

Programa de políticas públicas

Área Calidad Institucional, Transparencia y Modernización del Estado.

Política pública N° 345

Julio 2021

Recomendaciones para la creación de una "Red de Defensoría Abierta"



Resumen ejecutivo

El Defensor del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene como objetivo primordial la defensa de los derechos de los vecinos. Dicha tarea es llevada a cabo por dicho funcionario y el equipo que lo asiste.

No obstante ello, la labor del Defensor del Pueblo podría verse fortalecida mediante la colaboración con otros organismos de control y las organizaciones de la sociedad civil.

En el presente trabajo se exponen recomendaciones para la creación de una "Red de Defensoría Abierta" donde las ONG y los organismos estatales de control colaboren con la Defensoría del Pueblo para su fortalecimiento institucional y la mejor consecución de sus objetivos.



El Programa de políticas públicas de la Fundación Nuevas Generaciones se desarrolla en cooperación internacional con la Fundación Hanns Seidel.



Consejo Consultivo de las Nuevas Generaciones Políticas

Alfredo Atanasof
Paula Bertol
Carlos Brown
Gustavo Ferrari
Mariano Gerván
Diego Guelar

Eduardo Menem
Federico Pinedo
Claudio Poggi
Ramón Puerta
Laura Rodríguez Machado
Leonardo Sarquís

Cornelia Schmidt Liermann
Jorge Srodek
Enrique Thomas
Pablo Tonelli
Pablo Torello
Norberto Zingoni

Las Nuevas Generaciones Políticas

Manuel Abella Nazar
Carlos Aguinaga (h)
Valeria Arata
Cesira Arcando
Miguel Braun
Gustavo Cairo
Mariano Caucino
Juan de Dios Cincunegui
Omar de Marchi
Alejandro De Oto Gilotaux
Francisco De Santibañes

Soher El Sukaria
Ezequiel Fernández Langan
Gustavo Ferri
Christian Gribaudo
Marcos Hilding Ohlsson
Guillermo Hirschfeld
Joaquín La Madrid
Luciano Laspina
Leandro López Koenig
Cecilia Lucca
Gonzalo Mansilla de Souza

Ana Laura Martínez
Germán Mastrocola
Nicolás Mattiauda
Adrián Menem
Victoria Morales Gorleri
Diego Carlos Naveira
Julián Martín Obiglio
Francisco Quintana
Shunko Rojas
Damián Specter
Ramiro Trezza
José Urtubey

Director Ejecutivo

Julián Martín Obiglio

FUNDACIÓN NUEVAS GENERACIONES POLÍTICAS

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACIÓN HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° oficina "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Programa de políticas públicas

La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

Recomendaciones para la creación de una “Red de Defensoría Abierta”

I) Introducción

La transparencia a nivel institucional es fundamental para el ejercicio del gobierno abierto y para el fortalecimiento de la participación ciudadana. En lo que respecta a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (DPCABA), la transparencia y la rendición de cuentas resultan aún más importantes debido a las funciones de control que cumple dicho organismo.

La ley orgánica de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad (Ley 3)¹ establece que *“Es misión de la Defensoría la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos y garantías e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, la Constitución de la Ciudad y las leyes, frente a los actos, hechos u omisiones de la administración, de prestadores de servicios públicos y de las fuerzas que ejerzan funciones de policía de seguridad local.”*

A su vez, y de manera complementaria con su rol de garante de los derechos del pueblo porteño, tiene a su cargo una tarea de control sobre el Estado. Para ello dispone de la facultad de requerir a las autoridades públicas, en todos sus niveles, la información necesaria para el mejor ejercicio de sus funciones sin que pueda oponérsele reserva alguna.

Tomando en cuenta las dos funciones principales que la DPCABA tiene a cargo, y visto que aquellas se ven desarrolladas también, en mayor o menor medida y con igual o distintas facultades y ámbito de actuación por otros organismos, conviene promover el intercambio y la colaboración entre todos ellos. Este tipo de interacción, además de servir como un multiplicador de las fuerzas entre todos los actores que intervienen en la protección de los derechos humanos en CABA, incrementa la rendición de cuentas.

