desarrollar la divulgación institucional de la misión del Defensor del Pueblo y coordinar las relaciones con los organismos oficiales y las organizaciones de la comunidad. La Asesoría Letrada, debe entender en la elaboración de proyectos y modificaciones de normas municipales, en el asesoramiento y asistencia en las cuestiones de carácter jurídico, en los sumarios administrativos internos, así como también asumir la representación ante los órganos judiciales con los que se vincule la oficina del Defensor.

¹²⁵ El Centro de Mediación Comunitaria tiene por misión entender en los conflictos entre partes suscitados por habitantes del municipio, proponiendo para su resolución mecanismos no adversariales. El Área de Derechos Humanos tiene por misión la atención de todas las cuestiones vinculadas a las posibles violaciones a los derechos humanos de los habitantes de Vicente López, actuando de oficio o a pedido de una persona individualmente o de un grupo de personas. Dentro de este espacio, se creó el Área de Derechos de la Mujer. El Área de Servicios Públicos está destinada a atender las denuncias y actuaciones de oficio en las que se encuentren afectados derechos e intereses legítimos de los habitantes del municipio en su carácter de usuarios de servicios.

¹²⁶ El área de Administración tiene por objetivo central entender en la planificación, ejecución, registración y contralor de la gestión financiera y patrimonial de la Defensoría, coordinando las acciones correspondientes a los aspectos presupuestarios y

Figura V.1



Por otra parte, la **coordinación inter-áreas** fue muy favorecida tanto por la evolución sostenida de la magnitud del aparato como por la flexibilidad de Defensor a la hora del fomento de la especialización funcional. Como sucede con muchos organismos municipales de magnitud muy pequeña, la división de tareas se realiza “cuasi” personalmente. En esta Defensoría hay once sectores de trabajo para un poco más de una docena de personas, por eso, más que afirmar que hay coordinación inter-áreas, lo que hay en esta Defensoría es una muy articulada coordinación entre la tecno-estructura y staff de apoyo, y entre ambos y el núcleo operativo. Sobre este punto volveremos en el siguiente apartado.

Por otra parte, se debe resaltar el modo en que se ha utilizado el cargo de Defensor Adjunto por el DPVL. Históricamente la Adjuntía, además de asumir las tareas delegadas por el Titular, se ha encargado de llevar a cabo una tarea específica. Durante los dos primeros períodos la primera Defensora Adjunta se ha encargado del Área de Mediación, mientras que la segunda Defensora Adjunta actualmente se encarga del área de servicios públicos. Esta versatilidad que se le imprimió al cargo de Defensor Adjunto habla que desde la conducción de la defensoría se supo aprovechar la facultad de seleccionar a su adjunto haciendo rendir ese puesto más allá de las funciones que formalmente se le asignó.

2.2 Los procedimientos de gestión de los recursos humanos.

Los *procedimientos de gestión de los recursos humanos* se definen por el acceso a los puestos de trabajo, la movilidad funcional, y las compensaciones salariales.

al movimiento de fondos y valores de las demás áreas; orientar y controlar todo lo que concierne al diligenciamiento y su tramitación. La función principal del Área de Atención Ciudadana es planificar y desarrollar la divulgación institucional de la misión del Defensor del Pueblo y coordinar las relaciones con los organismos oficiales y las organizaciones de la comunidad. En el caso del Área de Información Pública, su función es la asistencia en todo lo relativo a la difusión de la acción que desarrolla el Defensor. Esto supone analizar y evaluar la información vinculada con la actividad del Defensor del Pueblo difundida por los medios de prensa; y asistir al Defensor del Pueblo y demás funcionarios en su vinculación con los medios periodísticos.

Tal como mencionamos en el capítulo anterior, en Vicente López se dispuso que para el nombramiento del personal profesional, técnico y administrativo, el Defensor Titular debía elevar el pedido de nombramiento al Departamento Ejecutivo. Es por este motivo que, el **acceso a los puestos de trabajo** se dio por medio de mecanismos *ad-hoc* de solicitud de “pases en comisión” o de adscripciones de empleados. Por medio de estos procedimientos, el Defensor Titular debía solicitar la reubicación de empleados, que ya ocupaban un cargo en el municipio, en la estructura de la Defensoría.¹²⁷ En la actualidad, el 83,3% de los empleados declaran que su contrato depende del Departamento Ejecutivo y sólo dos empleados afirman que poseen un contrato de trabajo directo con la Defensoría (se desconoce bajo qué tipo de régimen).¹²⁸ Asimismo, la mitad de los empleados del organismo declaran que accedieron al puesto de trabajo al ser convocados por las autoridades de la Defensoría. Ambos datos son indicadores de que, a pesar de la “precariedad” de los nombramientos, se han respetado los pedidos de designación de parte del Defensor (Anexo V.4 y Anexo V.5).

En cuanto a los criterios para acceder a los puestos de trabajo, el 83% de los empleados declara que sus antecedentes fueron tenidos en cuenta al momento de ingresar en la Defensoría. Por ejemplo, los principales antecedentes que los empleados creen que se consideraron son su experiencia previa (v.g. en el municipio, en tareas de trabajo comunitario) y su formación profesional.

Estos datos se confirman con los testimonios: los más antiguos funcionarios de la Defensoría fueron seleccionados por su larga experiencia en el municipio en áreas específicas. Tal es el caso del actual de la actual Secretaria de Relaciones con la Comunidad, quien accedió al cargo por su formación en arquitectura. Hoy en día todos los temas vinculados con inspecciones, obras públicas, privadas, etc. son abordados por la Defensoría a través de sus saberes. Otro funcionario, quien hoy es Secretario General, también fue convocado para integrar la Defensoría por sus antecedentes como empleado municipal y como representante del sindicato. En este caso no es el saber técnico el criterio por el cual se lo escogió, sino por su expertise en el cargo y por su llegada al conjunto de empleados municipales. Unos años más tarde, motivado por la especialización funcional de la estructura interna, se dio la incorporación de varios profesionales (abogados, trabajadores sociales) para conformar el área de Derechos Humanos.

Sin duda, la posibilidad de pedir los pases, y sobre todo de ser respondidos favorablemente, estuvo vinculada con la relación de corresponsabilidad entablada entre la Defensoría y la Secretaria de Gobierno durante los primeros años de vida del organismo. En 1999 no sólo el Defensor del Pueblo estrenaba sus funciones, también lo hacía la funcionaria que estaría a cargo del Secretaría de Gobierno durante los siguientes cuatro años. Esta funcionaria había formado parte, como asesora del Concejo Deliberante, del proceso de gestación de la institución. Así fue que la reciprocidad del vínculo entablado entre el Defensor y la Secretaria de Gobierno favoreció considerablemente el reclutamiento del primer plantel de la Defensoría. De parte de la Secretaria de Gobierno se comprendía que era necesario

¹²⁷ En el año 2001 se creó un cuerpo de 14 mediadores *ad-honorem* quienes desarrollan sus actividades según la demanda. Formalmente no pertenecen al plantel de la Defensoría.

¹²⁸ Fuente: Encuesta realizada a los empleados de la Defensoría del Pueblo de Vicente López en marzo de 2011.

dotar lo mejor posible a la Defensoría. De ambos lados hubo una actitud muy poco mezquina.¹²⁹ Asimismo, del lado del Defensor se expresaba una actitud de entendimiento respecto de la necesidad de austeridad que imponía el contexto, al solicitar el pase de funcionarios que ya formaban parte del plantel municipal y no de nuevos funcionarios.

El incremento de la especialización funcional de la Defensoría también se dio por medio de la **continuidad de cada agente en su puesto**. Esto se puede deducir si se observa la cantidad de años de permanencia en el puesto de los empleados. En este sentido, el 41,7% de los agentes declaran estar trabajando hace más de 10 años en el puesto, es decir, un segmento importante del total de empleados ha tenido continuidad en su puesto, casi desde los inicios del organismo (lo cual significa también que se logró garantizar, por lo menos informalmente, la estabilidad laboral de los agentes) (Anexo V.6)

En cuanto a la **movilidad funcional**, se puede afirmar que no siempre tuvo un correlato en términos de compensación salarial. También esto fue así debido a las restricciones que impone el régimen municipal en materia de gestión de recursos humanos para los organismos municipales. Es por eso, que en general, el tránsito de los agentes de un puesto de menor jerarquía hacia uno de mayor jerarquía, respondió más a necesidades de especialización de la estructura que a una decisión exclusivamente vinculada a la promoción de los empleados. No obstante, esto no significa que no hayan tenido méritos que justificasen el cambio de puesto.

Otro impulso para la movilidad funcional se dio en contexto de renovación o recambio en el cargo de Defensor Titular. Por ejemplo, este fue el caso, en 2009, cuando la nueva Defensora decidió que el secretario de relaciones de la comunidad fuera designado como secretario general, y que una de las empleadas más antiguas fuera designada para el cubrir el cargo dejado por éste.¹³⁰ Por último, cabe mencionar, que no es posible caracterizar los procedimientos de **compensación salarial**, debido a que no se accedió a información sobre los salarios de los empleados de la Defensoría.

2.3 El talento intelectual del conjunto de agentes públicos.

El estudio del talento intelectual supone la indagación en el grado de idoneidad de los funcionarios para el desarrollo de su tarea. En el caso de las Defensorías, no sólo es relevante la idoneidad del plantel de personal sino también la de los Defensores, es por eso que para analizar esta dimensión abordamos el nivel de profesionalización y la continuidad en el puesto del conjunto de los agentes que brindan servicios en el organismo; y los procesos de formación destinados a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para los objetivos institucionales.

¹²⁹ "Cuando hubo que dotar a la Defensoría de personal estábamos en una crisis económica del país terrible y el Defensor del Pueblo electo nos pidió llevar a su gente. (...) La Defensoría, se llevaba entonces, funcionarios muy buenos que de hecho, hoy siguen. Y tenía razón porque realmente había que votar por el éxito y yo tenía un plantel administrativo muy grande. El Secretario de Gobierno tiene mucho, mucha carga administrativa y él me elegía lo mejor de legales, lo mejor de obras, y así. No generó gastos ni en eso, tuvo partidas prudentes que hoy siguen siendo partidas prudentes." (Entrevista realizada a Ex-Secretaría de Gobierno de Vicente López en marzo de 2011).

¹³⁰ Fuente: Entrevista realizada a la Defensora del Pueblo de Vicente López en marzo de 2011.

El talento intelectual de la Defensoría comienza a ser construido desde el momento en que se elige al Defensor Titular. Podríamos decir que durante el momento de gestación institucional, los legisladores tienen en sus manos la definición de un **perfil para el Defensor Titular** que observe criterios de idoneidad para el desarrollo de tareas. En Vicente López, ya desde aquel entonces, existía una importante preocupación por seleccionar a la persona adecuada a la jerarquización del organismo desde sus comienzos.

Se intuía que la mejor garantía para lograr una Defensoría imparcial, era designar a una persona que reuniera características que garantizaran su idoneidad en el puesto pero que también potenciara el talento de sus colaboradores.¹³¹ Si tenemos en cuenta los antecedentes del Defensor Titular, es posible afirmar que el Concejo Deliberante de Vicente López, al elegirlo fijó su atención en sus antecedentes como Abogado del Municipio. Esto lo dotaba de competencias técnico-profesionales, especialmente en el campo del derecho público municipal, pero también al ser una persona con muchos años de convivencia dentro del aparato municipal, se esperaba que generase confianza en los funcionarios y empleados públicos.¹³²

Como ya mencionamos, el proceso de selección de los funcionarios tuvo como objetivo articular los antecedentes de los postulantes convocados con las necesidades funcionales del organismo. Esto se puede observar muy claramente en la selección de la primera Defensora Adjunta, quien fue propuesta para el cargo por el Defensor Titular por sus conocimientos en materia de Derecho Civil y Mediación Comunitaria. Ella fue especialmente convocada para la creación de un área dedicada a esta materia. En general la mayoría de los testimonios coinciden en destacar que el armado del equipo de trabajo tuvo como finalidad construir gradualmente “algo más” que una estructura. Se buscó deliberadamente desarrollar determinados campos de especialización temática para lo cual se necesitaba de una diversidad de capacidades individuales particularmente seleccionadas a través de los empleados convocados. El siguiente testimonio grafica lo antes mencionado:

“En realidad hubo de todo, se armó un equipo con una diversidad temática muy interesante. Tuvo algunas estrategias muy buenas y algunas cosas que surgieron muy naturalmente, cuya combinación hizo del equipo de la defensoría algo muy valioso. El Defensor del Pueblo quiso tener profesionales que supieran de las áreas de gobierno más importantes. (...) Hubo gente convocada por el Defensor, gente que se ofreció para ir. El Defensor del Pueblo logró administrar esa combinación muy bien” (Entrevista realiza a ex-Concejal de la Unión de Vecinal de Vicente López, en marzo de 2011).

En este sentido, se destaca la importancia de la impronta del primer Defensor, tanto para la gestión general del organismo, como para la generación de climas de trabajo

¹³¹ “Yo creo que es importante el origen, la primera persona es simbólica, porque es el que marca el rumbo en todo esto. (...) Porque cuando uno crea un instituto de estas características, tiene sus dudas también. ¿Será una figura que aporte algo o será un nombramiento más corto y burocrático? Yo lo rescato positivamente. Creo que tiene mucho que ver también con la persona que está, porque usted sabe que en cualquier lugar de la función pública, la cabeza es importante. Uno puede ver que un área trabaja eficientemente depende de cómo es la cabeza; si la cabeza es mediocre, no va a funcionar; si la persona que está ahí es ética, es brillante, es eficiente, se va a jerarquizar el área.” (Entrevista a Ex-Concejal de la UCR de Vicente López realizada en marzo de 2011).

¹³² “En el armado original de la Defensoría del Pueblo jugó muchísimo la autoridad, si lo queremos llamar de alguna manera, la autoridad moral que pesaba en el caso de Carlos Constenla. Porque él es un empleado de muchos años de la municipalidad, y un tipo de una conducta intachable.” (Entrevista realizada a un funcionario de la Defensoría del Pueblo de Vicente López en febrero de 2011.)

que permitieran, más allá de su formación profesional o técnica, estimular los conocimientos y dominios de los agentes.

En indicador básico del talento intelectual de un organismo es el **nivel de profesionalización** de los empleados. En la actualidad el 92% de los agentes declara haber terminado la escuela secundaria, y dentro de ese porcentaje, el 72,7% afirma que continuó y culminó sus estudios en instituciones de nivel superior universitario y no universitario (v.g. formación en abogacía, arquitectura, trabajo social, psicología social, comunicación social) (Anexo V.7 y Anexo V.8).

Otro indicador relevante del mejoramiento del nivel de profesionalización del personal es el desarrollo de **procesos para su formación**. El 58,3% de los empleados de la Defensoría declaró haber realizado capacitaciones en diversas temáticas. Asimismo, la totalidad de ese grupo de empleados reconoció que dicha capacitación les había brindado conocimientos que aportaron a mejorar el dominio sobre sus tareas en el Defensoría. Sin embargo, sólo el 16,7% afirma que la oferta de capacitación surgió de la Defensoría o del Municipio (v.g. capacitación en temas general de administración pública, discapacidad y formación en psicología social). Por el contrario, la mayoría de los casos (33,3%) de los empleados que afirman haberse capacitado, declara haberlo hecho por motivaciones e intereses particulares. Esto indica que el organismo no ha desarrollado un mecanismo sistemático de fomento de la formación de sus empleados (Anexo V.9 y Anexo V.10).¹³³

¹³³ No obstante esto, se han desarrollado otras acciones, no sistemáticas, tendientes a mejorar la profesionalización y el talento intelectual del organismo. Por ejemplo, la firma de un convenio con el Colegio de Arquitectos, para que dos arquitectas colaboren *ad-honorem* en las tareas del Centro de Mediación vinculadas a problemas de construcciones e infraestructura entre particulares, etc.

Cuadro V.1

Capacidades Burocráticas de la Defensoría del Pueblo de Vicente López.		
Componente	Dimensión	
1. Estructura Organizacional	Magnitud del aparato	Entre 1999-2001 varió entre 14 y 17 empleados. Equivale a 0,11% del total de empleados municipales, y a 0,006 empleados por cada 100 habitantes.
	Especialización funcional	Se fueron diseñando áreas de trabajo según las demandas. Al criterio de organización funcional (relaciones con la comunidad, coordinación general, asesoría letrada) se incorporó un criterio sectorial/temático (derechos humanos, mediación, servicios públicos).
	Coordinación inter-áreas	Articulación entre la tecno-estructura y staff de apoyo, y entre ambos y el núcleo operativo. Se vio favorecida por la flexibilidad para la creación de las áreas de trabajo.
2. Procedimientos de Gestión de Recursos Humano	Acceso a los puestos de trabajo	En la mayoría de los casos, se accedió por medio de la convocatoria realizada por el Defensor Titular. Se dio por medio de pedidos de "pases" y adscripciones. Los criterios para seleccionar el personal fueron antecedentes en materia municipal y profesionales.
	Continuidad en el puesto de trabajo	El 41,7% de los empleados está en su puesto desde el inicio de las actividades de la Defensoría.
	Movilidad Funcional	La movilidad funcional respondió a las necesidades de especialización funcional (creación de una nueva área) o motivada por cambios internos en el staff realizados al inaugurar un nuevo mandato del Titular.
3. Talento Intelectual del Conjunto de los agentes	Perfil de los Defensores	Predominaron perfiles de Defensores con conocimientos de asuntos municipales y en materia de derecho público y privado; y con trayectorias como empleados municipales.
	Nivel de Profesionalización	En la actualidad el 91,7% de los agentes declara haber terminado la escuela secundaria. El 72,7% afirma culminó sus estudios en abogacía, arquitectura, trabajo social, psicología social, comunicación social.
	Procesos de Formación	El 58,3% de los empleados declara haber realizado capacitaciones en diversas temáticas y reconocieron la utilidad de dicha capacitación para sus tareas en la Defensoría. Sin embargo, sólo el 16,7% afirma que la oferta de capacitación surgió de la Defensoría o del Municipio.

Fuente: Elaboración Propia.

3. La Defensoría del Pueblo de Gral. Pueyrredón.

La Defensoría del Pueblo de Gral. Pueyrredón inició sus actividades en marzo de 2003 luego de casi tres meses de haber sido designados el primer Defensor Titular y los Adjuntos. Durante los primeros años, la vida institucional de la Defensoría fue bastante errática. La renuncia de uno de los Defensores Adjuntos (Alberto Rodríguez, electo por los Colegios Profesionales), a menos de 10 meses de haber comenzado a funcionar y la posterior salida del primer Defensor Titular (Rubén

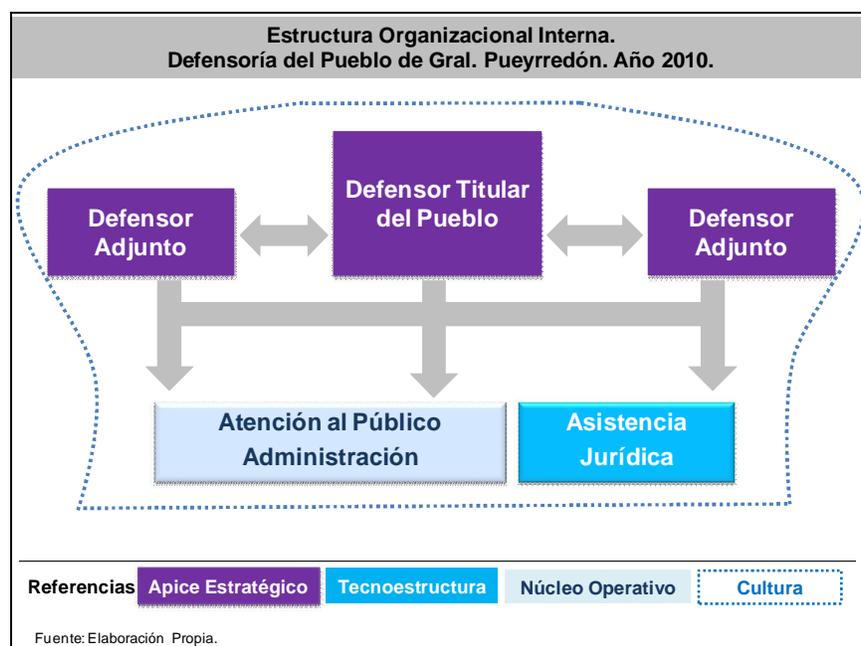
Vespa, electo por las Organizaciones No Gubernamentales) generó un intermitencia en la toma de decisiones que dificultó la puesta en marcha del organismo.

Desde su inicio hasta el presente, se ha dispuesto que la Defensoría funcione en oficinas pertenecientes a Obras Sanitarias de Gral. Pueyrredón (O.S.S.E.) y los recursos con los que cuenta están ubicados bajo la órbita del Concejo Deliberante. A lo largo de sus 10 años de vida, se han desempeñado como Titulares, tres Defensores: entre 2003 y 2004 estuvo a cargo Rubén Vespa, luego entre 2004 y 2005 estuvo a cargo provisoriamente la Defensora Adjunta Mónica Felices, y desde 2005 a la actualidad el puesto de Defensora Titular es desempeñado por Beatriz Arza.

3.1 La estructura organizacional interna.

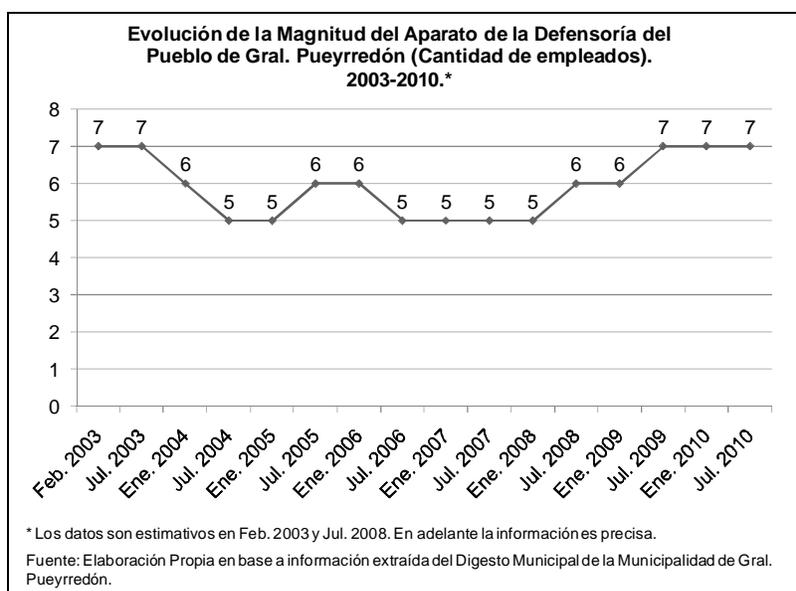
El desarrollo de la estructura organizacional interna de la Defensoría ha sido muy pobre. Formalmente, sólo se estableció un organigrama compuesto por el Defensor Titular y sus Adjuntos sin indicar ninguna secretaria o área funcional. Debido a la inexistencia de áreas de trabajo y a la baja **magnitud del aparato** (sólo cuatro empleados), la forma de la estructura organizacional aparece achatada, con un “ápice estratégico” ensanchado y sin la presencia de líneas medias de trabajo. Tal como se puede ver en el Figura V.2, las funciones de apoyo y técnicas quedaron prácticamente reducidas a funciones propias del núcleo operativo. De los cuatro agentes, sólo uno por su condición de abogado podría decirse que presta servicios del orden de lo técnico realizando tareas de asistencia jurídica. La magnitud del aparato tan reducida está directamente ligada a las dificultades que se presentaron para conformar el ápice estratégico. Las renunciaciones de dos de los Defensores durante el primer año y los posteriores impedimentos para jerarquizar la figura del titular generaron inestabilidad tanto para la planificación de tareas como para gestión de los recursos humanos.

Figura V.2



La magnitud del aparato en general siempre fue muy baja, incluso nula durante algunos años. Esto se puede observar en el Gráfico V.1, en el cual la evolución de la magnitud¹³⁴ muestra una curva descendente desde mediados de 2003 hasta 2006, con un breve período de repunte que vuelve a caer sistemáticamente hasta 2008. A partir de ese año, cuando se renovaron los mandatos de los tres Defensores, la magnitud se incrementó hasta alcanzar el nivel inicial. En el año 2010, la Defensoría representaba un 0,08% de los empleados municipales y disponía de 0,001 empleados por cada 100 habitantes (Anexos V.2 y Anexo V.3).

Gráfico V.1



En lo relativo a la **jerarquización del Defensor Titular**, según la interpretación de la ordenanza que primó durante los primeros años, cada Defensor tendría una legitimidad de origen equivalente y, por lo tanto, no estaría subordinado al Titular. Esto fue así hasta el año 2006, cuando el Concejo Deliberante dispuso que todas las recomendaciones realizadas por la Defensoría, debían ser rubricadas, sin excepciones por el Defensor Titular. Esta disposición se constituía como la primera, acción legislativa que reconocía la posición jerárquica del Titular dentro de la estructura.¹³⁵ De acuerdo a los testimonios, el Concejo Deliberante tomó esta decisión debido a que la actuación de los Adjuntos había tendido a “independizarse” de la actuación del Titular, y en algunas ocasiones a no reconocer su jerarquía. A partir de ese momento, a pesar de que la formalidad se viene cumpliendo, se puede afirmar que el patrón de gestión anteriormente descrito ya se había consolidado, e incluso aún hoy no ha podido ser revertido.¹³⁶

¹³⁴ Durante el primer año en actividad de la Defensoría, se le asignaron dos cargos de Superior Administrativo y dos adscripciones (Decretos del HCD de Gral. Pueyrredón: 037/03, 039/03, 140/03, 173/03).

¹³⁵ Ordenanza XXXXXX del HCD de Gral. Pueyrredón.

¹³⁶ Entrevistas realizadas en septiembre de 2011 a: un Concejal de la UCR de Gral. Pueyrredón, un ex-Concejal de la UCR de Gral. Pueyrredón, un ex-Concejal del Partido Socialista de Gral. Pueyrredón, y a un ex-Defensor del Pueblo de Gral. Pueyrredón.

En el mismo sentido, la **especialización funcional** de la Defensoría quedó “presa” de la ausencia de un ápice estratégico con jerarquía para coordinar la gestión. Los testimonios indican los primeros Defensores intentaron acordar la redacción de un reglamento interno en cual se organizaran las tareas en áreas funcionales pero producto de producto de los vaivenes de los primeros años, ese intento fue abortado rápidamente.

Desde ese momento, la división de tareas se dio de manera tácita según los intereses particulares de cada Defensor. Por ejemplo, uno de los Defensores Adjuntos se especializó en temas de derechos de las personas discapacitadas, otro de los Adjuntos, trabajó durante los primeros años con casos de denuncias a funcionarios por malversación de fondos y, en la actualidad, la Defensora Titular es la encargada de recibir demandas vinculadas a temas de protección ambiental y contaminación. Asimismo, en ese “acuerdo tácito” establecido entre los Defensores se dispuso que si algún vecino solicita ser atendido por uno de los tres Defensores, ese pedido debe ser respetado, y si llega alguna demanda atinente a algún tema que ya ha sido abordado por alguno de los tres, también debe delegarse al Defensor que se haya especializado en ese tema.

De igual modo, la **coordinación entre el Defensor Titular y las Adjuntías** ha sido muy débil. Si bien existen cotidianamente comunicaciones mutuas y si bien el “pacto de especialización” es respetado por los tres Defensores, una vez que una demanda ingresa, prácticamente las actuaciones de los Defensores corren por caminos paralelos. Los pocos indicios de intercambio se dan individualmente entre los Defensores y la línea del núcleo operativo, quienes responden asistiendo por igual a los tres Defensores. Las tareas que realizan estos empleados son tareas de atención al público, de procesamiento y gestión de las quejas, de archivo y diversas tareas administrativas. Uno de empleados del núcleo operativo estaría cumpliendo tareas cercanas a las de un “Coordinador General” con lo cual, le han sido delegadas tareas como la confección del Informe Anual, la diagramación del presupuesto, etc.

3.2 Los procedimientos de gestión de los recursos humanos.

Desconocemos cuáles fueron los criterios para **acceder a los puestos de trabajo**. Por estar bajo la jurisdicción deliberativa, es el Presidente del Concejo Deliberante¹³⁷ durante el primer año le asignó a la Defensoría dos empleados, con cargos de Superior Administrativo y dos adscripciones, que ya tenían un importante trayectoria como empleados municipales.

De acuerdo con los Decretos de nombramiento emitidos por la Presidencia del Cuerpo, este plantel se mantuvo hasta mediados del 2004. Asimismo, por única vez en su historia, durante ese año la Defensoría pudo contar con un Coordinador General. Sin embargo duró poco (hasta finales de 2005). Los testimonios y la normativa del Concejo Deliberante indican que la salida del Coordinador se dio en forma contenciosa. En 2005, luego de la renuncia del primer Defensor Titular, el Concejo Deliberante nombra a una nueva Defensora quien intentó, conforme a la ordenanza, tomar la conducción de la oficina. La dinámica de la estructura

¹³⁷ Para esta sección se ha consultado los Decretos del HCD de Gral. Pueyrredón: 037/03, 039/03, 140/03, 173/03, 059/04, 090/04, 155/04, 200/04, 201/04, 217/04, 019/05, 332/05, 001/06, 002/06, 156/06, 1816/06, 1217/07, 096/08, 148/08, 1231/09.

organizacional descrita anteriormente se había solidificado de tal manera que se comenzaron a generar importantes resistencias al cambio de mando de parte de algunos empleados. Las dificultades para encontrar espacios de “diálogo” entre los empleados díscolos y la nueva Defensora motivaron la salida del Coordinador General a finales de 2005 (y de otro de los empleados a mediados de 2006).¹³⁸

La **continuidad en el puesto** es muy baja, sólo una empleada ha estado desde el inicio de las actividades de la Defensoría. En 2006 se incorporó un auxiliar administrativo, en 2008 se absorbió una empleada en calidad de adscripta, y en 2009 se incorporó al plantel una última empleada que tiene un cargo incorporado a la estructura orgánica de la Defensoría. Estos movimientos de ingresos y egresos repercutieron directamente en el nivel de especialización funcional del plantel de empleados, ya que la intermitencia en el puesto es un impedimento para aprender la rutina de trabajo específica de cualquier puesto.

3.3 El talento intelectual del conjunto de agentes públicos.

Como ya se ha mencionado, la baja magnitud del aparato y el impedimento formal que inhibió que el Defensor Titular seleccionara a sus adjuntos y asistentes, generó como resultado un pobre desarrollo del talento intelectual del conjunto de la Defensoría. En cuanto al talento intelectual aportado por el perfil de Defensor nos encontramos distintas formaciones y experiencias. El primer Defensor Titular era de formación profesional abogado y contaba con una importante experiencia en materia de problemáticas de la tercera edad y de asuntos previsionales puesto que había trabajado en el PAMI durante muchos años.

En el caso de los Defensores Adjuntos, uno de ellos era de profesión abogado, con estudios de posgrado en materia de innovación institucional para el desarrollo democrático y había sido candidato a concejal por el partido socialista. La otra Defensora Adjunta tenía como principal antecedente una larga trayectoria como militante del movimiento vecinalista (era presidenta de una sociedad de fomento). En Mar del Plata las sociedades de fomento federadas entablaron hace muchos años convenios con el municipio a través de los cuales se les delegaba la realización de acciones de mejoramiento barrial (v.g. arreglos de cordones cuneta, lomo de burro, bacheo, etc.). Es por eso que la mirada de los asuntos municipales de la Defensora Adjunta era una mirada desde la experiencia de brindar servicios urbanos específicos. En la actualidad, es la única que está en funciones desde los orígenes de la Defensoría.

En la elección de 2003 (para cubrir el cargo de uno de los renunciantes), se incorporó a la Defensores, una abogada, con importantes antecedentes en materia de defensa de los derechos de la mujer. En el año 2005, fue designada como Defensora Titular y en 2008 volvió a ser reelecta en el cargo hasta la actualidad. Por último, el actual Defensor Adjunto, tenía como principal capital el haber sido parte de

¹³⁸ Este empleado presentó un recurso de amparo ante la Justicia debido a que consideraba ilegal que por su salida del cargo, se le bajase de rango en el escalafón y se le retirasen algunas bonificaciones. La espera de una respuesta judicial impidió que el cargo pueda cubrirse. A mediados de 2008, la Justicia se expidió en contra de la denunciante y a favor del HCD. Inmediatamente por medio del Decreto 148/08 se habilitó a la Defensoría a cubrir el cargo, pero la Defensora Titular decidió no cubrirlo hasta tanto no se resolviese el proceso electivo que inauguraría la segunda gestión de la Defensoría. En la actualidad todavía está vacante.

los primeros Foros de Seguridad. Esta participación le permitió adquirir conocimientos generales sobre problemáticas sociales y visibilidad para presentarse en la elección.

En lo atinente al **nivel de profesionalización** del plantel de agentes, sólo uno de los empleado posee título de abogado y los restantes manifiesta haber alcanzado el título secundario completo y que ha iniciado estudios terciarios. Asimismo en lo relativo a los **procesos de formación**, sólo dos agentes admiten haberse capacitado en temas de mediación y de práctica administrativa respectivamente. Ambos respondieron positivamente ante la pregunta sobre la utilidad de dicha capacitación para sus tareas en la Defensoría.

En general, se puede decir que, de acuerdo con el tipo de tareas que habitualmente realiza el núcleo operativo, no hay un déficit de capacitación importante, pero sí lo hay cuando se le encargan tareas que requieren un alto nivel de especialización. Algunos testimonios de funcionarios municipales indican que en algunos pedidos de informes es muy notorio los déficit de información y de conocimiento especializado sobre materias típicamente municipales, como impuestos, habilitaciones, código edificación, etc.¹³⁹ En el siguiente Cuadro V.2, se resume la construcción de capacidades burocráticas de la Defensoría del Pueblo de Gral. Pueyrredón.

¹³⁹ Entrevistas realizadas en septiembre de 2011 a Concejal de la UCR de Gral. Pueyrredón; y a un funcionario de la Defensoría del Pueblo de Gral. Pueyrredón.

Cuadro V.2

Capacidades Burocráticas de las Defensoría del Pueblo de Gral Pueyrredón.		
Componente	Dimensión	
1. Estructura Organizacional	Magnitud del aparato	Entre 2003 y 2011 varió entre 2 y 4 empleados. La magnitud siempre fue muy baja, sólo representa al 0,8% de los empleados municipales. La Defensoría dispone de 0,006 empleados cada 100 habitantes.
	Especialización funcional	Cada Defensor se especializó "de hecho" en diferentes temas. Se dio por medio de un "acuerdo tácito" entre los Defensores de mutuo respeto del perfil de cada uno. No existen áreas. No se organiza el trabajo ni bajo criterios funcionales ni bajo criterios temáticos. Un empleado hace las veces de "coordinador general" y otro de "asistente jurídico."
	Coordinación inter-áreas	Casi no hay coordinación inter-áreas. Cada Defensor trabaja en sus actuaciones, con mínimos intercambios más vinculados a cuestiones procedimentales que por mutuas consultas. Los empleados del núcleo operativo asisten a los tres Defensores por igual. No hay una clara línea de mando que jerarquice la figura del Titular.
2. Procedimientos de Gestión de Recursos Humano	Acceso a los puestos de trabajo	Se desconocen los criterios de selección y la forma de acceder a los puestos de trabajo. Los 4 primeros empleados contaban con una larga trayectoria como empleados de Concejo Deliberante. El Presidente del Concejo asignó dos cargos de superior administrativo y dos adscripciones.
	Continuidad en el puesto de trabajo	Baja continuidad en el puesto de trabajo, sólo una empleada mantiene el puesto desde el comienzo de las actividades de la DP. Los restantes empleados ingresaron en 2004, 2008, 2009 respectivamente.
	Movilidad Funcional	No hay movilidad funcional.
3. Talento Intelectual del Conjunto de los agentes	Perfil de los Defensores	Los perfiles fueron muy diversos. De los cinco Defensores que pasaron, tres eran abogados, y los restantes no tenían formación profesional, sino experiencia como activistas en entidades sociales. Algunos habían tenido trayectorias en el sector público pero no en el ámbito municipal.
	Nivel de Profesionalización	En la actualidad, sólo uno de los empleados posee título de abogado y los restantes manifiestan haber iniciado estudios terciarios.
	Procesos de Formación	Sólo dos agentes admiten haberse capacitado (en mediación comunitaria y como secretaria) y reconocieron la utilidad de dicha capacitación para sus tareas en la Defensoría. No hubo una política manifiesta de parte de la Defensoría para formar sus agentes.

Fuente: Elaboración Propia.

4. Análisis comparativo: la incidencia de la autonomía inicial en el desarrollo de las capacidades burocráticas.

La hipótesis que guió este capítulo sostenía que las Defensorías del Pueblo que contaran con un alto nivel de autonomía inicial serían aquellas con más

posibilidades de potenciar el desarrollo de capacidades burocráticas. Al respecto constatamos que en Vicente López el nivel de autonomía inicial de la Defensoría resultó mucho mayor que el de la Defensoría de Gral. Pueyrredón. Veamos cómo repercutió esta diferencia en el desarrollo de capacidades que estimulen la coherencia interna del aparato en cada Defensoría.

En primer lugar cabe decir, que el desarrollo de las capacidades burocráticas de la Defensoría, está ligado al grado de desarrollo de las capacidades burocráticas del aparato municipal en el cual está inserta. Esto se puede observar si analizamos comparativamente la relación existente entre la magnitud del aparato de las Defensorías y la de los municipios. En el año 2010, la municipalidad de Vicente López contaba con 14.645 empleados, mientras que la municipalidad de Gral. Pueyrredón tenía sólo 8.122. En el primer caso, la Defensoría representa el 0,11% del total de empleados municipales mientras que el segundo, representa el 0,8%. Asimismo, en ese año, había 0,3 empleados cada 100 habitantes en la municipalidad de Vicente López, mientras que en Gral. Pueyrredón había 0,1 empleados cada 100 habitantes. Se infiere entonces que el municipio de Gral. Pueyrredón dispone de una menor cantidad de recursos humanos por habitante que Vicente López.

Si observamos los mismos valores referidos a la magnitud del aparato de las Defensorías encontramos que el patrón se repite, ya que en Vicente López, la Defensoría dispone de una mayor cantidad de recursos humanos (0,006 empleados por cada 100 habitantes) que la Defensoría de Gral. Pueyrredón (0,001 empleados cada 100 habitantes). Esto implica que, la menor disponibilidad de recursos humanos de la Defensoría de Gral. Pueyrredón, además de responder a los problemas antes descriptos, también tiene que ver con la baja disponibilidad general de recursos humanos que exhibe el municipio. Esto también se ha observado si se observa que en Vicente López hay más cantidad de empleados (casi el doble) para atender a casi más de la mitad de población que en Gral. Pueyrredón (Anexos V.1, Anexo V.2 y Anexo V.3)

En segundo lugar, en lo relativo a la **estructura organizacional**, la diferencia estuvo marcada por la preeminencia que se le otorgó a la figura del Defensor Titular en Vicente López y no en Gral. Pueyrredón.

