PROGRAMA REGIONAL DE APOYO A LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO DE IBEROAMÉRICA

Universidad de Alcalá

Perfil del Defensor del Pueblo en América Latina. 1985-2012: Un análisis en perspectiva de élites

Documento de Trabajo

Nº 18-2015

César Barragán Tabares
Email: barragan.csr@gmail.com

Universidad de Alcalá

PROGRAMA REGIONAL DE APOYO A LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO DE IBEROAMÉRICA

DEFENSOR DEL PUEBLO

ISBN: 978-84-88754-64-6

Perfil del Defensor del Pueblo en América Latina. 1985-2012: Un análisis en perspectiva de élites

César Barragán Tabares

RESUMEN

La figura del Defensor del Pueblo en América Latina ha sido tratada por lo general desde el Derecho. La producción académica sobre las Defensorías del Pueblo se ha centrado en el estudio y análisis de los aspectos orgánicos y funcionales de la figura. Sin embargo, tratándose de una institución cuyo poder está determinado por la capacidad persuasiva de su titular –y si ésta es suficiente puede incluso modular políticas públicas-, resulta de interés para el conocimiento del poder en la región ahondar en el perfil de las personas que han ocupado este cargo. Este trabajo propone una primera aproximación a ese perfil con una perspectiva de elite política. Esto se consigue a partir de la construcción de una base de datos con variables socio-demográficas (sexo, edad, educación, etc.) de quienes han sido los titulares de las Defensorías latinoamericanas en el período 1985-2012. Los datos conseguidos permiten identificar las características que describen al Ombudsman medio en la región y en el período de estudio, así como otras tendencias. Por último, se señalan cuestiones relativas a la independencia de la figura y a la naturaleza del cargo en el marco de las carreras públicas.

PALABRAS CLAVE

Defensor, Ombudsman, Elites, Política, Perfil, Latinoamérica, Base de Datos.

ABSTRACT

The figure of the Ombudsman in Latin America so far has only been analysed from the point of view of law. Academic production on Ombudsmen has focused on the study and analysis of organic and functional aspects of this figure. However, in the case of an institution whose power is determined by the persuasiveness of whom occupies it, it is of special interest to understand the power logic in the region to deepen investigation on the profile of the officials who have held this position. This paper proposes a first approach on this profile with a perspective of political elite. This is achieved by constructing a database of socio-demographic variables (sex, age, education, etc.) of Latin American Ombudsmen during the period 1985-2012. The objective is to describe the characteristics of average Ombudsmen in the region and for this period, and other trends. Finally, issues related to the political independence of this figure and the nature of the position related to public careers associated to it, are pointed out.

KEYWORDS

Ombudsmen, Rights, Elites, Politics, Profile, Latin America, Database.

ÍNDICE

I. Introducción
1.1. Justificación del tema
1.2. Objetivo

II. Repaso a la figura del Defensor del Pueblo
2.1. El Ombudsman en Suecia

III. Marco teórico
3.1. Elites y su estudio en América Latina
3.2. Enfoques y antecedentes en el estudio del Defensor del Pueblo
3.3. El estudio del Ombudsman en la Ciencia Política
3.3.1. El Defensor del Pueblo como poder negativo
3.3.2. La importancia de la persona nombrada

IV. Metodología
4.1. Unidades de análisis
4.2. Unidades de observación
4.3. Periodo temporal
4.4. Variables
4.5. Selección de casos
4.6. Método de investigación
4.6.1. Fuentes secundarias
4.6.2. Fuentes primarias

V. Datos y resultados: el perfil del Defensores del Pueblo en América Latina
5.1. Género
5.2. Edad
5.3. Educación
5.3.1. Nivel educativo
5.3.2. Perfil académico
5.4. Procedencia
5.5. Trayectoria pública
5.6. Requisitos normativos de postulación
5.7. Consideraciones a la independencia del Defensor

VI. Conclusiones

Bibliografía

"...sólo deberían tener interés en aceptar ser miembros de la elite política aquellos individuos con un alto grado de responsabilidad".
P. WALLDMANN[1]