Por todos estos motivos, y teniendo en mente la misión de la DPCABA, a lo largo del presente trabajo se propondrá una serie de mecanismos tendientes a reforzar, aún más, el trabajo de dicho organismo. En virtud ello, se podrán sentar las bases para desarrollar una "Red de Defensoría Abierta" que permitirá potenciar las acciones que, tanto la DPCABA como otros organismos de control llevan a cabo y, por el otro, crear un ámbito propicio para el intercambio de experiencias.

Con dicho objetivo en la mira, inicialmente se definirá concepto de *“accountability”*. En segunda instancia, se abordará la función de control de la DPCBA. Finalmente se realizará un repaso de las

¹<http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3.html#:~:text=Ley%203%20%2D%20Defensor%C3%ADa%20del%20Pueblo%20%2D%20Creaci%C3%B3n&text=Art%C3%ADculo%201%C2%BA.,recibir%20instrucciones%20de%20ninguna%20autoridad.>

iniciativas que en la actualidad fomentan el trabajo mancomunado entre los organismos locales de control y su interacción dentro del marco de la “Red de Defensoría Abierta”.

II) Concepto de “Accountability”

Con el objetivo de brindar mayor claridad al objetivo del presente trabajo, resulta pertinente definir el concepto de “Accountability” o rendición de cuentas. Dicho término hace referencia a la obligación de que los funcionarios públicos justifiquen las decisiones y actos llevados a cabo en el desempeño de sus cargos y a que, eventualmente, puedan ser castigados en caso de incumplimiento.

Hay quienes van más allá de esta definición y establecen dos tipos de accountability: vertical y horizontal. El horizontal se refiere a la operación de un sistema intraestatal de controles, mientras que los mecanismos verticales implican la existencia de controles externos sobre el Estado.

Ambos mecanismos son necesarios para fomentar el correcto funcionamiento de las instituciones democráticas.

Sin embargo, cuando se hace referencia a la rendición de cuentas y la interacción que debería tener la DPCABA con los distintos organismos de la Administración Pública y con las organizaciones de la sociedad civil, este concepto se torna aún más importante que en cualquier otra institución.

En los apartados subsiguientes se establecen determinados lineamientos tendientes a que la DPCABA perfeccione su *accountability* horizontal (con los otros organismos de control de la Administración Pública) y el vertical (con las distintas asociaciones de la sociedad civil, que representan a los ciudadanos).

III) Cooperación con otros organismos de control del Estado

Un punto importante sobre el cual trabajar los mecanismos de accountability horizontal es mediante el relacionamiento y la colaboración entre los diversos organismos del Estado. En el caso de la DPCABA, dicho relacionamiento se da con los otros organismos de control estatales: la Sindicatura de la Ciudad; la Auditoría General de la Ciudad; y el Ente Regulador de Servicios Públicos. En efecto, estos cuatro organismos comparten objetivos y misiones comunes, y una mejor cooperación entre ellos resultaría muy positiva para incrementar el impacto de sus acciones y reclamos.

A efectos de profundizar sobre el concepto que estamos abordando, resulta conveniente identificar los ámbitos en los cuales aquellas organizaciones pueden colaborar entre sí. A tal efecto, se analizan a continuación las competencias de cada una de ellas:

- La Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires es un órgano de Control Interno. Su función es supervisar y coordinar, junto a las unidades de auditoría interna de cada dependencia del Poder Ejecutivo. Tiene a su cargo el control interno, presupuestario, contable, financiero, económico, patrimonial, legal y de gestión, así como el dictamen sobre los estados contables y financieros de la administración pública en todas las jurisdicciones que componen la administración, central y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, así como el dictamen sobre la cuenta de inversión.
- La Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tal como lo prevé la Constitución de la CABA en su artículo 135, ejerce el control externo del sector público en sus aspectos económicos, financieros, patrimoniales, de gestión y de legalidad. Dictamina sobre los estados contables y financieros de la administración pública, centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, de empresas, sociedades o entes en los que la CABA tenga participación. Asimismo, dictamina sobre la cuenta de inversión. Tiene además la facultad de verificar la correcta aplicación de los recursos públicos que se hubiesen otorgado como aportes o subsidios, incluyendo aquellos destinados a los partidos políticos del distrito.
- El Ente Regulador de Servicios Públicos, instituido en el ámbito del Poder Ejecutivo, ejerce el control, seguimiento y resguardo de la calidad de los servicios públicos cuya prestación o fiscalización se realice por la administración central y descentralizada o por terceros. Asimismo, ejerce la defensa y la protección de los derechos de los usuarios y los consumidores, de la competencia y del medio ambiente, velando por la observancia de las leyes que se dicten al respecto.