En el primer municipio, el respeto del atributo de unipersonalidad del cargo permitió que el primer Defensor Titular pudiera tomar decisiones autónomamente para armar la estructura organizacional con flexibilidad. Además de capitalizar las áreas de trabajo establecidos en el organigrama formal, la autonomía con la que contó permitió crear nuevas áreas en consonancia con las necesidades que reflejaban las demandas recibidas durante los primeros meses. En este sentido, en lo relativo a la coordinación inter-áreas, se puede decir que más que el desarrollo de actividades coordinadas sistemáticamente entre las áreas, hubo una muy buena articulación para el trabajo en equipo de parte de los responsables de cada una de ellas. Las áreas de trabajo se pensaron en función de las demandas recibidas, y los responsables también fueron seleccionados atendiendo a las necesidades que la estructura organizacional exigía.

La coherencia lograda entre los objetivos institucionales, la estructura organizacional y la selección del personal permitió que se construyera una “multifuncionalidad organizada”, es decir, “todos hacen todo” pero no caóticamente sino de acuerdo al rol asignado dentro de la estructura. Por ejemplo, era habitual que responsables de áreas del staff de apoyo (el secretario general, o de relaciones institucionales) asumieran responsabilidades para trabajar en actuaciones correspondientes áreas de la tecnoestructura (sobre todo en temas vinculados a problemáticas sociales correspondientes al área de Derechos Humanos).

En el caso de la Defensoría de Gral. Pueyrredón, el mecanismo mixto de selección de los Defensores, en cual se eligieron postulantes de tres orígenes y perfiles diferentes, generó que la estructura organizacional asumiera también un formato triple. La Defensoría se constituyó de hecho como un "cuerpo colegiado" para el cual, el Concejo Deliberante local no había previsto el diseño de un mecanismo para la toma de decisiones que jerarquizara la figura del titular. Esto generó una competencia interna y no reconocimiento de parte de los Adjuntos de la unipersonalidad del cargo del Defensor Titular. Se alegaba que los tres tenían la misma legitimidad de origen, ya que habían sido electos legítimamente por las entidades intermedias de cada sector de la sociedad civil (ONG, Asociaciones Vecinales de Fomento y Colegios Profesionales).

Esto generó una estructura organizacional achatada sin líneas medias, con un ápice estratégico ensanchado (“con tres cabezas”), y con un núcleo operativo que asumió deficitariamente las funciones de apoyo y técnicas. Asimismo, al no reconocerse la autoridad asignada al Defensor Titular por el Concejo Deliberante, no se pudieron desarrollar ni si quiera mecanismos informales de articulación y consulta entre los Defensores. Hubo un pacto tácito de “no intervención” en las actuaciones que cada Defensor llevaba adelante. El resultado fue la existencia de “tres defensorías en una” ya que cada Defensor se había especializado en temas de su interés o dominio y actuaba en paralelo al trabajo desarrollado por sus colegas. No podía haber coherencia interna, porque no había objetivos comunes, sino tres objetivos distintos según quién fuera el Defensor.

Sólo en el año 2006, cuando el Concejo Deliberante hizo caso a este problema dictaminando que el Defensor Titular debía firmar todas las actuaciones del organismo (so pena de ser rechazadas al enviarse a la Comisión de Legislación e Interpretación) se comenzó a incorporar hacia adentro de la Defensoría, el concepto de unipersonalidad del cargo. Sin embargo, la dinámica asumida durante los primeros años por la estructura organizacional quedó grabada a fuego en la institución lo que generó una inhibición del desarrollo de capacidades burocráticas.

En tercer lugar, en cuanto a los **procedimientos de gestión de recursos humanos**, encontramos que no le aportan valor al organismo por sí mismos, sino en la medida en que resultan coherentes con las prioridades y finalidades organizativas, es decir, en la medida en que permiten que los recursos humanos se organicen en pro de los objetivos de la institución. La diferencia el nivel inicial de autonomía en cada uno de los casos estudiados también repercutió en el desarrollo de los procedimientos para administrar los recursos humanos debido a las diferencias que los Concejo Deliberante locales atribuyeron a la figura del Defensor Titular en materia de garantías de imparcialidad.

En el caso de Vicente López, la rigurosidad en el cumplimiento de los requisitos para seleccionar al Defensor Titular permitió que el Concejo Deliberante prefiriera elegir un Defensor con un perfil idóneo en materia municipal, y legitimado al interior del aparato municipal de Vicente López. Esto le permitió obtener respuestas favorables a la hora de solicitar "pases" de agentes municipales para integrar la Defensoría. Tanto los funcionarios políticos (la secretaria de gobierno) como los empleados que fueron convocados reconocían que la idoneidad del Defensor Titular era garantía de imparcialidad. Pero esta imparcialidad no estuvo basada sólo en los méritos personales del Defensor electo, sino que fue "construida" por los legisladores al ponderarlos en la elección y de esta manera lograr garantizarla.

Es por eso que el sentido dado a la imparcialidad con la cual se dotaba a la Defensoría (a través de su Titular) también fue compartido por otros actores decisivos del municipio. El hecho que desde el núcleo de la intendencia se prestase colaboración para la fundación de la Defensoría, era un signo del impacto positivo del componente de imparcialidad (del nivel de autonomía) en la construcción de capacidades burocráticas. El Defensor contó con los agentes necesarios para desarrollar los objetivos de la estructura orgánica que comenzaba a administrar.

Para el caso de Gral. Pueyrredón, no contamos con información que nos permita inferir los criterios que se utilizaron para seleccionar los primeros empleados. La magnitud del aparato inicial fue disminuyendo paulatinamente durante de los primeros años, a causa de la intermitencia en la constitución del ápice estratégico (por las renunciaciones de defensores electos). La falta de consenso en la generación de acuerdos al interior del Concejo Deliberante durante la gestación institucional había atravesado las paredes de la Defensoría. Los tres Defensores no se ponían de acuerdo para tomar decisiones, era muy complicado administrar la estructura y dirigir al conjunto de empleados, de ahí que tres defensores, dos hayan desistido de su cargo, y con ellos también se haya desmembrado el plantel de agentes asignados a la Defensoría.

Por último, en cuanto al **talento intelectual** del conjunto de la Defensoría, se pudo observar cómo su constitución se inicia desde el momento gestacional, es decir que en los comienzos depende fuertemente de los acuerdos logrado en el Concejo Deliberante al definir la figura del Defensor Titular y al dotarlo de facultades para la toma de decisiones autónomas.

En Vicente López, la selección de los empleados de la Defensoría se basó en los antecedentes profesionales y en la trayectoria municipal. Esto impactó directamente en la construcción del talento intelectual. La evidencia nos indica que el objetivo del Defensor Titular era construir una Defensoría en la cual se contara con conocimientos en materia municipal (de ahí que se escogieran profesionales con conocimientos de temas como el código de planeamiento urbano, tasas municipales y otros asuntos locales) y con conocimientos en materia social (por eso se incorporaron abogadas especialistas en derechos de la mujer, de trabajadoras sociales, etc.)

Cada agente incorporado, significó un aporte al talento intelectual del conjunto de la Defensoría. La coherencia interna del aparato también se vio fortalecida en este accionar. Un ejemplo de esto es la selección de una Defensora Adjunta con

conocimientos específicos (derechos privado y mediación) para encabezar un área de trabajo (centro de mediación) creada para abordar uno de los objetivos propuestos por el Defensor Titular. Esto pudo darse porque el Defensor contaba con la facultad de elegir autónomamente a su principal colaborador, el Adjunto.

En Gral. Pueyrredón, la imposibilidad de tomar decisiones consensuadas entre los Defensores generó que no se haya podido capitaliza la diversidad de perfiles de cada Defensor. Lo que a priori se supuso como el gran potencial de la Defensoría (tres defensores con capacidades, conocimientos, arraigos sociales distintos), terminó siendo dilapidado por la falta de incentivos para acordar internamente qué rumbo debía tomar la Defensoría. Asimismo, al no haber tenido en cuenta durante la gestación institucional, la necesidad de contar con Defensores con conocimientos profundos (teóricos o prácticos) en asuntos municipales (ninguno tenía antecedentes laborales importantes en el ámbito municipal), la Defensoría quedaba en desventaja frente a los funcionarios municipales para el estudio de las demandas recibidas. En cuadro V.3 se presenta un resumen comparativo de los dos casos estudiados.

Cuadro V.3

Impacto del nivel inicial de autonomía en el desarrollo de las capacidades burocráticas de las Defensorías del Pueblo de Vicente López y Gral Pueyrredón. Comparativo.		
Componente	Vicente López	Gral. Pueyrredón
1. Estructura Organizacional	La unipersonalidad del cargo permitió que el Defensor Titular pudiera tomar decisiones autónomamente para armar la estructura organizacional con flexibilidad (de acuerdo a las necesidades que reflejaban las demandas recibidas). Más que coordinación inter-áreas hubo una muy buena articulación para el trabajo en equipo de parte de los responsables de cada área (multifuncionalidad organizada).	Debido al formato mixto del mecanismo de selección de los Defensores, la Defensoría se constituyó de hecho como un "cuerpo colegiado" sin un mecanismo claro de toma de decisiones que jerarquizara la figura del Titular. Esto generó una estructura organizacional "achatada" sin líneas medias, con un ápice estratégico ensanchado, y con un núcleo operativo que asumió deficitariamente las funciones técnicas y de apoyo.
2. Procedimientos de Gestión de Recursos Humano	La rigurosidad en el cumplimiento de los requisitos para seleccionar al Defensor Titular permitió que el Concejo Deliberante prefiriera elegir un Defensor con un perfil idóneo en materia municipal, y legitimado al interior del aparato municipal de Vicente López. Esto le permitió obtener respuestas favorables a la hora de solicitar "pases" de agentes municipales para integrar la Defensoría.	Se desconocen los criterios para seleccionar los empleados. Se observa, sin embargo, la tendencia hacia la reducción de la magnitud del aparato. El motivo fue la intermitencia en la constitución del ápice estratégico (renuncias de Defensores electos que reproducían los quiebres políticos al interior del Concejo Deliberante).
3. Talento Intelectual del Conjunto de los agentes	La selección de los empleados de la Defensoría basada en sus antecedentes (profesionales y trayectoria municipal) impactó directamente en la construcción del talento intelectual. Se buscó construir una Defensoría con conocimientos en materia municipal (profesionales con conocimiento del código de planeamiento urbano, impuestos y asuntos municipales en general) y con conocimiento en materia social (incorporación de abogadas especialistas en derechos de la mujer, de trabajadoras sociales, etc.) Cada agente incorporado, significó un aporte al talento intelectual del conjunto de la Defensoría.	La imposibilidad de tomar decisiones consensuadas entre los Defensores generó que no se pudiera capitalizar la diversidad de perfiles de cada Defensor. Casi no se tuvo en cuenta para la elección de cada postulante la necesidad de contar con Defensores con conocimientos profundos (teóricos o prácticos) en asuntos municipales. Ninguno tenía antecedentes laborales importantes en el ámbito municipal.

Fuente: Elaboración Propia.

5. Sumario.

A partir de las evidencias presentadas sobre la incidencia del grado de incertidumbre política presente en el contexto de la gestación institucional se puede inferir que el nivel de autonomía fue mayor en la Defensoría de Vicente López que en la Defensoría de Gral. Pueyrredón. La principal diferencia encontrada radica en que el grado de coherencia interna construido por la primera (generado a partir del grado de organicidad de las estructura interna y de la orientación del talento intelectual hacia la ponderación de los conocimientos en materia de asuntos municipales al constituirlo), fue mayor que el del aparato de la segunda (resultado de una estructura interna fragmentada y de la falta de orientación de la gestión de los recursos humanos).

- En lo relativo a la **estructura organizacional** (componente 1), se ha mostrado que la Defensoría de Vicente López ha sido más autónoma debido a la fuerte jerarquización de la figura del Defensor Titular motivada por el respeto del principio de unipersonalidad del cargo. Esto derivó en una única fuente de autoridad para la organización de la estructura interna. En cambio en la Defensoría de Gral. Pueyrredón, el mecanismo mixto sin clausulas explícitas para sostener la jerarquía del Titular afectó directamente la gestión de la Defensoría.
- En cuanto a los **procedimientos de gestión de los recursos humanos** (componente 2), en la Defensoría de Vicente López, la clara línea de mando permitió la concentración de las decisiones vinculadas al reclutamiento del personal y a su reubicación en función de los objetivos del organismo. En el caso de la Defensorías de Gral. Pueyrredon, la capacidad para dotar al aparato de coherencia interna por medio de la gestión de recursos humanos fue prácticamente nula.
- Por último, en lo relativo al **talento intelectual del conjunto de los empleados** (componente 3), en el caso de la Defensoría de Vicente López, es posible afirmar que tanto el componente 1 como el componente 2 incidieron directamente en la reproducción del talento intelectual de origen (plasmado en el perfil del Defensor) para incrementar el del organismo. Por el contrario, en la Defensoría de Gral. Pueyrredón, los perfiles de los Defensores no le aportaron talento intelectual en materia de asuntos municipales. El talento intelectual redundó en mayor autonomía para la Defensoría de Vicente López y en mucho menos nivel para la de Gral. Pueyrredón.

CAPÍTULO VI: LAS CAPACIDADES PARA CONSTRUIR RELACIONES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO.

1. Introducción.

En este capítulo, nos proponemos abordar el modo en que las Defensorías del Pueblo construyen sus capacidades para construir relaciones de rendición de cuentas a partir del análisis del impacto de la construcción de sus capacidades burocráticas en las prácticas y estrategias de exigibilidad y mediación.

Para ello indagaremos en cada uno de los tipos de capacidades relacionales (de captación de la información, de actuación, de resolución y de comunicación) reparando en el tipo de prácticas y estrategias implementadas, y en los resultados de esa implementación. En los dos apartados destinados a los casos de estudio será dividido en cuatro segmentos en cada uno de los cuales se abordará un tipo de capacidad. Luego se presentará el análisis comparativo, y finalmente se establecerán algunas conclusiones.

2. La Defensoría del Pueblo de Vicente López.

2.1 La capacidad de captación de la información.

La Defensoría de Vicente López ha demostrado tener amplia capacidad en términos de captación de información debido a que ha desarrollado la capacidad burocrática necesaria para desarrollar tres tipos distintos de prácticas de vigilancia (receptoría intra-muros, receptoría extra-muros, reuniones con vecinos). De esta manera, ha podido generar los vínculos necesarios para captar información adecuada a sus competencias, (información le permitió iniciar pedidos de rendición de cuentas u otras prácticas colaborativas). Lo que se observa es que las prácticas efectivamente pudieron articularse en una estrategia de vinculación tendiente al diálogo cuyos resultados fueron:

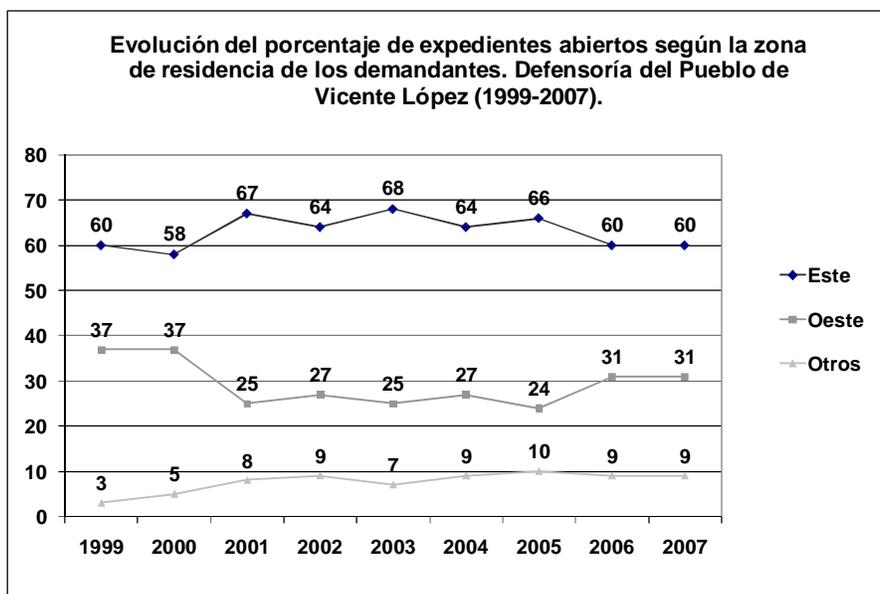
- La captación de información vinculada con cuestiones enmarcadas en las competencias exclusivas del municipio.
- El predominio del volumen neto de información (quejas que derivan en actuaciones porque se enmarcan en las competencias de la Defensoría) por sobre el volumen bruto (consultas no relativas a las competencias de la Defensoría).
- La imposibilidad de extender la cobertura a todo el territorio del municipio, ya que el objetivo de incrementar el volumen neto de información proveniente de las localidades socialmente más vulnerables y geográficamente más alejadas, no pudo ser alcanzado.

Estos hallazgos se evidencian en datos obtenidos al indagar en la dinámica generada durante el contacto con la comunidad para recibir quejas y demandas. En primer lugar, cuanto a las prácticas de vigilancia para captación de información, la *receptoría intra-muros* se constituyó como la práctica predominante puesto que se

sustentó en el sólido núcleo operativo conformado especialmente para la tarea de atención al público.

En segundo lugar, las *prácticas de vigilancia extra-muros*, su principal objetivo era extender la cobertura a la zona oeste del municipio, en donde están ubicados los barrios más alejados del centro neurálgico de la ciudad y menos favorecidos económicamente. Desde los primeros años, la Defensoría detectó que se venía registrando una menor cantidad de demandas de habitantes de las localidades allí ubicadas.¹⁴⁰ Sin embargo, de acuerdo con el Gráfico VI.1, se puede afirmar que el objetivo inicialmente propuesto no pudo ser cumplido. A lo largo del tiempo el porcentaje de expedientes abiertos por quejas de población de la zona oeste se mantuvo constante (24 y 37%), y nunca pudo superar al porcentaje de expedientes de personas residentes en la zona este (58 y 68%).

Gráfico VI.1



Fuente: Elaboración propia en base a Datos Estadísticos presentados en Informes Anuales (1999-2007). Defensoría del Pueblo de Vicente López

En general, durante gran parte de la existencia de la Defensoría, esta estrategia se orientó hacia la resolución de los casos, aunque hacia finales del período estudiado, hubo un re-lanzamiento bajo una mirada que intentó superar la mera recepción de quejas para incorporar con mayor claridad la dimensión territorial. Para ello se creó el programa de “Receptorías Barriales” por medio del cual se pretendía una mayor regularidad en las visitas rotativas a los barrios y una mayor formalidad en los convenios con las entidades intermedias que prestaban el espacio físico para recibir a los vecinos (Resolución N° 464/10).¹⁴¹

¹⁴⁰ De acuerdo con la Resolución N°037 del Registro de la Defensoría, las localidades incluidas en esta decisión eran Villa Martelli, Florida Oeste, Munro, Carapachay y Villa Adelina. Todas de la zona oeste.

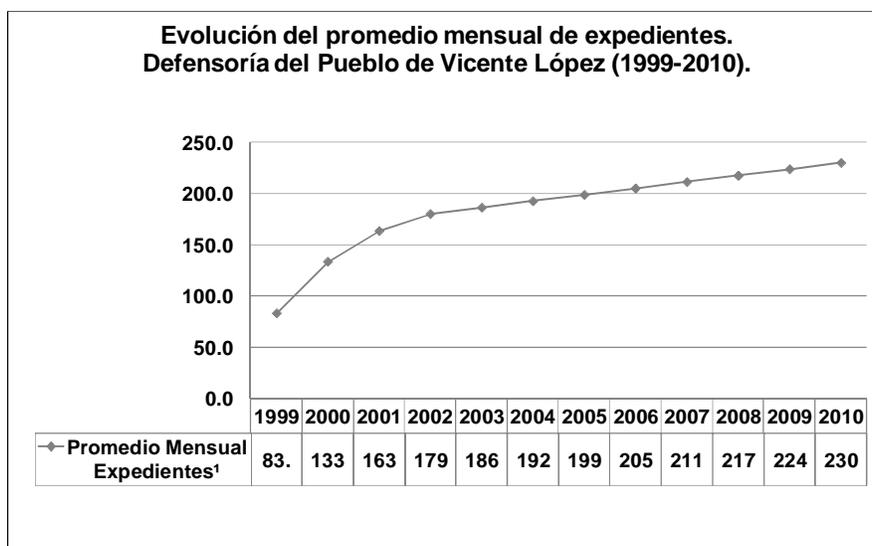
¹⁴¹ Entrevistas realizadas a la Defensora del Pueblo de Vicente López; y a un funcionario de las Defensoría de Vicente López en febrero de 2011.

En tercer lugar, además de este re-lanzamiento, el cambio de gestión en la Defensoría permitió un nuevo aire para capitalizar los recursos del área de derechos humanos (constituida por trabajadoras sociales y otros empleados). Por medio de se realizaron *prácticas de vigilancia a partir del contacto con vecinos y con organizaciones intermedias* nucleada en redes comunitarias locales. Sin embargo, la estrategia de vinculación por medio del contacto directo con la comunidad, no ha sido la predominante en ninguna etapa de la vida institucional de la Defensoría.

En lo relativo a los resultados obtenidos, en primer lugar, si se observa la evolución del promedio mensual de expedientes abiertos en base a las demandas recibidas, se puede decir que, por el incremento del *volumen bruto de información*, la capacidad de captación de la Defensoría de Vicente López fue creciendo a lo largo del tiempo. En el Gráfico VI.2 se puede observar que entre 1999 y 2003 (durante el primer periodo de gestión de la Defensoría) la cantidad de expedientes se duplicó, de un promedio de 83,3 expedientes por mes en 1999, se pasó a un promedio mensual de 179,9 en 2002.

En cambio si tenemos en cuenta el *volumen neto*, podemos afirmar que una parte de la de información recibida no se correspondió con las competencias de la Defensoría (no fueron quejas, sino simples consultas) y por lo tanto no pudieron iniciarse formalmente actuaciones. Aproximadamente entre el 5 y el 24% de los expedientes abiertos correspondieron a consultas y propuestas de particulares que no derivaron en el inicio de actuaciones.¹⁴²

Gráfico VI.2



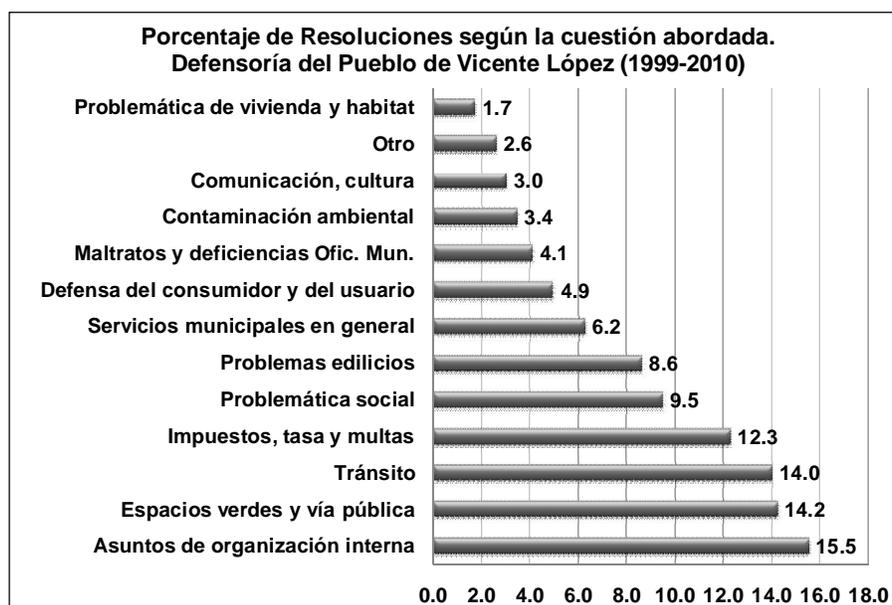
Nota: 1. No se registraron datos en los años 2003 al 2010. El promedio de expedientes en esos años se estimó suponiendo un crecimiento sostenido de 75 expedientes por año.

Fuente: Elaboración Propia en base a datos estadísticos publicados en el Informe Anual de la Defensoría del Pueblo de Vicente López de los años 1999, 2000, 2001, 2002.

¹⁴² Las consultas y propuestas alcanzaron el 5% en 1999, 13% en 2000, 15% en 2001, 17% en 2003, 24% en 2004, 23% en 2006. Fuente: Anexos Estadísticos de los Informes Anuales de la Defensoría del Pueblo de Vicente López de 1999, 2000, 2001, 2003, 2004, y 2006.

Por otra parte, en cuanto al *volumen bruto de información municipal*, se ha podido observar que los asuntos que más se abordaron efectivamente se corresponden con cuestiones típicamente enmarcadas en la esfera de las competencias exclusivas de las municipalidades. De acuerdo con el Gráfico VI.3, los asuntos más abordados han sido los temas espacios verdes y vía pública (14,2%), las problemáticas vinculadas al tránsito (14%) y al cobro de impuestos, tasas y multas (12,3%). Recién en cuarto lugar, aparecen cuestiones sobre las cuales el municipio posee competencias concurrentes con otros niveles de gestión, tal es el caso de las problemáticas sociales (9,5%).

Gráfico VI.3



N=465

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Registro de Resoluciones de la Defensoría de Vicente López. Recuperado en marzo de 2011 de <http://www.defensorvlopez.gov.ar/resoluciones.php>

2.2 La capacidad para realizar actuaciones.

La capacidad para realizar actuaciones de la Defensoría del Pueblo también ha demostrado haber tenido un importante desarrollo, no sólo por la eficacia sino también por su eficiencia en la implementación de sus estrategias.

La Defensoría ha logrado ser muy eficaz fundamentalmente porque supo establecer objetivos “alcanzables”, planteados de acuerdo con las capacidades burocráticas con las que contaba. Dichos objetivos se establecieron de modo tal que las estrategias pudieran adecuarse al contexto en el que estaba naciendo la Defensoría, y especialmente, a las competencias “reales”, en lugar, de las facultades “formales” con las que contaba. En este sentido ha sido muy eficiente, porque ha podido realizar un uso adecuado y estratégico de los recursos normativos (facultades asignadas por el diseño institucional) para el logro de sus objetivos.

En términos generales, podemos resumir la capacidad de actuación de esta Defensoría bajo el refrán “*más vale pájaro en mano que cien volando*” ya que el éxito

en el desarrollo de las capacidades de actuación se fundamentó en el planteo de estrategias de exigibilidad (dirigidas a agentes municipales) con objetivos minimalistas (realistas) y no con objetivos ambiciosos. Por el contrario, la Defensoría se propuso objetivos de mayor alcance y contundencia para el desarrollo de las estrategias de mediación (aquellas dirigidas a actores extra-municipales).

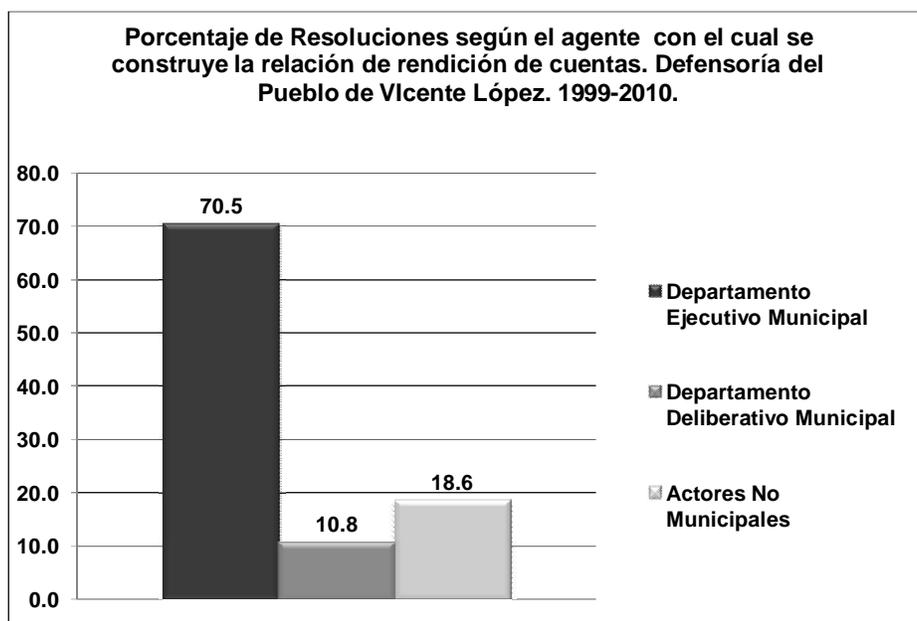
Para el desarrollo del vínculo principal-agente predominó la ejecución de prácticas de investigación (pedidos de informes) en el marco de una estrategia de exigibilidad con objetivos específicamente planteados para dialogar y para intervenir en la resolución de casos puntuales. Asimismo para el desarrollo del vínculo de mediación se ejecutaron prácticas de denuncia judicial, que por su naturaleza se enmarcaron en estrategias orientadas a la confrontación y a la resolución de casos puntuales, y prácticas de protección de derechos ejecutadas en el marco de estrategias orientadas a la generación de políticas. Cabe aclarar que para el desarrollo de las estrategias de mediación, la Defensoría supo hacer aprovechar la versatilidad y amplitud de su mandato. A diferencia de la moderación planteada en las estrategias de exigibilidad, para la mediación amplió el abanico de posibilidades, innovando en algunas oportunidades (con la creación del Centro de Mediación Comunitaria y con la temprana creación del Área de Derechos Humanos) y animándose a dar pasos más contundentes (denuncias judiciales).

En cuanto al grado de receptividad de los funcionarios políticos y de carrera se evidencia que la actitud de apertura y colaboración manifestada por el gobierno municipal durante los primeros años de vida, permitieron la consolidación del vínculo con la Defensoría, puesto que a pesar de que con los años hubo retrocesos en ningún momento la actitud fue de rechazo u obstaculización hacia la Defensoría. Asimismo, esta alta receptividad se sostenía en la alta valoración del talento intelectual del conjunto de la Defensoría.

En este sentido, cabe afirmar que para el desarrollo de las estrategias, sobre todo las de mediación, fue fundamental el importante grado de desarrollo de las capacidades burocráticas que paulatinamente fue construyendo la Defensoría. En primer lugar, porque se había organizado una estructura de trabajo especialmente destinada para el desarrollo de las estrategias que se iban planteando. En segundo lugar, porque se había podido gestionar los recursos humanos de manera de reclutar el personal capacitado para el desarrollo de prácticas específicas, de darle movilidad funcional en el momento necesario, y en tercer lugar porque se atendió a las necesidades intelectuales que se requerían para exigir rendición de cuentas puntualmente en algunas materias (asuntos municipales, mediación, trabajo social, etc).

Un primera caracterización empírica nos muestra que la mayor parte de las actuaciones iniciadas por esta Defensoría, se concentraron en prácticas de exigibilidad, es decir, en aquellas específicamente destinadas a entablar relaciones de rendición de cuentas del tipo *principal-agente*, y en menor medida en prácticas de mediación. De acuerdo con el Gráfico VI.4, el 70,5% se inició para exigir rendición de cuentas a políticos y funcionarios municipales mientras que el 18,6% a otros actores no municipales (v.g. oficinas provinciales, otras Defensorías del Pueblo, Poder Judicial Provincial, etc.).

Gráfico VI.4



N=463

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Registro de Resoluciones de la Defensoría de Vicente López., recuperado en marzo de 2011 de <http://www.defensorvlopez.gov.ar/resoluciones.php>

2.2.1 Las estrategias de exigibilidad: el vínculo con los agentes municipales.

Las estrategias de exigibilidad encaradas por el Defensor del Vicente López se sustentaban en una concepción muy austera del rol que debía cumplir la Defensoría y muy realista respecto de los instrumentos con los que contaba para exigir. A priori, una estrategia de este tipo, puede ser calificada como conservadora, moderada o, incluso, poco contundente. Pero en el caso de esta Defensoría, el objetivo no era ser conservador sino prudente.

Esta concepción sostenía que la capacidad para generar respuestas positivas de parte de los funcionarios dependía en gran medida, de la actitud de receptividad en los funcionarios municipales y no de rechazo. Para ello, y dado la ausencia de facultades punitivas, era imprescindible dialogar y negociar con los funcionarios, y a su vez, evitar lo más que se pudiera la confrontación directa o vía judicial.

Se consideraba que la confrontación era una modalidad de exigencia que acarrearía costos potenciales para la Defensoría.¹⁴³ Confrontando por medio de la elevación de pedidos redactados enérgicamente o con amparos judiciales, en el corto plazo se podía llegar a solucionar el problema puntualmente demandado, pero en el largo plazo, el resultado podía ser el desgaste de la relación entre Defensoría y Municipio. Desde este punto de vista, se consideraba que una estrategia confrontativa, al no contar legalmente con la posibilidad de sanción, reduciría la acción de la Defensoría

¹⁴³ Entrevistas realizadas al Ex-Defensor del Pueblo de Vicente López en diciembre de 2010; y a un funcionario de las Defensoría de Vicente López en febrero de 2011.

sólo a exponer el error, y se correría el riesgo de que el vínculo con el Ejecutivo quedase deteriorado.¹⁴⁴

De este modo, entablar una estrategia dialoguista se consideraba muy importante para garantizar la sobrevivencia de la Defensoría, sobre todo en los comienzos, porque los pedidos de informes (y otras prácticas de investigación) eran las herramientas a las que se podían echar mano con mayor facilidad y sin requerir grandes recursos organizacionales.¹⁴⁵

A pesar de se sabía que los pedidos de informes, como herramienta para exigir, sólo tienen efectos para una potencial resolución de asuntos puntuales o de problemas específicos, se priorizaron antes que encarar otro tipo de prácticas que requirieran estrategias más ambiciosas. En este sentido, para una novel Defensoría, como la de Vicente López en 1999, que recién se estaba conformando (con pocos empleados y con lo básico como para arrancar) hacer pedidos de informes era lo más sencillo. Además, recordemos que en 1999, casi no había experiencias de Defensorías municipales, con lo cual para el flamante Defensor Titular y su equipo las consecuencias de sus primeras acciones eran inciertas, con lo cual el diálogo era la estrategia más cautelosa y prudente.¹⁴⁶

2.2.2 La actitud de la administración municipal ante la Defensoría del Pueblo.

En la Defensoría de Vicente López se entendía la legitimación de sus acciones no solo dependía de la ordenanza de creación sino también del tipo de vínculo construido con la administración municipal. Se creía que la solución a las quejas que recibían, no sólo provendría de acciones aisladas de la Defensoría sino del tipo de relación encarado en la institución y los funcionarios municipales (es decir de la relación principal-agente).

En este sentido, en términos generales se ha constatado que las diferentes áreas municipales han respondido favorablemente con muestras de colaboración y cooperación de parte de los funcionarios políticos como de carrera.¹⁴⁷

La estrategia dialoguista anteriormente descrita se sustentó muy fuertemente en el vínculo pre-existente entre los nuevos empleados de la Defensoría, que ya eran empleados municipales, y los funcionarios de carrera de las restantes reparticiones municipales. Por un lado, se destacaba desde el funcionariado municipal el talento intelectual del conjunto de la Defensoría. El pasado como empleados municipales hacía que sus conocimientos sobre asuntos locales no pudieran ser cuestionados.

¹⁴⁴ "Hoy la relación es muy fluida con todos los secretarios. El Defensor del Pueblo es un órgano de control. Pero si bien tiene esa función también es un órgano de garantía de los Derechos. Entonces (...) si me pongo desde la vereda de enfrente y me pongo a señalar defectos agresivamente, porque todos tenemos defectos, entonces lo que se puede generar es el efecto contrario. (...) Encima si luego el Defensor va y le pide al Ejecutivo "algo", menos que menos va a responder. Si se agrade, entonces del otro lado se va a recibir una postura tan agresiva o peor." (Entrevista realizada en febrero de 2011 a la Defensora del Pueblo Titular de Vicente López).

¹⁴⁵ Entrevistas realizadas al Ex-Defensor del Pueblo de Vicente López en diciembre de 2010.

¹⁴⁶ Entrevistas realizadas al Ex-Defensor del Pueblo de Vicente López en diciembre de 2010; y a un funcionario de las Defensoría de Vicente López en febrero de 2011.

¹⁴⁷ "En términos generales debo consignar que los informes requeridos por nuestra oficina a las dependencias municipales son respondidos en términos razonables, aunque algunas de ellas necesitan de una o dos reiteraciones para cumplir. Ciertas áreas revelan un alto grado de cooperación, como las direcciones de Tránsito, Ecología y Obras Particulares. Por el contrario, en la Dirección de Higiene y Seguridad Industrial hay un pedido de informes no respondido, a pesar de haberse librado ocho reiteraciones." (Ex-Defensor del Pueblo Titular de Vicente López. Versión Taquigráfica de la Segunda Sesión Especial del HCD realizad el 18 de Agosto de 2005).

Por otro lado, este pasado común, les permitía reconocer a los empleados de la Defensoría como pares no sólo en el sentido intelectual sino en términos corporativos (ser del mismo “gremio”). Esto impactó favorablemente en la construcción de los primeros vínculos externos con el aparato público local.

Asimismo, también se basó en la actitud conciliadora y comprensiva de parte de la Defensoría a la hora de exigir la resolución de los problemas, ya que se entendía que en ocasiones los problemas eran estructurales y longevos. Además, se tenía la plena conciencia de que una observación del Defensor del Pueblo podía implicar meses de retraso o de reinicio de ciertos procesos. En este sentido, si bien la Defensoría no se limitaba a seguir recomendando modificaciones, la actitud era comprensiva respecto a la exigencia de una resolución pronta y eficiente.

Al respecto algunos testimonios indican que durante los primeros años, los pedidos de informes eran recibidos en las reparticiones municipales con sorpresa e incluso interpretándolos como si se tratara de pedidos basados en una “ocurrencia” del Defensor y no como la consecuencia de una necesidad planteada por algún vecino en apuros. A pesar de la pre-existencia del vínculo como “municipales” al comienzo también hubo expresiones que cuestionaban las actuaciones de la Defensoría. Por otra parte, muchas veces ese rechazo tenía que ver con la complejidad que suponía atender un pedido de la Defensoría que implicara modificar procedimientos en curso.¹⁴⁸

También hubo una actitud dialoguista respecto del vínculo construido con los funcionarios políticos del Ejecutivo Local. Sin embargo, en este caso, el vínculo dependía en gran medida de la actitud de los funcionarios al recibir las actuaciones de la Defensoría. La actitud de apertura y recepción presente en los funcionarios políticos a cargo de la Secretaría de Gobierno durante los primeros años de vida de la Defensoría se sostenía en una concepción de su rol que iba más allá considerarlo como un mero órgano de control, lo cual permitió un alto grado de permeabilidad a las estrategias dialoguistas encaradas por el primer Defensor Titular.¹⁴⁹

La actitud permeable de esta primera gestión municipal marcó una tendencia en las sucesivas gestiones. Los funcionarios a cargo de la Secretaría que asumieron posteriormente, no siempre coincidieron en la concepción amplia que había tenido sus predecesores, no obstante, y a pesar de la reticencia en algunos aspectos, no pudieron modificar el modo de vinculación. Estos funcionarios, entendían a la Defensoría del Pueblo como un órgano eminentemente externo a la gestión. La colaboración y la articulación, aunque la ordenanza no lo exigiera, no eran

¹⁴⁸ Entrevista realizada en febrero de 2011 a un funcionario de la Defensoría del Pueblo de Vicente López.