Introducción

Superados los retos que planteó la transición a la democracia, desde hace dos décadas en América Latina se iniciaron importantes reformas constitucionales tendientes a canalizar los planteamientos y opiniones sobre el buen funcionamiento de la Administración Pública. La necesidad de articular instrumentos suficientes para la cohesión social hizo que se crearan espacios de reflexión sobre la importancia de respetar los derechos y las libertades de los ciudadanos, lo que condujo a la apertura de nuevas instancias de garantía jurídica que implicaron al Estado en la obligación de garantizar los derechos humanos como una forma de fortalecer la democracia y de hacerla más participativa. La potestad de promoción y protección de los derechos humanos consagró a las Defensorías como instituciones clave para la consolidación de las democracias latinoamericanas; se convirtieron en "un elemento más del sistema democrático" (Quinzio 1992: 26).[2]

Los estudios llevados a cabo hasta la fecha sobre las Defensorías del Pueblo en América Latina, han tenido por objeto el análisis de la institución y su configuración dentro del panorama normativo de cada país. Fruto de esa línea de investigación se sabe que en la región las distintas defensorías comparten rasgos en cuanto a su naturaleza y funciones, los cuales permiten definirlas como instituciones no jurídicas, de acceso gratuito e informal para la promoción y defensa de los derechos fundamentales, cuyas resoluciones activan la observancia de los mismos pero que carecen de fuerza vinculante.

[1] Waldmann (2007: 19-23)

[2] "El Ombudsman, como se ha concebido, obedece a un perfeccionamiento en los medios de protección de los derechos humanos; es un elemento más del sistema democrático. Otra de las características del Ombudsman es su aptitud para promover y proteger dichos derechos e implica un reforzamiento y una renovación de las fuerzas democráticas en todo Estado. La democracia, en su única y concreta concepción, debe ser la expresión de la conciencia que vincula al ser humano con la masa social que lo retiene y lo armoniza con las demás unidades; es la voluntad de acción libre y soberana del pueblo, es la fuerza de comunicación y no una cadena de cautiverio ni el egoísmo del sátrapa. Si la democracia es una forma de gobierno, y más que eso, como se ha dicho, una forma de vida, es también una virtud que impulsa a todos los seres humanos a acercarse y unirse, ayudarse unos a otros, a comunicarse, a participar con igualdad, con justicia y libertad en la vida en sociedad" (Quinzio 1992: 26).

En este sentido, las defensorías cumplen una función de control y vigilancia del aparato administrativo y de gobierno, la cual ejercitan cuando denuncian la mala praxis administrativa; pero sobre todo -y en el caso latinoamericano-, cuando ejercen presión mediática para dar a conocer las arbitrariedades que conculcan los derechos fundamentales de los individuos. En menos casos, sirven además como órganos de rendición de cuentas (*accountability*). Es pues un órgano con funciones elementales que dependen de su capacidad persuasoria, la cual viene determinada por el elemento personal y no por potestad jurisdiccional o legislativa alguna.

La institución defensorial, aporta un equilibrio no jurídico en la relación que mantienen el Estado y los ciudadanos, pues contrapesa la debilidad de los últimos a través de la "alerta social" y la persuasión institucional. Es un mediador que ayuda a la parte más débil de la relación cuando ésta no encuentra soporte jurídico ni legal para sus reclamaciones[3]. En América Latina, los Defensores del Pueblo tienen una labor fundamental entre las instituciones democráticas, particularmente en los países donde los riesgos de ingobernabilidad democrática, pasividad institucional y desintegración social, son permanentes (Guedán e Iráizoz 2006: 16). Para fortalecer la democracia, se necesitan de diferentes mecanismos por los que se pueda dar control al ejercicio del poder[4]; pero los instrumentos tradicionales de defensa de los ciudadanos frente al Estado resultan insuficientes para proteger los derechos e intereses legítimos de los gobernados (Fix Zamudio 1982: 282). Un indicador de la calidad democrática puede ser el buen funcionamiento de las Defensorías.

En los últimos treinta años, el trabajo sobre derechos humanos se ha convertido en la función integral los Ombudsman y en parte esencial y necesaria de su existencia (Ayeni 2009: 3). En la década de los noventa, América Latina determinó que sus Defensorías no solo tuvieran el clásico rol de control sino el de garante, de modo que a las oficinas que surgieron en esos años se les encomendó el deber de la promoción y protección de los Derechos Humanos de manera explícita (2009: 11). De manera general, la tendencia que se observa es a que incluso aquellas oficinas que no asumen declarada o explícitamente la función sobre Derechos Humanos dentro de su mandato, todas están involucradas activamente en el área (2009: 18). Aunque tales reformas habían sido influenciadas por cambios ocurridos en otras naciones desarrolladas, no era suficiente hacer una simple copia de estos modelos y tomarlos como un "manual de instrucciones".