Las instituciones descriptas precedentemente, como así también la DPCABA, tienen vinculaciones entre sí. Algunas de esas vinculaciones están previstas en las normas que crearon a cada una de ellas. Un ejemplo es la obligación que tiene la Sindicatura General de la Ciudad en informar a la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires sobre la fiscalización cumplida dentro del ámbito de su competencia.

Por otro lado, y aun nivel de mayor interacción, existen otros tipos de convenios de colaboración entre los organismos de control. En nuestra opinión, el más representativo de ellos es el suscripto por los cuatro organismos de control de CABA mediante el cual se comprometen a desarrollar conjuntamente las siguientes acciones:

- Coordinar esfuerzos con motivos de sus funciones como organismos de control de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Promover la transparencia en los procesos y actuaciones del Estado de la Ciudad.
- Garantizar el acceso a la información para todos los ciudadanos.
- Contribuir a la aceleración de los tiempos de los procesos administrativos.

Por otro lado, el acuerdo prevé que los objetivos propuestos se vean potenciados mediante aquellos convenios específicos que permitan llevar a cabo las acciones necesarias para su desarrollo.

Si bien la tarea de control que tienen los organismos precedentemente mencionados en central, también es necesario que los vínculos con otras instituciones se vean reforzados. Dicha cooperación es crucial para asentar los canales de comunicación entre los organismos de control de diferentes jurisdicciones para enriquecer sus respectivos ámbitos de actuación mediante las experiencias compartidas.

Un claro ejemplo de la vinculación a la que se hace referencia precedentemente es la Asociación de Defensores del Pueblo de la Republica Argentina (ADPRA). Dentro de ella existe el llamado “Instituto”, el cual permite *“intercambiar información, programas y experiencias entre las Defensorías del Pueblo, con la intención de fortalecer su funcionamiento y poder contar con la mayor cantidad de herramientas para abordar las problemáticas que se presentan.”*² Dicho instituto es, a nuestro entender, el ámbito adecuado para el intercambio de experiencias entre las diversas Defensorías del Pueblo de las provincias argentinas. Dicho modelo puede ser replicado a nivel supranacional mediante la creación de “redes de Defensorías regionales o internacionales”, como la Asociación Internacional de los Ombudsmans y la Federación Iberoamericana de Ombudsman.

Es importante tener en cuenta que, para fomentar los mecanismos de cooperación aquí propiciados, los organismos de control deben rendirse cuentas entre ellos de manera periódica y publicitar la información de la cual disponen de manera clara, completa y concisa.

De esta manera, se generarán los canales de retroalimentación y de información necesarios para elevar los niveles de transparencia de los organismos de control e incrementar la calidad institucional de todos ellos y, en particular de la DPCABA.

IV) Cooperación con las organizaciones de la sociedad civil

² <http://www.adpra.org.ar/instituto-de-capacitacion-y-promocion-de-politicas-publicas/>

Otro mecanismo mediante el cual la DPCABA puede potenciar su deber de protección de los derechos de los ciudadanos es la cooperación con las organizaciones de la sociedad civil. En efecto, muchas organizaciones no gubernamentales (ONG) persiguen objetivos compatibles con los que se abordan en los diferentes organismos estatales. La DPCABA, debido a la “defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos y garantías e intereses individuales, colectivos y difusos” que lleva a cabo, no es ajena a ello. Son muchas las ONG que tienen entre sus misiones objetivos muy similares. Tal duplicidad de esfuerzos es muy positiva, pero podrían verse multiplicados si, en lugar de hacerlo separadamente, lo realizasen de manera conjunta mediante mecanismos de diálogo y cooperación entre el sector público y el tercer sector.