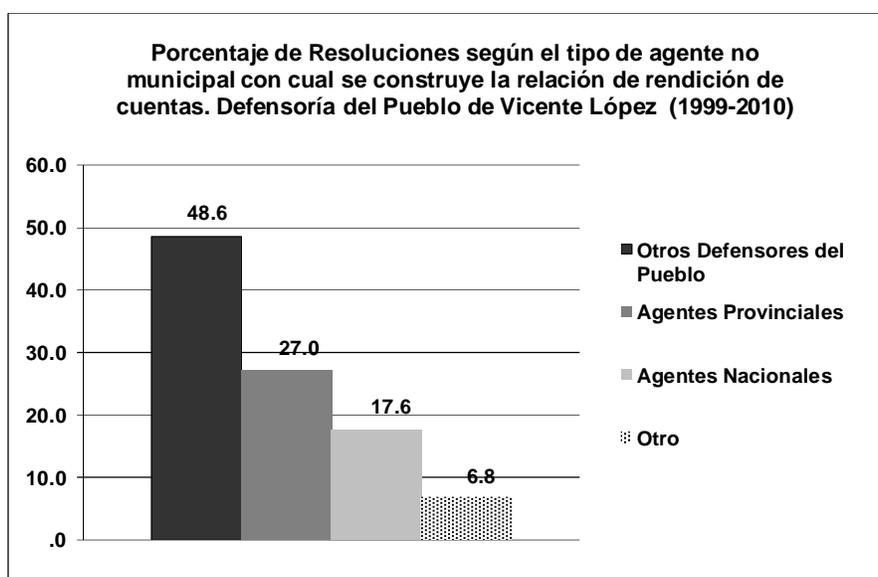
¹⁴⁹ “En esta tarea en conjunto que a mí me tocó vivir, me tocó darme cuenta de que, y hoy las posturas más modernas son estas, el órgano de control no es un cazador de funcionarios corruptos o lo que sea. Si son corruptos, está bien, hay que denunciarlos y la justicia se tiene que encargar, pero el órgano de control tiene que ayudar, colaborar. Me decían desde la Defensoría: — ‘Mire que están haciendo estas cosas mal.’ ‘Escríbalo, escríbame por favor’ le decía yo. Y, cuando hacían el resumen del informe de las áreas yo leía: ‘El área de Inspección General, tales denuncias, tales correcciones.’ Y la verdad es que no éramos amigos pero nos hicimos amigos a pesar de que el tipo [el Defensor] estaba atrás mirándome a mis funcionarios y yo era la secretaria. Pero, si yo lo pensaba, él me ayudaba a gestionar bien.” (Entrevista realizada en marzo de 2011 a Ex-Secretaria de Gobierno de Vicente López).

posibilidades presentes dentro de “la caja de herramientas” de las que se valían los funcionarios para su gestión.¹⁵⁰

2.2.3 Las estrategias de mediación: el vínculo con los actores no municipales y de la sociedad civil local.

La construcción de vínculos con actores no municipales y de la sociedad civil implicó para Defensoría salirse del clásico rol de “principal” para posicionarse como mediador entre la comunidad y los agentes. En el caso de la relación de mediación entablada con actores estatales no municipales, en el Gráfico VI.5 se observa que en la construcción de vínculos con actores estatales no municipales, ha predominado la relación con otros Defensores del Pueblo (48,6%) por sobre la relación con actores de oficinas provinciales (27%) y nacionales (17,6%).

Gráfico VI.5



N=74

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Registro de Resoluciones de la Defensoría de Vicente López. Recuperado en marzo de 2011 de <http://www.defensorvlopez.gov.ar/resoluciones.php>

Hubo una elección verdaderamente estratégica del uso del litigio judicial como forma para exigir rendición de cuentas ya que prácticamente la mayoría de las denuncias judiciales para exigir a organismos no municipales. Desde la Defensoría no se consideraba al litigio como negativo sólo porque se trataba de una práctica confrontativa, al contrario, se entendía que su uso podía ser efectivo, pero siempre que se evaluara la relación costo-beneficio. Es decir, si el costo que suponía involucrarse en un proceso judicial valía la pena, en relación a la posibilidad de

¹⁵⁰ El siguiente fragmento de una entrevista a un secretario de gobierno evidencia lo anterior: “No hay articulación con el defensor porque el defensor tiene autonomía. Si el defensor tiene un problema lo tiene que resolver él. Salvo que nos pida a lo mejor antecedentes por la causa que está siguiendo, nosotros no tenemos que ver. En defensor tiene autonomía y las decisiones del defensor del pueblo son muy respetadas por parte del municipio en general, desde el intendente hasta el último empleado.” (Entrevista realizada en marzo de 2011 a Secretario de Gobierno de Vicente López).

encontrar una solución al problema por el cual se llegó a litigar.¹⁵¹ El camino judicial siempre era una opción posible, pero esto no significaba una opción más efectiva en términos de beneficios para los demandantes. Asimismo, tal como mencionamos más arriba, los costos de litigar contra organismos no municipales eran mucho más reducidos en términos del posible deterioro de la relación de rendición de cuentas con el gobierno municipal.

Algunos de las principales prácticas fueron aquellas destinadas a proteger el derecho a la salud y el derecho de los usuarios de servicios públicos. Muy tempranamente, desde el comienzo de las actividades de la Defensoría llegaron regularmente demandas de vecinos por demoras en la entrega de medicamentos por parte de operadores sanitarios del sector público y por incumplimientos de parte de Obras Sociales y Prepagas. En gran parte de los casos se presentaron acciones de amparo en sede judicial en donde el Defensor hizo uso de su legitimación procesal (Resolución N° 1387).¹⁵² Otra de las prácticas fueron las presentaciones ante organismos de regulación de servicios públicos motivadas por las demandas de parte de usuarios radicados en el municipio. De acuerdo con la información vertida en los informes anuales, entre 2000 y 2007, se recibieron demandas principalmente de usuarios de servicios de telefonía fija (TELECOM), de aguas y saneamiento (Aguas Argentinas y AySA) y de luz eléctrica (EDENOR). De acuerdo con el testimonio de la encargada del área de servicios públicos de la Defensoría, el procedimiento prevé que si luego de hacer el reclamo frente a la empresa no hay resultados favorables, entonces la Defensoría eleva el reclamo ante los organismos reguladores.¹⁵³

En cuanto a las prácticas de protección de derechos, la Defensoría desarrolló su estrategia orientada a consolidar una política que nucleara a todo tipo de práctica destinada a la protección de la población socialmente más vulnerable. Para ello se creó el Área de Derechos Humanos que le permitió, a lo largo del tiempo, conjugar una serie de acciones consistentes y articuladas en pro de un objetivo específico y con continuidad en el tiempo.¹⁵⁴

En la mayoría de las ocasiones, las prácticas de protección de derechos se iniciaron a partir de la información relevada al abordar casos particulares vinculados a problemáticas estructurales de vulnerabilidad social, violencia familiar o contra la mujer. Además de activar los procedimientos necesarios para exigir a las

¹⁵¹ "La litigiosidad contra el municipio es excepcional. Es mucho mayor contra obras sociales, contra empresas de servicios públicos, donde el riesgo político es distinto, obviamente. Una cosa es paralizar por un recurso a un organismo externo y otra al municipio." (Entrevista a Ex-Defensor del Pueblo Titular de Vicente López, realizada en noviembre de 2010).

¹⁵² En la resolución 387/07 se citaban catorce expedientes abiertos en la Defensoría en los cuales se demandaba acciones frente al ministerio provincial por la falta de provisión de medicamentos (oncológicos, para tratar la hepatitis C, etc). En algunos casos, la Provincia respondió favorablemente, pero no en la mayoría, es por eso que se inició la denuncia penal.

¹⁵³ El área de servicios públicos originariamente atendía reclamos de usuarios y consumidores de todo tipo de empresa privada (no sólo de empresas de servicios públicos), pero en 2001 dejó de hacerlo debido a que el municipio creó una Oficina Municipal de Defensa del Consumidor destinada a trabajar sobre esas denuncias. Este hecho, lejos de debilitar al área de servicios públicos de la Defensoría, potenció su especialización, ya que al derivar las denuncias generales a la nueva oficina, se pudo focalizar el trabajo en las problemáticas vinculadas a deficiencias de los servicios brindados por las empresas de servicios públicos que operaban sobre el territorio del municipio.

¹⁵⁴ Cabe mencionar una línea de trabajo recientemente inaugurada en la Defensoría. Entre noviembre de 2010 y febrero de 2011 se realizaron una serie de talleres para abordar temas de violencia juvenil y de género para los internos e internas de las Unidades Penitenciarias N° 46, 47 y 48 del Complejo Penitenciario Norte de la Provincia de Buenos Aires. Al momento de la realización de trabajo de campo para esta tesis, las actividades se estaban desarrollando con continuidad, sin embargo, no se pueden sacar conclusiones al respecto debido al poco tiempo de duración que tenían en ese entonces (Fuente: Resolución N° 466/2010 de la Defensoría del Pueblo de Vicente López, y los comunicados de prensa del 24 de noviembre de 2010, 3 febrero y 19 de marzo de 2011, publicados en <http://www.defensorvlopez.gov.ar/novedades.php>).

autoridades correspondientes que se hagan cargo de la protección de los ciudadanos afectados, la Defensoría se propuso desarrollar otras prácticas que le permitieran abordar estas problemáticas “más allá” de los casos puntuales.

Tanto por la recepción de demandas como por la vigilancia en el territorio a través de las reuniones con vecinos y organizaciones territoriales, la Defensoría pudo contar con información sobre el estado de los problemas sociales en distintos barrios de Vicente López. En base a dicha información se programaron prácticas, tales como el relevamiento de servicios sociales en la zona (búsqueda de datos como los horarios y sedes de atención, datos de contacto¹⁵⁵), la realización de talleres educativos¹⁵⁶ y de campañas de concientización,¹⁵⁷ entre otras.

Asimismo, los actores con los cuales se vinculó para realizar estas prácticas, no sólo fueron organismos estatales municipales y de otras jurisdicciones (de otros municipios, de la provincial, y de la Ciudad de Buenos Aires, etc.) sino también organizaciones intermedias locales. En esta materia, es importante destacar las prácticas ejecutadas en materia de protección de los derechos de la mujer.¹⁵⁸

En cuanto a la relación de mediación construida con los actores de la sociedad civil, se puede observar (Gráfico VI.6) que el 61,6% de las demandas provino de particulares, el 31,1% de grupos de vecinos, y el 7,3% de entidades intermedias. Esto es indicativo de que las demandas de la sociedad tendieron a provenir de actores que no estaban aglutinados en organizaciones.

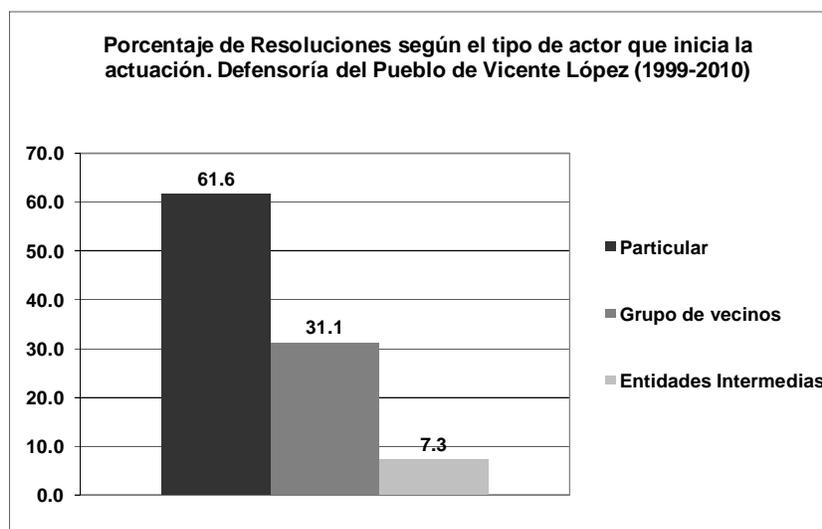
¹⁵⁵ El objetivo del proyecto era efectuar un relevamiento de los recursos para la asistencia de personas involucradas en situaciones de violencia contra las mujeres en esas localidades. Los productos del primer año de trabajo fueron el diseño y la distribución de una base de datos de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en la materia en las tres localidades mencionadas.

¹⁵⁶ También organizó, junto a la secretaría de salud del municipio, jornadas de trabajo para consensuar buenas prácticas para la atención de casos violencia contra la mujer; y en 2010 organizó talleres por medio de los cuales se buscó la concientización sobre la problemática de la violencia en poblaciones en situación de vulnerabilidad del Barrio La Habana, de Villa Martelli.

¹⁵⁷ Asimismo, entre 2003 y 2004 la Defensoría participó desarrolló varias protección de derechos como por ejemplo la “*Campaña de la Cinta Blanca*” cuyo fin era sensibilizar a los tomadores de decisiones respecto de la relevancia del compromiso.

¹⁵⁸ La continuidad de la presencia de este tema en la agenda de trabajo de la Defensoría, estuvo fuertemente influenciada por las actividades y propuestas de la *Red en Defensa de los Derechos de la Mujer* de la Asociación de Defensores del Pueblo de la República Argentina (ADPRA). Sin embargo, por la relevancia de los problemas locales en esta materia, la cuestión se cristalizó en una sub-área específica para la defensa de los Derechos de la Mujer (Resoluciones de la Defensoría del Pueblo de Vicente López N° 150/2001, 199/2001, 363/2006).

Gráfico VI.6



N= 328

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Registro de Resoluciones de la Defensoría de Vicente López. Recuperado en marzo de 2011 de <http://www.defensorvlopez.gov.ar/resoluciones.php>

Estos datos se confirman cuando observamos el tipo de prácticas que desarrolló la Defensoría para vincularse con la sociedad civil, ya que ejecutó centralmente la mediación comunitaria para la resolución de problemas entre particulares. Se trató de una estrategia articulada que si bien se propuso atender casos puntuales, logró constituirse, por su continuidad y regularidad, como una verdadera política de atención del derecho al acceso a la justicia. Asimismo, el diálogo constituyó un atributo nuclear en la estrategia no sólo por la naturaleza de la mediación comunitaria, sino porque a para implementarla generó vínculos de colaboración con actores de la comunidad.

En el año 2001 se formalizó el área de mediación y se la denominó *Centro de Mediación Comunitaria* (Resolución N° 205/01), e inmediatamente se desarrolló como primera acción, la organización de un curso para formar mediadores comunitarios para el cual se convocó a reconocidos profesionales abogados al tema en otras Defensorías (Ciudad de Buenos Aires) y se buscó el aval de la Defensoría del Pueblo Nacional. Dicho curso fue el primero de varios dictados con este fin (Resolución N° 229/01). Consideramos que el hecho de requerir la cooperación de otros actores institucionales con mayor prestigio y experiencia en la materia, tuvo como objetivos, en primer lugar, legitimar la creación de un tarea para la cual formalmente la Defensoría no había sido habilitada, y en segundo lugar, proveer conocimientos y experiencias formativas de calidad en la materia.

Por otra parte, en agosto del mismo año, se firmó un convenio con el Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires Distrito IV para atender el recurrente aluvión de casos relacionados con problemas de medianería y de construcciones (Resolución N° 230/01). Otra de las acciones fue la creación de un *Registro Mediadores Comunitarios de la Defensoría del Pueblo* con el fin de que se registrar y legitimar a los mediadores egresados de los cursos que se habían dado. Cabe destacar, que en la actualidad, la Defensoría cuenta con un plantel de quince

mediadores comunitarios, todos ellos colaboradores *ad-honorem*, comandados por la Ex-Defensora Adjunta, quien luego de terminar su segundo mandato fue convocada para que continuara a cargo del área, también en calidad de *ad-honorem*.¹⁵⁹ En cuadro VI.1 se especifican las prácticas y estrategias que predominaron para la construcción de la capacidad de actuación de las Defensoría del Pueblo de Vicente López.

Cuadro VI.1

Capacidad de Actuación. Prácticas y estrategias predominantes de la Defensoría del Pueblo de Vicente López.				
Estrategia Predominantes	Prácticas Predominantes	Tipo de práctica	Modalidad de vinculación	Orientación de la Intervención
Estrategias de Exigibilidad	Pedidos de Informes	Investigación	Diálogo	A Casos
Estrategias de Mediación	Denuncias Judiciales y Acciones de Amparo por problemas en los servicios de salud provinciales.	Denuncia	Confrontación	A Casos
	Denuncias ante Organismos de Regulación de Servicios Públicos.	Denuncia	Confrontación	A Casos
	Creación de Area de Derechos Humanos (varias prácticas)	Protección de Derechos	Diálogo	A Política
	Creación del Centro de Mediación Comunitaria	Protección de Derechos	Diálogo	A Política

Fuente: Elaboración Propia.

2.3 La capacidad para el dictado de resoluciones.

Es posible afirmar que la capacidad para el dictado de resoluciones de esta Defensoría ha podido consolidarse. Por un lado, debido a que la Defensoría ha podido mantener un constante ritmo de emisión. Por otro lado, debido a que ha logrado dirigir la producción de resoluciones hacia la exigencia de cambios de comportamiento de los agentes a los que debía exigir rendición de cuentas, por sobre la demanda de otro tipo de comportamientos (colaborativos, de apoyo, etc.)

En general, las Defensorías del Pueblo (la de Vicente López no es la excepción), no registran cuántas resoluciones fueron tomadas en cuenta por la administración municipal (y otros actores). Se tiene conocimiento, no siempre sistematizado, de las áreas municipales que más responden (rinden cuentas) a los pedidos de informes y

¹⁵⁹ La normativa de regulación de la Defensoría indica que una vez cumplido su mandato, tanto el Defensor Titular como el Defensor Adjunto no pueden ser contratados por organismos públicos municipales durante el lapso de 3 años. Lo que se intenta es resguardar la autonomía de la Defensoría y evitar que se use como plataforma "de campaña" para un futuro cargo. Por este motivo, la Ex-Defensora Adjunta continuó a cargo del Centro de Mediación luego de culminar su mandato, pero en calidad de colaboradora *ad-honorem*.

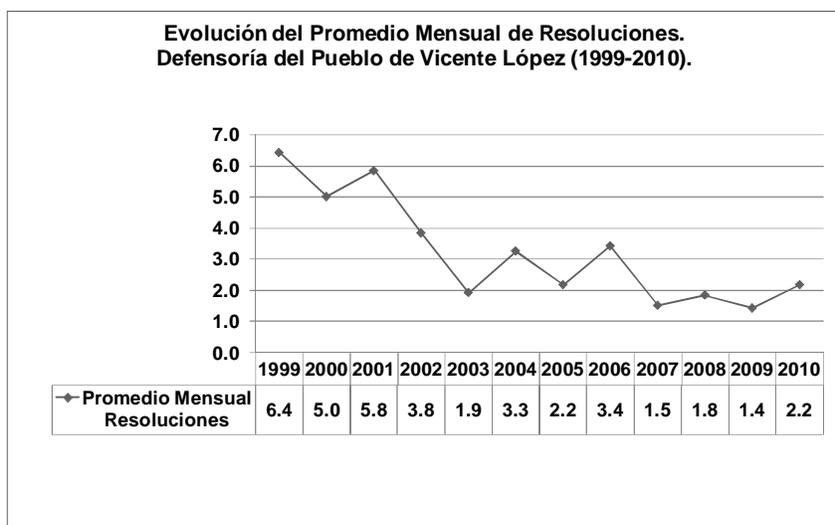
otras prácticas, pero no contabilizan datos que muestren qué hacen los funcionarios con los que se establece en la resolución.

En parte, tiene cierta lógica, por un lado, porque lo que sucede luego del dictado de la resolución (que no tiene fuerza vinculante) queda fuera de sus competencias legales y, por otro lado, para evitar la “frustración” de no poder hacer nada si las resoluciones no derivan en acciones propicias de parte de los funcionarios. No obstante, a través de las resoluciones se puede observar algunos aspectos del vínculo que se construye para exigir rendición de cuentas, ya que en ellas, más allá de que la “solución” demandada resuelva fácticamente los problemas y quejas, se refleja el tipo de relación que espera lograr la Defensoría.

Si se observa el Gráfico VI.7, encontramos que el promedio anual de resoluciones dictadas fue descendiendo paulatinamente de un 6,4 en 1999, a un 3,8 en 2002 y finalmente a un promedio de 2,2 resoluciones por mes en 2010. Se puede decir que la capacidad para emitir resoluciones de la Defensoría si bien se caracterizó por una tendencia de reducirse en términos cuantitativos.

Si bien la tendencia a la baja en el promedio mensual de resoluciones es paulatina e intermitente, también muestra que en ningún momento la Defensoría dejó de emitir resoluciones (llegó a un piso de 1,4 soluciones por mes). Además, de indicar la consolidación de la capacidad para emitir, indirectamente pone de manifiesto que la capacidad de actuación también se ha podido sostener en el tiempo, ya que en definitiva lo que se muestra es un ritmo de trabajo permanente.

Gráfico VI.7



N=466.

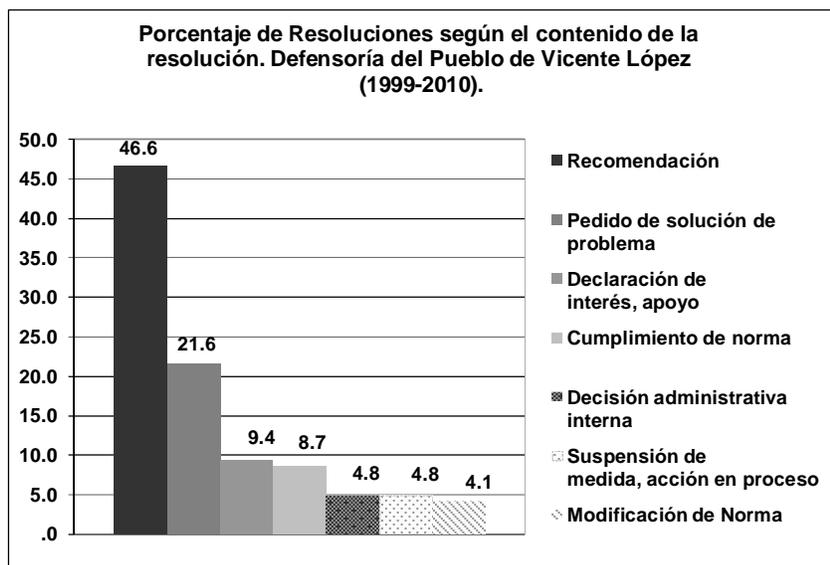
Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Registro de Resoluciones de la Defensoría del Pueblo, recuperado en marzo de 2011 de <http://www.defensorvlopez.gov.ar/resoluciones.php>

Es por eso que desde el punto de vista cualitativo, consideramos que este descenso no significa una menor capacidad de resolución. En primer lugar, porque durante los primeros años, la Defensoría concentró en el dictado de resoluciones a la puesta en funcionamiento de su estructura (v.g. para crear áreas de trabajo, designar empleados en nuevas funciones, etc.). En segundo lugar, es posible suponer que a

medida que pasó el tiempo, se fue “afinando” el tipo de exigencias que se hacía. Es decir, si bien bajó la cantidad de resoluciones, las pocas que se realizaron pudieron haber sido cada vez más precisas en sus objetivos. Por último, también la baja pudo haber respondido a que durante los primeros años, por la novedad de la Defensoría se haya generado una especie de “boom” en la recepción de demandas que llevó al dictado de más cantidad de resoluciones que en los años posteriores.

En cuanto al tipo de exigencia manifestado en las resoluciones, si observamos el Gráfico VI.8, del total de resoluciones emitidas, la mayoría estuvieron destinadas a generar un cambio de comportamiento de parte del actor interpelado. Por ejemplo, las recomendaciones alcanzaron un 46%, los pedidos de solución de problemas puntuales conformaron el 21,6% y los pedidos de cumplimiento de normas llegaron al 8,7%. En cambio, las resoluciones dirigidas a generar relaciones colaborativas (v.g. declaraciones de interés y/o apoyo, firma de convenios, etc.) alcanzaron un 9,4%.

Gráfico VI.8



N= 436

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Registro de Resoluciones de la Defensoría de Vicente López. Recuperado en marzo de 2011 de <http://www.defensorvlopez.gov.ar/resoluciones.php>

2.4 La capacidad de comunicación de las actuaciones.

La capacidad de comunicación de las actuaciones se ha sostenido principalmente en la rigurosa presentación del Informe Anual de la Defensoría ante el HCD. Sin embargo, el impacto de esta práctica no ha sido exitoso debido a que no se potenció el uso de la información allí consolidada por parte del funcionariado municipal. Por otra parte, tampoco se tiene registro de la cantidad de personas a las cuales la Defensoría les comunicó el resultado de las actuaciones (sean positivas o negativas). En el caso de Vicente López, algunos de los entrevistados acuerdan en que se ha tratado de llamar por teléfono o citar a los demandados una vez cerrada la actuación. La presentación del Informe Anual se hizo todos los años desde la fundación de la Defensoría, con excepción del año 2010 debido un pedido especial

realizado por la nueva Defensora Titular argumentando que su mandato se había iniciado muy recientemente y por lo tanto no estaba en condiciones de presentar un informe de una gestión recién iniciada. A la sesión especial de presentación del Informe Anual, habitualmente asistían tanto los concejales como el intendente local y sus secretarios.

Por su intermedio, se daba a conocer no sólo los aciertos de las acciones del municipio, sino que señalaba detalladamente qué áreas eran las menos permeables a los reclamos, cuáles eran las más colaborativas y cuáles los asuntos más demandados por la comunidad local. Las primeras presentaciones captaban la atención no sólo de funcionarios y políticos sino también de la prensa local, pero luego esta práctica se fue rutinizando y las expectativas decayendo.¹⁶⁰ Tal como mencionamos, no hay evidencias claras de que los funcionarios municipales capitalizaran la importante fuente de información brindada por la Defensoría a través de los informes. En este sentido se puede decir que la capacidad de comunicación de las actuaciones ha menguado por sus escasos resultados.

En lo relativo al contenido del informe, es posible afirmar que, más que un informe de la gestión interna de la Defensoría o una evaluación de la gestión general del municipio, lo que se presenta es una especie de “catálogo” de las intervenciones realizadas. El Informe está organizado en un primer apartado en el que se presenta, a modo de prólogo extendido, un texto redactado por el Defensor Titular luego se presentan gráficos con estadísticas resumen del total de los expedientes, y por último se mencionan en dos o tres líneas, el contenido de cada uno de ellos. De esta manera, el Informe ha llegado a contener cerca de 500 páginas, de las cuales el último segmento ocupa la mayor parte (sobre todo si se tiene que cuenta que en algunos años se atiende a más de 200 personas al mes). Consideramos que esta caracterización del contenido del Informe se debe a que no se pudieron desarrollar capacidades burocráticas específicamente orientadas al desarrollo de capacidades de comunicación (esto supone asignar recursos humanos con capacidades analíticas en materia de evaluación de políticas).

No obstante, consideramos que por medio de esta práctica, la Defensoría ha logrado constituir una práctica sistemática tanto de comunicación con la sociedad civil y política, como de denuncia pública de los déficits más comunes de la gestión municipal. En el Cuadro VI.2 se resumen la sección dedicada a las capacidades relacionales de la Defensoría de Vicente López.

¹⁶⁰ Dos legisladores afirmaron que si bien no había perdido importancia, la presentación del Informe del Defensor del Pueblo ya no generaba las expectativas como en las primeras ediciones. Fuente: Entrevistas realizadas en marzo de 2011 a un Concejal del Partido Socialista de Vicente López, y a un Ex-Concejal de la Unión Vecinal de Vicente López.

Cuadro VI.2

Capacidad para construir relaciones de rendición de cuentas de la Defensoría del Pueblo del Vicente López.		
Capacidad de recepción de información	Estrategias de captación de información	Las estrategias de captación de información tendieron al diálogo con los actores. Se desarrollaron prácticas de vigilancia, de receptoría en la oficina de la Defensoría; y de receptoría extramuros en los barrios más alejados del centro de Vicente López. Para ello se formalizaron convenios con entidades intermedias para la atención al público en las sedes. A pesar de que se trató de una práctica regular, las estadísticas indican que no se pudo lograr el objetivo de una mayor extensión de la cobertura. También se realizaron reuniones con organizaciones intermedias, el equipo de trabajadores sociales mantienen regularmente contacto con redes comunitarias locales.
	Volumen y tipo de información captada	Mayor volumen neto que volumen bruto de información captada, muestra que la Defensoría es capaz de obtener información que sea útil para iniciar actuaciones. Importante volumen neto de información municipal indica que la Defensoría ha sido capaz de capturar información directamente vinculada con su rol de principal frente a los agentes municipales. Imposibilidad de incrementar el volumen neto de información proveniente de los barrios más alejados y más pobres.
Capacidad de actuación	Estrategias de exigibilidad	La capacidad para realizar actuaciones de la Defensoría ha demostrado haber tenido un importante desarrollo, ya que ha logrado ser muy eficaz fundamentalmente porque supo establecer objetivos "alcanzables", planteados de acuerdo con las capacidades burocráticas con las que contaba. Para el desarrollo del vínculo principal-agente predominó la ejecución de prácticas de investigación en el marco de una estrategia de exigibilidad con objetivos específicamente planteados para dialogar y para intervenir en la resolución de casos puntuales.
	Grado de receptividad logrado en los funcionarios municipales	Funcionarios Políticos: La actitud en general fue receptiva, sobre todo, de parte de los funcionarios que compartieron los primeros años de la DP. Éstos tenían una concepción del rol de la DP como un órgano que, a través de control, podía proveer herramientas para mejorar la gestión. Aunque esta concepción cambió a lo largo del tiempo, marcó un patrón que predeterminó a los sucesivos funcionarios.
		Funcionarios de Carrera: La actitud en general fue receptiva. Se sustentaba en el reconocimiento de los empleados de la DP como "pares del gremio municipal". El talento intelectual del conjunto de la DP permitió la legitimación frente a la burocracia municipal.
Estrategias de Mediación	Para el desarrollo del vínculo de mediación se ejecutaron prácticas de denuncia judicial, que por su naturaleza se enmarcaron en estrategias orientadas a la confrontación y a la resolución de casos puntuales, y prácticas de protección de derechos ejecutadas en el marco de estrategias orientadas a la generación de políticas. Para el desarrollo de las estrategias de mediación, la Defensoría supo hacer aprovechar la versatilidad y amplitud de su mandato. A diferencia de las moderación planteada en las estrategias exigibilidad, para la mediación amplió el abanico de posibilidades, innovando en algunas oportunidades y animándose a dar pasos más contundentes.	
Capacidad de dictado de resolución	Incidencia de las Resoluciones	La capacidad para el dictado de resoluciones de esta Defensoría ha podido consolidarse, debido a que la Defensoría ha podido mantener un constante ritmo de emisión.
	Contenido de las Resoluciones	También se consolidó la capacidad de resolución debido a que ha logrado dirigir la producción de resoluciones hacia la exigencia de cambios de comportamiento de los agentes a los que debía exigir rendición de cuentas, por sobre la demanda de otro tipo de comportamientos (colaborativos, de apoyo, etc.)
Capacidad de comunicación de actuaciones	Presentación de Informe Final	La capacidad de comunicación de las actuaciones se ha sostenido principalmente en la rigurosa presentación del Informe Anual de la Defensoría ante el HCD. Sin embargo, el impacto de esta práctica no ha sido exitoso debido a que no se potenció el uso de la información allí consolidada por parte del funcionariado municipal.
	Comunicación Demandantes	No se tiene registro de la cantidad de personas a las cuales la Defensoría les comunicó el resultado de las actuaciones. Algunos de los entrevistados acuerdan en que se ha tratado de llamar por teléfono o citar a los demandados una vez cerrada la actuación.

Fuente: Elaboración propia

3. La Defensoría del Pueblo de Gral. Pueyrredón.

3.1 La capacidad de captación de la información.

La Defensoría de Gral. Pueyrredón ha demostrado ser poco capaz en términos de captación de información. Al no haber desarrollado la capacidad burocrática adecuada para implementar estrategias que le permitiera ejecutar los distintos tipos de prácticas de vigilancia (receptoría intra-muros, reuniones con vecinos), no ha podido generar los vínculos necesarios para captar el volumen necesario de información para iniciar pedidos de rendición de cuentas (u otras prácticas colaborativas). Lo que se observa es que las prácticas no pudieron articularse en una estrategia de vinculación debido al mutuo aislamiento en el cual trabajaron los tres Defensores del Pueblo. En este sentido, los resultados obtenidos fueron:

- Una importante brecha entre el volumen neto de información (quejas que derivan en actuaciones porque se enmarcan en las competencias de la Defensoría) y el volumen bruto (consultas no relativas a las competencias de la Defensoría).
- La imposibilidad de capitalizar el origen societal de los tres Defensores para la extensión de la cobertura a los barrios más alejados y más vulnerables del municipio.
- La captación de un importante volumen de información municipal (relacionada con cuestiones enmarcadas en las competencias exclusivas del municipio).

Estos hallazgos se evidencian en datos obtenidos al indagar en la dinámica generada durante el contacto con la comunidad para recibir quejas y demandas. En primer lugar, las estrategias que se llevaron a cabo para la captación de la información se basaron principalmente en prácticas de vigilancia a través de recepción de quejas intra-muros (en la oficina de la Defensoría) y en las prácticas de vigilancia por medio del contacto directo con grupos de vecinos por medio de lo que los Defensores denominan “recorridos por los barrios.”

En segundo lugar, el intento de implementar prácticas de vigilancia por medio de la ubicación de receptorías móviles realizado en el año 2004, sólo quedó en la formalización del programa ya no alcanzó ni si quiera a implementarse.¹⁶¹

En tercer lugar, la realización de las visitas a los barrios fue realizada principalmente por los Defensores de extracción vecinalista y comunitaria.¹⁶² Esta práctica, perseguía dos objetivos no manifiestos. En primer lugar, se buscó aprovechar la base de legitimación construida en el momento de la elección participativa para el desarrollo de las estrategias y en segundo lugar, al ser *outsiders* respecto de la administración municipal, se buscó captar la información sobre los déficits en los servicios municipales a través de contacto directo con los vecinos.

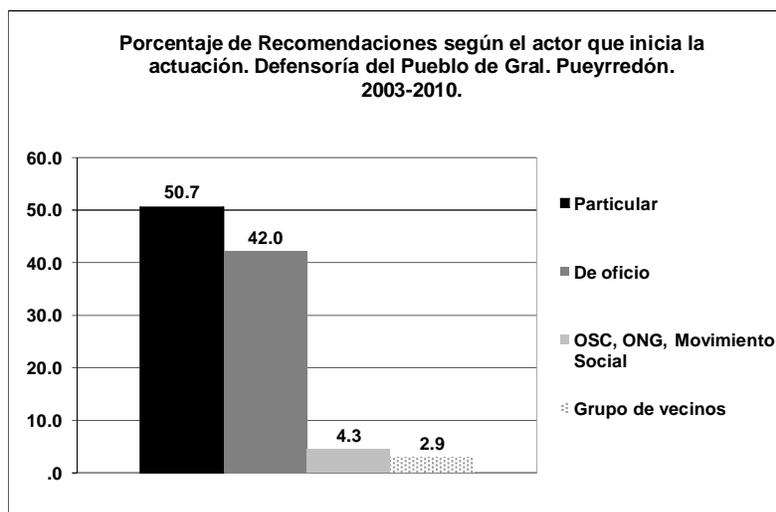
¹⁶¹ En el año 2004 se formalizó el programa “Defensoría Móvil de Mar del Plata” pero no se han encontrado evidencias, ni en los relatos ni en los informes que las acciones de vigilancia sean parte de ese programa, ni se han encontrado evidencias de la implementación regular y programada del mismo.

¹⁶² “En mi caso particular salgo tres veces por semana a distintos barrios de la ciudad. Siempre tengo invitaciones a las sociedades de fomento y a las ONG. Porque además de estar en la oficina, una de las funciones de los Defensores de la tarde, es recorrer los barrios. Es fundamental, porque se aprende mucho de la comunidad, porque la comunidad es sabia. Porque cuando los vecinos reclaman siempre es verdad.” (Entrevista realizada al Defensor Adjunto del Pueblo de Gral. Pueyrredón, en abril de 2011).

Sin embargo, la evidencia indica que ninguno de los objetivos pudo ser alcanzado. La estrategia de captación de información por medio de esta práctica, careció de sistematicidad y de un proceso de rutinización así como no pudo establecer como una tarea conjunta o al menos articulada entre los Defensores, quienes cada uno por su cuenta emprendió la tarea de visitar los barrios sin una manifestación explícita que indicase una división territorial/barrial del relevamiento, o una estipulación de días y horarios para la recorrida. A pesar de que esta práctica estuvo fuertemente orientada al diálogo, la constatación de que tuvo regularidad y la imposibilidad de coordinar entre los Defensores, nos impide que calificarla como una intervención integral en el territorio.¹⁶³

También se confirma en la cantidad de actuaciones (Gráfico VI.9) que se han originado en organizaciones de la comunidad. Aparentemente, la rutina de visita por los barrios generó como resultado una mayor colaboración en la receptoría de quejas o demandas particulares (representan el 42% del total de las actuaciones). Asimismo sólo 4,2% de las actuaciones fueron iniciadas por organizaciones sociales y el 2,9% por grupos de vecinos. Estos datos ponen de manifiesto que si bien los Defensores habían tomado la iniciativa en la captación de información para desarrollar sus actividades, no había podido instalarse como un espacio al cual recurrir espontáneamente para exigir protección de derechos de parte de la comunidad local.

Gráfico VI.9



N=66

Fuente: Elaboración propia en base a datos relevados en el archivo interno de la Defensoría del Pueblo de Gral. Pueyrredón en septiembre de 2011.

