

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA DÉCADA DE 1990 FAVORECIÓ LA CREACIÓN DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO MUNICIPALES, INSTITUCIONES CREADAS POR LOS GOBIERNOS LOCALES PARA ABORDAR TEMAS HASTA ENTONCES NO EXPLORADOS Y CON LAS FUNCIONES DE CONTROL Y AUDITORÍA EN DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS.

RENDIR Y EXIGIR CUENTAS EN LA ARGENTINA

LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO MUNICIPALES

por **INGRID G. BAUMANN**
Investigadora Becaria (CEDES-CONICET). Docente de la Facultad de Ciencias Económicas y de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires

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 *accountability* o *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, tal es el caso de las *Defensorías del Pueblo*.



Al respecto, en primer lugar me referiré al modo en que la exigencia de rendición de cuentas se instaló hacia fines de la década de 1990 en la agenda pública de los municipios. Luego describiré la expansión territorial de la institución Defensoría del Pueblo en el nivel subnacional y finalmente presentaré una tipología de Defensorías del tiempo con el fin de brindar algunos lineamientos teóricos para el análisis del desempeño de este tipo de institución.

La rendición de cuentas en la agenda municipal

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. 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 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. Podemos 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.

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, ya que 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, era el mismo Estado nacional el que impulsó durante la denominada “segunda reforma del Estado” una nueva etapa en la concepción de la función de control en el nivel local, estableciendo la necesidad de llevar a cabo una reforma política de las administraciones locales con el fin de mejorar los sistemas de representación, la eficiencia y la transparencia de gestión y la participación comunitaria. Para ello se indicaba como mejor estrategia la implementación y el desarrollo de sistemas de control comunitario de la gestión municipal de servicios públicos (Decreto PEN 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 conformada por la reforma de las constituciones provinciales 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, sin dudas fue 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.

Sin embargo, para la institucionalización de las demandas de rendición de cuentas fue preciso que se diera la disputa en el terreno legislativo. Esto fue posible gracias a otro grupo de actores: los partidos políticos. Históricamente en el nivel local, el vecinalismo y el 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 que 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. Los viejos reclamos por "un municipio más próximo" –reformulados en nuevas demandas por "un municipio más transparente"– se recanalizaron a través de coaliciones de partidos, que nacidas en los niveles superiores, fueron gestando sus correlatos a nivel local.

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.

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 institución de la Defensoría del Pueblo

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. Específicamente en la Argentina esta institución nació en el nivel provincial y municipal, ya que en algunas constituciones y estructuras locales existía previamente a la creación del Defensor del Pueblo Nacional en 1993. En la actualidad, en la Argentina existe un total de 42 *Defensorías del Pueblo*, de las cuales 13 se encuentran a nivel provincial y 27 en diferentes municipalidades.

La literatura la ha categorizado como una institución de “rendición de cuentas horizontal con mandato asignado”, es decir, como una agencia a la cual se le delega una función específica: la de exigir cuentas a los gobernantes en materia de protección de los derechos ciudadanos y de los intereses de los administrados. Otro cuerpo de estudios la incorporó como una institución de “control social del gobierno”, es decir, como una agencia para que participativamente sea la sociedad la que controle a sus representantes.