[3] "Cuando la soberanía no está limitada no existe ningún medio para proteger a los individuos de la acción de los gobiernos. Es inútil pretender que los gobiernos se sometan a la voluntad general. Son ellos quienes dictan siempre esa voluntad, y cualquier precaución resulta ilusoria." Constant, B. (1989: 98).

[4] Przeworski. Adam, (1998: 36), "el desafío actual consiste en encontrar (...) un espacio virtuoso entre el incremento de los poderes del Estado y el incremento del control sobre el Estado, para permitir al gobierno que gobierne y a los gobernados que controlen al gobierno".

Ante todo porque no se podía concebir como una fórmula única y universal, y menos para una América Latina que carecía de un "sentido profundo de identidad nacional, falta de desarrollo político y conciencia ciudadana, responsabilidad social, y en definitiva una democracia auténtica y fuerte" (Gozaíni 1989: 26). En la actualidad, existen líneas generales comunes de transformación del aparato estatal y de su relación con la sociedad; sin embargo, no se puede decir que se hagan efectivas de la misma manera puesto que las agendas políticas y la formación de los Estados son muy diversas y por tanto las motivaciones, las estrategias de cambio y las consecuencias, son muy heterogéneas.

Las Defensorías del Pueblo han sido definidas como auténticos mediadores que resuelven los conflictos entre la Administración y los particulares, evitándose así acudir a una vía judicial que a veces resulta compleja y costosa para la mayoría de ciudadanos (Fix Zamudio 1982: 283). Desde una concepción paternalista del Estado, se ha considerado que éste ha asignado a las Defensorías la labor de garantía de los derechos humanos (Guedán e Iráizos 2006: 16), en cuanto los gobiernos, como encargados de ofrecer la ejecución y protección de los derechos fundamentales, se sirven de las Defensorías para que sean el cauce de las quejas y demandas de protección ciudadanas.

El diseño institucional de la figura del Defensor del Pueblo apunta a que este debe poder realizar sus funciones sin interferencia de ningún poder, lo que se puede traducir en la exigencia de una independencia real que solo puede llegar a conseguirse si desde el mismo momento de la postulación y durante el proceso de nombramiento intervienen al menos dos factores esenciales: uno cualitativo y otro cuantitativo.

El primero hace referencia al candidato en sí mismo. Este debería tener un perfil diferente al de la clase política tradicional (González 2003, Entrevista 2), siendo preferible el perfil de una persona cuya trayectoria profesional haya estado enfocada a los derechos humanos[5]. Pero no hay razón para no confiar en los Defensores con un perfil más político, todo lo contrario. El cargo de Ombudsman requiere de un líder que se caracterice justamente por dominar el "arte de la persuasión" y del diálogo, que transmita confianza; pero sobre todo que sea sensible a los problemas sociales.[6]

[5] González (2003) "el titular del Ombudsman debe tener una integridad moral reconocida para dar credibilidad a su trabajo, así como capacidad de convocatoria y concertación con los distintos sectores de la sociedad".

[6] Comas-Mata (Entrevista 2) "Un defensor del pueblo, más que un profesional de los derechos tiene que ser una persona con sensibilidad. Porque la profesionalidad al fin y al cabo depende del carácter y la personalidad de la persona detrás. Por ejemplo, en la Defensoría del Pueblo de España hay un equipo de más de cien personas dedicadas a esta tarea, pero si el Defensor no quiere, nada se puede hacer, por más que al funcionario le parezca que se está vulnerando un derecho. Pero si se acude al Defensor y éste no decide abrir una investigación de oficio, nada se puede hacer. Que el candidato o candidata a defensor sea un profesional de los derechos humanos, claro que está bien, pero en todo caso no se entiende imprescindible".

El segundo tiene que ver con el modo de designación del titular. Existe la necesidad de que se adopte como requisito la exigencia de una mayoría cualificada en el Parlamento para su elección (Sánchez 2013: 963).[7]

Las diversas regulaciones de los países latinoamericanos utilizan nombres diferentes para la misma figura: Ombudsman, Comisionado de Derechos Humanos (Costa Rica, Honduras), Defensor del Pueblo (Argentina, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.), Defensor de los Habitantes (Costa Rica) Procurador de los Derechos Humanos (Guatemala, Nicaragua, El Salvador), Procurador del Ciudadano o Magistrado (Puerto Rico), indistintamente se está refiriendo a la misma figura (Pareja Rosales 2010: 92). Por simplificación, en este trabajo se utilizará indistintamente los términos Defensor del Pueblo y Ombudsman.