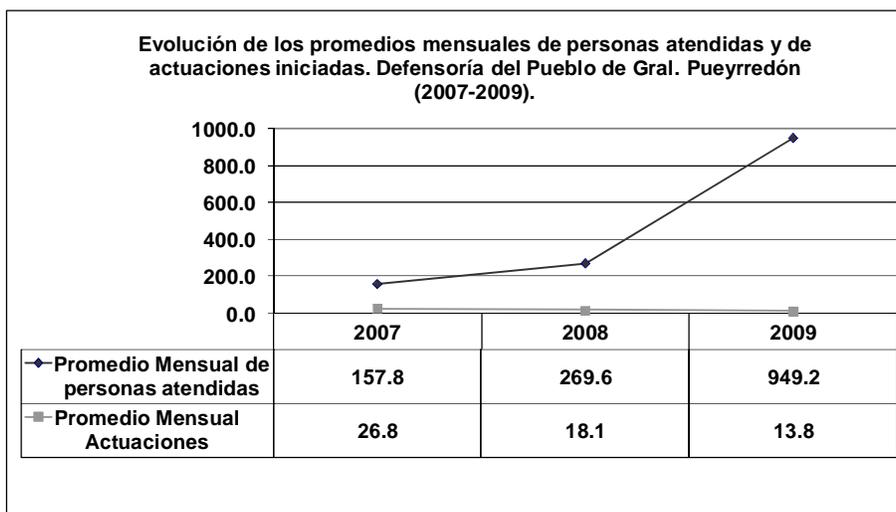
Asimismo, en términos del volumen de información captada por la Defensoría del Pueblo de Gral. Pueyrredón podemos afirmar que este tipo de capacidad relacional presentó un significativo déficit en la interpretación del rol de la institución, tanto de

¹⁶³ Fuente: Entrevistas realizadas en abril de 2011 al Defensor del Pueblo Adjunto de Gral. Pueyrredón; y a la Defensora del Pueblo Adjunta de Gral. Pueyrredón. Entrevista realizada en septiembre de 2011 a un miembro de Entidad Intermedia, Municipio de Gral. Pueyrredón.

parte de la comunidad a la hora de presentar quejas, como de los Defensores a la hora de contactarse con ella.

A diferencia del caso de Vicente López, en la Defensoría del Pueblo de Gral. Pueyrredón es posible identificar con claridad la diferencia entre *el volumen bruto y el volumen neto de información captada*, ya que esta Defensoría discrimina en sus estadísticas la cantidad de personas atendidas de la cantidad de actuaciones iniciadas.¹⁶⁴ De acuerdo con el Gráfico VI.10, entre 2007 y 2009 el promedio mensual de personas atendidas varió entre 157,8 y 949,2. La curva refleja un importante crecimiento año a año, incluso triplicando el promedio mensual entre 2008 y 2009. En cuanto a la cantidad de actuaciones iniciadas el promedio varía decrecientemente entre 26,8 y 13,8. Esto no necesariamente significa una menor actividad de su parte, sino que muestra un desfase entre el volumen bruto y el volumen neto. Por algún motivo, llegó sistemáticamente un importante volumen de demandas que no se correspondían con las competencias de Defensoría.

Gráfico VI.10



N Personas Atendidas=16.518

N Actuaciones=704

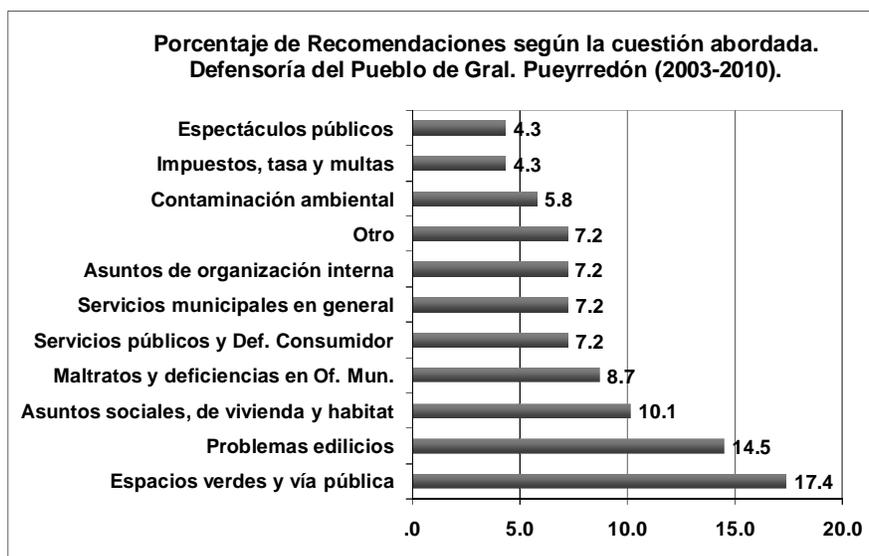
*Nota: en el año 2009 no se computaron datos del tercer trimestre.

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas publicadas en <http://www.defensoriadelpueblo.mdp.gov.ar/estadistica.php>, recuperada en septiembre de 2011.

En cuanto al *volumen neto de información municipal*, al igual que en el caso de Vicente López, hubo correspondencia entre las cuestiones más reclamadas en las quejas y las competencias exclusivas de las municipalidades. Los temas abordados fueron, en primer lugar cuestiones de espacios verdes y vía pública (17,4%), problemas edilicios (14,5%), y asuntos sociales, de vivienda y hábitat (10,1%). Recién en tercer lugar aparecen cuestiones sobre las cuales el municipio posee competencias concurrentes con otros niveles de gestión, tal es el caso de las problemáticas sociales (Ver Gráfico VI.11). G

¹⁶⁴ Las primeras engloban tanto a quejas como consultas y propuestas, mientras que las segundas corresponden sólo a quejas o acciones de oficio que derivaron en el inicio de actuaciones.

Gráfico VI.11



N=69

Fuente: Elaboración propia en base a datos relevados en el archivo interno de la Defensoría del Pueblo de Gral. Pueyrredón en septiembre de 2011.

3.2 La capacidad para realizar actuaciones.

La Defensoría de Gral. Pueyrredón demostró haber sido muy poco capaz de realizar actuaciones. El motivo fundamental de esta baja capacidad relacional fue el débil desarrollo de la capacidad burocrática. En efecto, la Defensoría de Gral. Pueyrredón no consiguió ser eficaz en el logro de sus objetivos ni eficiente en el modo de utilizar sus recursos normativos (facultades asignadas por el diseño institucional) y recursos humanos para alcanzar sus objetivos.

A decir verdad, es en vano esperar eficacia y eficiencia de una Defensoría con una magnitud de aparato cuasi nula, con un total ausencia de jerarquización del Defensor Titular, y con una prácticamente inexistente gestión de los recursos humanos. La consecuencia inmediata de esta débil capacidad burocrática fue la imposibilidad de implementar de manera mancomunada estrategias tanto de exigibilidad como de mediación. Los tres Defensores al provenir de tres distintos segmentos societales se consideraban ungidos por tres legitimidades autónomas, en base a las cuales justificaban la posibilidad de actuar aisladamente en caso de que los objetivos de los Defensores no fueran los mismos (o fueran contradictorios).

En este sentido, para la construcción del vínculo principal-agente, se plantearon dos estrategias divergentes. La primera sostenida por dos de los Defensores, se basó en un vínculo que intentó orientarse al diálogo y a la resolución de casos puntuales a través de prácticas de investigación (pedidos de informes). La Defensoría contaba mínimamente con la capacidad burocrática para desarrollar esta tarea, con lo cual ha podido desarrollarla permanentemente. Sin embargo la eficacia de la estrategia fue menguada por la segunda estrategia implementada, por otro de los Defensores Adjuntos. Esta estrategia se basó en las prácticas de denuncia judicial, y luego denuncia pública, contra la administración municipal. Por la naturaleza del litigio judicial, la estrategia se orientó necesariamente hacia el diálogo y la resolución de

casos puntuales, y a pesar de las prácticas tuvieron gran difusión pública, el impacto en la relación con el municipio fue altamente nocivo.

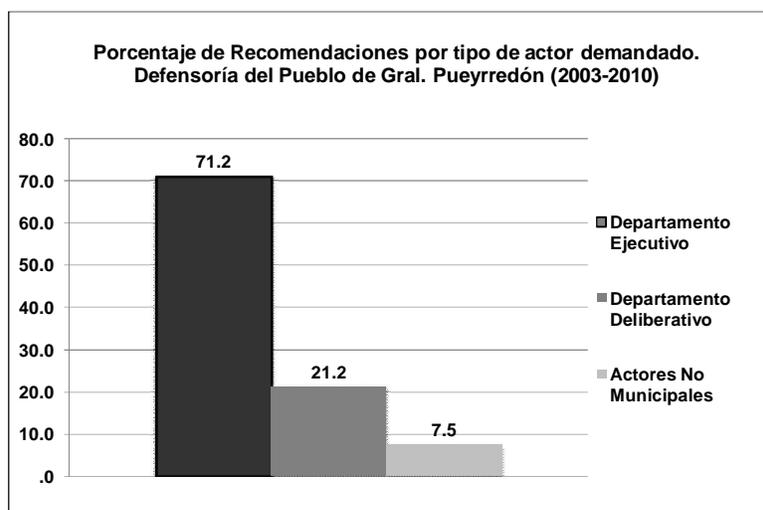
Para la construcción del vínculo como mediador, predominaron también dos estrategias, cuyas prácticas se implementaron sin articulación o coordinación alguna entre los Defensores. Por un lado se desarrolló una estrategia confrontativa de denuncia judicial contra una empresa de servicios públicos y contra organismos nacionales. Por otro lado, se desarrollaron diferentes prácticas de protección de derechos, que básicamente se realizaron de acuerdo a los contactos que los Defensores tenían como miembros de las organizaciones a las que pertenecían.

Podemos graficar a la capacidad para realizar actuaciones de la Defensoría del Pueblo del Gral. Pueyrredón actuación a través del refrán "*el que mucho abarca, poco aprieta*" ya que las estrategias confrontativas planteadas para perseguir objetivos ambiciosos predominaron por sobre las estrategias dialoguistas planteadas para lograr objetivos minimalistas, y a pesar del predominio y de la aparente contundencia, los resultados no fueron los esperados. Se prefirió focalizar en la realización de grandes denuncias judiciales, por sobre los pedidos de informes para solucionar casos puntuales y la construcción gradual de vínculos.

Asimismo, el grado de receptividad logrado ante el Gobierno Municipal fue muy bajo, varió durante los primeros años del rechazo a la indiferencia. El rechazo inicial se produjo no sólo por la confrontación judicial de parte de la Defensoría sino también porque la receptividad de parte del Gobierno Municipal estaba condicionada por el condicionado por el bajo nivel inicial de autonomía otorgado a la Defensoría durante la gestación institucional.

Es posible dar una primera mirada empírica a la capacidad de actuación de la Defensoría de Gral. Pueyrredón, indagando en el porcentaje de actuaciones iniciadas para vincularse tanto con agentes municipales como con actores externos a la municipalidad. De acuerdo con el Gráfico VI.12, el 68,1% se inició para exigir rendición de cuentas a políticos y funcionarios municipales, el 20,3% para vincularse con el Concejo Deliberante Local, y sólo el 2,8% a otros actores no municipales (v.g. oficinas provinciales, otros Defensorías del Pueblo). Es significativo el porcentaje de recomendaciones en las que se muestra que la actuación se dirigió al Concejo Deliberante y también el bajo porcentaje de actuaciones en las que la Defensoría recurrió a actores no municipales para el cumplimiento de sus tareas.

Gráfico VI.12



N=66

Fuente: Elaboración propia en base a datos relevados en el archivo interno de la Defensoría del Pueblo de Gral. Pueyrredón en septiembre de 2011.

3.2.1 Las estrategias de exigibilidad: el vínculo con los agentes municipales.

Al analizar el contenido la primera memoria anual de gestión, encontramos como primera actuación destacada, una denuncia judicial contra el Concejo Deliberante por una supuesta compra con sobreprecio de material para remodelar la oficina de la Defensoría (v.g. aberturas, *durloc*, pintura, etc.). Apenas había pasado más de un año desde su inauguración, y ya se estaba iniciando la primera práctica de exigibilidad litigante contra el municipio.¹⁶⁵ Se estima que entre 2005 y 2007 se iniciaron, por lo menos, tres acciones de litigio judicial contra el municipio para denunciar irregularidades en la contratación de servicios, por mal desempeño en la función pública, y para exigir información sobre tarifas de servicio de transporte.¹⁶⁶

Algunas de las denuncias judiciales activaron prácticas de denuncia pública en los medios locales de comunicación. A causa de la importante difusión que tuvieron, muy rápidamente ciertos sectores de la comunidad y de la clase política local comenzaron a reconocer a la Defensoría más como un organismo litigante que como una institución dialoguista.¹⁶⁷ Esto incidió no sólo en su imagen frente al público local

¹⁶⁵ Fuente: Memorias 2004-2005 publicadas en http://www.defensoriadelpueblo.mdp.gov.ar/periodo04_05.php.

¹⁶⁶ Una de las primeras acciones de litigio emprendidas por la Defensoría, en particular por una de las Defensoras Adjuntas, tuvo que ver con un caso de irregularidades en la contratación de servicios del EMDER (Ente Municipal de Deportes) denunciado en la Unidad Funcional N°9 de Delitos Económicos. En otra oportunidad, también contra el EMDER, se inició una denuncia denunció por mal desempeño de la función pública a un funcionario encargado del sistema de contrataciones para el acondicionamiento de instalaciones y provisión de servicios. Luego de varias prácticas de investigación en la cual la Defensora Adjunta recabó documentación, pidió informes e interpeló al personal, se hizo una presentación a la Fiscalía n° 10 por este caso. En el año 2006, se inició otra denuncia judicial ante Fiscalía de Delitos Económicos para exigir al Departamento Ejecutivo información sobre la utilización de la fórmula de cálculo de la tarifa de transporte público. Fuente: Memorias Anuales 2006-2007 publicadas en http://www.defensoriadelpueblo.mdp.gov.ar/periodo05_06.php; y Registro de Recomendaciones de la Defensoría de Gral. Pueyrredón.

¹⁶⁷ "Acá muchas veces había una tendencia a suplir fiscales del Ministerio Público o del Poder Judicial, que es un disparate. Uno puede llevar a cabo determinados niveles de investigación, o cuando uno tiene contacto con determinados hechos, circunstancias que puedan considerarse delitos de acción pública debe concurrir a la justicia. Después puede hacer determinada tarea que aporte prueba, pero no debe suplir al fiscal cuando ya está en presencia de hechos de esta naturaleza. De la misma manera entiendo, que tampoco suple concejales ni suple intendentes, porque si no lejos de crear organismos de contralor que refuercen con mayor democracia, si uno va supliendo determinadas instituciones, se estaría restringiendo las

(es decir frente a los posibles ciudadanos demandantes) sino que perjudicó el desarrollo de prácticas de investigación a través de estrategias que apelaran diálogo y la negociación con los agentes municipales.

En cuanto a este último tipo prácticas, podemos decir que se han desarrollado con continuidad a pesar de los contra-embates recibidos antes las insistentes denuncias. Esta práctica, la de pedir informes a la oficinas municipales, requirió de recursos físicos y humanos tan básicos como el acceso a comunicaciones telefónicas, la redacción de notas y la disponibilidad de un par de empleados. Sin desmerecer la labor realizada, podemos afirmar que debido la existencia de un mínimo de capacidad burocrática, el desarrollo de una práctica tan básica y nuclear pudo realizarse ininterrumpidamente aunque de modo elemental.

Algunas temáticas en torno a las cuales se pudieron desarrollar con mayor coherencia varias de estas prácticas, fueron los problemas por violación de los derechos de las personas con discapacidades. A través de recurrentes actuaciones¹⁶⁸ los Defensores Adjuntos pudieron construir un vínculo medianamente regular con las áreas dedicadas al tema (v.g. pedidos de informes por el incumplimiento de parte del municipio de la Ley Nacional de protección integral de esta población¹⁶⁹ y por los problemas de acceso a los servicios de transporte).¹⁷⁰

3.2.2 La actitud de la administración municipal respecto de la Defensoría de Pueblo de Gral. Pueyrredón.

La construcción de la capacidad de actuación también se caracterizó por ser un proceso que se desarrolló fragmentariamente a causa de la falta de jerarquización de la figura del Defensor Titular.¹⁷¹ La convivencia de los tres Defensores, quienes considerándose en pie de igualdad, aspiraban a conducir sus propias acciones, lejos de generarse bajo una sinergia productiva, llevó a que se terminara trabajando aisladamente. El argumento esgrimido para sostener esta dinámica fue la apelación a la legitimidad de origen de cada uno de ellos, obtenida durante el mecanismo de selección mixto (participativo-representativo).

distintas expresiones de las instituciones de la democracia." (Entrevista a Ex-Defensor del Pueblo Adjunto de Gral. Pueyrredón, realizada en abril de 2011). Otros testimonios son coincidentes con estas observaciones (Entrevistas realizadas en abril de 2011 a Ex-funcionario de la Procuración Municipal de Gral. Pueyrredón; a Concejal del GEN de Gral. Pueyrredón; a Concejal de la UCR de Gral. Pueyrredón)

¹⁶⁸ Fuente: Actuaciones N° 544, 2436, 2476, 2930 publicadas en <http://www.defensoriadelpueblo.mdp.gov.ar/actuaciones/index.php>; y Memoria Anual 2005-2006, 2007-2008 publicadas en <http://www.defensoriadelpueblo.mdp.gov.ar/informes.php>.

¹⁶⁹ El objetivo de esta práctica de investigación era hacer cumplir la norma que indica que debe respetarse un cupo mínimo en la contratación de personas con discapacidad en la plantilla de empleados municipales. Fuente: Actuaciones N° 2.170, 2.639, 2.659, 2.662 publicadas en <http://www.defensoriadelpueblo.mdp.gov.ar/empleo.php>.

¹⁷⁰ En colaboración con el Concejo Municipal del Discapacitado y la Dirección de Discapacidad y Adultos Mayores se logró instalar en la agenda pública, la necesidad de mayores controles en el servicio automotor. De acuerdo con la Actuación N° 2936, a partir de numerosas acciones previas se logró la instalación en la ciudad, de forma definitiva, de una delegación de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte. En la actualidad, funciona en el local 100 de la Terminal de Ómnibus de la ciudad de Mar del Plata. Fuente: Actuación N° 2436 publicada en <http://www.defensoriadelpueblo.mdp.gov.ar/actuaciones/index.php>.

¹⁷¹ "Respecto al funcionamiento de la Defensoría, sin hacer juicios de valor de las personas, lo que pasa es que tiene una mayor actividad o incidencia de acuerdo al carácter del defensor del pueblo (...) Tiene mayor preponderancia de acuerdo al defensor que más exposición pública tiene, porque se involucra más en los temas. Si bien la ordenanza delimita la actividad de cada uno, por el devenir y el quehacer cotidiano no está tan delimitado qué hace uno y qué hace otro. A veces por algún tema queda más expuesta públicamente la adjunta que la titular (...)" (Entrevista a un Concejal del Partido GEN de Gral. Pueyrredón, realizada en marzo de 2011).

El principal motivo por el cual la Defensoría apareció a la luz pública por medio de prácticas de denuncia judicial, fue justamente la débil legitimidad institucional que llevó a que se buscaran espacios de aparición que le permitieran legitimarse rápidamente. Al hacerlo, tal como ya me mencionamos, no se tuvo en cuenta las potenciales consecuencias que podía generar, el haber comenzado la construcción de los primeros cimientos del vínculo con la municipalidad por medio de una estrategia confrontativa.

Sin dudas una de las secuelas, fue la incubación al interior del gobierno municipal, sobre todo en la primera época, de una actitud reactiva frente los pedidos de informes¹⁷² emitidos desde la Defensoría. También desde la propia institución se reafirmaba la existencia de una relación que en algunas circunstancias podía sostenerse sin interferencias, pero que en otras se tornaba tirante desde ambos lados (defensoría-municipio).¹⁷³ En este sentido, el nivel de deslegitimación institucional con el que se gestó en el propio seno del Cuerpo Legislativo fue profundizado y ampliado hacia un mayor nivel de deslegitimación pública, generado por la implementación de las estrategias confrontativas.¹⁷⁴ A pesar de que con el correr del tiempo, el vínculo fue variando, la atmósfera de conflicto permanente entre la Defensoría y el Gobierno Municipal Municipio generó que la imagen pública de la Defensoría fuese objeto de reiteradas acusaciones descalificantes (como que era débil e incompetente, u oportunista y politizada).

En el año 2009, motivado por el pedido de parte de uno de los Adjuntos ante el Concejo Deliberante de que se le asignara la legitimada procesal, la administración municipal se manifestó formalmente al respecto. De acuerdo con la interpretación de la Procuración Municipal, la legitimación para litigar sólo corresponde a la persona en el cargo de Defensor Titular:

“(...) creemos necesario dejar aclarado que para nosotros la Defensoría del Pueblo no es defensoría, sino Defensor del Pueblo. Pues se trata de un órgano unipersonal, asistido y reemplazado en caso de ausencia por dos (2) Defensores Adjuntos. De ahí que la norma de creación y regulación de su funcionamiento prevea la posibilidad que el Defensor del Pueblo delegue el ejercicio de sus atribuciones en los Defensores Adjuntos. La delegación para el ejercicio de la competencia propia del Defensor del Pueblo puede ser general o particular, para uno o varios asuntos. Toda vez que la Ordenanza 13.663 no contiene normas específicas, debe estarse a lo dispuesto en la normativa general.” (Nota del Procurador Municipal de Gral. Pueyrredón en respuesta a la solicitud de informes correspondiente al Expte. HCD 1516-DP-09).

Por medio de tal argumentación, el municipio instituyó dos cuestiones que reflejan el resultado de los primeros años de la relación con la Defensoría: primero, declara a la Defensoría como un órgano unipersonal, estableciendo la jerarquía entre Titular y Adjuntos; y segundo, plantea que, a menos que el Titular lo delegue expresamente, toda atribución asignada a la Defensoría (incluida la legitimación procesal para litigar) sólo es potestad del Defensor Titular. Se estaba indicando, nada más y nada

¹⁷² Entrevista realizada a Ex-Secretario de Gobierno de Gral. Pueyrredón en marzo de 2011.

¹⁷³ *“Habitualmente al poder no le gusta que lo controlen. Habrá gente que se sienta mejor o peor, pero eso en el plano casi instintivo de la reacción. Personalmente nunca recibí una cuestión negativa. Creo haber sido cuidadoso en la búsqueda de información, y cuando hubo que indicar algún carril y alguna responsabilidad también se le marcó [al municipio]. Creo que después hubo una experiencia bastante tirante con alguno de los colegas míos. (...) A mi da la sensación que, más allá de eso, son lugares [las Defensorías] en los que uno debe tener mucho respeto, y sobre todo lo que debe tener es mucha claridad respecto de la institución, sino se la terminada degradando.”* (Entrevista a Ex-Defensor del Pueblo Adjunto de Gral. Pueyrredón, realizada en abril de 2011).

¹⁷⁴ Entrevista a Ex-Funcionario de la Procuración Municipal de Gral. Pueyrredón realizada en septiembre de 2011.

menos, *quién debía ser el principal en la relación de cuentas entre Defensoría y Municipio*, y además se estaba dejando entrever la necesidad de incorporar criterios formales para clarificar la jerarquía del Titular sobre los Adjuntos a la hora de dividir/delegar funciones.

En cuanto a la relación con funcionarios de carrera, se reprodujo esta situación, pero no con tanto conflicto, sino más bien con indiferencia, ya que si bien se había llegado a lograr un trato gentil y continuo entre la administración municipal y los empleados de la Defensoría, no se pudo construir una relación de confianza y reciprocidad.¹⁷⁵ En esta línea, la ausencia de vínculos recíprocos también se sostenía en que los funcionarios de carrera veían a la Defensoría como un organismo débil en términos de los conocimientos que manejaban sobre asuntos municipales y otras materias. En efecto, esto respondía al pobre talento intelectual del conjunto de la Defensoría.

3.2.3 Las estrategias de mediación: el vínculo con actores no municipales y de la sociedad civil local.

A pesar de que efectivamente hubo oportunidades para vincularse tanto con actores extra-municipales como de la sociedad civil, es posible afirmar que no se pudieron construir vínculos que unieran a la Defensoría, en tanto institución, con dichos actores sociales.

Al respecto, al evaluar el tipo de intervención que caracterizó a ambas estrategias, encontramos que sólo la estrategia litigante puede ser caracterizada por medio de alguno de los atributos (la estrategia se orientó a la resolución de casos puntuales). En cambio, a pesar de que se ejecutaron varias prácticas de promoción de derechos, no es posible afirmar ni que se hayan orientado hacia una estrategia de resolución de casos (porque las actividades tenían beneficiarios difusos) ni hacia una estrategia de generación de una política de protección de derechos. Esto fue así por la imposibilidad de articular acciones entre los Defensores.

Con respecto a los actores extra-municipales, las evidencias indican que en muy pocas ocasiones se han entablado relaciones de mediación frente a organismos no municipales, ya que hemos encontrado que en sólo seis casos, se emitieron recomendaciones dirigidas a actores externos al municipio.¹⁷⁶

En cuanto a las prácticas denuncia judicial, una de las actuaciones que más repercusión tuvo fue la interposición de un recurso de amparo para que se declare inconstitucional el aumento de tarifas implementado por CAMUZZI GAS, empresa distribuidora de gas natural en el partido. Este pedido resultó favorable para todos los ciudadanos marplatenses usuarios de servicio ya que por tratarse de un reclamo por un derecho de incidencia colectiva (derecho del consumidor y usuario) la medida cautelar amparó ese derecho. Por medio la misma, el Juzgado Federal Nº 2 de Mar

¹⁷⁵ Entrevistas a dos funcionarios de la Secretaría de Gobierno de Gral. Pueyrredón, durante el mes de realizadas en septiembre de 2011.

¹⁷⁶ Con una oficina del Ministerio de Infraestructura y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, con la Secretaría de Energía de la Nación, con la ANSES, con otras Defensorías del Pueblo (la Defensoría Nacional y con otra dependiente de otro municipio) y con dos Empresas de Servicios Públicos.

del Plata se reconoció la legitimidad procesal de la Defensoría de Pueblo para actuar ante violaciones de derechos de este tipo.¹⁷⁷

En lo relativo a las prácticas de protección de derechos, éstas se orientaron más a la vinculación organismos estatales no municipales, que la construcción de relaciones con las entidades de la sociedad. Al respecto, cabe mencionar dos de las principales prácticas de protección de derechos que se implementaron con el fin de interpelar a actores no municipales. En el año 2004 a través de recurrentes demandas sociales en las que tuvo una importante participación la Defensora Titular, se logró la creación de la *Comisaria de la Mujer* de la Ciudad de Mar del Plata. En el mismo sentido, en el año 2007, debido a un error administrativo del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, las dependencias policiales dejaron de tomar las exposiciones de abandono y retiro de hogar en toda la Provincia.¹⁷⁸

También se dio la participación de algunos de los Defensores en Foros y Redes interinstitucionales que les permitieron a la vez, mantener contacto con actores estatales y con la sociedad civil organizada.¹⁷⁹ Sin embargo, no hemos encontrado fuertes indicios como para afirmar que se fomentó la construcción sistemática de relaciones con organizaciones sociales.¹⁸⁰ Esta situación es paradójica, si tenemos en cuenta que cada uno de los Defensores debería tener su base de apoyo social en las entidades intermedias que lo nominaron como candidato ante el Concejo Deliberante.

En este sentido, luego de la indagación en el contenido de las actuaciones y los informes anuales, se puede decir que los Defensores que mejor han potenciado su relación con las entidades que los votaron fueron la actual Defensora Titular, por haberse apoyado en algunas ocasiones tanto en los Colegios Profesionales como en las instituciones de protección de derechos de la mujer,¹⁸¹ y el Defensor Adjunto, quien desarrolló sus actividades vinculado con las instituciones dedicadas a temas

¹⁷⁷ Para mayor información ver: <http://www.defensoriadelpueblo.mdp.gov.ar/presentaciones/Amparo%20beatriz-gas2-1.pdf>. y <http://www.defensoriadelpueblo.mdp.gov.ar/presentaciones/resolucion.pdf>. También se realizó una denuncia penal por varios casos de estafa que sufrieron jubilados y pensionado, debido al paulatino aumento de los reclamos de beneficiarios que percibiendo por descuentos inesperados en sus haberes A raíz de esto, la Defensoría del Pueblo realizó, en conjunto con la ANSES, acciones tendientes a frenar esta situación. Para esta última actuación, no se requirió una acción litigante contra un actor en particular, sino que se presentó ante la Fiscalía correspondiente para ésta actuara de oficio.

¹⁷⁸ Por ello la Defensoría tomó dos decisiones tendientes a la solución de esta situación: primero constituyó a la Defensoría como oficina pública para la recepción de las exposiciones bajo la responsabilidad de la firma de su titular, e inició una actuación administrativa ante el Ministerio de Seguridad de la Provincia, a partir de la cual se logró que las dependencias policiales volvieran a tomar este tipo de exposiciones en todo el territorio provincial. (Entrevista realizada a la Defensora del Pueblo Titular de Gral. Pueyrredón, en marzo de 2011; y Memoria Anual 2007-2008 publicada en <http://www.defensoriadelpueblo.mdp.gov.ar/informes.php>.)

¹⁷⁹ En los informes anuales se destaca la participación de la Defensoría en la *Red de Mujeres Defensoras del Pueblo* y en la *Red en contra del Maltrato y Abuso Sexual del Partido de General Pueyrredón*. Debido a la trayectoria de la actual Defensora Titular en el campo de la defensa de los derechos de las mujeres, desde los primeros años de vida de la Defensoría se organizaron actividades de difusión sobre esta temática (conmemoración del Día Internacional de la Mujer, Jornadas de Concientización y Debate sobre Trata y el Tráfico de Personas). También los Defensores participaron otros foros como el de la Seguridad Vial (en la *Red de Tránsito de los Colegios Profesionales* de la ciudad de Mar del Plata) y el de la tercera edad (en la *Red Interinstitucional contra la violencia contra la tercera edad*).

¹⁸⁰ Por ejemplo, en los editoriales publicados en la web de la Defensoría en la que cada Defensor presentó las principales prácticas desarrolladas hasta la actualidad, casi no hay mención de instituciones sociales o vecinales con las que haya llevado a cabo actividades de promoción derechos, o por lo menos, si las hubo, no han sido destacadas por los Defensores como nucleares a sus estrategias.

¹⁸¹ Fuente: Entrevistas realizadas en septiembre de 2011, a un miembro del Colegio de Farmacéuticos (Distrito Gral. Pueyrredón); a un miembro del Colegio de Profesionales de Ciencias Económicas (Distrito Gral. Pueyrredón); entrevista realizada en marzo de 2011 a la Defensora del Pueblo Titular de Gral. Pueyrredón; y editorial de la Defensora del Pueblo Titular de Gral. Pueyrredón publicada en http://www.defensoriadelpueblo.mdp.gov.ar/editorial_arza.php; actuaciones N° 2.344; 2.598 publicadas en <http://www.defensoriadelpueblo.mdp.gov.ar/actuaciones/index.php>.

de discapacidad y con los Foros de Seguridad (donde realizó sus primeros pasos como militante social).¹⁸²

En el cuadro VI.3 se resumen las prácticas y estrategias predominantes que se implementaron para el desarrollo de la capacidad de actuación.

Cuadro VI.3

Capacidad de Actuación. Prácticas y estrategias predominantes de la Defensoría del Pueblo de Gral. Pueyrredón.				
Estrategia Predominantes	Prácticas Predominantes	Tipo de práctica	Modalidad de vinculación	Orientación de la Intervención
Estrategias de Exigibilidad	Pedidos de Informes	Investigación	Diálogo	A casos
	Denuncias Judiciales	Denuncia	Confrontación	A casos
Estrategias de Mediación	Denuncias Judiciales (por estafas a jubilados) y Amparos (contra empresas públicas)	Denuncia	Confrontación	A casos
	Participación en Redes y Foros Interinstitucionales	Protección de Derechos	Diálogo	No Ejecuta

Fuente: Elaboración Propia.

3.3 La capacidad para el dictado de las resoluciones.

Debido a la dependencia de la estructura orgánica del Departamento Deliberativo, el procedimiento que habitualmente se realiza en la Defensoría supone que cuando se emite una recomendación, el destinatario no sólo es la oficina del ejecutivo correspondiente (a la cual se le puede sugerir cambios en normas, en medidas tomadas, etc.) sino también es el Concejo Deliberante, específicamente, la Comisión de Legislación e Interpretación (a cual se le puede recomendar modificaciones, hacer propuestas, o sólo comunicarle el resultado de las actuaciones). Es decir, toda recomendación efectuada es comunicada tanto al Ejecutivo como al Deliberativo.¹⁸³

No obstante esta previsión normativa, el vínculo con el Concejo Deliberante quedó casi en la formalidad, ya que a pesar de que la obligación de la Defensoría es mantener informado al Deliberativo (ya sea para transmitir mera información sobre el Ejecutivo o para alertar sobre alguna situación irregular), no hubo una recepción especial o particularizada de las recomendaciones de la Defensoría, sino que el tratamiento de sus recomendaciones ha sido similar al de cualquier otro vecino.¹⁸⁴

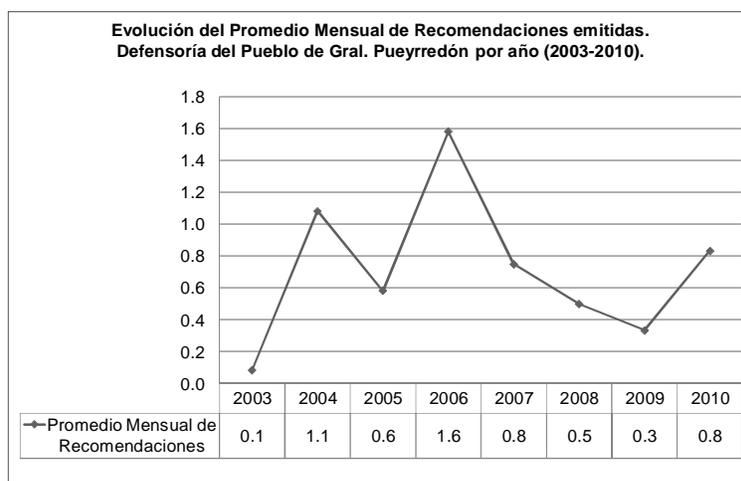
¹⁸² Fuente: Entrevista realizada en abril de 2011 al Defensor del Pueblo Adjunto de Gral. Pueyrredón; y editorial del Defensor del Pueblo Adjunto de Gral. Pueyrredón publicada en http://www.defensoriadelpueblo.mdp.gov.ar/editorial_azcona.php

¹⁸³ Fuente: Entrevista realizada en abril de 2011, a un empleado de la Defensoría del Pueblo de Gral. Pueyrredón, en septiembre de 2011.

¹⁸⁴ Entrevista realizada en abril de 2011 a un Concejal del Partido GEN de Gral. Pueyrredón.

En este sentido, en general, se puede afirmar que la capacidad para generar recomendaciones ha sido muy baja, tanto para vincularse con la administración municipal como con el Concejo Deliberante, incluso en este último caso, tornándose un vínculo cuasi-nulo. Esto se refleja en la brecha entre los promedios mensuales de personas atendidas y de actuaciones realizadas (volver al Gráfico VI.11) que es indicativa de la baja capacidad para generar resoluciones respecto del total de personas que se atienden y del total de actuaciones que se iniciaron. Asimismo, de acuerdo con el Gráfico VI.13, aparece otro indicio que confirma a baja capacidad, ya que se observa que desde el inicio de las actividades sólo durante años (2004, y 2006) la Defensoría pudo alcanzar un promedio mensual de una recomendación por mes.

Gráfico VI.13

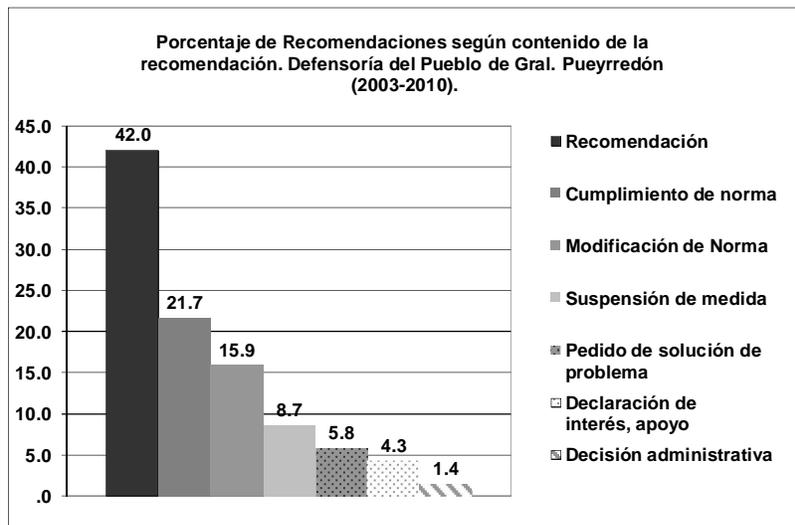


N=69

Fuente: Elaboración propia en base a datos relevados en el archivo interno de la Defensoría del Pueblo de Gral. Pueyrredón, en abril de 2011.

Asimismo en cuanto al contenido de las Recomendaciones (ver Gráfico VI.14), encontramos que la mayoría estuvieron destinadas a generar un cambio de comportamiento de parte del actor interpelado. Por ejemplo, el 42% corresponde a recomendaciones propiamente dichas, el 21,7% a pedidos de cumplimiento de normas, el 15,9% a pedidos de modificación de normas y el 8,7% a la suspensión de medidas tomadas. Recién en sexto lugar aparecen recomendaciones destinadas a generar lazos colaborativos (el 4,3% corresponde a declaraciones de interés, de apoyo, etc.).

Gráfico VI.14



N=69

Fuente: Elaboración propia en base a datos relevados en el archivo interno de la Defensoría del Pueblo de Gral. Pueyrredón en septiembre de 2011.

3.4. La capacidad para comunicar los resultados de las actuaciones.

La Defensoría del Pueblo demostró ser muy poco capaz de comunicar sus resultados. Recordemos que esta capacidad se construye a través de la relación con el Concejo Deliberante y del vínculo con la sociedad, es decir, con los actores sociales y con los particulares quienes presentaron quejas.