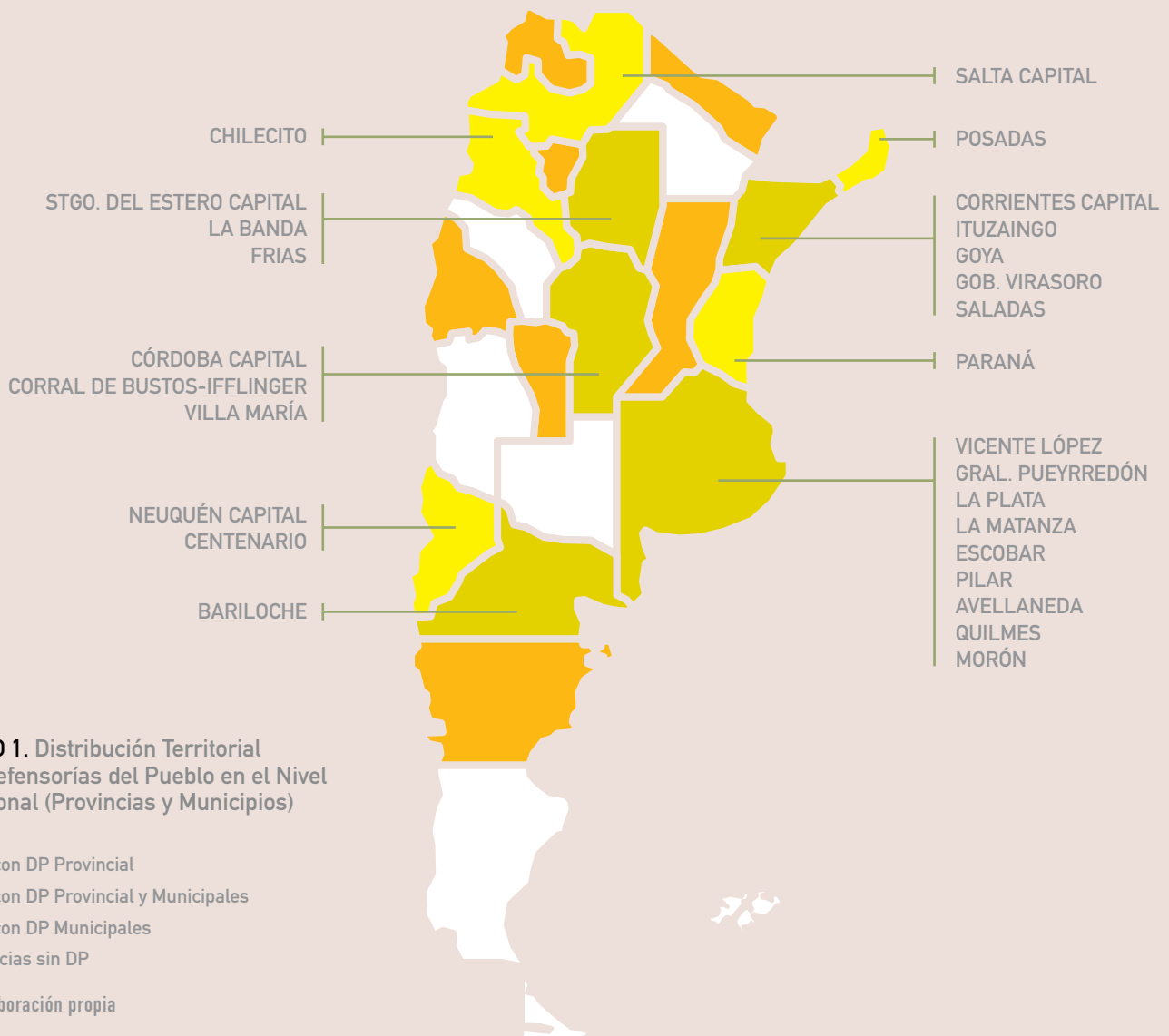
En base a ambas formas de entenderla, en este artículo cuando hablamos de Defensoría del Pueblo u Oficina del Ombudsman nos referimos a un tipo de agencia autónoma de dirección unipersonal, legitimada por un cuerpo legislativo para el ejercicio del mandato específico de exigir al Estado la protección 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. 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.

A nivel provincial, han creado sus Defensorías: 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 núcleos 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.

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 (en Comodoro Rivadavia y Esquel) mientras que la sede central ubicada en la capital Rawson quedó a cargo del Defensor Titular. La propagación del Instituto del Ombudsman hacia el interior del territorio provincial marca también la paulatina incorporación en la agenda gubernamental, por lo menos formalmente, de las demandas de exigibilidad de protección de derechos y de rendición de cuentas por los Estados provinciales.

A nivel municipal, la primera Defensoría del Pueblo Muni-




pal (DPM) se puso en marcha en la ciudad de La Plata en el año 1992. 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 DMP y entre 2005 y 2011 las restantes (9 Defensorías aproximadamente).

La provincia de Buenos Aires es la que mayor desarrollo ha tenido (nueve Defensorías ubicadas en los partidos de Vicente López, Gral. Pueyrredón, La Plata, Quilmes, Avellaneda, Morón, Escobar, Pilar y La Matanza), 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 DPM en las provincias cuyanas y de la Patagonia austral. En el Gráfico 1 se puede observar la distribución territorial de las *Defensorías del Pueblo* en el país



La observación preliminar de casos empíricos nos indica que muy habitualmente las Defensorías, para sortear su incapacidad sancionatoria, se ven obligadas a entablar, de manera persuasiva o consociativa, un amplio abanico de estrategias para lograr dar cumplimiento a su mandato.

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 DPM 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 DPM 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 administrativos.