El modelo de Ombudsman que América Latina importó de las experiencias europeas fue la suma de una serie de instituciones históricas que parten del lejano Tribuno de la plebe romano al Ombudsman sueco y que pasan por el Defensor del pueblo español y portugués[8]. Pero a la nueva institución, nacida de las exigencias doctrinales para un nuevo orden constitucional en Guatemala en 1984 (Constenla 2010: 235) se le encomendó desde el comienzo la tarea de proteger los derechos fundamentales en un intento por evitar las graves violaciones a los derechos humanos que se producían en aquel país y en toda la región (Constenla 2010: 235). La idea de la figura del Ombudsman adquirió una dimensión protectora y promocional de los derechos humanos: su incorporación a los ordenamientos regionales nació a partir de una necesidad, imperiosa, de dar sosiego y resarcir moralmente a las víctimas de las guerras y dictaduras militares[9] en un contexto generalizado de transición a la democracia.

El proyecto guatemalteco funcionó y desde ese momento hasta el presente la institución se ha extendido por toda América Latina. Los únicos países que todavía no incorporaron una Defensoría del Pueblo en sus ordenamientos son Brasil y Chile (Constenla 2010: 235)[10]. Sin embargo, los intereses partidistas para convertirlo en un botín político y la resistencia de los gobiernos a un control público y de ética administrativa han influido para que el Ombudsman latinoamericano en algunos casos esté limitado desde la norma (postulación, elección, autonomía, etc.).

[7] Comas-Mata (Entrevista 2) "si al Defensor se le elige por mayoría absoluta o inclusive por mayoría simple, esto es un modo de elección que desde luego no es bueno para la institución y tampoco lo es para que la figura del Defensor tenga esa especie de "altura" para que las administraciones puedan seguir sus recomendaciones".

[8] Constenla (2010).

[9] Como los casos de Guatemala, El Salvador, Argentina, Nicaragua.

[10] Había dos países más que no contaban con la Defensoría del Pueblo: Uruguay y la República Dominicana. El primero porque tenía en Montevideo al Defensor del Vecino y no fue hasta 2012 que se propuso la idea de hacerlo nacional. Y durante el 2013, República Dominicana –que tenía Ley de Ombudsman desde 2003- por fin designó a un titular para el cargo.

Otras limitaciones se derivan del perfil del titular. Como se verá a partir del análisis de los datos, la mayoría de quienes han ocupado el cargo en la región son ex funcionarios del gobierno, ex parlamentarios y militantes o filiados partidistas. Algunos autores sugieren que estos antecedentes políticos-profesionales podrían mermar la independencia y compromiso de la Defensoría del Pueblo.

Algo que resulta razonable es que en términos del perfil y práctica, el país, la trayectoria y el contexto importan. Pero también importa la persona (Entrevista 1). Es por eso que aquí se propone abordar el estudio de los Defensores del Pueblo en clave de elites, algo que hasta el momento no se ha hecho. De acuerdo a Baras (1997: 317) la relevancia del estudio de elites parte de que, más allá de su objeto de estudio, permite comprender los canales de poder de todo el sistema político; sentido en el cual también destaca la utilidad de los estudios de elites en todo espacio y tiempo[11]. Hofmeister (2007: 126) agrega que aquellas elites que ocupan cargos o posiciones son parte de un grupo de influencia que por asumir ciertas responsabilidades se destacan de la masa –en términos del lenguaje de los autores clásicos-; sobresaliendo las elites intelectuales, artísticas, económicas y por supuesto las elites del poder representadas en lo político.

En este trabajo se aborda la figura del Defensor del Pueblo en América Latina desde la perspectiva del estudio de elites y el análisis comparativo de los casos. Así, una primera reflexión sobre el fenómeno de las élites permitirá comprender y estimular el análisis de los resultados, dejando entrever que en varias defensorías del pueblo latinoamericanas la élite política ha asegurado otro lugar de influencia para su poder. En el marco de esta investigación, el análisis comparado de la figura del Defensor del Pueblo en América Latina desde la perspectiva de elites puede ayudar a comprender una dimensión adicional de los sistemas políticos de cada uno de los países estudiados[12].

Se construyó una base de datos a partir de variables sociodemográficas seleccionadas para describir un perfil político individual de quienes han ocupado la titularidad de las defensorías o instituciones del Ombudsman en América Latina entre 1985 (año de su implantación) hasta 2012. El criterio fundamental de selección de casos fue incorporar aquellos países que contemplan a este instrumento en su ordenamiento jurídico, lo que dio como resultado una base con quince países.