La práctica de presentación del informe anual ante el Concejo Deliberante ha sido intermitente. Al momento de realización de esta tesis, hemos constatado que del total de siete informes anuales que debería haberse entregado, sólo se presentaron cuatro, los cuales están publicados en la página web de la Defensoría. Son informes que por su extensión son accesibles a la lectura, no poseen un apartado con estadísticas resumen, pero sí cuentan con un breve detalle de las actuaciones consideradas como las más destacadas. No hemos encontrado evidencias de que hayan tenido algún tipo de incidencia en el Concejo Deliberante o en el Ejecutivo.¹⁸⁵

En cuanto a la comunicación del resultado de las actuaciones a los demandantes, se ha constatado que efectivamente la Defensoría se comunica con ellos una vez obtenido un resultado. Al respecto, de acuerdo con el testimonio de uno de los funcionarios de la Defensoría, una vez que se obtuvo la respuesta de parte de la oficina municipal luego de iniciada la actuación, si es correcta, se cita a la persona y se le informa el resultado. En cambio si la respuesta es incorrecta se reenvía a la

¹⁸⁵ Uno de los concejales entrevistados, miembro de la Comisión de Legislación e Interpretación, manifestó que en general se reconoce a la Defensoría como una herramienta con la que el Concejo Deliberante cuenta para controlar. Sin embargo, el testimonio que brinda también ilustra la débil relación que tiene el Concejo con la Defensoría, ya que no pudo profundizar con ejemplos o casos concretos: "A su vez, el Concejo Deliberante, tiene la función de controlar al Defensor del Pueblo que tiene que presentar un informe anual por general en abril o marzo en donde se hace un balance de lo actuado, investigado durante el año. Es un aporte para mejorar la producción de ordenanzas y ha sido una colaboración eficaz. Pero lo que no podemos hacer es delegar las facultades de control solamente en la Defensoría, porque es un instrumento más, es una orientación importante de lo que le pasa a la ciudadanía." (Entrevista realizada a un Concejel del Partido Acc. Marplatense de Gral. Pueyrredón, realizada en abril de 2011).

oficina para insistir con el reclamo. En el mismo testimonio también se especificó que no se constatan ni los reclamos de los demandantes ni las respuestas de las oficinas municipales, ya que a la Defensoría no le correspondería hacer inspecciones ni peritajes. Según este funcionario *“esa es una tarea del Ejecutivo y no de la Defensoría, su tarea es pedir respuesta y no que se reparen las cosas.”*¹⁸⁶ En el Cuadro VI.4 expuesto a continuación, se resume el desarrollo de las capacidades relaciones de la Defensoría del Pueblo de Gral. Pueyrredón.

¹⁸⁶ Fuente: Entrevista a Funcionario de la Defensoría del Pueblo de Gral. Pueyrredón, realizada en septiembre de 2011.

Cuadro VI.4

<p align="center">Capacidad para construir relaciones de rendición de cuentas de la Defensoría del Pueblo del Gral Pueyrredón.</p>		
<p>Capacidad de captación de información</p>	<p>Estrategias de captación de información</p>	<p>La Defensoría ha demostrado ser poco capaz en términos captación de información. Al no haber desarrollado la capacidad burocrática adecuada para implementar estrategias que le permitiera ejecutar los distintos tipos de prácticas de vigilancia (receptoría intra-muros, reuniones con vecinos), no ha podido generar los vínculos necesarios para captar el volumen necesario de información para iniciar pedidos de rendición de cuentas (u otras prácticas colaborativas). La vigilancia por medio del contacto directo en reuniones con vecinos careció de sistematicidad y no se pudo establecer como una tarea conjunta o al menos articulada entre los Defensores, quienes cada uno por su cuenta emprendió la tarea de visitar los barrios sin hacer una división temática o territorial del trabajo.</p>
	<p>Volumen y tipo de información captada</p>	<p>Importante brecha entre el volumen neto de información y el volumen bruto indica que la Defensoría no fue capaz de obtener información adecuada para poder iniciar actuaciones. Imposibilidad de capitalizar el origen societal de los tres Defensores para la extensión de la cobertura a los barrios más alejados y más vulnerables del municipio. Captación de un importante volumen neto de información municipal (relacionada con cuestiones enmarcadas en las competencias exclusivas del municipio).</p>
<p>Capacidad de actuación</p>	<p>Estrategias de exigibilidad</p>	<p>La Defensoría demostró haber sido muy poco capaz de realizar actuaciones. El motivo fundamental de esta baja capacidad relacional fue el débil desarrollo de la capacidad burocrática. Para la construcción del vínculo principal-agente, se plantearon dos estrategias divergentes. La primera sostenida por dos de los Defensores, se basó en un vínculo que intentó orientarse al diálogo y a la resolución de casos puntuales a través de prácticas de investigación. La eficacia de la estrategia fue menguada por la segunda estrategia implementada, por otro de los Defensores Adjuntos, basada en las prácticas de denuncia judicial, y luego denuncia pública, contra la administración municipal. Por la naturaleza del litigio judicial, la estrategia se orientó necesariamente hacia el diálogo y la resolución de casos puntuales, y a pesar de las prácticas tuvieron gran difusión pública, el impacto en la relación con el municipio fue altamente nocivo.</p>
	<p>Grado de receptividad logrado en los funcionarios municipales</p>	<p>Funcionarios Políticos: Desde los primeros años, la actitud fue reactiva y defensiva frente a las insistentes denuncias judiciales contra el municipio de parte de la DP. Esto generó una concepción sobre el rol de la DP como "fiscal" o "juez". La judicialización del vínculo con el municipio impactó negativamente, endureció la postura reactiva y llevó a que las respuestas a los pedidos de informes resultaran meras resoluciones legales. Este vínculo cambió con el tiempo pasando de la confrontación permanente al enfriamiento.</p>
		<p>Funcionarios de Carrera: La actitud es de desconfianza y de poca reciprocidad. Aunque el trato con los empleados (y con algunos Defensores) es cordial, la DP no pudo legitimarse frente a la burocracia municipal debido a que se la visualiza como un organismo con poca capacitación en asuntos municipales.</p>
<p>Estrategias de Mediación</p>	<p>Para la construcción del vínculo como mediador, predominaron también dos estrategias, cuyas prácticas se implementaron sin articulación o coordinación alguna entre los Defensores. Por un lado se desarrolló una estrategia confrontativa de denuncia judicial contra una empresa de servicios públicos y contra organismos nacionales. Por otro lado, se desarrollaron diferentes prácticas de protección de derechos (participación en redes interinstitucionales para abordar temas como la violencia contra la mujer, seguridad ciudadana, discapacidad) que básicamente se realizaron de acuerdo a los contactos que los Defensores tenían como miembros de las organizaciones a las que pertenecían.</p>	
<p>Capacidad de dictado de resolución</p>	<p>Incidencia de las Resoluciones</p>	<p>La capacidad para generar recomendaciones ha sido muy baja, tanto para vincularse con la administración municipal como con el HCD, incluso en este último caso, tornándose un vínculo cuasi-nulo.</p>
	<p>Contenido de las Resoluciones</p>	<p>La mayoría de las recomendaciones estuvieron destinadas a generar un cambio de comportamiento de parte del actor interpelado. No hay una recepción especial o particularizada de las recomendaciones de la Defensoría en el HCD, sino que el tratamiento es similar al de cualquier otro vecino.</p>
<p>Capacidad de comunicación de las actuaciones</p>	<p>Comunicación Demandantes</p>	<p>La DP comunica los resultados a los demandantes una vez obtenido un resultado. Una vez que se obtuvo la respuesta de parte de la oficina municipal luego de iniciada la actuación, si es correcta, se cita a la persona y se le informa el resultado. No es habitual que se confirmen la veracidad de los reclamos ni de las respuestas generadas en las oficinas municipales. De acuerdo con la interpretación de sus funciones, a la Defensoría no le correspondería hacer inspecciones ni peritajes.</p>
	<p>Presentación de Informe Final</p>	<p>La práctica de presentación del informe anual ante el Concejo Deliberante ha sido intermitente, sólo se presentaron cuatro. Son de accesible la lectura, cuentan con un breve detalle de las actuaciones consideradas como las más destacadas. No hemos encontrado evidencias de que hayan tenido algún tipo de incidencia en el Concejo Deliberante o en el Ejecutivo</p>

Fuente: Elaboración propia.

4. Análisis comparativo: la incidencia del grado de desarrollo de las capacidades burocráticas en la capacidad relacional de las Defensorías del Pueblo.

A lo largo de este capítulo pudimos explicar el modo en que incide la capacidad burocrática en el desarrollo de la capacidad relacional, a través de articulación entre los componentes de la primera, y las estrategias y prácticas características de las segundas.

En sentido, en cuanto a la ***captación de información***, constatamos que la Defensoría de Vicente López ha podido desarrollar los tres tipos de prácticas vigilancia, aunque con diferentes resultados. La receptoría intra-muros, predominante en la captación de información, fue desarrollada muy eficientemente ya que se contaba con un sólido núcleo operativo en la tarea de atención al público. Asimismo, las prácticas de recepción de quejas en los barrios se mantuvieron a lo largo del tiempo, pero al no sostenerse siempre con la misma intensidad, no se pudo lograr el objetivo para el cual fueron planeadas (extender la cobertura hacia los barrios más alejados y vulnerables). Por último, la Defensoría de Vicente López contaba con el área de derechos humanos (constituida por trabajadores sociales y otros empleados) por medio de la cual se realizaron prácticas de vigilancia a partir del contacto con vecinos y con organizaciones intermedias nucleadas en redes comunitarias locales.

Coincidentemente en Gral. Pueyrredón también la práctica de vigilancia predominante fue la receptoría de quejas en la oficina de la Defensoría. Los intentos de crear receptorías móviles quedaron frustrados ya que no se le pudo dar sistematicidad como programa. En su lugar se implementaron prácticas de vigilancia extra-muros basadas en visitas a los barrios que se realizaron sin éxito en términos de contacto directo con la comunidad. El vínculo construido de este modo sólo potenció la recepción de quejas particulares, y no de parte de colectivos sociales o de organizaciones intermedias.

El mecanismo de selección mixto (participativo-representativo) de Gral. Pueyrredón, que de alguna manera aspiraba a facilitar el contacto directo con la sociedad civil organizada, no redundó en una mejor capacidad de captación de información. Si bien los Defensores, apelando cada uno a su legitimidad de base, tuvieron la intención de tomar la iniciativa en la búsqueda de información, no han podido instalar a la Defensoría como una institución legítima a la cual recurrir espontáneamente para exigir protección de derechos.

Al respecto, consideramos que, más allá de la vocación social y el compromiso comunitario de los Defensores, en la actualidad la vigilancia territorial no ha podido trascender a sus figuras. La pregunta que nos surge es si una vez que estos defensores terminen su mandato, el capital público y social construido quedará para la Defensoría o si se perderá luego de su partida. En este sentido, afirmamos que si la vigilancia no se institucionaliza como práctica y queda atada a la figura de una persona, la inversión de tiempo y recursos hoy realizada, no aportará al desarrollo de capacidades que incrementen la conexión externa de la Defensoría con la población y mejoren su rol de intermediario entre principales (ciudadanos) y agentes (funcionarios).

Los resultados de las prácticas de vigilancia también fueron diferentes en ambos casos, ya que la brecha entre el volumen neto y el volumen bruto de información en Gral. Pueyrredón fue mucho más amplia que en Vicente López. A partir de esta constatación se puede inferir que en la Defensoría de Vicente López se ha podido captar con mayor precisión la información, es decir, ha recibido mayor cantidad de demandas que por sus características se adecuaban más a las competencias de la Defensoría. Por el contrario, en Gral. Pueyrredón la amplia brecha entre el volumen bruto y el volumen neto, muestra que no siempre ha podido llegar a la información adecuada para el desarrollo de su meta principal que es pedir rendición de cuentas. En ambas Defensorías en el volumen neto de información, predominó la información vinculada a cuestiones de la órbita de las competencias municipales.

En cuanto a la **capacidad de actuación**, es posible afirmar que la Defensoría ha sido bastante más capaz para vincularse y exigir rendición de cuentas que la Defensoría de Gral. Pueyrredón que demostró ser muy poco capaz para construir vínculos con los actores externos.

Desde la conducción de la Defensoría se estableció como premisa principal evitar bajo todos los medios la confrontación con el municipio, idea que fue rápidamente compartida tanto por la Defensora Adjunta como por los empleados. Se entendía que las prácticas de denuncia (judicial o pública) no eran las mejores herramientas ni para exigir respuestas ni para solucionar los déficits planteados en las quejas, además que su ejercicio podía deteriorar el vínculo con el municipio, con quien no tenía ninguna otra opción que negociar y persuadir pacientemente.

Asimismo, hubo un importante predominio de las prácticas de investigación (pedidos de informes) que dieron en el marco de esta postura dialoguista, que fue fuertemente potenciado por el reconocimiento de parte de políticos y funcionarios de carrera tanto del talento intelectual del conjunto de la Defensoría como del prestigio del Defensor Titular. También colaboró en la generación de una actitud receptiva desde el municipio, el hecho de que la mayoría de los empleados (incluso el Defensor) habían sido empleados municipales. En sentido, a pesar de se sabía que los pedidos de informes, como herramienta para exigir, sólo tienen efectos para una potencial resolución de asuntos puntuales o de problemas específicos, se priorizaron antes que encarar otro tipo de prácticas que requirieran estrategias más ambiciosas.

En particular cabe resaltar que la concepción del rol de la Defensoría tendió a sostener una visión colaborativa del control respecto de la gestión municipal. La primera Secretaria de Gobierno, al sostener esta postura marcó el rumbo de aceptación de las siguientes administraciones, quienes por lo menos, no adoptaron actitud de rechazo o dureza frente a los pedidos de la Defensoría.

Las importantes diferencias en la implementación de las *estrategias de exigibilidad* que presenta el caso de la Defensoría de Gral. Pueyrredón, respecto del caso de Vicente López, encuentra su causa en la centralidad de la confrontación como modalidad para la vinculación que se adoptó en la institución marplatense.

Las estrategias de exigibilidad de la Defensoría de Gral. Pueyrredón se orientaron fuertemente a la confrontación y a la resolución de casos puntuales a través de prácticas de denuncia judicial. Las presentaciones judiciales (motivadas por casos de presunta corrupción municipal y por demandas salariales de empleados de la

Defensoría) fueron las acciones que tuvieron mayor repercusión pública, y las que marcaron a fuego el vínculo con el municipio, incluso luego de que la confrontación entró en un momento de moderación. En este sentido, es indudable el predominio que han tenido las prácticas de denuncia judicial por sobre las de investigación, no por la cantidad de cada una de ellas que se realizaron, sino por el impacto que tuvieron comparativamente en la relación con la municipalidad y, sobre todo, por las primeras perjudicaron directamente el desarrollo de las segundas. Claramente, se prefirió el desarrollo de estrategias ambiciosas en términos de publicidad e impacto en lugar de estrategias que apuntaran a objetivos más micro.

El resultado inmediato de la confrontación fue la generación de una actitud reactiva frente a los pedidos de informes y cualquier tipo de vínculo con la Defensoría. La débil legitimidad otorgada por el Concejo Deliberante al crear una Defensoría cuya gestación había sido políticamente muy disputada, se profundizó fuertemente porque el municipio se "puso a la defensiva" ante el escenario de confrontación permanente planteado desde la Defensoría. Esto llevó también a que los funcionarios políticos asociaran el rol que debía cumplir la institución con el rol de un fiscal, lo cual desvirtuaba el sentido consociativo y colaborativo propio de la institución. No obstante, con el tiempo se pasó del rechazo (de las respuestas minimalistas y con argumentos puramente basado en reglas del derecho municipal) al "enfriamiento" de la relación. Cabe destacar la baja capacidad de actuación de la Defensoría se fundamenta también en el débil reconocimiento del talento intelectual del conjunto de la Defensoría, de parte del funcionariado de carrera del municipio.

En consecuencia, se redujo el potencial de todas las estrategias (tanto de exigibilidad como de mediación) ejercidas por cada defensor. a pesar de que efectivamente se pudieron implementar algunas estrategias dialoguistas para las prácticas de investigación (sobre todo basadas en relaciones de gentileza y buen trato mantenidas entre los empleados de la Defensoría y los empleados municipales) y para generación de estrategias de mediación desarrolladas a través de prácticas de protección de derechos (derechos de personas discapacitadas y de las mujeres), el resultado en término del desarrollo de la capacidad para construir vínculos también ha sido pobre.

Al respecto, la reflexión que hacemos tiene que ver con la poca capacidad que han tenido los Defensores para trascender a la propia comunidad, teniendo en cuenta que cada Defensor provenía de un segmento de la sociedad civil. Con esto no nos referimos a que la Defensoría debería ser conocida por toda la población, ni a que debería haber estado en todos los rincones del municipio. Sino que entendemos que la imbricación social de los Defensores no ha sido aprovechada como catalizador del desarrollo de las prácticas de protección de derechos. Asimismo, tanto estas prácticas como otras ejercidas por la Defensoría se caracterizaron por realizarse fragmentariamente, por la total ausencia de coordinación entre los Defensores; así como por la falta de jerarquización de la figura del Defensor Titular, ya que hubo un preeminencia pública de uno de los Adjuntos por sobre el titular (lo cual debilitó fuertemente su autoridad hacia adentro y hacia afuera de la institución).

En el caso de Vicente López, en lo relativo a las estrategias de mediación, se basaron en prácticas de denuncia judicial (amparos por déficit de servicios sanitarios y denuncias ante organismos de regulación de servicios públicos) y de protección de

derechos (centro de mediación y área de derechos humanos). Las primeras orientadas a casos y las segundas orientadas a políticas.

La creación del centro de mediación constituyó no sólo una de las principales medidas que se tomaron para construir el vínculo de la Defensoría con la sociedad civil sino que fue durante mucho tiempo *“el caballito de batalla del Defensor”*, puesto que durante los primeros años cuando la institución todavía era desconocida, le permitió no sólo darla a conocer ofreciendo el servicio de mediación, sino que la legitimó dándole una función útil, demandada y necesaria. Con la creación del centro de mediación, muy inteligentemente se cubrió un lugar vacío en los servicios municipales. Luego de esto, a nadie se podía ocurrir deslegitimar a la Defensoría, diciendo que el municipio podía prescindir de ella o que era innecesaria para comunidad.

En cuanto a la **capacidad de dictado de las resoluciones**, podemos decir que en Vicente López ha sido una capacidad mediana. Si bien el promedio mensual de resoluciones decreció a lo largo del tiempo (mientras que el promedio de expedientes iniciados se incrementa) la Defensoría pudo sostener el promedio mensual de una resolución por mes. Es decir, a pesar de que la brecha entre expedientes (actuaciones) iniciadas y las que terminaron en una resolución siempre existió (como pasa en casi todas las Defensorías) es posible afirmar que en Vicente López se pudo mantener la regularidad de emitir una resolución al mes. Todos los meses, por lo menos formalmente, pudo desarrollar su capacidad para exigir rendición de cuentas.

En cambio la Defensoría de Gral. Pueyrredón tuvo, en promedio, menos de una recomendación por mes. La capacidad para generar recomendaciones terminó siendo muy baja, especialmente si tenemos en cuenta que la brecha respecto de los promedios mensuales de personas atendidas y de actuaciones realizadas, es amplísima.

Por último, en lo relativo a la **capacidad para la comunicación de las actuaciones** encontramos que en Vicente López, la capacidad ha sido relativa, ya que la denuncia por medio de la presentación del informe final tuvo un impacto nulo en la gestión municipal, en el sentido de que no se ha evidenciado que los funcionarios municipales hicieran uso (para informarse, modificar, corregir o re-programar acciones) de la información producida anualmente por la Defensoría. Asimismo, la comunicación con la sociedad civil también fue limitada porque no hubo grandes repercusiones públicas del informe. Por el contrario, sí hubo desarrollo de acciones destinadas a comunicar personalmente el resultado de las actuaciones.

En Gral. Pueyrredón, la práctica de presentación del informe anual ante el Concejo Deliberante ha sido intermitente (se presentaron cuatro de siete informes), y tampoco tuvo gran incidencia sobre la gestión pública o el proceso de toma de decisiones. Por otra parte, la comunicación del resultado de las actuaciones los particulares se realizó sistemáticamente, aunque no siempre se constató la fiabilidad y la legalidad de las respuestas de parte del municipio. En el Gráfico VI.5 se presenta un resumen comparativo del capítulo.

Cuadro VI.5

Capacidad para construir relaciones de rendición de cuentas.		
Comparativo.		
	DP Vicente López	DP Gral. Pueyrredón
Capacidad de captación de información	<p>Desarrollo de tres tipos de prácticas de vigilancia: rectoría intramuros, extramuros y reuniones con vecinos.</p> <p>No se logró el objetivo propuesto de extender la cobertura hacia los barrios más alejados y socialmente más vulnerables.</p> <p>Las tres prácticas generaron, en su mayoría estrategias de exigibilidad y mediación orientadas a casos, aunque hay evidencias de generación de prácticas de protección de derechos (violencia y derechos de mujer) a través de estrategias orientadas a políticas.</p>	<p>La práctica principal de captación de información fue la rectoría intramuros.</p> <p>La práctica de visitas a los barrios también fue recurrente, pero sólo potenció la recepción de quejas particulares. Las visitas fueron realizadas de manera aislada y sin ningún tipo de coordinación entre los Defensores: no hubo una división explícita del trabajo temáticamente o sectorialmente, ni división implícita del trabajo en el territorio.</p>
Capacidad de actuación	<p>Las estrategias de exigibilidad se orientaron al diálogo (se buscó evitar explícitamente la confrontación con el municipio) y a la resolución de casos puntuales por medio de prácticas de investigación (pedidos de informes).</p> <p>El reconocimiento de políticos y funcionarios de carrera tanto del talento intelectual del conjunto de la DP como del DP Titular, generaron una inmediata actitud receptiva hacia el municipio. La primera concepción del rol de la DP tendió a sostener una visión colaborativa del control ejercido por la DP para la gestión municipal, que marcó a los funcionarios políticos de los siguientes gobiernos.</p> <p>Las estrategias de mediación se basaron en prácticas de denuncia judicial (amparos por déficit de servicios sanitarios y denuncias ante organismos de regulación de servicios públicos) y de protección de derechos (centro de mediación y área de derechos humanos). Las primeras orientadas a casos y las segundas orientadas a políticas.</p> <p>En general, la estrategias para exigir y mediar respondió al refrán "<i>más vale pájaro en mano que cien volando</i>" ya que se priorizaron estrategias con objetivos minimalistas a estrategias con objetivos ambiciosos.</p>	<p>Las estrategias de exigibilidad se orientaron fuertemente a la confrontación y a la resolución de casos puntuales a través de prácticas de denuncia judicial. Este estrategia se caracterizó por realizarse fragmentariamente y por la falta de jerarquización de la figura del Defensor Titular (la preeminencia pública de uno de los Adjuntos por sobre el titular debilitó su autoridad).</p> <p>El resultado inmediato de la confrontación fue la generación de una actitud reactiva frente a los pedidos de la informes. Los funcionarios políticos asociaron el rol de la DP al rol de un fiscal. Con el tiempo se pasó del rechazo (respuestas minimalistas y con argumentos puramente basado en el reglas del derecho municipal) al "enfriamiento" luego de que bajó el nivel de la confrontación.</p> <p>El general, el trabajo entre los Defensores fue realizado sin coordinación y cuasi en paralelo como si existiesen "tres defensorías en una". Esto debilitó el potencial de todas las estrategias (tanto de exigibilidad como de mediación) ejercidas por cada Defensor.</p> <p>Se destaca la estrategia dialoguista para las prácticas de investigación y para generación de prácticas de protección de derechos (derechos de personas discapacitadas y derechos de la mujer).</p> <p>En general, la estrategias para exigir y mediar respondió al refrán "<i>el mucho abarca poco aprieta</i>" ya que se priorizaron estrategias con objetivos ambiciosos y contundentes a estrategias con objetivos minimalistas.</p>
Capacidad de dictado de resolución	<p>La capacidad es media, debido a que, si bien el promedio mensual de resoluciones decrece a lo largo del tiempo (mientras que el promedio de expedientes iniciados se incrementa) la DP pudo sostener el promedio mensual de una resolución por mes.</p>	<p>La DP no pudo alcanzar un promedio mensual de una recomendación por mes. La capacidad para generar recomendaciones es muy baja, especialmente si tenemos en cuenta los promedios mensuales de personas atendidas y de actuaciones realizadas.</p>
Capacidad de comunicación de las actuaciones	<p>La capacidad ha sido relativa: la denuncia por medio de la presentación del informe final tuvo un impacto limitado en la gestión municipal. La comunicación con la sociedad civil también fue limitada porque no hubo grandes repercusiones públicas del informe. Si hubieron prácticas para comunicar personalmente el resultado de las actuaciones.</p>	<p>La práctica de presentación del informe anual ante el Concejo Deliberante ha sido intermitente. No tuvo incidencia en el Concejo Deliberante o en el Ejecutivo. La comunicación del resultado de las actuaciones los particulares se realizó sistemáticamente, aunque no siempre se constató la fiabilidad y la legalidad de las respuestas de parte del municipio.</p>

Fuente: Elaboración propia

5. Sumario.

A partir de la indagación en el impacto de las capacidades burocráticas en el desarrollo de la capacidad relacional, hemos podido constatar que comparativamente la Defensoría de Vicente López fue más capaz de construir y mantener relaciones de rendición de cuentas que la Defensoría de Gral. Pueyrredón. El motivo principal de esta diferencia fue la solidez de la capacidad burocrática (mayor autonomía para darle coherencia interna al aparato) en la primera, y la debilidad de la segunda (menor autonomía para darle coherencia interna al aparato).

En cuanto a la **capacidad de actuación** (componente 2) la Defensoría de Vicente López demostró tener una mayor capacidad institucional que la Defensoría de Gral. Pueyrredón porque:

- Ajustó sus objetivos a sus competencias “reales” y al contexto en el cual fue creada la institución, lo cual generó una postura austera, gradualista y minimalista a la hora de plantear sus estrategias de exigibilidad. Por el contrario, la Defensoría de Gral. Pueyrredón al no haber tenido un aparato con coherencia interna, no pudo establecer objetivos comunes, lo cual llevó a que co-existieran estrategias confrontativas con dialoguistas, impactando negativamente las primeras en las segundas. Los resultados fueron estrategias de exigibilidad con objetivos ambiciosos, poco realistas, con intensiones efectistas, y muy poco eficaces en cuanto al uso de sus recursos normativos (abuso de la facultad de denuncia).
- Hizo un uso estratégico de la confrontación como herramienta para exigir a organismos no municipales, y encaró estrategias de mediación que le redundaran en legitimación social (creación del centro de mediación y área de derechos humanos) a partir del talento intelectual que había logrado concentrar. Paradójicamente, la imbricación social originaria de los Defensores de Gral. Pueyrredón no funcionó como catalizadora del desarrollo de estrategias de mediación, sobre todo con la sociedad civil organizada.
- Su legitimidad de origen basada en un alto nivel inicial de autonomía, le abrió el camino frente a los funcionarios políticos municipales, con quienes fortaleció la relación a partir de su inamovible actitud dialoguista. En cambio, la débil legitimidad de la Defensoría de Gral. Pueyrredón, generada en su gestación legislativa, se profundizó a partir de su actitud confrontativa. Esto impactó produciendo una actitud de rechazo de parte de los funcionarios municipales quienes muy oportunistamente, aprovecharon para desvalorizar aún más el rol de la Defensoría reduciéndolo al mero rol de fiscal.

En cuanto a la capacidad de **captación de información** (componente 1), también encontramos en Vicente López una Defensoría con capacidades más sólidas, debido que:

- Pudo articular las tres prácticas de vigilancia que implementó, aunque no tuvo igual éxito en cada una de ellas. En cambio, la Defensoría de Gral. Pueyrredón implementó dos tipos de prácticas de vigilancia cuyos resultados fueron menguados por la falta de coordinación entre los Defensores.
- Captó información de mayor calidad puesto que permitió iniciar proporcionalmente más actuaciones que en la Defensoría de Gral.

Pueyrredón (la brecha entre el volumen neto y bruto de información fue menor que en Gral. Pueyrredón).

En lo relativo a la **capacidad de resolución** (componente 3), la Defensoría de Vicente López, logró mantener constante el promedio mensual de resoluciones, lo cual indica un ritmo general de trabajo sostenido, mientras que la Defensoría de Gral. Pueyrredón mostró una cuasi-nula capacidad para emitir resoluciones. Por último, en cuanto a la **capacidad de comunicación de las actuaciones** (componente 4), la Defensoría de Vicente López demostró ser más capaz, por la continuidad en la presentación del informe anual que la Defensoría de Gral. Pueyrredón no tuvo. Sin embargo, la incidencia de las comunicaciones por esa vía ha sido muy baja en ambos casos, por lo tanto la capacidad para comunicar también puede ser caracterizada como baja en las dos Defensorías.

CONCLUSIONES

El estudio realizado permite sugerir, por lo menos para los casos estudiados, que es necesario incorporar la dimensión política-partidaria para comprender el modo en que las Defensorías del Pueblo intentan sortear la inherente *tensión autonomía-capacidad relacional*. En función de lo anterior, se ha podido mostrar que el nivel inicial de autonomía (resultado del proceso de gestación institucional) impacta en el desarrollo de la capacidad para construir relaciones de rendición de cuentas. Este impacto se observa a través de su incidencia en el desarrollo de capacidades burocráticas. Específicamente, se constató para la etapa de gestación institucional de la Defensoría, que la baja en el nivel de incertidumbre política incide tanto en el desarrollo de las capacidades burocráticas (autonomía burocrática) como en el de las capacidades para construir relaciones de rendición de cuentas. Esta incidencia se observa a través de las características del diseño institucional, principalmente, en lo referido a lo que denominé autonomía de origen.

Asimismo, se constató que el desempeño de las Defensorías del Pueblo está fuertemente influenciado por el tipo de inserción en el sistema político local. No sólo su creación sino también la definición general de la política de rendición de cuentas del municipio son resultados de la confluencia entre mecanismos de accountability horizontal (balance entre ejecutivo y deliberativo) y agencias de accountability asignada. Al respecto es posible sugerir algunas conclusiones específicas.

En primer lugar, se pudo **problematizar el rol del Cuerpo Legislativo como formulador e implementador de la gestación de las Defensorías del Pueblo**. Desde el punto de vista político, es posible afirmar que si bien por medio de la facultad para legislar, el Concejo Deliberante siempre participa en la formulación de las políticas, su intervención en la creación agencias de accountability horizontal, es indelegable, ya que ésta es una de las facultades que por antonomasia le corresponde. Su participación en la formulación e implementación del diseño no es subsidiaria ni delegable sino central. Por lo tanto, la indagación en el proceso de gestación evidenció la ascendencia determinante del Cuerpo Legislativo sobre el futuro de la Defensoría.

En efecto, lo que se observó es que la incorporación de la cuestión de la Defensoría del Pueblo en la agenda legislativa se da en coyunturas caracterizadas por: 1) el crecimiento de partidos programáticos respecto de la cuestión de la rendición de cuentas y el control ciudadano; 2) el descenso del partido de gobierno en el Legislativo; 3) un grado de descenso del partido de gobierno que no lleve a un incremento excesivo de la incertidumbre política. Esto significa que en contexto en donde se incrementa el grado de pluralismo de la cámara y donde la cuestión está sostenida por un bloque partidario con peso propio, es posible que se abra una coyuntura en la que el tratamiento de la cuestión de la creación de la Defensoría sea ineludible. Sin embargo, para que se logren de acuerdos que deriven en la formulación e implementación de un diseño que genere un alto nivel inicial de autonomía, es necesario que los niveles de incertidumbre política no inhiban las expectativas de cumplimiento de los acuerdos de parte de los legisladores. Puntualmente, constatamos que la incertidumbre política se incrementa fuertemente

en contextos en donde crecen las expectativas de alternancia en el Ejecutivo. Como consecuencia, se genera una mutua desconfianza entre los legisladores y un interés de que el ejercicio del control no se efectivice a futuro. Esta situación puede generar una verdadera situación de empate entre todas las fuerzas.

Desde el punto de vista de la función administrativa del Cuerpo Legislativo, este estudio permitió mostrar que también es decisiva la capacidad burocrática de las Legislaturas en el proceso de construcción de la autonomía de origen de las Defensorías. Específicamente, nos referimos a la presencia de cuadros técnicos relativamente autónomos, no sólo en términos de posesión de conocimientos en materia de derecho municipal y legislativo, sino también en la toma de decisiones sobre la reglamentación de procedimientos básicos e imprescindibles para la implementación del diseño formulado por los Legisladores.

En segundo lugar, a partir de la distinción entre las nociones de autonomía de origen y autonomía burocrática, se pudo mostrar que **la construcción de la autonomía de las Defensorías se gesta desde el propio seno del Legislativo** y no solamente a partir del desarrollo de las capacidades burocráticas. En principio, es menester hacer notar que el nivel inicial de autonomía con el que nace la Defensoría es aquel que los Legisladores están dispuestos a otorgarle. Las características de diseño institucional no son otra cosa que el resultado de las disputas por institucionalizar las preferencias de cada partido. Así es que se puede considerar al diseño, como una especie de “pieza arqueológica” del proceso de creación, ya que en él es posible rastrear las huellas que quedaron de los intentos de cada sector político de hacer valer dichos intereses.

De acuerdo con los casos estudiados, podemos inferir que fueron claves, los debates en torno al componente de los criterios de selección del Defensor Titular, específicamente la incorporación de la cláusula de incompatibilidad política y del mecanismo de selección. La presencia de criterios de incompatibilidad política opera como dispositivo de garantización de la imparcialidad del Defensor electo, mientras que en el proceso de selección lo que se ponen en juego es la jerarquización de su autoridad. Ambos elementos “autonomizan” a los Defensores de maneras diferentes pero complementarias, es decir que se generan dos “sub-tipos de autonomía”. Uno vinculado a la necesidad de “aislar” al Defensor de los intereses políticos circundantes y así garantizar su intachabilidad política. Mientras que el segundo está vinculado con la necesidad de que se concentre el poder de mando en la cúpula del organismo, de manera que el Defensor pueda dotar de coherencia interna al aparato, y así regenerar la autonomía de origen en autonomía burocrática.

En tercer lugar, a partir del abordaje de la tensión *autonomía-capacidad relacional* como dos planos analíticos empíricamente interrelacionados pero teóricamente desagregados, fue posible observar que **el talento intelectual del conjunto de los empleados, es el componente que le provee capacidad interpretativa al organismo**, ya que es lo que permite una interpretación del rol del Defensor, más cercana a lo que normativamente se espera de este tipo de figura (como un magistrado de persuasión). El énfasis del atributo dialoguista de las estrategias de exigibilidad (dirigidas a los agentes municipales) y el uso estratégico del atributo confrontativo ya sea para proponer una estrategia de exigibilidad o de mediación

(dirigidas a actores no municipales) se corresponde con una adecuada interpretación de su mandato.

En este sentido, intentamos reformular para las Defensorías, las nociones de eficacia y eficiencia. La amplitud del mandato permite que en el diseño institucional se asigne una importante diversidad de competencias formales (que constituyen el repertorio de prácticas por medio de las cuales las Defensorías exigen rendición de cuentas). Al contar con esta abundante fuente de “recursos normativos” para ejecutar, se torna necesaria la evaluación de cuáles, cómo y cuándo deben utilizarse. En los casos estudiados, la eficiencia/ineficiencia respondió a la adecuación/inadecuación entre el uso de las competencias formales asignadas y el tipo de vínculo que se requería construir. En consecuencia, también la eficacia se vio favorecida por dicha adecuación. De esta manera, se intentó incorporar un aspecto cualitativo a las nociones antes referidas, ya que tal como observamos anteriormente, los problemas para la construcción de capacidades de las Defensorías no derivaron necesariamente de la falta o del mal uso de recursos financieros ni de la magnitud del aparato.

En cuarto lugar, la concepción relacional de la naturaleza de la rendición de cuentas, nos acercó a la constatación de que **la construcción de relaciones para exigir y rendir cuentas, no sólo depende del organismo que la genera sino también del grado de receptividad de los actores con los que interactúa.** En este sentido, incorporamos una nueva dimensión explicativa a través de la cual se abre la posibilidad de indagar en el modo en que otros actores, tanto municipales como no municipales, desarrollan sus propias capacidades para construir relaciones de rendición de cuentas. Por otra parte, al definir a las Defensorías como configuraciones de acciones y estrategias que influyen en los significados y modos de actuar de grupos políticos y sociales, podemos sugerir que necesariamente al constituirse como tales quedan atravesadas por otras configuraciones que las influyen, reconstituyéndolas en sus propios significados y modos de actuar.

Puntualmente es relevante destacar que las Defensorías son configuraciones que, al ser creadas, se insertan en otra configuración “temporalmente previa”: la municipalidad. Las trayectorias y dinámicas propias de las prácticas para rendir cuentas de la administración municipal pueden ser nuevos factores explicativos del grado de receptividad o resistencia que manifiestan los funcionarios, al vincularse con una estructura específicamente destinada a exigir que se rindan. Asimismo, se pudo observar la preeminencia, entre los funcionarios políticos, de dos concepciones diferentes sobre el rol de las Defensorías. Estas concepciones oscilan contradictoriamente entre la idea del “*Defensor como co-gestor*” y la idea del “*Defensor como cazador de funcionarios corruptos*”.

La baja receptividad de parte de los funcionarios se constató también en el uso de la información que generan las Defensorías en los Informes Anuales. Por un lado, se puso de manifiesto que la concepción de las Defensorías como colaboradoras de la gestión no logró llegar hasta los rincones más impermeables de la burocracia municipal, pero por otro lado, se expuso la necesidad de desarrollar capacidades técnicas para producir análisis y diagnósticos sobre el estado del aparato burocrático municipal, a partir de la información que la propia Defensoría recolecta.

En este sentido, fue posible mostrar que la circulación horizontal de información entre los Concejos Deliberantes, las Defensorías y los Ejecutivos, no tuvo el impulso necesario para que redundara en una mejora de los procesos de gestión municipal. Además de la desvalorización de la función de rendición de cuentas que en general se observó en ambos municipios, se evidenció la ausencia de reconocimiento de las agencias de accountability horizontal como productoras de información relevante. En este sentido, este estudio reveló que la información producida por las Defensorías no llegó a consolidarse como una herramienta útil para la toma de decisiones del Ejecutivo, ni para el ejercicio del control del Legislativo. Esto fue así, en los casos estudiados porque, las Defensorías elaboran informes anuales que son producto de la recolección rutinaria de datos y no de su problematización y análisis, con lo cual los Informes fueron ser largos y aburridos (en Vicente López), o breves e intrascendentes (en Gral. Pueyrredón). Tampoco las Administraciones Municipales le prestaron demasiada atención a los informes debido a que no se fomentó, en ningún momento, la incorporación de los informes como parte del instrumental de trabajo de los funcionarios. En el mismo sentido obraron los Concejos Deliberantes ya que tampoco se consideraron a los informes como insumo para la producción legislativa.

1. Tensión entre autonomía y capacidad relacional: la tipología de Defensorías del Pueblo.

A partir de las conclusiones generales y a la luz de la tipología de Defensorías del Pueblo, es posible asociar los atributos de los casos estudiados con las definiciones conceptuales de los tipos ideales. Recordemos que el tipo que representa una Defensoría tendiente a resolver la *tensión autonomía-capacidad relaciones*, es el tipo III, mientras que los otros (I, II, IV) representan las variantes en las cuales los atributos de la dimensión de la autonomía y de la dimensión de la capacidad para construir relaciones de rendición de cuentas, están ausentes o disminuidos.