Es posible encontrar algunas coincidencias en lo relativo a la figura del Defensor Titular, aunque siempre hay particularidades en cada municipio. Los requisitos para ser nombrado son diver-

sos, pero en general, mínimamente se pide ser mayor de 18 años, ser residente, no tener antecedentes penales, etc. Los regímenes de incompatibilidades por lo general han contemplado como incompatibilidad para 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.). El mandato aproximadamente dura entre 4 y 5 años.

Para el nombramiento del Defensor Titular existen diversos diseños, entre los que se puede mencionar:

- Nominación y designación por el Honorable Concejo Deliberante (HCD).
- Designación por el HCD en base a una nómina propuesta por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).
- Designación por el HCD, con nominación por OSC de forma participativa.
- Elección por voto popular entre candidaturas individuales.
- Designación por el HCD 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 DPM 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 HCD). Cabe destacar que en ningún caso se le reconoce a la DPM jurisdicción presupuestaria. Con respecto a sus facultades, por lo general, están habilitadas para denunciar (recibir y hacer denuncias), para investigar y para pro-

mover 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 DPM la tienen. Algunas están claramente legitimadas por la ordenanza de creación para presentarse ante la Justicia, otro sólo poseen legitimación para presentar acciones de amparo, mientras que otras, al no tener legitimación, sólo pueden a apelar a ONG u otras entidades para las presentaciones judiciales. Como obligación, habitualmente se establece que las DPM deben presentar un informe anual de rendición de cuentas de lo actuado.

Las principales temáticas que abordan las DPM 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 DPM 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 pueblos originarios, derechos de las personas con discapacidad y de adultos mayores, etc.).

Autonomía y capacidad para exigir rendición de cuentas

La observación preliminar de casos empíricos nos indica que muy habitualmente las Defensorías, para sortear su incapacidad sancionatoria, 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 DPM 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?

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 exigir, 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, podrían terminar siendo una institución colonizada y particularista. En ambos casos, el resultado sería el mismo: la incapacidad para funcionar según su misión específica.

En el gráfico 2 se pueden observar las dos dimensiones de la tensión característica de las Defensorías. Ambas pueden ser entendidas como un *continuum* que va desde el nivel máximo de autonomía (aislamiento) y el mínimo (cooptación) en el eje vertical, y desde el máximo de capacidad para influir en los actores que deben rendir cuentas (enraizamiento) y el mínimo de capacidad para influir (servidumbre) en el eje horizontal. Teniendo en cuenta ambas dimensiones 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,

GRAFICO 2. Tensión entre Autonomía y Capacidad para exigir rendición de cuentas de las Defensorías del Pueblo



Fuente: elaboración propia

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

- **La Defensoría Servil** (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 es a la vez poco eficiente y nada eficaz, ya que 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 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 mane-

Si bien el momento en el que se inició la expansión de este tipo de instituciones data de mediados de los '90 en adelante, es posible afirmar también que el contexto de revalorización de los espacios de representación no partidarios posterior al 2001-2002 incidió de manera importante en el desarrollo de las Defensorías.

jarse 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). El concepto de autonomía enraizada, acuñado por Peter Evans, nos permite ubicar el punto de equilibrio entre ambas dimensiones.

- *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 el 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 exigir están ausentes o disminuidos.

Asimismo, los tipos ideales en los que la línea de base indica un alto grado de autonomía son el tipo I y III, mientras que los opuestos son los tipos II y IV.

Para cerrar con algunos comentarios, cabe destacar en primer lugar la diversidad no sólo de interpretaciones de las funciones y mandatos que cada municipio les asigna a las Defensorías, sino la multiplicidad de diseños institucionales que esta innovación ha adoptado a lo largo del territorio. En segundo lugar, las repercusiones que dichos diseños pueden tener en su desempeño también son altamente variables, de ahí que considero necesaria la construcción de un instrumento conceptual que permita clasificarlas según su desempeño. Si bien el momento en el que se inició la expansión de este tipo de instituciones data de mediados de los '90 en adelante, es posible afirmar también que el contexto de revalorización de los espacios de representación no partidarios posterior al 2001-2002 incidió de manera importante en el desarrollo de las Defensorías.

Por último, y tarea pendiente, es la evaluación de las condiciones institucionales en las que emerge cada tipo de Defensoría. Consideramos que observado el vínculo con otros actores políticos, sociales e institucionales puede darse algún tipo de aproximación a la respuesta.