[11] "(...) se puede deducir que el estudio de elites pueda ser utilizado en todas las latitudes y en todas las épocas históricas" (Baras 1997: 317).

[12] "Los procesos de selección y de reclutamiento de candidatos son un componente central del proceso político y por lo tanto definir los 'caminos hacia el poder'[12] da importantes pistas sobre las fuerzas que guían el comportamiento político" (Morgenstern y Siavelis 2008: 400).

Las fuentes de información a las que se recurrió para la construcción de la base de datos incluyeron fuentes primarias (entrevistas[13], correos electrónicos y llamadas telefónicas con distintas Defensorías) y fuentes secundarias (sitios oficiales de Defensorías y organismos internacionales especializados, blogs personales, archivos de datos).

El trabajo se estructura de la siguiente manera: en un primer capítulo se incluye una breve reseña de la figura del Defensor del Pueblo. En el segundo capítulo se desarrolla el marco teórico tanto respecto al estudio de elites como a los enfoques y antecedentes del estudio del Defensor del Pueblo. En el tercero se presenta la metodología utilizada. El cuarto capítulo muestra los datos y resultados junto al análisis de los mismos. Por último, se ofrecen algunos comentarios sobre la independencia de los defensores, las conclusiones de la investigación y la bibliografía.

II. Repaso a la figura del Defensor del Pueblo

2.1. El Ombudsman en Suecia

El Ombudsman nació en Suecia a finales del Siglo XIX, originalmente como un auxiliar del parlamento y con una función de tipo fiscalizadora (La Pérgola 1979: 71; Hossain 2000: 4). Aunque designado por el Parlamento, el Ombudsman sueco se constituyó como órgano independiente, sometido únicamente a la ley pero con la obligación de informar periódicamente al órgano que lo elegía (Gil Robles 1981: 41). El parlamento le exigía que investigara a la Administración y que presentara un informe donde expusiera todas las incidencias que hubiera observado, es decir, todos los errores o insuficiencias que afectaran la relación entre los ciudadanos y la Administración, lo que en consecuencia se traducía en un auténtico control a la Administración. En palabras de Gil Robles (1981: 44) a finales del Siglo XIX, Suecia tenía clara la separación entre el Gobierno y la Administración, el rey y sus consejeros formaban un bloque y la Administración otro y por esto se entienden los rasgos fundamentales que marcan la razón de ser y las características propias del Ombudsman. En lo que hace a los antecedentes de la figura en América Latina, en la región ha habido una remota e interesante preocupación por la creación de organizaciones defensoras de los derechos humanos.

[13] Se llevaron a cabo dos entrevistas: la primera al experto académico en Defensorías y Derechos Humanos, Dr. Guillermo Escobar Roca. Y la segunda a la Directora del Gabinete de la Defensoría del Pueblo en España y también académica, Dra. Carmen Comas-Mata.

Si bien la primera institución que se considera oficialmente como una Defensoría fue la de Guatemala en 1985[14], anteriormente hubo varios precedentes que llevaron a cabo una tarea similar. En particular, existió una primera figura de tipo defensorial en el *Protector de los Naturales*. Este *protector* tuvo su desarrollo en los países andinos entre los siglos XII y XIII y su trabajo consistía en denunciar ante las autoridades reales los abusos que cometían los colonizadores contra los indígenas (Pareja Rosales 2008; Constenla 2010). El *Túcuyrico* durante los siglos XI al XVI en el Imperio Inca, con cierta potestad fiscalizadora era un funcionario designado por el Inca que actuaba en secreto, observando y luego recomendando alguna sanción para un gobernante o juez cuando había causa (Constenla: 2010 192-193). Más cerca en el tiempo destaca la *Procuraduría de Pobres* mexicana de 1947 o los Personeros Municipales de Colombia (Pareja: 2004: 92).