La Defensoría del Vicente López puede ser considerada una Defensoría con atributos del tipo I (*DP inocua*) en combinación con otros que permiten sugerir una tendencia hacia la obtención de características del tipo III (*DP con autonomía enraizada*). Puntualmente, se evidenció que la incorporación de una cláusula de incompatibilidad política, repercutió en términos de legitimación directa de la decisión del Cuerpo Legislativo al nombrar a Defensor Titular y de legitimación indirecta de la persona del nuevo Titular. Por otra parte, el respeto del principio de unipersonalidad del cargo, incidió en términos de garantizar la jerarquía del Titular frente al Adjunto y al plantel de empleados. Otro de los componentes clave fue la existencia de garantías de autonomía para organizar sus recursos y estructuras. Estos factores explican el sólido nivel inicial de autonomía.

También fue posible constatar que estos elementos del diseño reflejaban la situación al interior del Concejo Deliberante, en la cual la incertidumbre política era tan baja que generó altas expectativas de cumplimiento de los acuerdos. A pesar de que no había peligro de perder el Ejecutivo, el partido de gobierno necesitaba sostener los acuerdos legislativos, pero también asegurarse que la nueva institución no tuviese una excesiva discrecionalidad para exigir. Fue así que encontró en la estricta rigurosidad con la cual se implementó el diseño, una forma de mantener al proceso de selección “bajo el control de las normas”.

Otro factor que explica el sólido nivel inicial de autonomía, fue la capacidad de iniciativa demostrada por los asesores legislativos durante la implementación del diseño de selección del Defensor. Esta actitud proactiva dejó traslucir dos cuestiones: a) que efectivamente el cuerpo de asesores legislativos poseía saberes específicos sobre los procedimientos que se necesitaban llevar a cabo para elegir una figura como la del Defensor del Pueblo, b) que las autoridades del Cuerpo permitieron que dichos saberes fuesen implementados. En otras palabras, si bien, el proceso administrativo y de fiscalización estuvo celosamente supervisado por la Presidencia del Concejo Deliberante, la presencia de tales conocimientos permitió que el cuerpo de asesores pudiese trabajar con relativa autonomía, ya que gozaban de la confianza de todos los bloques. Esto permitió que sus recomendaciones sobre los procedimientos necesarios fuesen consideradas

Asimismo, el principal rasgo del proceso de construcción de capacidades relacionales de esta Defensoría respondió no sólo a la adecuada identificación de qué tipo de estrategias eran necesarias para desarrollar cada tipo de capacidad relacional, sino también a la coherencia entre el desarrollo de dichas estrategias y la posibilidad “real” de ejercer las facultades que formalmente el diseño le adjudicó. Esto llevó a que, para el desarrollo de estrategias de exigibilidad, hubiera un predominio de las prácticas de investigación (pedidos de informes) y una evasiva deliberada del uso de medios confrontativos para vincularse con el municipio. Parafraseando a Rowat, podríamos decir que la Defensoría de Vicente López se propuso intentar “cazar” la mayor cantidad de “moscas” pidiendo informes sobre temas puntuales y de exiguuo alcance (aunque no necesariamente poco relevantes) en lugar de tratar de lograr la hazaña de “capturar leones” por medio de espinosas denuncias judiciales. En lo relativo a las estrategias de mediación, la Defensoría optó por ejecutar selectivamente prácticas de denuncia sin privarse de llevar a cabo prácticas de protección de derechos. Estas prácticas fueron muy fructíferas en términos de construcción de vínculos con actores estatales no municipales, pero no lo han sido en términos de impacto sobre la construcción de relaciones de mediación entre la sociedad civil y el gobierno local.

A pesar de que la autonomía de origen le brindó a la Defensoría una plataforma que llevó a que se lograra consolidar un importante nivel de autonomía burocrática, esta institución no logró, en la misma medida, desarrollar sus capacidades relacionales. Por un lado, pudo construir una estructura orgánica coherente, debido a que logró organizar las áreas de trabajo en función de las cuestiones que demandaba la sociedad y, además, porque contó la colaboración del municipio para reclutar personal (lo cual redundó en mejores condiciones para el desarrollo del talento intelectual necesario para exigir rendición de cuentas). Por otro lado, a pesar de que este alto nivel de coherencia interna ha tendido a sostenerse y, tal como mencionamos, ha incidido directamente en la posibilidad de implementar eficiente y eficazmente estrategias de exigibilidad y mediación, el desarrollo de la capacidad relacional, se vio afectado por las características de la relación que actualmente mantiene con el municipio. Del alto grado de reciprocidad manifestado por los funcionarios políticos durante los primeros años, con el tiempo se pasó a un vínculo un tanto más pasivo y distante. En este sentido, se ha observado la imposibilidad de ejercer prácticas que impliquen un mayor compromiso colaborativo de ambas partes, como por ejemplos prácticas de monitoreo de políticas públicas. Asimismo, en términos de capacidades de captación de información, aún no se han podido

consolidar las estrategias para vincularse con la sociedad civil, ya que, por ejemplo, no se ha salido de la preeminencia de la vigilancia intra-muros para pasar hacia la ejecución más sostenida de prácticas extra-muros.

Al respecto, sugerimos que en las condiciones actuales, la Defensoría sólo podría incrementar su autonomía si logra potenciar el vínculo con el municipio, tanto en términos de consolidar la proporción de respuestas exigidas (rendición de cuentas en sentido estricto) como en términos de mutua colaboración (rendición de cuentas en sentido amplio) a través de la sesión de parte del municipio de nuevos recursos que le permitan incrementar el talento intelectual colectivo en pro de la activación de nuevas prácticas. En la Figura C.1 se grafica la tendencia de la Defensoría del Vicente López.

Por su parte, la Defensoría de Gral. Pueyrredón puede ser considerada un típico caso con atributos de *Defensoría del Pueblo anulada* (Tipo II). La situación de empate al interior del Concejo Deliberante durante su gestación derivó en el impedimento de la incorporación de la cláusula de incompatibilidad política necesaria para garantizar la imparcialidad y para comenzar a construir la legitimidad de los Defensores. Asimismo, el mecanismo mixto de selección impidió que se respetase el principio de unipersonalidad del cargo. Estos dos elementos del diseño son frutos de la desconfianza, debido a que se establecieron como dispositivos de reaseguro para que a futuro los sectores políticos puedan tener algún tipo de incidencia en la Defensoría.

Específicamente, por la ausencia de la cláusula de incompatibilidad política y el establecimiento de los requisitos para ser Defensor en base a los requisitos para ser Concejal, se llegó a que los Concejales entendieran al Defensor del Pueblo casi como una figura equivalente. El diseño acordado, no establecía con claridad reglas que permitieran “diferenciar” al Defensor de un Concejal y, por lo tanto, pasó a ser considerado un “igual” como representante y como adversario.

El mecanismo mixto de selección generó que la decisión de elegir a los Defensores fuera una decisión compartida con la sociedad civil. Si bien hubo argumentos vinculados a la importancia de la participación ciudadana como forma de democratización, lo que se reflejan en el diseño formulado, es que en realidad la decisión se compartió porque el Concejo Deliberante no estaba en condiciones de tomarla por sí mismo. La situación de empate (generada por la incertidumbre política reinante) impidió el logro de un acuerdo que satisficiera a todas las partes y, la delegación de la decisión generó que se incorporaran nuevos actores (las entidades intermedias) quienes al ser representantes de diversos intereses sociales no contaban por igual con la misma legitimación social (algunas era muy reconocidas por su aporte para la comunidad, mientras o bien no gozaban de tal legitimación o eran prácticamente desconocidas).

La consecuencia directa de esto fue una triple deslegitimación: de la decisión del Concejo, de los tres Defensores Electos y de la figura del Defensor Titular. En primer lugar, la decisión quedó deslegitimada, porque la tomó un Concejo Deliberante aturdido por la incertidumbre política interna. En segundo lugar, los tres Defensores electos nacieron débilmente legitimados frente a los políticos y, fundamentalmente, frente a los funcionarios de carrera, porque su principal base de sostén había

quedado afuera del ámbito de la municipalidad, lo cual los convertía en “extraños al hábitat de los municipales”. Por último, la figura del Defensor Titular también nació deslegitimada, en este caso, frente a los Adjuntos debido a que los tres habían arribado a sus respectivos cargos luego de una “competencia” entre ellos y habían sido legitimados por el mismo procedimiento y los mismos actores. Esto sumado a que el Titular no contaba con herramientas para jerarquizar su autoridad, derivó en que la situación de empate (no resuelta en el Concejo Deliberante) se reprodujera al interior de la Defensoría. La paridad entre los tres Defensores llevó prácticamente a una anulación del desarrollo de las capacidades de las Defensoría.

Por otra parte, la ausencia de garantías de imparcialidad generaba una múltiple sospecha de cooptación de los Defensores por parte de diversos intereses políticos. No obstante, más allá de que haya habido (o no) intentos, no se puede afirmar estrictamente que hubo cooptación. Esto se debe, paradójicamente al escenario de empate antes mencionado. La imposibilidad de jerarquizar la autoridad del Titular (o de mantener la preeminencia de alguno los Adjuntos) generó una situación de “dispersión del poder” al interior de la Defensoría, en la que ningún Defensor podía tomar, por sí mismo, decisiones de peso. Esto se dio no tanto por impedimentos deliberados de parte de los restantes Defensores, sino porque la Defensoría no contaba con capacidades sólidas como para darle sostén a las decisiones tomadas. De alguna manera, la estructura tripartita terminó funcionando indirectamente como un mecanismo de veto, inhibiendo algunas de las acciones emprendidas individualmente por los Defensores, y evitando el desarrollo todas aquellas que tuvieran alguna pretensión de “beneficiar” a intereses externos. Es por esto que la Defensoría de Gral. Pueyrredón es un caso típico de *Defensoría Anulada* (no puede perseguir ningún tipo de objetivo ni interno ni externo) y por lo tanto no puede ser catalogada como *cooptada* (Tipo IV)

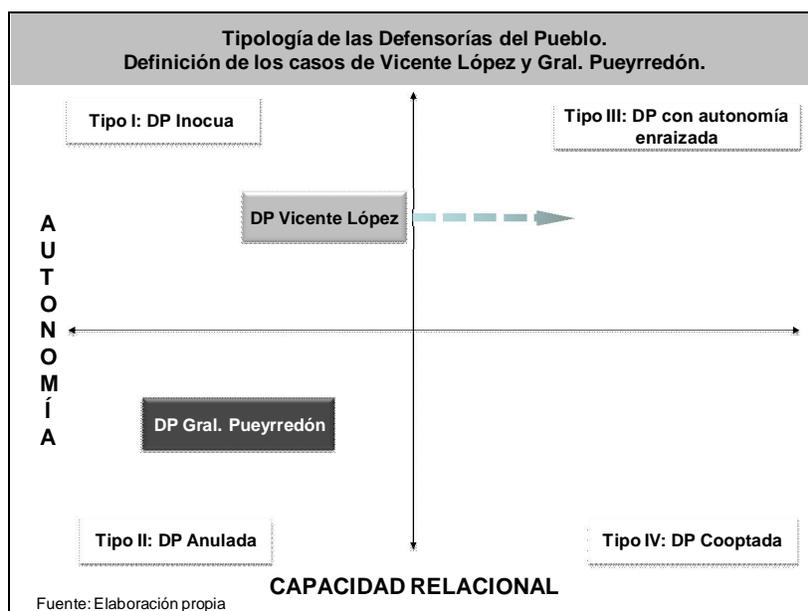
Puntualmente esta anulación se pudo observar en la dimensión burocrática. La Defensoría no logró desarrollar su estructura organizacional interna debido a que de hecho el trabajo se dividió en función de las actuaciones que cada Defensor decidía llevar a cabo. Tampoco contó con herramientas para desarrollar procesos de gestión de recursos humanos ni con legitimidad como para negociar recursos frente al Cuerpo Deliberativo. Por último, los anteriores componentes sumados al débil talento intelectual originario construido al nombrar a los Defensores, generó que el talento intelectual del conjunto de la Defensoría fuese el mínimo indispensable para sostener las tareas propias del núcleo operativo.

En cuanto la dimensión relacional, la necesidad urgente de legitimarse (lo cual suponía que había que demostrar la utilidad de la Defensoría y la presencia de los Defensores) llevó a que se decidiera tomar el camino más corto: la confrontación. Las denuncias judiciales contra el municipio permitieron dar a conocer a la institución de manera tan rápida como efímera. Por medio de ellas se pudo “mostrar” una imagen activa, de avanzada y avasallante contra “el poder”. Sin embargo, los resultados concretos no llegaron rápido ya que no se tuvo en cuenta que una vez que se apeló a justicia, el proceso salía de las manos de la Defensoría, para quedar “preso” de los tiempos del aparato judicial. Esto llevó también a que los funcionarios municipales asociaran el rol que debía cumplir la institución con el rol de un fiscal, lo cual desvirtuaba el sentido consociativo y colaborativo propio de la institución. Se prefirió intentar “cazar leones” por medio del desarrollo de estrategias ambiciosas en

términos de publicidad e impacto, en lugar de implementar estrategias que apuntaran a “matar algunas moscas”.

Por otra parte, el supuesto arraigo social de los Defensores que se había intentado garantizar por medio del mecanismo mixto de selección no pudo ser aprovechado como catalizador del desarrollo de las prácticas de protección de derechos debido a la debilidad institucional en términos burocráticos. La función de mediación entre sociedad civil y gobierno local no pudo consolidarse. En la Figura C.1 se puede observar la caracterización como *Defensoría Anulada* de la Defensoría del Gral. Pueyrredón.

Figura C.1



2. Algunas reflexiones para el desarrollo de una agenda de investigación sobre rendición de cuentas asignada en el nivel subnacional.

Las reflexiones que a continuación se presentan no pretenden saldar los interrogantes que la literatura especializada viene realizando hace varios años, sino más bien tienen por objetivo plantear algunas cuestiones puntuales evidenciadas a lo largo de este estudio. La intención es bosquejar algunas líneas de trabajo que permitan incorporar dimensiones analíticas aún no exploradas y profundizar en otras ya trazadas en la agenda de investigación.

Rendición de cuentas horizontal y “legisladores delegativos.”

Sin lugar a duda, los problemas de democratización del régimen político no pueden ser entendidos aisladamente de los problemas de burocratización del estado, ni viceversa. En efecto, es cierto que la baja calidad de los regímenes políticos afecta la calidad de las funciones estatales, y que estas deficiencias a su vez impactan negativamente en cualquier intento de llevar a cabo la siempre deseada reforma política. Esta mutua interrelación nos lleva a un problema que tiene implicancias

tanto teóricas como fácticas: ¿Por dónde empezar a abordarlo? ¿Cuál es la causa y cuál la consecuencia?

Debido a que el foco de este estudio se puso principalmente sobre las Defensorías del Pueblo en tanto estructuras burocráticas y configuraciones de acciones y estrategias, podríamos decir que el principal propósito de este estudio fue profundizar en la dimensión de los problemas de burocratización. Asimismo, atendiendo a la inherente interrelación entre democratización y burocratización, también nos propusimos incorporar al análisis la dimensión política de la génesis de las Defensorías. Puntualmente nos centramos en los problemas vinculados a la toma de decisiones de uno de los poderes del estado: el poder legislativo. Tal como plantea O'Donnell, los efectos más importantes en la práctica de las democracias, y más interesantes como tema de investigación, son aquellos a ser encontrados en las interacciones entre varios tipos de accountability. En tal sentido, este estudio pretendió acercar algunas definiciones que apuntaran a profundizar en la interacción entre la rendición de cuentas de balance y la rendición de cuentas asignada.

En general, la accountability horizontal puede ser considerada la expresión institucionalizada de la desconfianza. Así lo observa O'Donnell (2004:12) quien sostiene que la desconfianza hacia quién detenta el poder del estado, es compartida por las tres principales corrientes de pensamiento moderno: la democracia, el republicanismo y el liberalismo. Esta confluencia llevó a que se inventaran los tradicionales controles interinstitucionales (de balance) y los innovadores controles por mandato asignado. Si bien hemos tenido en cuenta este argumento en nuestras inferencias, podemos afirmar que la desconfianza no sólo es el motor para la génesis de las agencias de accountability horizontal, también puede llegar a ser la fuente de su destrucción o deterioro.

El análisis del comportamiento de los legisladores durante la gestación institucional de las Defensorías del Pueblo nos reveló que detrás de la creación de estas agencias, no necesariamente se encuentran concepciones arraigadas en el valor político de la rendición de cuentas, sino que pueden existir otras basadas en el interés instrumental que tienen los partidos políticos de que la institucionalización del control sea deficitaria. Lo que moviliza la creación de instituciones del tipo de las Defensorías no es, precisamente, la activación de la facultad de control horizontal que les cabe a los legisladores como miembros de las Legislaturas. Por el contrario, el interés está puesto en la posibilidad de que, si algún día el resultado de la competencia electoral les es favorable, se cuente con el reaseguro de que esos controles no puedan efectivizarse. Por lo tanto, la desconfianza deja de ser "creativa" para pasar a ser, en el mejor de los casos, restrictiva, ya que socava directamente la posibilidad de establecer consensos. Tal como expusimos en este estudio, esto particularmente se acentúa en contextos en donde la dinámica partidaria genera altos niveles de incertidumbre política (todos desconfían de todos).

Por otra parte, encontramos que esta concepción instrumental, que tienen los legisladores, sobre las agencias del tipo de las Defensorías, incentiva las concepciones delegativas del ejercicio del poder. Los legisladores, pertenecientes a una institución de accountability horizontal (como la Legislatura), para crear instituciones auxiliares de control horizontal (como las Defensorías), reproducen el patrón delegativo que rige el ejercicio habitual de su rol. En efecto, estos

“legisladores delegativos” no sólo buscan gestar instituciones de rendición de cuentas débiles con el fin de “aprovecharse” de tal debilidad en el futuro, sino que al gestarlas no conciben a estas agencias bajo otro formato que no sea aquel que permita el mantenimiento del ejercicio del poder delegativo.

En los dos casos estudiados, esta concepción delegativa del ejercicio del poder ha sido indiscutida. En Vicente López, la presencia durante más de 30 años del mismo intendente, casi llegó a la obnubilación de toda posibilidad del futuro del municipio bajo otro liderazgo. En Gral. Pueyrredón, si bien el partido radical estuvo la mayoría de los períodos en el poder, no logró el alineamiento bajo un liderazgo tan duradero como en Vicente López. La experiencia de haber perdido muy tempranamente el dominio del Ejecutivo Local (no habían pasado ni siquiera diez años del regreso a la democracia) y las sucesivas alternancias entre sus líderes en el cargo de intendente, configuró un escenario en que el peligro latente de fragmentación del espacio radical, impidió la posibilidad de pensar un vínculo más “horizontal” con el Cuerpo Deliberativo. De ahí que el mantenimiento de un vínculo delegativo haya resultado el mejor resguardo para la permanencia en el poder.

Los “legisladores delegativos” tanto en uno como en otro municipio sostuvieron la concepción delegativa del poder, aunque en Gral. Pueyrredón la inestabilidad (producida por las altas expectativas de alternancia en el Ejecutivo local) incentivó las expectativas de transformación de la composición de la cámara. Esto significó que a la hora de tomar las decisiones sobre el diseño institucional de la Defensoría, el logro del consenso fuera más arduo. En Vicente López, la presencia del caudillo radical en la intendencia no deja dudar sobre la caracterización delegativa del ejercicio del poder. Sin embargo, cuando se presentó la primera coyuntura en la cual se intentó cuestionar su hegemonía, la estabilidad producida por las bajas expectativas de alternancia, generó un clima más permeable para la incorporación de una agencia de rendición de cuentas.

La dimensión burocrática de las Legislaturas.

En cuanto a la función administrativa de las Legislaturas, se pudo constatar que, tanto el modo en que los asesores legislativos llevaron a cabo sus funciones como el margen de maniobra que las autoridades políticas del Cuerpo les concedieron para que puedan desarrollarlas, incidieron directamente sobre el resultado del proceso de gestación institucional. Este hallazgo nos permite abrir la agenda de investigación al ampliar las explicaciones que hasta ahora se han brindado para dar cuenta de la relación entre los problemas de burocratización del estado en los de democratización del régimen político. Puntualmente, se logró destacar la importancia de una dimensión hasta ahora no abordada por la literatura especializada: la dimensión de los problemas de fortalecimiento institucional de la burocracia legislativa.

También en la futura agenda de investigación, puede ingresar el estudio de las formas de articulación existentes entre los Tribunales de Cuentas y Ministerios Públicos, y los Poderes del Estado. Consideramos que el marco analítico presentado en esta tesis, puede ser una herramienta útil para el estudio del desempeño de estos organismos, no sólo desde una mirada de sus capacidades burocráticas sino también a partir de la indagación en el proceso de gestación institucional o de reelección de sus autoridades. A pesar de compartir con las Defensorías el atributo

de ser agencias de rendición de cuentas horizontal, ambas instituciones presentan importantes diferencias respecto de su misión, procedimientos y desarrollo de capacidades burocráticas y relacionales. En principio, cabe mencionar como diferencias, que poseen la facultad de establecer sanciones ante los comportamientos detectados como irregulares, y que suelen requerir capacidades técnicas altamente especializadas (en materia contable y jurídica). Por este motivo sería interesante desarrollar líneas de investigación que, atendiendo a la especificidad de sus respectivos mandatos, se orienten a la producción de algunas explicaciones sobre su actual funcionamiento.

Autonomía y rendición de cuentas en el nivel municipal.

El haber analizado Defensorías del nivel municipal también nos lleva a reflexionar sobre los incentivos para el ejercicio de la rendición de cuentas en los municipios. En el caso específico de la provincia de Buenos Aires, la dinámica política local no se puede entender sin tener en cuenta que la política y la administración municipal están fuertemente atravesadas por los impulsos nacionalizadores y provincializadores del juego político-partidario. Esto genera, por un lado, una paradójica y compleja situación en la que los intendentes cuentan con amplias posibilidades para ejercer discrecionalmente sus facultades ejecutivas, pero también están fuertemente constreñidos por las limitaciones a la autonomía local (fiscal, política y administrativa). Los intendentes dominan adentro, pero son extremadamente vulnerables hacia fuera. Pero otro lado también genera impactos en la dinámica interna de los Deliberativos, ya que las dinámicas antes mencionadas trascendieron a las relaciones entre el Ejecutivo y el Cuerpo Deliberativo, las cuales en ocasiones quedan, dominadas por una concepción política estrechamente ligada al uso hegemónico del poder. Asimismo, la ineficacia para generar consensos, sumada a la atomización de la representación, minan las expectativas de logro de acuerdos sobre los asuntos de la agenda legislativa, incluidos aquellos que se vinculan con la rendición de cuentas.

En este sentido, al abordar los problemas existentes para construir instituciones de rendición de cuentas autónomas, esta tesis indirectamente invita a problematizar la construcción de autonomía de las instituciones municipales en general. Por ejemplo, en el caso bonaerense, la imposibilidad de ubicar a las Defensorías bajo una jurisdicción presupuestaria independiente genera que, desde el punto de vista financiero, estas agencias se encuentren potencialmente limitadas. En el mismo sentido, los topes al gasto correspondiente al Departamento Deliberativo, funcionan como incentivos negativos para que las Presidencias del Cuerpo destinen fondos a un organismo que necesariamente debe ser autónomo. Más aún, si se tiene en cuenta que el sistema político local tiende a que tanto el Ejecutivo y el Legislativo sean encabezados por el mismo color político, es muy poco probable que existan incentivos para dotar de recursos económicos a un organismo cuya función, es nada más y nada menos, que el control del poder político municipal.

En la actualidad, el principal mecanismo de rendición de cuentas de los funcionarios municipales, no es parte de la estructura municipal, sino que se encuentra en la órbita provincial. Es el Tribunal de Cuentas, el que lleva a cabo la función de auditoría y fiscalización, pero sólo en materia jurídica y contable. En este sentido, cabe destacar que: 1) la posibilidad de que los municipios se den para sí

sus propios organismos de accountability horizontal, implica de alguna manera, un fortalecimiento de su autonomía y de su capacidad para auto-determinarse; 2) la creación de Defensorías del Pueblo abre la posibilidad de que se rinda cuentas sobre nuevas materias (v.g. derechos humanos, calidad de la gestión) que hoy por hoy no son abordadas por el Tribunal de Cuentas Provincial; y 3) su creación puede redundar en un fortalecimiento de estas instituciones, ya que podría descongestionar alguna de sus tareas.

La dimensión socio-cultural de la rendición de cuentas.

A partir de la indagación en las concepciones que sustentan el ejercicio de la rendición de cuentas, también podemos sugerir algunas reflexiones sobre la dimensión socio-cultural de su ejercicio. En primer lugar, la evidencia empírica nos reveló que el universo significativo que los actores sociales y políticos construyen sobre la noción de “rendición de cuentas” es por lo menos diverso. Nuestra inmersión en el campo durante varias semanas, nos permitió percibir tres cuestiones:

- La primera tiene que ver con la amplitud del espectro de significados existente sobre este término, que se extiende, desde una concepción estrictamente legalista de la rendición de cuentas hasta una concepción ultra-delegativa que roza el extremo de anulación del propio concepto.
- La segunda cuestión tiene que ver con que estos significados coexisten, tanto al interior de los universos de representaciones de los funcionarios del ejecutivo como en los de los funcionarios de las propias Defensorías.
- La tercera cuestión es que, en ocasiones, percibimos que el valor de exigir y rendir cuentas está prácticamente ausente de los significados que componen la noción de ciudadanía de algunos miembros de la comunidad entrevistados.

Evidenciamos estas cuestiones cuando interrogamos directamente sobre el concepto de rendición de cuenta o, indirectamente, sobre el rol de las Defensorías. Para la sorpresa de esta investigadora, quien esperaba respuestas que se aproximaran a lo que describe la literatura, no en pocos casos, los significados expresados por los entrevistados colisionaron con el universo significativo que en general presentan los estudios sobre el tema. Esto nos llevó a tratar de reflexionar sobre las posibles interacciones que las instituciones del tipo de las Defensorías del Pueblo pueden generar con su entorno. Sin pretender saldar esta cuestión en lo inmediato, y con el fin de abrir a futuro, otra posible dimensión explicativa, podemos preguntarnos ¿por qué pensar que en ciertos contextos sociales donde el valor “del ejercicio de la rendición de cuentas” aparece muy difuso o casi ausente, puede ser posible el funcionamiento de una agencia de accountability horizontal? Específicamente nos preguntamos ¿Qué condiciones contextuales favorecen su gestación, y cuáles potencian o inviabilizan su funcionamiento? Mi intención no es manifestar categóricamente la incongruencia de las Defensorías respecto de sus contextos. La permanente expansión de este instituto a lo largo de nuestro país durante los últimos 25 años, no me permitiría bajo ningún concepto, expresarme en tal sentido. Por el contrario, en parte el objetivo de este trabajo fue general algunos indicios acerca de por qué surgen las Defensorías del Pueblo.

Aunque en este estudio, no profundizamos en la dimensión sociológica del fenómeno, a partir de los hallazgos encontrados, es posible intuir que la indagación

en la composición social de la población abre una nueva dimensión a explorar, tanto para comprender las representaciones sociales que estimulan demandas vinculadas a cuestiones sobre control y accountability, como su articulación con el modo en que el estado decide procesar tales demandas.

Argumentamos lo anterior, en primer lugar, porque pudimos constatar que el valor de “exigir y rendir cuentas” o el principio de autonomía o imparcialidad de las agencias de accountability horizontal, (como otras representaciones sociales) es una construcción colectiva, y no un atributo a priori, ni de los individuos ni de las instituciones. Tal como se observó en los casos estudiados, la autonomía de la Defensoría fue el resultado de un determinado contexto de gestación, cargado no sólo de expectativas y ambiciones, sino también de principios y valores sobre lo que se esperaba que la Defensoría “debía ser y hacer” y sobre lo que el Ejecutivo “debía ser y hacer” frente a ella. Estos principios y valores emergieron a partir de las tensiones propias de la construcción de la agenda legislativa, en tanto parte de la agenda estatal. Por otra parte, este “deber ser” presente en las instituciones de gobierno no es otra cosa que las representaciones sociales que sostienen los modos de ejercicio del poder. En este sentido, entendemos que la autonomía en tanto principio regulador de la acción de la Defensoría, es un valor construido socialmente por los legisladores, que se incorpora a la agenda estatal a partir de las condiciones de su contexto social y político, y que conserva el germen del desarrollo posterior del organismo.

En segundo lugar, de acuerdo a los casos estudiados, es posible sugerir que la existencia en las localidades, de una importante porción de la población con atributos socio-económicos que permiten inferir su pertenencia a sectores medios, favorecería que los *issues* sobre rendición de cuentas puedan ser introducidos en la agenda legislativa. Por otra parte, otro factor que podría explicar esto, es el grado de homogeneidad/heterogeneidad socio-económica de la población. En contextos donde está presente la primera condición, y donde el nivel de heterogeneidad socio-económica tiende a reducirse, también sería probable, la incorporación en la agenda legislativa de esta cuestión. Los casos estudiados también muestran estas condiciones, ya que, en ambos existe una buena porción de la población de sectores medios, pero en aquel en el cual la Defensoría tuvo un mejor proceso de gestación (Vicente López), la heterogeneidad socio-económica tiende a ser reducida. Por el contrario en el caso en el cual Defensoría se gestó en condiciones conflictivas (Gral. Pueyrredón), la heterogeneidad socio-económica tiende a ser mayor. Esta relación se observa, porque se puede inferir que la composición del Cuerpo Legislativo reproduciría la composición socio-económica de la población.

Mecanismos de rendición de cuentas por control social: entre la representación y la participación.

Las demandas de protección de derechos que se sostienen en el principio de *participación ciudadana directa*, muchas veces entran en colisión con los principios *representativos* que suelen regir a los mecanismos por medio de los cuales, el estado se responsabiliza y responde a tales demandas. Al respecto cabe reflexionar sobre varias cuestiones. Primero, no toda demanda o acercamiento de la ciudadanía hacia el estado puede ser catalogada como participativa. Segundo, si bien es cierto que toda acción participativa busca obtener una respuesta de parte de los

funcionarios que demuestre algún grado de compromiso explícito, no toda acción participativa puede ser entendida como una acción de control social del gobierno. Sin embargo, sí es posible afirmar que toda acción de control social del gobierno supone la participación de la ciudadanía (individual o colectivamente). Por otra parte, tampoco es posible decir que toda acción del estado que se dirija a los ciudadanos sea una forma de responsabilización, ni que toda forma de responsabilización del estado ante la ciudadanía, implique el desarrollo de los mismos mecanismos para incorporar sus demandas.

En este sentido, es posible afirmar que la creación de un mecanismo de rendición de cuentas por control social, requiere de la identificación tanto de los contenidos de las demandas ciudadanas como del modo socialmente predominante de manifestarlas. Por otra parte, de acuerdo a nuestra definición los mecanismos de responsabilización por rendición de cuentas son creados para cumplir sólo cuatro funciones (pedir información; denunciar; supervisar; vigilar o monitorear; y promoción de la sanción). Teniendo en cuenta estos factores, cabe afirmar que uno de los principales problemas observados durante la génesis institucional fue la colisión entre los principios representativos propios de las Defensorías (como mediadores frente a la sociedad civil) y los principios participativos de inclusión de la ciudadanía a la política pública.

En el nivel municipal, la tendencia a innovar fomentando la participación ciudadana, ha sido frondosa pero no siempre prolífica. Si bien existe un rico repertorio de experiencias interesantísimas y exitosas desarrollados en municipios innovadores, también son abundantes las experiencias que no llegaron a buen puerto. En general algunas se basaron en concepciones, a veces instrumentales (Caminotti, 2007) o idealizadas, de los beneficios de la participación. En este sentido, el dilema que se le presenta a los gobernantes municipales es cuándo y cómo incorporar a la ciudadanía.

En particular, consideramos que, en el caso de los mecanismos de rendición de cuentas, los principales límites de la participación social, radican en la propia naturaleza de los mecanismos. Cuando se diseña un organismo como la Defensoría, es muy complicado reducir el principio representativo bajo el principio participativo, sin que haya consecuencias restrictivas para la institución. Si bien ambos principios pueden existir en una misma institución, para que la coexistencia no derive en contradicción, se requiere de un diseño institucional demasiado complejo. A su vez, para elaborarlo, se precisan asesores legislativos altamente capacitados y legisladores muy propensos a acordar. En este sentido, cabe preguntarse si en lugar de crear “híbridos”, no hay otras salidas más viables y ya testeadas que puedan satisfacer ambos principios, sin que llegaran a que entren en colisión. Por otra parte, la representación que ejerce la Defensoría es no es equivalente a la representación política que ejercen los concejales o el intendente, sino, como ya hemos mencionado, se trata de una mediación. Por este motivo, cabe sugerir que la participación ciudadana directa, ya sea en la gestación como en el funcionamiento, no necesariamente potenciará un mejor desempeño del organismo.

3. Propuestas y recomendaciones de política.

Finalmente, consideramos que este estudio puede aproximar algunas propuestas y recomendaciones de política tanto para funcionarios permanentes de la administración pública como para funcionarios políticos y legisladores.

Recomendaciones para instalar la cuestión de la creación de la Defensoría del Pueblo en la agenda legislativa:

- Evaluar el contexto social y cultural: preguntarse por el contenido de las demandas sociales predominantes y evaluar si la Defensoría es la mejor opción institucional para abordar tales demandas.
- Identificar los actores de la comunidad que podrían colaborar con los estímulos para la introducción de la cuestión de la Defensoría del Pueblo en la agenda legislativa.
- Evaluar el corto y largo plazo: es importante aprovechar las ventanas de oportunidad que presentan las coyunturas legislativas en lo inmediato.
- Evaluar el peso político de partidos que puedan sostener la cuestión: el crecimiento de partidos políticos programáticos respecto de las issues de rendición de cuentas favorece la creación de agencias de accountability horizontal.
- Evaluar el grado de pluralismo de la Legislatura: un contexto de alta dispersión de poder al interior de la Legislatura puede ser dañino para la etapa inicial de la institución y su consolidación (o el desarrollo de sus capacidades).
- Evaluar las expectativas de alternancia en el Ejecutivo: un contexto de altas expectativas de alternancia inhibe los acuerdos para crear una institución autónoma.
- Anticiparse a los momentos de cambio en la composición de la cámara: si hay expectativa de pérdida de bancas del partido de gobierno, para la oposición es conveniente profundizar las negociaciones antes del cambio, ya que este funcionará como un incentivo para acelerar la creación de las agencias.
- Anticiparse a los momentos de cambio en la composición de la cámara: si hay expectativas de crecimiento de algún partido opositor, para el partido de gobierno es conveniente acceder a negociar, de modo de aprovechar la fortaleza del presente.

Recomendaciones ligadas a la formulación e implementación del diseño institucional:

- Establecer con claridad las funciones de las Defensorías: por lo menos, deben mencionarse las cuatro funciones básicas (investigar, denunciar, supervisar y promover derechos).
- Indicar con claridad todos los potenciales agentes de control, ya sean dependencias de la administración central del municipio, de la administración descentralizada, servicios públicos privatizados y otras concesiones.
- Incorporar una cláusula en la que se especifique el tipo de sanción que la administración pública municipal impondrá al funcionario que no responda las peticiones de la Defensoría.
- Evitar la delegación en otra institución (v.g Poder Judicial, Tribunal de Cuentas) de la facultad de sancionar a los funcionarios que no respondan las peticiones de la Defensoría. El Ejecutivo debe hacerse cargo de esta tarea.

- Establecer plazos de respuesta: se recomienda un mínimo de 30 días corridos.
- Establecer un régimen de requisitos e incompatibilidades único para la figura: evitar las equivalencias con otros cargos (v.g. concejal, juez de paz) porque se puede prestar a confusiones respecto de sus competencias.
- Establecer mínimamente como requisitos para el cargo de Defensor del Pueblo los siguientes aspectos: a) Poseer la ciudadanía natural en ejercicio, o legal después de cinco (5) años de obtenida, b) Poseer residencia inmediata anterior de un (5) años dentro del territorio del municipio, c) Tener como mínimo (treinta) 30 años de edad, d) Tener antecedentes en el campo de la protección de los derechos e intereses ciudadanos.
- Cumplir con el control de los requisitos para acceder al cargo de Defensor Titular.
- Cumplir el régimen de incompatibilidades: el control del régimen de incompatibilidades (laboral, sindical, partidaria) es imprescindible para garantizar la imparcialidad del Defensor Titular.
- Incorporar una clausula de incompatibilidad política: declarar incompatible con el cargo, la participación del Defensor Titular en actividades partidarias por un período que se extienda más allá de su mandato.
- Inhibir al Defensor Titular saliente, de competir por cargos electivos del nivel municipal durante, al menos, dos procesos electorales (o un período similar) desarrollados luego de haber dejado el cargo. Los beneficios de ser Defensor son muchos, los costos también.

Recomendaciones para la selección del perfil del Defensor.

- Diseñar un Manual del Puesto y Perfil del Defensor Titular, en el que la Comisión Extraordinaria especifique las competencias éticas, técnico-profesionales, y socio-ambientales necesarias para el ejercicio del cargo.
- Elegir un Defensor con un perfil en el cual estén equilibradas estas competencias.
- Recordar que los saberes técnicos, escolarizados y profesionalizados no sólo brindan la base del desarrollo del talento intelectual de la Defensoría, sino también legitiman a la institución frente al aparato burocrático.
- Recordar la importancia de los saberes en materia de asuntos municipales: ya sea en derecho público municipal, conocimiento de los procedimientos y dinámicas de la administración municipal, conocimiento del territorio y de la realidad social local.
- Priorizar perfiles en los cuales predominan competencias éticas o socio-ambientales, sólo en el caso de que estas competencias legitimen extraordinariamente al candidato. Tales competencias deben legítimarlo frente a la comunidad, pero sobre todo frente a la administración municipal.
- Acordar una terna de candidatos para facilitar y mejor la toma de decisiones al interior de la Comisión Extraordinaria.
- Realizar una entrevista personal a los ternados, recordando que se trata de una entrevista para ocupar un cargo de funcionario público y no una entrevista a un candidato político. Se debe orientar a que los postulantes destaquen sus atributos personales y no a que presenten “promesas” de gestión.