Resulta interesante notar que la necesidad de establecer este tipo de vinculación ha sido identificada en numerosos países. Así lo demuestra la conclusión del encuentro de los Ombudsmen de Europa central y oriental con el Comisario por los Derechos Humanos del Consejo de Europa, realizada en Budapest el año 2000. En dicha oportunidad se sostuvo que *“En cuanto a la cooperación de los defensores del pueblo con las organizaciones no gubernamentales y otros representantes de la sociedad civil (...) se puso de manifiesto la necesidad de promover unas relaciones estrechas entre los defensores del pueblo y las ONG, basadas en la independencia mutua y la libertad de cooperación, con vistas a construir una sociedad democrática y solidaria. Los intercambios de información entre el Defensor del Pueblo y las ONG son siempre deseables.”*³

Con el objetivo de mejorar y potenciar el trabajo de la defensoría, así como el de las ONG y otros referentes de la sociedad civil, consideramos que la creación de una “Red de Defensoría Abierta”. Ella podría ser el ámbito donde las distintas ONG puedan trabajar junto a la DPCABA colaborando, ayudando, denunciando, brindando apoyo, ofreciendo *know how* y generando planes de acción en conjunto sobre las materias en las que entiende dicho organismo. El objeto de dicha red sería el de actuar como multiplicador de fuerzas que, de ser aplicadas por separado, no explotarían todo su potencial. Ese trabajo en conjunto, además de agregar valor, permitiría generar canales fluidos para la retroalimentación constante de información. Ello, además de ser valioso en sí mismo, facilitaría *accountability* vertical al que se hizo referencia precedentemente, ampliando de ese modo el grado de apertura de la DPCABA hacia la ciudadanía.

³ 1er Rapport annuel du Commissaire aux droits de l’homme, Council of Europe Publishing, p.146. Disponible en: https://books.google.fr/books?id=LKykmUdUIRwC&pg=PA146&lpg=PA146&dq=ombudsman+travail+ONG&source=bl&ots=AYA-ICLJe1&sig=ACFU3U2DmC3eUGpR0rLKWps-94rIsrwsuw&hl=es-419&sa=X&ved=2ahUKEwie4aeE6_bxAhW3BGMBHf_PCJQQ6AEwCXoECA0QAw#v=onepage&q=ombudsman%20travail%20ONG&f=false

A continuación se presentan algunos ejemplos dignos de ser analizados para ilustrar las ventajas de la cooperación entre el Defensor del Pueblo, las ONG y otros representantes de la sociedad civil:

Bosnia Herzegovina:

La cooperación entre el Defensor del Pueblo y las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil es continua. Ella ha sido implementada en bloques temáticos de acuerdo al interés de las organizaciones. Entre dichas áreas temáticas se destacan la protección contra la discriminación, los derechos de los niños, la lucha contra la corrupción, el tráfico de personas humanas, la violencia contra las mujeres y el acceso a la información.⁴

Azerbaián:

El Defensor del Pueblo de Azerbaián, creado en 2013, mantiene una estrecha cooperación con la Red Europea de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (ENNHRI). Dicha red desempeña un papel importante en el establecimiento de una cooperación eficaz con las Naciones Unidas y con algunos de sus subcomités. A su vez, la Oficina del Defensor del Pueblo de Azerbaián, con la recomendación de la Oficina de Investigación-Innocenti de UNICEF, se unió a la Red Europea de Defensores del Pueblo para la Infancia (ENOC) en 2008.⁵

Hungría:

La Oficina del Comisario de Derechos Fundamentales de Hungría cuenta con un órgano consultivo civil destinado a asesorarlo. Dicho órgano tuvo su primera reunión en noviembre de 2014. Está compuesto por representantes de diversas organizaciones independientes, ya sea invitados (Cámara Médica Húngara, Asociación Húngara de Psiquiatría, Asociación Húngara de Dietética y Colegio de Abogados de Hungría) o seleccionados como resultado de una convocatoria pública (Comité Húngaro de Helsinki, Unión Húngara de Libertades Civiles, MENEDÉK -Asociación Húngara de Migrantes- y Centro de Defensa de la Discapacidad Mental). El órgano consultivo civil elabora comentarios y sugerencias sobre las actividades de inspección del Defensor del Pueblo; sus métodos de trabajo; los informes y otras publicaciones; y el plan de formación de los miembros de dicha oficina.⁶

Australia:

⁴ <https://www.ombudsmen.gov.ba/Default.aspx?id=35&lang=EN>

⁵ <https://ombudsman.az/en/view/pages/122>

⁶ <https://www.apr.ch/fr/node/235>

El Defensor del Pueblo de Australia (Commonwealth Ombudsman) creó un grupo consultivo de expertos (AG) conformado por académicos, representantes de las comunidades aborígenes y ONG que lo asesoran y lo orientan en el desempeño. Entre sus funciones y responsabilidades principales se destacan aquellas que surgen del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Otras experiencias: La Defensora del Pueblo Europeo lanza regularmente consultas públicas relacionadas con sus investigaciones de interés público, por ejemplo, sobre la transparencia del Consejo o las políticas lingüísticas de las instituciones de la UE. Dichas consultas son abiertas al público y a las partes interesadas.