Recomendaciones para la implementación del mecanismo de selección del Defensor Titular:

- Diseñar un mecanismo de selección que no deje dudas sobre la unipersonalidad del cargo del Defensor del Pueblo Titular.
- Evitar diseños complejos del mecanismo de selección: cuanto más complejo, se necesitarán reglas más detalladas y más previsibles. Esto requiere un cuerpo de asesores legislativos altamente especializado en la materia.
- Delegar las funciones administrativas del proceso de selección a un cuerpo de asesores legislativos, extra-partidarios, que se aboquen especialmente a la tarea del control de legalidad.
- Crear una Comisión Extraordinaria para la elección del Defensor Titular, compuesta por cada uno de los bloques que conformen el Cuerpo Legislativo al momento de la selección.
- Establecer mayorías especiales para la elección del Defensor Titular en el Pleno: se recomienda 2/3 de los miembros del Cuerpo Legislativo.
- Incorporar a la ciudadanía por medio de un mecanismos que no se contrapongan con la “naturaleza representativa” de la Defensoría. Recordar que no es una institución de democracia directa, ni necesariamente debe ser participativa.
- Establecer un porcentaje de la partida destinada al financiamiento de la publicidad oficial para publicitar la elección del Defensor Titular, por lo menos, con una frecuencia diaria durante un mes, tanto en medios de comunicación gráficos, audiovisuales y virtuales que se encuentren en el ámbito local.
- Abrir la convocatoria para impugnaciones: sobre todo cuando es el Cuerpo Legislativo el que nombra y decide a la vez.
- Cumplir con todos los pasos, controles y certificaciones que el diseño establece para implementar el mecanismo de selección, independientemente de su formato.
- Evitar que los nominados al cargo sean miembros del Cuerpo (de la primera minoría) o sean candidatos a concejales que no accedieron a una banca en la última elección inmediata (v.g. como “premio consuelo”). La selección del Defensor Titular es un momento político que debería buscarse evitar politizar.
- Recordar que el Defensor del Pueblo no es un representante del Cuerpo Legislativo, ni un delegado directo del pueblo, sino una institución independiente y autónoma que puede brindarle colaboración para el control horizontal sobre el Ejecutivo.
- Controlar la legalidad de la entidades intermedias (si es que participan): cuanto mayor el nivel de decisión que se les delega a estas entidades, mayores deben ser los controles. Es imprescindible, por lo menos, que se controle su legalidad, por medio de la presentación de los balances y libros de los últimos tres años y de la certificación de su personería jurídica.
- Moderar las expectativas respecto de la participación ciudadana en la selección del Defensor Titular: la participación *per se* no garantiza autonomía, ni imparcialidad, ni horizontalidad ni democratización del proceso.
- Innovar mucho, no siempre significa mejorar mucho.

Recomendaciones para la formulación e implementación del diseño en materia de autonomía para organizar la estructura interna y los recursos de la Defensoría.

- Facultar al Defensor Titular para que, por lo menos, nomine a su Adjunto: a pesar de que el Cuerpo Legislativo tendrá la facultad su designación formal, se recomienda enfáticamente que el Defensor Titular tenga voz en esta selección.
- Evitar que el mecanismo de nominación y designación del Defensor Adjunto cuestione la unipersonalidad y la jerarquía del cargo del Defensor Titular.
- Por tratarse de instituciones de reducida escala, se considera que no es necesario que se le asigne más que un cargo de Defensor Adjunto.
- Establecer como reglas equivalentes para la nominación del Adjunto (más allá de quien lo designe) los criterios establecidos en el Manual del Puesto y Perfil del Defensor Titular.
- Establecer como única regla extraordinaria que el Defensor Adjunto tenga el título de abogado, sólo en el caso de que el Titular no lo tenga.
- Facultar al Defensor Titular para que seleccione, reclute, y administre a su personal.
- Facultar al Defensor Titular para que diseñe el Reglamento y Estructura Organizacional Interna de la institución.
- Asegurar la declaración de legalidad del Reglamento: en caso de que la norma indique que para que obtenga status legal, el Cuerpo Legislativo debe aprobarlo, se recomienda no demorar esta declaración.
- Facultar al Defensor Titular para que elabore su propio presupuesto.
- Crear una nueva jurisdicción presupuestaria para la Defensoría, diferente a la del Departamento Ejecutivo y Deliberativo. En el caso de que el régimen municipal no lo prevea, se recomienda ubicar su partida presupuestaria bajo la órbita del Departamento Deliberativo.

Recomendaciones para el desarrollo de las capacidades burocráticas de la Defensoría.

- Diseñar un Manual de Puestos y Perfiles para cubrir los principales cargos.
- Reclutar empleados para cubrir siete puestos básicos: secretaría general, auxiliar para atención al público, profesional para el tratamiento de asuntos municipales, profesional para el abordaje de problemáticas sobre derechos humanos, profesional de la comunicación, asesor letrado, profesional analista de políticas públicas locales.
- Reclutar empleados priorizando competencias técnico-profesionales acordes a su puesto, pero que en general, demuestren conocimientos de asuntos municipales (inspecciones, planeamiento urbano, tasas municipales, espacio público, derecho municipal, etc.), conocimientos en materia de problemáticas de derechos humanos (salud, abordaje territorial, educación para la democracia, etc.), conocimientos básicos de informática y experiencia en cargos similares.
- Reclutar empleados priorizando competencias éticas y actitudinales, como por ejemplo, valoración de los Derechos Humanos, compromiso con los ideales de la democracia, solidaridad y convivencia social, rol activo la promoción de derechos, orientación al trabajo en equipo.

- Conformar una estructura organizacional en la que se tengan en cuenta los siete puestos básicos necesarios para el funcionamiento de la Defensoría, que establezca con claridad las funciones de cada área de trabajo y que viabilice el trabajo en equipo y la coordinación inter-áreas.
- Evitar que la Defensoría tenga un aparato con una magnitud menor a siete empleados y dos Defensores. Obviamente, una mayor magnitud del aparato favorecería su funcionamiento.
- Incrementar la magnitud del aparato a medida que se amplían las tareas y según el volumen de las demandas.
- Programar sistemáticamente actividades de capacitación para los empleados de acuerdo a su puesto. Si no es posible, incentivar y colaborar para que se capaciten por cuenta propia.
- Programar actividades de capacitación vinculadas a las tareas y funciones de los empleados pero también actividades que estén directamente vinculadas con la defensa y protección de Derechos Humanos e Intereses Ciudadanos.
- Reclutar empleados municipales, por medio de pases o comisiones, evita los problemas vinculados a la poca capacidad, que en general, tienen los Defensores Titulares de establecer autónomamente las compensaciones salariales.
- Reclutar empleados municipales, por medio de pases o comisiones, favorece la permanencia en el cargo de los empleados.
- Establecer mecanismos propios, claros y objetivos para la promoción de los empleados, incluso aunque no se formalicen.

Recomendaciones para el fortalecimiento de las capacidades relacionales de las Defensorías del Pueblo:

- Formular un Plan de Trabajo, en el que se establezcan objetivos, metas o líneas de trabajo.
- Formular el Plan de Trabajo, de acuerdo a la antigüedad de la Defensoría: si es muy joven se recomienda formular un plan anual o bianual, y establecer líneas generales de trabajo. Si es una Defensoría más experimentada, el plan puede ser plurianual y los objetivos más precisos.
- Prepararse para trabajar “por ensayo y error”: si se trata de una Defensoría joven, se recomienda evitar tratar de abordar todas las competencias (son amplias y muchas). Mejor desarrollar dos o tres líneas de trabajo.
- Evaluar el contexto social, político, institucional, con el fin de identificar actores clave para generar vínculos.
- Adecuar las competencias formales, a las competencias reales: evaluar el estado de las capacidades burocráticas (con qué estructuras y recursos se cuenta para trabajar).
- Desarrollar estrategias de captación de información, de acuerdo a la antigüedad de la Defensoría: si se trata de una Defensoría joven, se recomienda fortalecer la recepción de quejas intra-muros y comenzar a tender algunos vínculos con las entidades e intermedias. Si se trata de una Defensoría más experimentada, se sugiere fortalecer las prácticas de captación de información extramuros.
- Formular un cronograma de actividades extramuros: tratar de organizar y sistematiza las reuniones con vecinos y las receptorías barriales.

- Recordar que el incremento de la captación de demandas, no necesariamente, es sinónimo de una mejor captación de información.
- Fortalecer las prácticas de investigación basadas en los pedidos de informes a los agentes municipales, sobre todo si se trata de una Defensoría joven.
- Agotar todas las vías dialoguistas, formales e informales, antes de tomar la decisión de confrontar con el municipio, ya sea por medio de una denuncia pública o judicial.
- Proponer acciones de monitoreo de políticas públicas o de relevamiento de información municipal, sobre todo si se trata de una Defensoría experimentada y ya legitimada en la localidad. Si se trata de una Defensoría joven, no se recomienda hacerlo muy tempranamente.
- Construir legitimación social a través de prácticas de promoción de derechos, o de prácticas de denuncia frente a organismos no municipales.
- Evitar poner todas las energías en las de prácticas de promoción de derechos, o de prácticas de denuncia contra organismos no municipales, descuidando las prácticas de exigibilidad dirigidas hacia el municipio.
- Intentar comunicarse con los demandantes luego de finalizada la actuación, por más que no sea positiva la respuesta.

Recomendaciones para el fortalecimiento de la producción de información de la Defensoría:

- Producir información relevante tanto para la administración municipal como para la Defensoría.
- Recordar que el Informe Anual no sólo es un dispositivo para rendir cuentas frente al Concejo Deliberante, también es una herramienta de gestión.
- Evitar que el Informe Anual sea un mero catálogo de las actuaciones iniciadas.
- El Informe Anual no sólo debe presentar la información, también debe contener análisis descriptivos de la información y análisis explicativos, diagnósticos, o comparativos respecto del año anterior.
- Registrar los casos relevantes a medida que se van abordando: el registro de cada caso no necesariamente debe ser extenso ni elaborado. Esto facilitará luego la elaboración del Informe Anual.
- Registrar estadísticas sobre: cantidad de personas atendidas (expedientes); cantidad de actuaciones iniciadas, cantidad de resoluciones emitidas, y cantidad de personas a las cuales se les comunicó el resultado de las actuaciones.
- Calcular en base a los datos anteriores: el volumen bruto de información, es decir, el total de personas atendidas (cantidad expedientes abiertos); el volumen neto de información (cantidad de actuaciones) como medida de la cantidad de quejas que derivan en actuaciones porque se enmarcan en las competencias de la Defensoría; y la relación entre el volumen neto y el volumen bruto.
- Registrar estadísticas que permitan caracterizar a la población demandante: edad, sexo, lugar de residencia, composición del hogar, nivel de instrucción.
- Registrar estadísticas que permitan caracterizar a las entidades intermedias con las cuales se vincula la Defensoría: antigüedad, domicilio, responsable, tipo de demanda realizada.
- Elaborar formas de registro de los datos de la población demandante que permitan guardar el anonimato y confidencialidad de las personas.

- Registrar datos que permitan caracterizar a las oficinas municipales con las que se vincula la Defensoría: ubicación de la oficina en la estructura municipal, cargo del funcionario que responde, cantidad de tiempo en responder, cantidad reiteraciones de los pedidos, cantidad de pedidos respondidos que se ocuparon de la queja, cantidad de recomendaciones que fueron aceptadas por los organismos.
- Registrar datos que permitan caracterizar a las oficinas no municipales con las que se vincula la Defensoría: utilizar indicadores similares a los anteriores.
- Elaborar el Informe Anual en base a la información registrada (casos relevantes, captación de información, población demandante, entidades intermedias, oficinas municipales demandadas).

BIBLIOGRAFÍA

Abal Medina, J. M. (2003). Análisis comparado del desempeño institucional de tres gobiernos locales: una propuesta metodológica. *Desarrollo Económico*, 43(169), 135–157.

Abal Medina, J. M. (2006). *Los senderos de la nueva izquierda partidaria*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Abedin, N. (2004). What Should Be the Primary Focus of the Ombudsman Institution? Protecting Human Rights and Redressing Public Grievances versus Fighting Corruption: Emphasis on South Asia and the Commonwealth Caribbean. En Reif, L. C., *The international ombudsman yearbook* (Vol. 8, pp. 150–169). Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Pub. Recuperado de <http://site.ebrary.com/id/10270715>

Abedin, N. (2011). Conceptual and functional diversity of the ombudsman institution: A classification. *Adm. Soc. Administration and Society*, 43(8), 896–929.

Abramovich, V., & Pautassi, L. (2006). Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos. *Seminario Los Derechos Humanos y las Políticas públicas para enfrentar la pobreza y la Desigualdad*. Tres de Febrero: UNESCO-Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Abrucio, S. (2000). Responsabilización por competencia administrada. En Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Consejo Científico. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. (pp. 209-230). Buenos Aires: EUDEBA-CLAD.

Acuña, C. (2002). La dinámica político-institucional de la reforma judicial en Argentina. Presentado en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.

Acuña, C., & Alonso, G. (2003). La Reforma Judicial en América Latina: Un estudio político-institucional de las reformas judiciales en Argentina, Brasil, Chile y México. Departamento de Humanidades Universidad de San Andrés. Recuperado de <https://www.udesa.edu.ar/files/UJHumanidades/DT/DT28-C.pdf>

Acuña, F. J. (2005). *El ombudsman contemporáneo : entre la fidelidad al origen y el experimentalismo institucional*. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

Alonso, G. V. (2007). Elementos para el análisis de capacidades estatales. En G. V. Alonso, *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pp. 17-40). Buenos Aires: Prometeo Libros.

Alza Barco, C. (2009). La magistratura de la persuasión: Impacto de la Defensoría del Pueblo de Perú en las políticas Públicas. *Congreso Latin American Studies Association. LASA*. Rio de Janeiro.

Anastasia, F. (2000). Responsabilización por el control parlamentario. En Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Consejo Científico. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. (pp. 117-170). Buenos Aires: EUDEBA-CLAD.

Annunziata, R. (2009). La participación ciudadana: nuevas formas y conceptos (pp. 1–22). Presentado en 5º Jornadas de Jóvenes Investigadores, Buenos Aires, Argentina: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.

Arano, M. L. (1997). *El ombudsman y su recepción constitucional*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

Atchabahian, A. (2006). Organismos de control externo en la Hacienda Pública: Importancia de su raigambre constitucional (p. 28). Presentado en el XXIII Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública, Catamarca, Argentina.

Aufrecht, S., & Hertogh, M. (2000). Evaluating Ombudsman Systems. En Gregory, R., & Giddings, P. J., *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents* (pp. 389–402). IOS Press.

Badía, G. C. (2003). Aproximándonos a la Región Metropolitana de Buenos Aires como sistema político. En Badía, G.C. & Pereyra, E., *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires* (pp. 115–160). La Plata; Los Polvorines: Al Margen; Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2007). *Los procesos de control estratégico como pilares de la modernización del Estado*. Bogotá: BID-Procuraduría General de la Nación, Colombia.

Behrend, J. (2010). Questions about Sub-national Democratization. Presentado en el *Seminario Sub-National democratization: Latina America, the United States, Russia and India in Comparative Perspective* (pp. 1-19). Buenos Aires: UTDT.

Benton, A. L. (2003). Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino. *Política y Gobierno*, X (1), 103–137.

Bertranou, J. (2009). *Gestión público-privada en la reforma del estado en el nivel provincial Creación de agencias descentralizadas en los años noventa en la provincia de Mendoza* (Tesis Doctoral). Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

Bexelius, A. (1965). *The Swedish institution of the justitieombudsman*. Stockholm: Swedish Institute.

Bexelius, A. (1973). El Ombudsman de asuntos civiles. En Rowat, D. C. *El ombudsman: el defensor del ciudadano* (pp. 55–80). México: Fondo de Cultura Económica.

Bizjac, I. (2001). Special Features of the Role of the Ombudsman in Transition Conditions. *The International Ombudsman Yearbook*, 5, 83–97.

Bresser Pereira, L. C. (1998). La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico*, 38 (150), 517.

Cabrero Mendoza, E., & Arellano Gault, D. (1993). Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas: una propuesta metodológica. *Gestión y Política Pública*, 1 (II), 59–86.

Caminotti, M. (2007). Cuestión local y gobernabilidad municipal en Argentina. Revisión de algunos términos del debate. *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile: 1990-2005* (pp. 377–400). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes; Universidad Autónoma de Chile; Hanns Seidel Stiftung.

Carrillo Florez, F. (2006). Enstituciones democráticas de rendición de cuentas en América Latina: diseño legal y desempeño real. En J. M. Payne, D. Zovatto, & M. Mateo Díaz, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina* (pp. 129-164). Washington D.C.: BID.

Carus, A. (2007). The work of local government ombudsman. *Mental Health Practice*, 10 (10), 16–18.

Cavalcanti, R. B., & Sadek, M. T. (2002). El impacto del Ministerio Público sobre la democracia brasileña: el redescubrimiento de la ley. *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 169–192). Buenos Aires: Temas.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Consejo Científico. (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Portugal: CLAD.

Ciccioni, A. (2011). *La representación política en los municipios: un estudio de caso: Vicente López* (Tesina de Grado). Carrera de Ciencia Política, Departamento de Humanidades, Universidad de San Andrés, Victoria, Provincia de Buenos Aires.

Constenla, C. (2010a). Defensor del Pueblo: La más innovadora institución democrática en el constitucionalismo iberoamericano contemporáneo. *Simposio Jurídico. Un Modelo Nuevo de Constitución en América Latina*.

Constenla, C. R. (2010b). *Teoría y práctica del Defensor del Pueblo*. Madrid: Reus.

Cravacuore, D. (2002). En *Innovación en la gestión municipal*. Argentina: Universidad Nacional de Quilmes : Federación Argentina de Municipios.

Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). En D. Cravacuore, & R. Israel, *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)* (pp. 25-49). Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes; Universidad Autónoma de Chile.

Cravacuore, D., Ilari, S., & Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal : actores y políticas*. Bernal [Argentina]: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

Cunill Grau, N. (2000). Responsabilización por el Control Social. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana* (pp. 269–327). Buenos Aires, Argentina; Caracas, Venezuela: Editorial Universitaria de Buenos Aires ; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Cunill Grau, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista del CLAD*, 46, 41–72.

Dalla Corte, G. (1999). El Defensor del Pueblo en la Redefinición del Estado Argentino. Los conflictos sociales de fin de siglo. (U. d. Barcelona, Ed.) *Scripta Nova*, 23 (45).

Dalla Corte, G., & Gomez I. Mestre, S. (2000). Justicia social, legitimidad y legalidad: la sociedad civil ante el defensor del pueblo en Argentina. *Revista Mexicana de Sociología* , 62 (4), 69-90.

Davis, K. C. (1961). Ombudsmen in America: Officers to Criticize Administrative Action. *University of Pennsylvania Law Review*, 109(8), 1057.

De Vergottini, G. (1997). Ombudsman. *Diccionario de Política*. Turín, Italia.

Di Paola, M. E., & Oliver, M. F. (2002). *Autonomía Municipal y Participación Pública. Propuestas par la Provincia de Buenos Aires*. Programa Autonomía y participación estratégica para la construcción de una democracia participativa y para la descentralización política en la Provincia de Buenos Aires. Buenos Aires: Fundación Avina.

Diamond, L., & Morlino, L. (2005). Entroduction. En L. Diamond, & L. Morlino, *Assesing the Quality of Democracy* (págs. ix-xliii). Baltimore, Maryland, Estados Unidos: The John Hopkins University Press.

Dodson, M., & Jackson, D. (2004). Horizontal Accountability in Transitional Democracies: The Human Rights Ombudsman in El Salvador and Guatemala. *Latin American Politics and Society*, 46 (4), 1–27.

Escolar, M., & Pérez, P. (2003). ¿La Cabeza de Goliat? Conclusiones preliminares acerca de las relaciones entre la problemática federal y metropolitana en Argentina. En Badía, G.C. & Pereyra, E., *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires* (pp. 31–114). La Plata; Los Polvorines: Al Margen ; Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Evans, P. (1985). Transnational Linkages and the Economic Role of the State: An Analysis of Developing and Industrialized Nations in the Post-War II Period. En Evans, P., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T., *Bringing the state back in* (pp. 192–226). Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529.
- Evans, P. B. (1995). *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Evans, P. B. (1995). *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Felder, R., & Oszlak, O. (1998). La capacidad de regulación estatal en Argentina: Quis custodiet custodes? Recuperado de <http://www.top.org.ar/>
- Fix Zamudio, H. (1993). *Algunas reflexiones sobre el ombudsman y el poder judicial en México*. Monterrey, Nuevo León, México: Comisión Estatal de Derechos Humanos.
- Folcher, F., Vela, G., Filieri, D., Albo, F., Rodríguez, G., & Duarte, R. (2005). Escuchando las voces: Los ciudadanos y la consulta popular de Mar del Plata, 1996. En Amaral, S. & Stokes, S. *Democracia local: clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*. Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Fox, J. (2006). Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas. *Perfiles Latinoamericanos*, (27), 33–68.
- Galvan, C. (2006). Condiciones para las reformas institucionales de organismos de rendición de cuentas. Beca estímulo de la Universidad Católica Argentina.
- García Delgado, D. (1997). Nuevos Escenarios Locales. El cambio del modelo de gestión. En D. García Delgado, *Hacia un nuevo modelo de gestión local, municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Oficina de Publicaciones. CBC-UBA.
- Geddes, B. (1994). *Politician's dilemma building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Geddes, B. (1998). Usos y limitaciones de la Elección Racional. *Revista Colección*, 8, 43–77.
- Gibson, E. L. (2005). Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics*, 58 (1), 101-132.
- Giddings, P. J., Sládeček, V., & Díez Buero, L. (2000). The Ombudsman and Human Rights. En Gregory, R., & Giddings, P. J., *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents* (pp. 441–459). IOS Press.
- Gil Robles y Gil Delgado, A. (1981). *El control parlamentario de administración*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.
- Goransky, M. (2010). *Hacia un Ministerio Público eficaz, eficiente y democrático. Un estudio comparado*. Ediciones Del Puerto.
- Gordillo, A. (2005). *Derechos humanos* (5ta ed., Vol. XI). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Gotteher, D. (2000). State of Alaska Office of the Ombudsman. En Gregory, R., & Giddings, P. J., *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents* (pp. 47–64). IOS Press.

- Gotteher, D., & Hostina, M. (2000). The Classical Ombudsman Model. En Gregory, R., & Giddings, P. J., *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents* (pp. 403–416). IOS Press.
- Gregory, R., & Giddings, P. J. (2000a). The Ombudsman Institution: Growth and Development. En Gregory, R., & Giddings, P. J., *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents* (pp. 1–21). IOS Press.
- Gregory, R., & Giddings, P. J. (2000b). The Ombudsman and the New Public Management. En Gregory, R., & Giddings, P. J., *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents* (pp. 425–440). IOS Press.
- Grindle, M. S. (1996). *Challenging the state: crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge; New York, NY, USA: Cambridge University Press.
- Groisman, E., & Lerner, E. R. (2000). Responsabilización por controles clásicos. En Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires, Argentina; Caracas, Venezuela: Editorial Universitaria de Buenos Aires; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Haggard, S., & Kaufman, R. R. (1994). The Challenges of Consolidation. *Journal of Democracy* *Journal of Democracy*, 5 (4), 5–16.
- Hall, J. S. (2002). Reconsidering the Connection between Capacity and Governance. *Public Organization Review*, 2(1), 23–43.
- Hilderbrand, M. E. & Grindle, M. S., (1997). Building sustainable capacity in the public sector : what can be done? En Grindle, M. S., *Getting good government: capacity building in the public sectors of developing countries*. Harvard University Press.
- Ibarra Romo, M. I., & Mena Vázquez, J. (2002). *El Ombudsman municipal en México y en el mundo*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Isuani, F. (2011). *Los caminos de la debilidad estatal. Capacidades estatales y políticas públicas. Un mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas. El caso de la Política del agua en la Provincia de Buenos Aires (1992-2008)* (Tesis Doctoral). Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina), Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
- Isonza Vera, E. (2004). Rendición de cuentas. Los fundamentos teóricos de una práctica ciudadana. *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* (pp. 335–358). México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales : Consejo Mexicano de Ciencias Sociales : Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- Iturburu, M. S. (1999). *Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*. Enstituto Nacional de Administración Pública, Dirección Nacional de Estudios y Documentación. Buenos Aires: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Iturburu, M. S. (2002). Desarticulaciones interinstitucionales: Disputas de poder entre el Departamento Ejecutivo y el Deliberativo, y su impacto en la gobernabilidad (p. 17). Presentado en *IV Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el estudio de los gobiernos locales*, Córdoba, Argentina.
- Iturburu, M. S. (2007). Los Municipios. En C. Horario, *Introducción a la Administración Pública Argentina* (p. 151). Buenos Aires: Biblos.
- Jozami, E. (2004). *Final sin gloria : un balance del FREPASO y de la ALIANZA*. Buenos Aires: Biblos.

Lado, S., Nunez, A., & Verón, A. L. (2002). Fragmentación institucional del campo urbano y poder simbólico. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 3. Recuperado de http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/cuaderno_urbano/cu_3/index.html

Lerner, E. R. (2005). Organismos de control externo: Condiciones para las auditorías de gestión. Un análisis comparado entre E.E.U.U. y Argentina. *Revista ASAP*, 40, 29–60.

Llanos, M., & Mustapic, A. M., (2006). *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*. Rosario, Santa Fe, Argentina: Homo Sapiens.

Loewenstein, K. (1986). *Political power and the governmental process*. Chicago: University of Chicago Press.

Longo, F. (2006). Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina* (pp. 3–76). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política.

López Acotto, A., & Krakowiak, F. (2000). *Gestión presupuestaria en los nuevos municipios: estructura del gasto en San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas*. San Miguel: Univ. Nacional de General Sarmiento, Instituto del Conurbano.

López, A., & Felder, R. (1999). Participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados. La experiencia argentina. Recuperado de <http://www.top.org.ar>

Lopreite, D. (1999). *Desempeño institucional y control democrático: la experiencia del Defensor del Pueblo de la Nación en la regulación de servicios públicos*. CLACSO, Programa Regional de Becas. Buenos Aires: CLACSO-Argentina.

Maiorano, J. L. (1987). *El ombudsman: Defensor del pueblo y de las instituciones republicanas*. Buenos Aires, Argentina: Macchi.

Mancini, M. del C. (2011). *Régimen político subnacional, patrimonialismo y políticas públicas. Estudio de la implementación del Plan Nacer en Santiago del Estero en los inicios del posjuarismo (2005 – 2008)* (Tesis de Maestría). Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

Marradi, A., Archenti, N., & Piovani, J. I. (2010). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires, Argentina: Cengage Learning.

Marshall, T. H., Bottomore, T. B., & Linares, P. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial.

Mayhew, D. R. (1991). *Divided we govern: party control, lawmaking, and investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.

Mazzuca, S. (2002). ¿Democratización o Burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* (7), www-en.us.es.

McCubbins, M. D. (1985). The legislative design of regulatory structure. *American Journal of Political Science* (29), 721-748.

McCubbins, M. D., Noll, R. G., & Weingast, B. R. (1987). Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 3 (2), 243–277.

Medina Guijarro, M. (2007). La funición de las entidades fiscalizadoras superiores ante los cambios económicos del Estado: las privatizaciones. En B. I. Desarrollo, *Los procesos de control estratégico*

como pilares de la modernización del Estado (pp. 221-238). Bogotá: BID-Procuraduría General de la Nación, Colombia.

Mensa, A. (2007). El estado municipal en Argentina. *Provincia*, Enero-Junio (17), 23-48.

Merino, B. (2009). Protecting the People: The Latin American Approach to Ombudsmanship (Vol. The Stockholm 2009 Conference Papers). Presentado en *Back to Roots: Tracing the Swedish Origin of Ombudsman Institutions*, Stockholm, Sueden: The International Ombudsman Institute.

Moe, T. M. (1998). La teoría positiva de la burocracia pública. En S. Saiegh, & M. Tommasi, *La nueva economía políticas: racionalidad e instituciones* (pp. 205-244). Buenos Aires: EUDEBA.

Monsiváis Carrillo, C. A. (2007). *El desempeño de los organismos públicos autónomos y la rendición de cuentas en México: un análisis de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (1993-2006)*. México, D.F.; Veracruz: Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana.

Mora Quirós, M. (2000). Responsabilización por el control de resultados. En C. C. CLAD, *La responsabilización ("accountability") en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana* (pp. 171-222). Buenos Aires: EUDEBA-CLAD.

Morgenstern, S., & Manzetti, L. (2003). Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina.

O'Donnell, G. (1992). Delegative Democracy? Helen Kellogg Professor of International Studies. Recuperado de <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/172.pdf>

O'Donnell, G. (1993). Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, 33 (130), 163-184.

O'Donnell, G. (1998). Accountability Horizontal. *Agora*, Verano (8), 5-34.

O'Donnell, G. (2002). Acerca de varias accountabilities y sus implicancias. En E. Peruzzotti, & C. Smulovitz, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 87-102). Buenos Aires, Argentina: Temas Grupo Editorial.

O'Donnell, G. (2006). La institucionalización legal de la desconfianza política. *Metapolítica (México)*, 10(45), 22-32.

O'Donnell, G. (2003). Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. En O. Iazetta, J. Vargas Cullel, & G. O'Donnell, *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía* (págs. 25-148). Rosario, Argentina: Homo Sapiens Ediciones.

O'Donnell, M. (2005). *El aparato: los intendentes del Conurbano y las cajas negras de la política*. Buenos Aires: Aguilar.

Ollier, M. M. (2001). *Las coaliciones políticas en la Argentina: el caso de la Alianza*. México: Fondo de Cultura Económica.

Ollier, M. M. (2010). *Atrapada sin salida: Buenos Aires en la política nacional, 1916-2007*. San Martín, Provincia de Buenos Aires [Argentina]: UNSAM Edita.

Oszlak, O. (1997). Estado y Sociedad ¿Nuevas reglas del juego? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 9. Recuperado de <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/>

- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas públicas en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. CEDES. Buenos Aires: Documentos CEDES/G.E. CLACSO.
- Oszlak, O., & Orellana, E. (2002). El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI. Recuperado de <http://www.oscaroszlak.org.ar>
- Palanza, V. (2006). Delegación y Control Parlamentario en Argentina. En Llanos, M., & Mustapic, A. M., *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*. Rosario, Santa Fe, Argentina: Homo Sapiens.
- Pearce, R. (2000). Ombudsman in Australia. En Gregory, R., & Giddings, P. J., *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents* (pp. 93–106). IOS Press.
- Peralta Nápoli, F. (1999). *Los mecanismos de control institucional como atribuciones del Concejo Deliberante y del Tribunal de Cuentas: El caso de los municipios de Jesús María y Colonia Caroya* (Tesis de Maestría). Maestría en Administración Pública, Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina.
- Perdersen, I. M. (1973). El Ombudsman de Dinamarca. En Rowat, D. C. *El ombudsman: el defensor del ciudadano* (pp. 118–142). México: Fondo de Cultura Económica.
- Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2002). Accountability social: la otra cara del control. En E. Peruzzotti, & C. Smulovitz, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (págs. 23-52). Buenos Aires, Argentina: Temas Grupo Editor.
- Powell, G. B. (1982). *Contemporary democracies*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Przeworski, A. (1996). Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente. *Taller sobre Transformación Económica y Reforma del Estado*. (p. 27). Washington D.C.: Consejo Nacional de Investigaciones.
- Przeworski, A. (1998). El Estado y el Ciudadano. *Política y Gobierno*, V (2), 341-379.
- Reif, L. C. (2011). Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman. *Boston College Third World Law Journal*, 31(2), 269–310.
- Renfer, I. (2010). *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela: tres ejemplos de democracia directa en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Repetto, F. (2007). Capacidad estatal, institucionalidad social, y políticas públicas. *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pp. 41–85). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Rivenbank, W. C. (2005). A Historical Overview of Cost Accounting in Local Government. *State & Local Government Review*, 37(3), 217–227.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2007). Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación. En G. V. Alonso, *Capacidades Estatales, instituciones y política social* (pp. 85-106). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2008). Género, instituciones y capacidades relacionales del Estado. Dos regímenes de implementación local en un municipio del Conurbano bonaerense. *Miríada. Investigación en Ciencias Sociales*, 1(1), 79–11.
- Rowat, D. C. (1964). Ombudsmen for North America. *Public Administration Review*, 24 (4), 230–233.
- Rowat, D. C. (1973a). *El ombudsman: El Defensor del Ciudadano*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Rowat, D. C. (1973b). *The ombudsman plan: essays on the worldwide spread of an idea*. Toronto: McClelland and Stewart.
- Rueschemeyer, D., & Evans, P. (1985). The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention. En Evans, P., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T., *Bringing the state back in* (pp. 44–77). Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Santiso, C. (2004). Los préstamos del BID a las instituciones de control presupuestario. *Revista de la Cepal (Santiago de Chile)*, (83), 171–190.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. En A. Schedler, L. Diamond, & M. Plattner, *The self-restraining state: power and accountability in New Democracies*. (pp. 13-29). Boulder, Colorado, Unites States of America: Lynne Rienner Publisher Inc.
- Schedler, A. (2006). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI.
- Serafinoff, V. A. (2010). *La relación entre el estado y los empresarios de la construcción: el caso de las concesiones viales en argentina*. (Tesis de Maestría). Doctorado en Ciencia Política, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de General San Martín. Buenos Aires, Argentina.
- Sikkink, K. (2009). *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondize y Kubistschek*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Skocpol, T., & Weir, M. (1985). State Structures and th Possibilities for “Keynesian” Responses to the GReat Depression in Sweden, Britain, and the United States. En Evans, P., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T., *Bringing the state back in* (pp. 107–168). Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Skocpol, T., (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. . En Evans, P., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T., *Bringing the state back in* (pp. 3–43). Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Skowronek, S. (1982). *Building a new American state: the expansion of national administrative capacities, 1877-1920*. Cambridge [Cambridgeshire]; New York: Cambridge University Press.
- Smulovitz, C. (1997). Ciudadanos, derechos y política. *Agora. Cuaderno de Estudios Políticos*, 7, 159–187.
- Smulovitz, C. (2001). Judicialización y Accountability Social en Argentina. Presentado en XXII International Conference de la Latin American Studies Association.
- Smulovitz, C., & Clemente, A. (2004). Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad. En C. Smulovitz, & A. Clemente, *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*. Buenos Aires: IIED-AL.
- Smulovitz, C., & Peruzzotti, E. (2000). Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, 11(4), 147–158.
- Smulovitz, C., & Uribarri, D. (2008). Poderes judiciales en América Latina. Entre la administración de aspiraciones y la administración del derecho. Proyecto Cohesión Social en América Latina, iFHC (Instituto Fernando Henrique Cardoso), CIEPLAN (Corporación de Estudios para Latinoamérica).
- Söderman, J. (2004). How to be a good ombudsman. International Ombudsman Institute.
- Stoner-Weiss, K. (2002). Central Governing Incapacity and the Weakness of Political Parties: Russian Democracy in Disarray. *Publius: The Journal of Federalism*, 32 (2), 125–146.

Tai, B., T. H. (2012). Models of Ombudsman and Human Rights Protection. *International Journal of Politics and Good Governance*, 1 (3), 11.

Triguboff, M., & Anaya, B. (2007). Mapa Institucional de los Mecanismos de Participación y Control Ciudadano en la Argentina a escala nacional y provincial: similitudes y diferencias. *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas* (pp. 141–167). Buenos Aires: Prometeo Libros.

Uggla, F. (2004). The Ombudsman in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 36 (3), 423-450.

Varani, J. (2001a). Cavallo, El intendente García y las facultades extraordinarias. Unión Vecinal de Vicente López. Recuperado de http://www.unionvecinal.org.ar/documentos/pdf/cavallo_garcia.pdf

Varani, J. (2001b). Cuántos votos vale un Concejal? Unión Vecinal de Vicente López. Recuperado de http://www.unionvecinal.org.ar/documentos/pdf/cuantos_votos_vale_un_consejal.pdf

Varani, J. (2004). La imprescindible reforma de la ley electoral bonaerense. El caso de la integración de los Concejos Deliberantes. *Aportes para la discusión de la reforma política bonaerense* (pp. 13–44). Buenos Aires: Prometeo libros.

Vargas Culler, J. (2008). Democratización y calidad de la democracia. En Ó. Ochoa Gonzalez, *La reforma del estado y la calidad de la democracia en México. Una reflexión sobre sus instituciones* (pp. 11-42). México D.F., México: Miguel Angel Porrúa.

Villaba Benitez, L. (2006). *La tutela de los Derechos Fundamentales y el Defensor del Pueblo. Estudio comparativo de la Institución del Defensor del Pueblo en España y Paraguay*. (Tesis de Maestría). Maestría en Administración y Gerencia Pública del Instituto Nacional de Administración Pública, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.

Weaver, R. K., & Rockman, B. A. (1993). *Do institutions matter?: government capabilities in the United States and abroad*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Weffort, F. (1993). What is a New Democracy? *International Social Science Journal* (136), 1-34.

Whitehead, L. (2002). *Democratization, theory and experience*. Oxford, Argentina: Oxford University Press.

Zeider, F. P. (1968). An Ombudsman for cities? *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, The Ombudsman or Citizen's Defender: A Modern Institution, 377, 122–127.

Artículos Periódicos

Diario Perfil, "Contrastes de la Ciudad Feliz, espejo de la Argentina" Nota de 16 de noviembre de 2008.

Páginas Web: Datos de Oficinas del Ombudman

<http://www.theioi.org/>

<http://www.adpra.org.ar/>

<http://www.defensordelpueblo.es/es/Enlaces/nacionales/index.html>

<http://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/regionalombudsmen.faces>

Páginas Web: Defensorías del Pueblo en Argentina

<http://www.defensoriadelpueblo.mdp.gov.ar/>

<http://www.defensorlopez.gov.ar/>

<http://www.defensorba.org.ar/>
<http://www.dpn.gob.ar/>

Páginas Web: Partido de Vicente López

<http://www.mvl.gov.ar/>
<http://www.hcdvlopez.gov.ar/homepage.asp>
<http://avvl.wordpress.com/>
<http://vecinosendefensadevicentelopez.blogspot.com.ar/>
<http://www.unionvecinal.org.ar/>
<http://www.zonanortediario.com.ar>
<http://www.infoban.com.ar/index.asp>
<http://www.sprensalibre.com.ar>

Páginas Web: Partido de Gral. Pueyrredón

<http://www.mardelplata.gob.ar/>
<http://www.concejomdp.gov.ar/index2.php>
<http://www.lacapitalmdp.com/>
<http://www.0223.com.ar/>

Legislación Municipal: Municipalidad de Vicente López

- Ordenanza Municipal Nº 11.591/1997 de Creación del Defensor del Pueblo Municipal.
- Ordenanza Municipal Nº 14.560/00 modificatoria del Régimen de Incompatibilidades del Defensor del Pueblo.
- Resolución Defensoría del Pueblo de Vicente López Nº 281/04 de Creación del Reglamento de Organización Interna y de Procedimiento del Defensor del Pueblo

Legislación Municipal: Municipalidad de Gral. Pueyrredón

- Ordenanza Municipal Nº 8.422/91 de Creación del Defensor del Pueblo Municipal (Derogada).
- Ordenanza Municipal Nº 13.668/00 de Creación del Defensor del Pueblo Municipal.
- Ordenanza Municipal Nº 14614/02 de Reglamento de Nominación del Defensor del Pueblo Titular y Adjuntos.
- Decreto del Honorable Concejo Deliberante Nº 980/02 de Nominación de Defensor del Pueblo Titular y Adjuntos (Modificatorias: Decreto HCD Nº 1032/02, Decreto de la Presidencia del HCD Nº 1035/02.)
- Ordenanza Municipal Nº 12.336/98 de Consulta Popular Elección Delegado Municipal de la Localidad de Sierra de los Padres.
- Ordenanza Municipal Nº 13.712/00 de Acceso a la Información Pública.
- Ordenanza Municipal Nº 14.957/02 de Creación de Comisión Mixta del Pla Estratégico de Desarrollo.

Legislación Provincial

- Constitución de la Provincia de Buenos Aires.
- Decreto-Ley Orgánica Nº 6.769/58 de Municipalidades (L.O.M.).
- Ley Provincial Nº 11.757/96 del Estatuto para el personal de las municipalidades.
- Ley Provincial Nº 13.834/08 de Creación del Defensor del Pueblo de la Provincia.
- Decreto Nº 2.549/04 de Libre Acceso a la información pública en el ámbito provincial.

Legislación Nacional

- Constitución Nacional
- Ley Nacional Nº 24.284/93 de Creación del Defensor del Pueblo de la Nación (Modificatoria: Ley 24.379).
- Decreto P.E.N. Nº 143/98.

ANEXO METODOLÓGICO

Entrevistas semi-estructuradas a Informantes clave.

A continuación se presenta el listado de informantes a los que se entrevista durante el trabajo de campo realizado en Vicente López y Gral. Pueyrredón. En el primer municipio se realizó los días 9 de noviembre de 2010; 8, 10, 23 y 24 de febrero; 4, 17 y 18 de abril, y 9 de mayo de 2011. En el segundo municipio, el trabajo de campo se realizó durante el 23 y 24 de marzo, entre el 11 y 15 de abril, y se terminó entre el 12 y 16 septiembre de 2011.

Dado que el estudio es sobre una agencia que se presumía como crítica y cuestionadora del poder, y debido a que la magnitud de la clase política local, la burocracia municipal y la militancia social y vecinal, suele ser reducida, decimos preservar la confidencialidad de los datos sensibles producidos en las entrevistas. Por este motivo se prefirió el anonimato como mejor forma de preservar las identidades de los entrevistados. Se mantuvo también porque no es objetivo de este trabajo ni poner en evidencia a sujetos particulares ni denunciar situaciones irregulares. Por el contrario, su objetivo de alguna manera es colaborar con la mejora de las Defensorías y de las municipalidades. En lo siguiente se presentará un listado en el que figurará una referencia al cargo, ocupación o rol de la persona entrevistada y la fecha de realización de la entrevista. Luego se presenta un modelo de una de las guías de pautas utilizadas.

Entrevistas realizadas en Vicente López

Defensor del Pueblo Titular	Febrero del 2011
Defensor del Pueblo Adjunto	Febrero del 2011
Ex-Defensor del Pueblo Titular	Noviembre de 2010
Ex-Defensor del Pueblo Adjunto	Febrero del 2011
Concejal de la Unión Cívica Radical	Marzo de 2011
Concejal del Partido Socialista	Febrero del 2011
Concejal de la Unión Cívica Radical	Febrero del 2011
Ex-Concejal de Unión Vecinal de Vicente López	Febrero del 2011
Ex-Concejal de la Unión Cívica Radical	Marzo de 2011
Ex-Concejal del Partido Justicialista	Marzo de 2011
Funcionario del Concejo Deliberante	Febrero del 2011
Funcionario de la Defensoría del Pueblo	Febrero del 2011
Funcionario de la Defensoría del Pueblo	Febrero del 2011
Funcionario de la Secretaría de Gobierno	Marzo de 2011
Funcionario de la Secretaría de Gobierno	Marzo de 2011
Representante de ONG	Mayo de 2011

Entrevistas realizadas en Gral. Pueyrredón

Defensor del Pueblo Titular	Marzo de 2011
Defensor del Pueblo Adjunto	Abril de 2011
Defensor del Pueblo Adjunto	Abril de 2011
Ex-Defensor del Pueblo Adjunto	Abril de 2011
Representante de una ONG	Septiembre de 2011
Representante de una ONG	Septiembre de 2011
Representante de Sociedad Vecinal de Fomento	Septiembre de 2011
Representante de Sociedad Vecinal de Fomento	Septiembre de 2011
Representante del Colegio de Abogados	Abril de 2011
Representante del Colegio de Farmacéuticos	Abril de 2011
Representante del Consejo Profesional de Ciencias Económicas	Abril de 2011
Entrevista a Concejal de Acción Marplantense	Septiembre de 2011
Concejal de la Unión Cívica Radical	Abril de 2011
Concejal de Acción Marplantense	Septiembre de 2011
Concejal del Partido GEN	Abril de 2011
Ex-Concejal de la Unión Cívica Radical	Abril de 2011
Ex-Concejal del FREPASO	Septiembre de 2011
Ex-Concejal del FREPASO	Septiembre de 2011
Ex-Asesor del Bloque del FREPASO	Abril de 2011
Funcionario del Concejo Deliberante	Septiembre de 2011
Funcionario de la Defensoría del Pueblo	Septiembre de 2011
Funcionario de la Secretaría de Gobierno	Septiembre de 2011
Funcionario de la Secretaría de Gobierno	Septiembre de 2011
Funcionario de la Procuración Municipal	Septiembre de 2011
Ex-Funcionario de la Secretaría de Gobierno	Abril de 2011
Ex-Funcionario de la Procuración Municipal	Abril de 2011
Escribano participante del Órgano de Fiscalización	Abril de 2011
Escribano participante del Órgano de Fiscalización	Abril de 2011

Guía de Preguntas para Entrevistas a Defensores del Pueblo Titulares y Adjuntos.

I. Experiencia

- Experiencia Laboral y Profesional.
- Participación en la vida social del municipio

1.2 Diseño Normativo Institucional: el Defensor del Pueblo

1.2.1 Mecanismo de nombramiento del Defensor

- ¿Cuál fue el motivo por el cual usted decide postularse como DPVL?

- ¿Cómo fue el procedimiento que usted atravesó para ser nombrada DPVL?
- ¿Cuándo se llevó a cabo? ¿Cuánto tiempo duró? ¿Se sintió satisfecha con el procedimiento?
- ¿Sabe si el procedimiento siempre fue así? ¿Fue igual en el caso del anterior DPVL?

2.1 Funcionamiento: Relación con organismos públicos

2.1.1 Tipo de contacto con organismos públicos municipales

- ¿Cómo es la relación con los organismos públicos municipales?
- ¿Bajo qué formatos se da? ¿Cuál es la fluidez del contacto?

2.1.2 Cumplimiento de las decisiones del DPVL por parte del municipio.

- ¿Cuál considera que es el grado de cumplimiento de las decisiones del DPVL por parte del municipio? ¿Es en todas sus áreas igual?

2.2 Funcionamiento: Estrategia de Intervención en políticas públicas

2.2.1 Orientación de la estrategia

- ¿Qué tipo de demandas resuelve el Defensor del Pueblo?
- ¿Qué tipo de actuaciones de oficio lleva a cabo? ¿Qué las motiva? Ejemplo.

2.2.2 Profundidad de la estrategia

- Uno de los objetivos del DPVL es la *supervisión del cumplimiento* de las normas. ¿Cómo lo logra? ¿Qué estrategias lleva a cabo?
- Otro de los objetivos del DPVL es la *protección de los DD ciudadanos*. ¿Cómo lo logra? ¿Qué estrategias lleva a cabo? (exige o promueve)

2.3 Funcionamiento: Relación con la comunidad

2.3.3 Relación con la comunidad.

- ¿Cómo es la relación con los miembros de la comunidad de VL?
- ¿Cuál es la frecuencia del contacto? ¿Quién se encarga de buscar/iniciar/mantener el contacto (Ud. o empleados)?
- ¿Cuáles son los modos con los que ustedes conocen los intereses, las necesidades de la comunidad?

2.3.4 Relación con los medios de comunicación

- ¿Cómo maneja la relación con los medios gráficos locales?

1. 2 Diseño Normativo Institucional: el Defensor del Pueblo

1.2.3 Procedimiento para establecer el presupuesto

- ¿Cómo se establece el presupuesto (de gastos y recursos) de la DPVL?
- ¿Siempre fue así?
- ¿Cómo se rinde cuentas de mismo? ¿Ante quién?

1.2.5 Dictado de normas internas

- ¿Cómo se establece el Reglamento Interno de la DPVL?
- ¿Quiénes participaron en su diseño? ¿Se puede modificar? ¿Cómo?
- ¿Cómo es el mecanismo para la creación de nuevas áreas o dependencias?

1.2.6 Mecanismos de Gestión

- ¿La DPVL tiene algún mecanismo de planificación de la gestión?

- ¿Cómo se establecen los objetivos a seguir? ¿Tiene alguna periodicidad preestablecida normal o informalmente?

1.2.7 Transparencia del Diseño Institucional

- ¿Cuáles son las normas que regulan el funcionamiento de la DP?
- ¿Considera que hay dispersión normativa?

2.4 Funcionamiento: Características de los empleados

2.4.1 Selección de empleados

- ¿Cómo selecciona a los miembros de su equipo?
- ¿Cuáles son los criterios de selección de los empleados de la DPVL?

2.4.4 Relación de empleados con otros actores

- ¿Sabe si alguno de los empleados tiene participación en la vida social de la comunidad de VL?

2.5 Funcionamiento: Relación con otros Jurisdicciones

2.5.1 Otros DP

- ¿Cómo es la relación con otros DP? ¿Qué las motiva? ¿Cómo considera el futuro de esas relaciones?

2.5.2 y 3 Nivel Provincial y Nacional

- ¿Hay algún tipo de relación con el nivel provincial y con el nacional? ¿Cómo es? ¿Qué las motiva?

Pregunta Final: ¿Cuál es el futuro que le ve a la Defensoría? ¿Y a la institución de la DP?
¡Muchas Gracias!

Encuesta auto-administrada para empleados de las Defensorías del Pueblo.

A continuación se presenta el cuestionario de las encuestas auto-administradas que se realizaron a los empleados de las Defensorías del Pueblo.

Encuesta para miembros de la Defensoría del Pueblo.

El presente cuestionario tiene por objetivo ser una fuente de información para la realización de la tesis titulada "El desempeño de las Defensorías del Pueblo Locales en la Provincia de Buenos Aires" que será presentada en la Maestría de Administración Pública de la UBA.

La Defensoría del Pueblo de ha sido seleccionada como uno de los casos de estudio, y por eso se solicita su colaboración. Se trata de un breve cuestionario compuesto por una serie de 13 preguntas que Ud. deberá responder indicando una opción. No le llevará mucho tiempo.

Esta encuesta es anónima y confidencial. Su contenido no será compartido con ningún funcionario del Municipio ni de la Defensoría.

Desde ya se agradece por su disponibilidad y su buena voluntad para participar.

Marque con una cruz, indicando sólo una opción.

1. Edad

1. Menos de 18

- 2. Entre 19 y 30
- 3. Entre 31 y 40
- 4. Entre 41 y 50
- 5. Entre 51 y 60
- 6. Más de 60

2. Nivel Educativo Alcanzado

- Primaria completa
- 1. Primaria Incompleta
- 2. Secundaria completa
- 3. Secundaria Incompleta
- 4. Terciario completo
- 5. Terciario Incompleto
- 6. Universitario completo
- 7. Universitario Incompleto

3. Antigüedad en el actual puesto

- 1. Menos de 11 meses
- 2. Entre 1 y 3 años
- 3. Entre 4 y 6 años
- 4. Entre 7 y 10 años
- 5. Más de 10 años

4. ¿Sabía de la existencia de la Institución del Defensor del Pueblo antes de ingresar a trabajar aquí?

- 1. SI
- 2. NO

4.1 ¿Sabía de la existencia de la Defensoría del Pueblo en Gral. Pueyrredón antes de ingresar a trabajar aquí?

- SI
- 1. NO
- 2. NO, porque se había creado recientemente.

Lea atentamente la siguiente consigna.

5. De todos los objetivos de la Defensoría ¿cuáles considera ud. como prioritarios? Ordene el siguiente listado del 1 al 6, colocando 1 a la opción de mayor prioridad y continuando hasta 6 (menor prioridad).

- a. Evitar la corrupción en el municipio.
- b. Proteger las libertades ciudadanas, garantizando el cumplimiento de la ley.
- c. Promover la participación de la ciudadanía en los asuntos municipales.
- d. Fomentar la eficiencia en la gestión municipal.
- e. Promover el respeto por los derechos de la población más vulnerable.
- f. Fomentar una cultura democrática y el diálogo ciudadano.

Marque con una cruz, indicando sólo una opción.

6. Antes de ingresar a trabajar a la Defensoría, ¿trabajaba?

- 1. SI
- 2. NO (pase a pregunta 7)

6.1 Si su respuesta es afirmativa ¿podría decirnos en dónde trabajaba?

- 1. Administración Pública Municipal
- 2. Administración Pública Provincial
- 3. Administración Pública Nacional
- 4. Sector Privado
- 5. Organización No Gubernamental
- 6. Sindicato

7. Cuentapropista
8. Otro

7. ¿Cómo ingresó en la Defensoría?

1. Me enteré de una convocatoria pública y me presenté.
2. Un conocido me recomendó para ingresar.
3. Las autoridades de la Defensoría me convocaron.
4. Otro

8. ¿Cree que su experiencia previa fue considerada para cubrir su actual puesto?

1. SI
2. NO (pase a la pregunta 9)

8.1 Si su respuesta es afirmativa ¿cuál cree que fue el antecedente que más peso tuvo a la hora de elegirlo?

9. ¿Con qué organismo del municipio está vinculado su contrato laboral?

- Departamento Ejecutivo.
1. Concejo Deliberante.
2. Defensoría del Pueblo.
3. Otro.

10. ¿Ha realizado alguna actividad de capacitación desde su ingreso a la defensoría del pueblo?

1. SI
2. NO (pase a la pregunta 11)

10.1 En caso de su respuesta sea afirmativa ¿considera que le ha sido de utilidad para mejorar su desempeño en la defensoría?

1. SI
2. NO

10.2 ¿Qué fue lo que motivó que decida capacitarse?

1. Hubo una oferta para capacitarse desde el Municipio.
2. Hubo una oferta para capacitarse desde la Defensoría.
3. Decidió realizar un curso, carrera o estudio, por su cuenta.
4. Otro motivo.

10.3 ¿Podría decirnos en qué tema/s se capacitó?

11. ¿Participa o participó en los últimos años en alguna organización social u ONG (por ejemplo, asociaciones de fomento, organizaciones religiosas, cooperadora, colegio profesional, centro vecinal) de Gral. Pueyrredón?

1. SI
2. NO (pase a la pregunta 12)

11.1 Si su respuesta es afirmativa ¿podría decirnos de qué tipo de organización se trata?

12. ¿Participa o participó en los últimos años en alguna organización sindical de Gral. Pueyrredón?

1. SI
2. NO (pase a la pregunta 13)

12.1 Si su respuesta es afirmativa ¿podría decirnos en qué rama o actividad?

13. ¿Participa o participó en los últimos años en algún partido político de Gral. Pueyrredón?

1. SI

2. NO

13.1 Si su respuesta es afirmativa ¿podría decirnos de qué de partido se trata?

¡Muchas Gracias por su tiempo!

ANEXOS

Anexo I.1

Cantidad de Países con presencia de Oficinas del Ombudsman por Nivel Juridiccional.	
Total del Países con presencia de Oficinas del Ombudsman (en cualquier de los tres niveles)	109
Países con presencia de Oficinas del Ombudsman en el nivel Nacional.	101
Países con presencia de Oficinas del Ombudsman en el nivel subnacional.	20
Intermedio	17
Local	9

Fuente: Elaboración propia en base a datos cruzados de: Gregory y Giddings (2000); Ibarra Romo y Mena Vazquez (2002); <http://www.defensordelpueblo.es/es/Enlaces/nacionales/index.html> (visitada en Febrero de 2012); http://www.europarl.europa.eu/transl_es/.../flash33_defensores_pueblo.doc (vistada el Febrero de 2012).

Anexo I.2

Cantidad de Oficinas del Ombudsman por nivel juridiccional.		
Nivel Juridiccional	Cantidad	Porcentaje
Nacional	101	32.48
Subnacional	210	67.52
Intermedio	133	42.77
Local	77	24.76
Total de Oficinas del Ombudsman a nivel mundial.	311	

Fuente: Elaboración propia en base a datos cruzados de: Gregory y Giddings (2000); Ibarra Romo y Mena Vazquez (2002); <http://www.defensordelpueblo.es/es/Enlaces/nacionales/index.html> (visitada en Febrero de 2012); http://www.europarl.europa.eu/transl_es/.../flash33_defensores_pueblo.doc (vistada el Febrero de 2012).

Anexo I.3

Cantidad de Oficinas del Ombudsman (y similares) por nivel jurisdiccional. (Países con expansión hacia el nivel subnacional).			
País	Nivel Nacional	Nivel Subnacional	
		Intermedio	Local
Argentina	1	13	27
México	1	32	11
Venezuela	1	1	
Uruguay			1
Brasil		1	
Canadá		10	2
Estados Unidos		6	14
Austria	1	2	
Bélgica	1	1	7
Reino Unido	1	3	
Suiza	1	4	4
España	1	13	
Holanda	1		6
Alemania		3	
Italia		20	
Bosnia y Herzegovina	1	2	
Australia		9	
India	1	11	
Pakistan	1	2	
Israel	1		5
Total: 20 países.	13	133	77

Fuente: Elaboración propia en base a datos cruzados de: Gregory y Giddings (2000); Ibarra Romo y Mena Vazquez (2002); <http://www.defensordelpueblo.es> (visitada en Febrero de 2012); <http://www.europarl.europa.eu> (vistada el Febrero de 2012).

Anexo III. 1

Datos Generales. Por Municipio. Año 2010		
	Vicente López	Gral. Pueyrredón
Superficie (Km ²).	39	1.462
Porcentaje del Territorio Provincial	0,012%	0,48%
Cantidad de Habitantes.	269.420	618.920
Porcentaje de la Población Provincial	1,72%	3,96%
Densidad Poblacional (Hab/Km ²).	6908,2	408

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Censo 2010. INDEC.

Anexo III.2

Indicadores de Vulnerabilidad Social. Por Municipio. Año 2001		
	Vicente López	Gral. Pueyrredón
Porcentaje de la población con NBI.	4,3%	8,9%
Porcentaje de la población mayor de 15 años con secundario completo (o más).	58,6%	37,98%
Porcentaje de Población con cobertura de salud (obra social, mutua, prepaga).	72,78%	60,39
Porcentaje de Hogares con privación material.	13,82%	29,72%
Porcentaje de Hogares acceso a agua corriente.	99,0%	85,5%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Censo 2001, Dirección Provincial de Estadística (Provincia de Buenos Aires).

Anexo III.3

Datos Político-Institucionales. Por Municipio. Año 2011		
	Vicente López	Gral. Pueyrredón
Cantidad de Electores Habilitados.	239	510
Porcentaje de Electores Habilitados (Provincia).	2,29%	4,9%
Porcentaje de Electores Habilitados (Sección Electoral).	6,2%	47,49%
Cantidad de Concejales en el HCD.	24	24
Cantidad de Intendentes entre 1983-2011.	3	5
Actual Partido en el Gobierno Local.	Propuesta Republicana (PRO)	Acción Marplatense (AMDP)
Anterior Partido Político en el Gobierno Local.	Unión Cívica Radical (UCR)	Unión Cívica Radical (UCR)

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

Anexo III.4

Hogares con Privación Material por Localidad. Municipio de Vicente López. Año 2001		
	Total Hogares con Priv	%Hogares con Priv por localidad.
Carapachay	694	13,97%
Florida	1.481	8,91%
Florida Oeste	1.971	23,69%
La Lucila	391	9,36%
Munro	1.958	17,30%
Olivos	2.882	11,16%
Vicente López	706	7,97%
Villa Adelina	388	12,92%
Villa Martelli	1.261	15,11%
Total Vicente López	11.73	12,83%

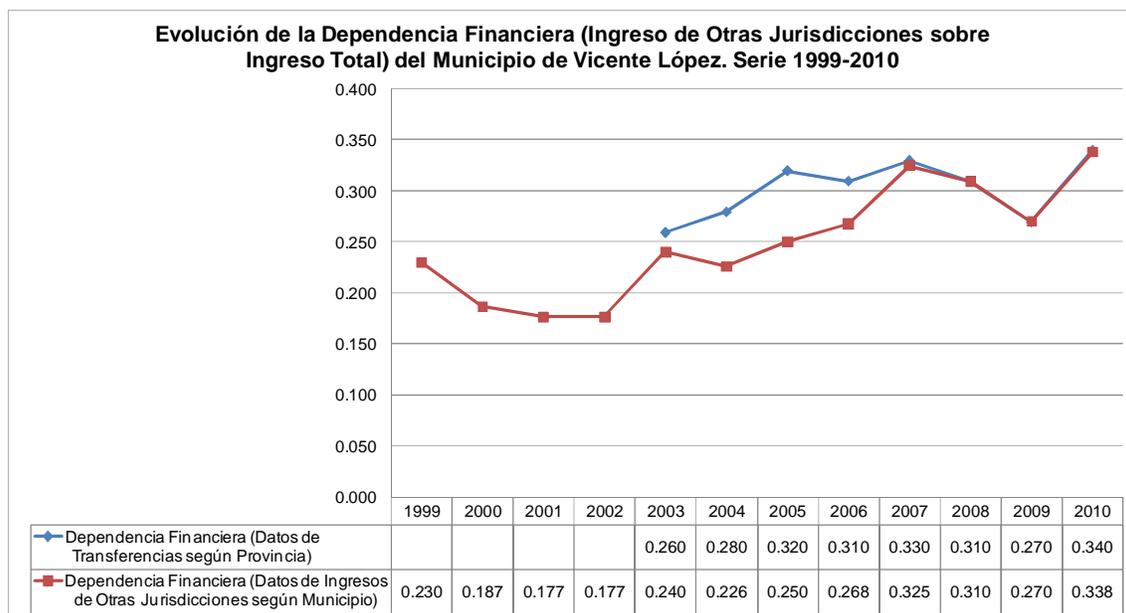
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Censo 2001, Dirección Provincial de Estadística (Provincia de Buenos Aires).

Anexo III.5

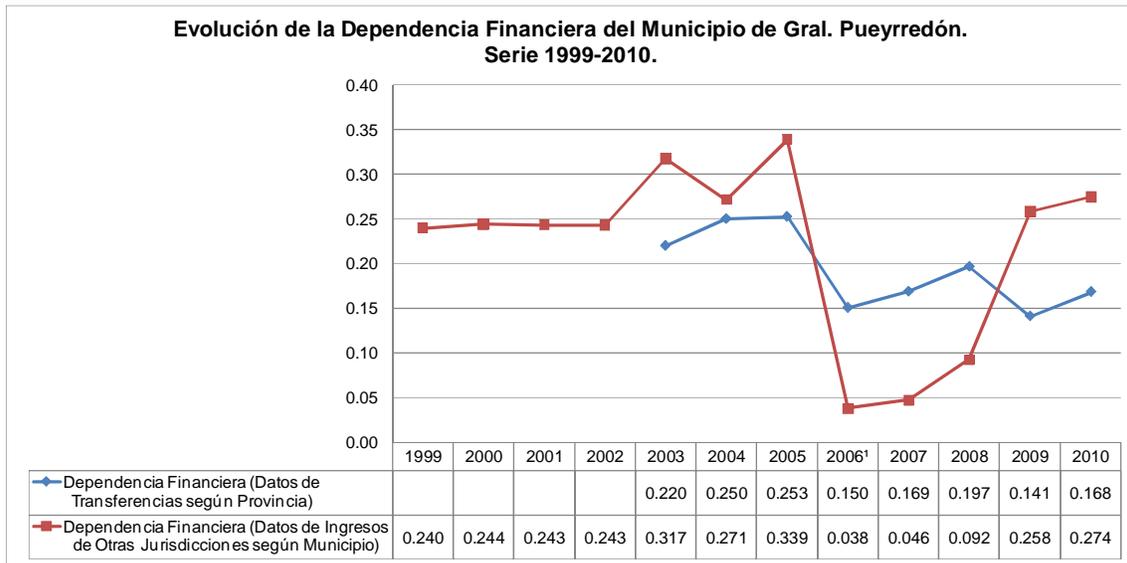
Hogares con Privación Material por Localidad. Municipio de Gral. Pueyrredón. Año 2001		
	Total Hogares con Priv	%Hogares con Priv por localidad.
Mar del Plata	49.182	28,87%
Batán	1.599	61,08%
Zona rural	1.072	67,89%
Chapadmalal	234	37,56%
Sierra de los Padres	281	42,27%
Total Gral. Pueyrredón	1.638	29,73%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Censo 2001, Dirección Provincial de Estadística (Provincia de Buenos Aires).

Anexo III.6



Anexo III.7



Anexo III.8

¿Se informa por medio de periódicos o canales locales? Partido de Vicente López (1996)				
		Observado	Porcentaje	Porcentaje Válido
Válidos	Ni lee periódicos ni mira canales locales	24	24	29.3
	Lee periódicos y/o mira canales locales	58	58	70.7
Total		82	100	100
Perdidos		18	18	
Total		100	100	100

Fuente: Ciccioni, 1996.

Anexo III.9

¿Le interesan las cuestiones municipales? Partido de Vicente López (1996)				
		Observado	Porcentaje	Porcentaje Válido
Válidos	Si	27	27	32.93
	No	55	55	67.07
Total		82	82	100
Perdidos		18	18	
Total		100	100	100

Fuente: Ciccioni, 1996.

Anexo III.10

Opinión sobre Concejo Deliberante del Partido de Vicente López (1996).				
		Observado	Porcentaje	Porcentaje Válido
Válidos	Positiva	13	13	20.3
	Negativa	5	5	7.8
	Regular	6	6	9.4
	Ninguna	40	40	62.5
Total		64	100	100.0
Perdidos		36	36	
Total		100	100	100.0

Fuente: Ciccioni, 1996.

Anexo III.11

¿Sabe cuál es el nombre del Intendente Local? ¿Puede mencionarlo? Partido de Vicente López (1996)			
		Observado	Porcentaje
Válidos	Si	88	88
	No	12	12
Total		100	100

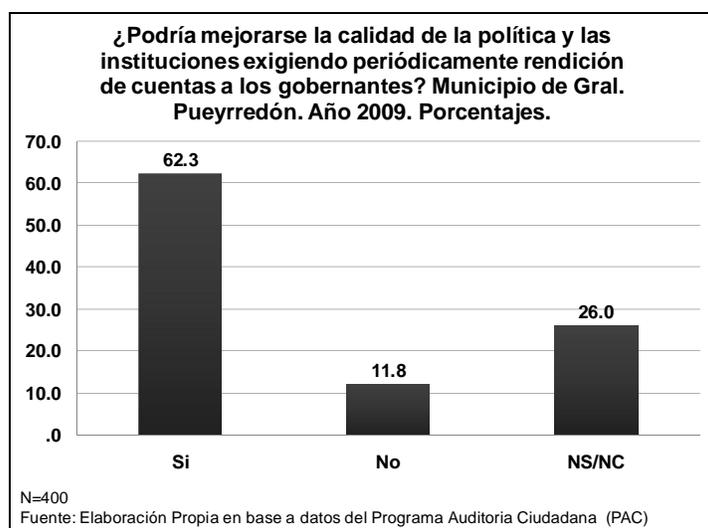
Fuente: Ciccioni, 1996.

Anexo III.12

Opinión Ciudadana sobre el Intendente del Partido de Vicente López (1996).				
		Observado	Porcentaje	Porcentaje Válido
Válidos	Muy Buena	26	26	32.1
	Buena	40	40	49.4
	Regular	14	14	17.3
	Mala	1	1	1.2
Total		81	81	100.0
Perdidos		19	19	
Total		100	100	100.0

Fuente: Ciccioni, 1996.

Anexo III.13



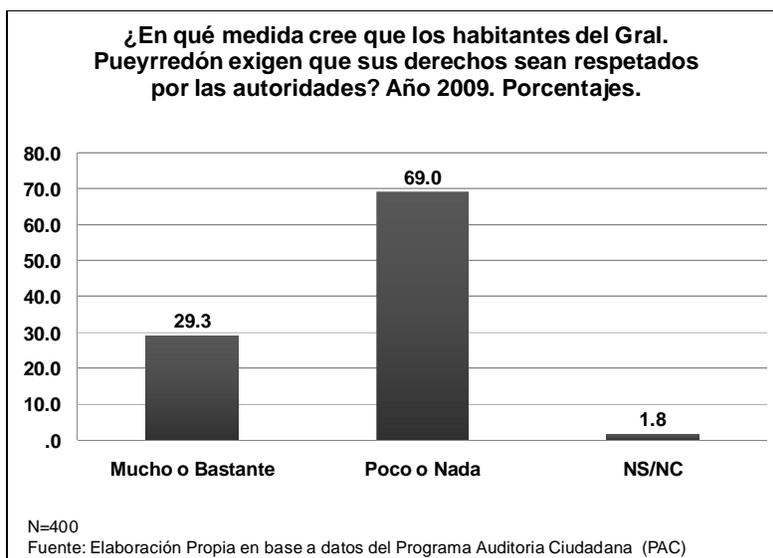
Anexo III.14

Porcentaje de la población según forma de exigir rendición de cuentas que utiliza. Municipio de Gral. Pueyrredón. Año 2009			
	% de Población que exige	% de Población que no exige	Ns/Nc
Queja por maltrato en una oficina pública	20,8%	5,3%	74%
Presentación de Reclamo	10,3%	89,9%	0%
Solicitud de información	14%	86%	0%

N=400

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Programa Auditoría Ciudadana (PAC)

Anexo III. 15



Anexo III.16

Porcentaje de la Población según conocimiento de las formas de exigir rendición de cuentas. Municipio de Gral. Pueyrredón. Año 2009	
	% de Población
Conoce Formas de exigir rendición de cuentas	9,3%
No Conoce Formas de Exigir	90,8%

N=400

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Programa Auditoria Ciudadana (PAC)

Anexo III.17

Porcentaje de la población que utiliza los mecanismos de rendición de cuentas. Municipio de Gral. Pueyrredón. Año 2009	
Utiliza los mecanismos para exigir rendición de cuentas	2,8%
No utiliza los mecanismos para exigir rendición de cuentas	6,5%
Ns/Nc	90,8%

N=400

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Programa Auditoria Ciudadana (PAC)

Anexo IV.1

Composición del HCD del Municipio de Vicente López. (Cantidad de Bancas por Partido o Coalición por período. Serie 1991-2011)										
Partido o Coalición	1991 1993	1993 1995	1995 1997	1997 1999	1999 2001	2001 2003	2003 2005	2005 2007	2007 2009	2009 2011
UCR (o Frente Comunal) ₁	13	17	15	13	16	17	17	13	9	9
FREPASO			2	5	3				1	
PJ (o Frente Justicialista)	7	7	7	6	5	5	5	3		
Alianza de Centro (UCEDE)	3									
P. Socialista						2	2		2	
Propuesta Republicana (PRO)								3	3	5
Frente para la Victoria (FPV)								3	3	2
Unión Vecinal de Vicente López	1									
Vecinos Unidos								2	2	
Afirmación para una República									2	2
Participación Activa Local									2	2
Acuerdo Cívico y Social										4
Total HCD	24									

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

Notas: 1. En 2003, 2005 y 2009 se computan las bancas del FRENTE COMUNAL. En 2007 se computan las bancas de la CONCERTACIÓN PLURAL.

Anexo IV.2

Composición del HCD del Municipio de Vicente López. 1983-2011		
Período	Intendente	Partido o Coalición
1983-1987	Sabattini, Jorge Alberto	UCR
1987-1991	García, Enrique	UCR
1991-1995	Enrique García	UCR
1995-1999	Enrique García	UCR
1999-2003	Enrique García	ALIANZA (UCR)
2003-2007	Enrique García	Frente Comunal (UCR)
2007-2011	Enrique García	Concertación Plural (Radicales K)
2011-2015	Macri, Jorge	Propuesta Republicana (PRO)

Fuente: Elaboración Propia.

Anexo IV.3

Composición del HCD del Municipio de Gral. Pueyrredón (Cantidad de Bancas por Partido o Coalición por período. Serie 1991-2011)										
Partido o Coalición	1991 1993	1993 1995	1995 1997	1997 1999	1999 2001	2001 2003	2003 2005	2005 2007	2007 2009	2009 2011
UCR (o ALIANZA) ₁	7	3	8	12	15	10	9	14	9	5
Alianza de Centro (UCEDE)	7	6								
PJ (o Frente Justicialista)	7	7	9	8	5	5	6	3		
P.Socialista (Alianza Socialista)	3	3	2	2		2				
Frente para la Victoria (FPV)								3	6	3
Frente Regional		5	5							
Acción Mar Platense (AMDP)				2	4	7	7	4	7	12
Frente es Posible										2
Coalición Cívica									2	2
Total HCD	24	24	24	24	24	24	22	24	24	24

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

Notas: 1. En 1997, 1999 y 2001 se computan las bancas de la ALIANZA. En 2003, 2005 y 2007 se computan las bancas de EL FRENTE.

Anexo IV.4

Composición del HCD del Municipio de Gral. Pueyrredón. 1983-2011		
Período	Intendente	Partido o Coalición
1983-1987	Roig, Ángel	UCR
1987-1991	Roig, Ángel	UCR
1991-1995	Russak, Mario	Alianza de Centro (UCEDE)
1995-1999	Aprile Elio	UCR
1999-2002	Aprile Elio	ALIANZA (UCR)
2002-2003	Katz, Daniel (sustituto)	El Frente (UCR)
2003-2007	Katz, Daniel	El Frente (UCR)
2007-2011	Pulti, Gustavo	Acción Marplatense (AMDP)
2011-2015	Pulti, Gustavo	Acción Marplatense (AMDP)

Fuente: Elaboración Propia en base a <http://www.mardelplata.gov.ar>

Anexo V.1

Magnitud del Aparato de la Municipalidad de Vicente López. Año 2010.		
	Magnitudes del Aparato por Departamento. (En Cantidad de empleados)	Relación entre Magnitud de Aparato de la Defensoría y los Departamentos. (En % de empleados)
Total Municipalidad	14.645	0,11%
Total Departamento Ejecutivo	14.545	0,11%
Total Departamento Deliberativo	100	17%
Total Defensoría*	17	---

*Incluye al Defensor Titular y Adjuntos; y excluye a los mediadores ad-honorem

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de normativa relevada en el Digesto Municipal de Vicente López.

Anexo V.2

Magnitud del Aparato de la Municipalidad de Gral. Pueyrredón Año 2010.		
	Magnitudes del Aparato por Departamento. (En Cantidad de empleados)	Relación entre Magnitud de Aparato de la Defensoría y los Departamentos. (En % de empleados)
Total Municipalidad	8.122	0,08%
Total Departamento Ejecutivo*	7.838	0,08%
Total Departamento Deliberativo	284	2,4%
Total Defensoría**	7	---

* Incluye a los Entes Descentralizados

**Incluye al Defensor Titular y Adjuntos.

Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados en el Digesto Municipal del Gral. Pueyrredón.

Anexo V.3

Cantidad de Empleados cada 100 habitantes. Municipalidad de Vicente López y Gral. Pueyrredón. Comparativo. Año 2010.		
	Vicente López	Gral. Pueyrredón
Defensoría del Pueblo*	0,006	0,001
Municipalidad**	1,31	5,43
Total Habitantes	269.420	618.989

* En Vicente López se incluyen al Defensor Titular y Adjuntos; y se excluyen a los mediadores ad-honorem. En Gral. Pueyrredón también se incluyen a los Defensores Titular y Adjuntos.

**Incluye a los Entes Descentralizados

Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados en el Digesto Municipal del Gral. Pueyrredón; y a datos extraídos de normativa relevada en el Digesto Municipal de Vicente López.

Anexo V.4

Tipo de vinculación laboral con el Municipio de los empleados de la Defensorías del Pueblo de Vicente López. Año 2010.		
	Observado	Porcentaje
Departamento Ejecutivo	10	83,3
Defensoría del Pueblo	1	8,3
Otro	1	9,3
Total	12	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta realizada a empleados de la Defensoría del Pueblo de Vicente López en marzo de 2011.

Anexo V.5

Modalidad de acceso al puesto de los empleados de la Defensoría del Pueblo de Vicente López. Año 2010.		
	Observado	Porcentaje
Un conocido me recomendó para ingresar	4	33,3
Las autoridades de la Defensoría me convocaron	6	50,0
Otro	2	16,7
Total	12	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta realizada a empleados de la Defensoría del Pueblo de Vicente López en marzo de 2011.

Anexo V.6

Antigüedad en el puesto de los empleados de la Defensoría del Pueblo de Vicente López. Año 2010.		
	Observado	Porcentaje
Hasta 3 años	5	41,7
Entre 4 y 9 años	4	33,3
Más de 10 años	5	41,7
Total	12	100.0

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta realizada a empleados de la Defensoría del Pueblo de Vicente López en marzo de 2011.

Anexo V.7

Máximo Nivel de Instrucción alcanzado por los empleados de la Defensoría del Pueblo de Vicente López. Año 2010.		
	Observado	Porcentaje
Hasta Secundario Incompleto	1	98,3
Secundario Completo o más	11	91,7
Total	12	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta realizada a empleados de la Defensoría del Pueblo de Vicente López en marzo de 2011.

Anexo V.8

Nivel de Instrucción alcanzado por los empleados que terminaron el Secundario. Defensoría del Pueblo de Vicente López. Año 2010.		
	Observado	Porcentaje
Secundaria Completa	1	9,1
Terciario o Universitario Incompleto	2	18,2
Terciario o Universitario Completo	8	72,7
Total	11	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta realizada a empleados de la Defensoría del Pueblo de Vicente López en marzo de 2011.

Anexo V.9

¿Ha realizado alguna actividad de capacitación desde su ingreso a la defensoría del pueblo? Defensoría del Pueblo de Vicente López. Año 2010.		
	Observado	Porcentaje
Si	7	58,3
No	5	41,7
Total	12	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta realizada a empleados de la Defensoría del Pueblo de Vicente López en marzo de 2011.

Anexo V.10

¿Qué fue lo que motivó que decida capacitarse? Defensoría del Pueblo de Vicente López. Año 2010.		
	Observado	Porcentaje
Hubo una oferta para capacitarse desde la Defensoría	2	16,7
Decidió realizar un curso, carrera o estudio, por su cuenta	4	33,3
Otro	1	8,3
No Corresponde	5	41,7
Total	12	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta realizada a empleados de la Defensoría del Pueblo de Vicente López en marzo de 2011.