Por su lado, el Defensor del Pueblo Parlamentario de Noruega tiene entre sus facultades la de consultar a las ONG acerca de las acciones destinadas a promover y proteger los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

Algunas oficinas de Ombudsman también colaboran con otras instituciones para recibir quejas, como el Defensor del Pueblo irlandés, que trabaja con un personal formado de los Centros de Información al Ciudadano donde se reciben las quejas que, posteriormente, son presentadas ante aquel organismo.

En Rumania, el Defensor del Pueblo firmó protocolos de colaboración con treinta y cinco ONG para la prevención de la tortura en los lugares de detención.

El Defensor del Pueblo de Francia también firmó convenios con ONG y profesionales que apoyan su trabajo en relación con la tramitación de reclamos.

A fin de que la DPCABA pueda potenciar su accionar gracias a la colaboración de las ONG y otros actores de la sociedad civil, proponemos la realización de las siguientes acciones:

- Creación de una red de actores cuyos objetivos coincidan con los objetivos específicos de la DPCABA y la protección de los derechos que ella lleva a cabo.
- Implementación de mesas de diálogo, reuniones, plenarios, consultas, acciones en conjunto, etc., destinadas a multiplicar los esfuerzos de los actores involucrados y a lograr un avance más rápido hacia los objetivos propuestos.

Para la implementación de la Red de Defensoría Abierta, un ejemplo a seguir es la Red de Parlamento Abierto (RPA). Si bien su objetivo no es el mismo que el que podría tener una red de ONG con

el Defensor del Pueblo, la manera que lleva adelante sus actuaciones puede resultar de interés al momento de crear este tipo de mecanismos colaborativos en otros ámbitos.

La RPA promueve la apertura legislativa a través de esfuerzos que tienen por finalidad aumentar la transparencia y el acceso a la información pública; fortalecer la rendición de cuentas de las instituciones democráticas; promover la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones en el parlamento; y garantizar una cultura de conducta ética y probidad en las legislaturas nacionales de las Américas y el Caribe

A través de ella se realizan talleres, se facilita el intercambio entre pares y se producen herramientas para que los legisladores puedan combatir corrupción, aumentar la confianza pública y fortalecer las instituciones democráticas. Ello permite construir sociedades pacíficas y contar con instituciones eficaces, inclusivas y que rindan cuentas en todos los niveles, en colaboración con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de la Agenda 2030⁷.

En idéntico sentido, la Red de Defensoría Abierta permitiría que la DPCABA y las organizaciones de la sociedad civil cuenten con un espacio de trabajo conjunto donde llevar a cabo iniciativas cuyo fin último se vería reflejado en la potenciación de los objetivos de ambos sectores.

Por otro lado, la red propuesta facilitaría las acciones de *accountability* vertical entre la DPCABA y la ciudadanía, incrementando más aún los niveles de transparencia por los que dicho organismo se destaca.

V) Conclusiones

Como se estableció precedentemente, tanto el *accountability* horizontal como el vertical son fundamentales para el correcto funcionamiento de cualquier institución pública. En referencia a la DPCABA, y teniendo en cuenta las funciones que dicha institución lleva a cabo, es aún más importante garantizar dichos mecanismos de la manera más exhaustiva posible.

Tal objetivo, como se ha explicado, es hoy llevado a la práctica mediante la cooperación con organismos de control estatales (horizontalidad), y ello podría verse incrementado en la medida que también se lo realice con las organizaciones de la sociedad civil (verticalidad).

Estos mecanismos colaborativos generarán un círculo virtuoso en el que, tanto las organizaciones de la sociedad civil como los organismos de control estatales y la Defensoría del Pueblo, se verán beneficiados. No obstante ello, los beneficios de este trabajo en común, se verán reflejados en la ciudadanía. En efecto, el principal receptor de todas las mejoras que se puedan implementar, es el vecino, quien verá mejorado el funcionamiento de los organismos del Estado.

⁷ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

ng