En América Latina el proceso de incorporación institucional lo inició Puerto Rico en 1977 mediante promulgación de la Ley Nº 134 de 30 de junio de 1977 "para crear la Oficina del Procurador del Ciudadano (Ombudsman)"[15]. Sin embargo, otros autores (González 2003; Constenla 2010: 235) sostienen que el primer Defensor del Pueblo fue el de Guatemala de 1985[16]. Este origen "tardío" se vio especialmente favorecido y quizá no hubiera sido posible sin la llegada del periodo de la "transición a la democracia" propiciado por la conclusión de la Guerra Fría y el consiguiente final de la política de seguridad anticomunista en la región que había implantado Estados Unidos desde la década de los años cincuenta (González 2003). Pero fue en la década de los noventa del pasado Siglo XX donde las Defensorías alcanzaron su mayor difusión regional, llegando a implantarse la figura en doce países: En México en 1990, Colombia, El Salvador y Honduras en 1992, Costa Rica en 1993, Argentina 1994, Perú 1996, Ecuador y Panamá en 1997, Bolivia en 1998 y, Nicaragua y Venezuela en 1999. Santistevan de Noriega (2002: 945) considera que "el Ombudsman llega a Iberoamérica como preocupación intelectual antes que como creación constitucional" y ubica en dos etapas su desarrollo: una primera entre los años de 1950 y 1980 que se caracteriza por el estudio académico de la institución, facilitar su entendimiento en América Latina y allanar el terreno para su incorporación legal. La otra etapa estaría a finales de los años noventa cuando se adopta el modelo de Defensoría propio de España (Defensor del Pueblo) y Portugal (Proveedor de Justicia). En esta última etapa la figura consigue establecerse en las constituciones y se le encomienda la tutela de los derechos humanos (Wahlstrom 1981: 23). Pero Santistevan (2002: 949), siguiendo a Camargo E. Gomes, considera que si se apreciara de manera evolutiva a la institución, lo que consagró

14 En términos de protección y promoción de derechos humanos, ya que antes fue la del Ombudsman de Puerto Rico en 1977.

15 Para ver una copia de la Ley, ir a: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1842/21.pdf

16 Se puede argumentar que se considera a Guatemala 1985 como la fecha de incorporación de la institución defensorial dado que fue la primera en adoptar el ejemplo de defensoría Ibérico, es decir, un órgano encargado no solo de vigilar el buen funcionamiento de la Administración como lo era el Ombudsman puertorriqueño, sino que además tenía facultades de promoción y protección de los derechos fundamentales.

la tutela de los derechos fundamentales en América Latina fue la adaptación que se hizo del Proveedor portugués, ya que hasta entonces ningún Ombudsman lo había hecho.

III. Marco teórico

3.1. Las elites y su estudio en América Latina

Bien sea por su aporte al desarrollo económico (elite económica), al enriquecimiento cultural de un país (élites artísticas e intelectuales) o bien por el orgullo patrio que representan (élite deportiva, etc.), más allá de ésta idea de ápice social; en las ciencias sociales y políticas se mantiene una actitud más crítica hacia las elites, puramente funcional (Waldmann: 2007: 10). Para la Ciencia Política las elites, pero sobre todo las elites políticas, son instituciones privilegiadas y gozan de prerrogativas no como premio por su trabajo o superioridad intelectual sino para que cumplan con el deber de "guías sociales" que han asumido. En esta última línea, Burton et al. (1992: 8) definen a las élites como un grupo de personas que dada su posición estratégica en organizaciones de poder tienen la capacidad de incidir en los resultados de política de manera regular y substancial, y Hofmeister (2007: 125) sostiene que las elites son indispensables e inevitables para la sociedad.

Las teorías clásicas sobre elites, con sus referentes más importantes en autores como Pareto, Mosca, Michels y Mills, sostienen que sin importar el contexto ni el lugar, en cualquier sociedad siempre hay un pequeño grupo de individuos que tienen y dirigen el poder. De acuerdo con Pareto (1987: 73), las élites se hallan en cualquier expresión de la actividad humana. No importa dónde se mire, en la historia se puede observar que las élites tienden a renovarse y que circulan desde las clases bajas a las más altas donde los nuevos elementos, indispensables para que la élite sobreviva, vienen de las clases inferiores y principalmente de las clases rurales. Estas, siempre con dificultades económicas no pueden sacar a toda su descendencia adelante y deben hacer una especie de "criba" con los mejores.

La organización es el principal pilar de toda élite o clase gobernante y su objetivo esencial es mantenerse en el poder. Para ello, la elite se sirve de individuos de la clase gobernada, los cuales se pueden dividir en dos categorías según las principales formas con las que el poder se asegura: una primera que usa la fuerza (soldados, agentes de policía, etc.); y otra que usa el "arte" (los políticos) (1987: 450). Esta visión de élite se enmarca dentro de una concepción piramidal y divisora de las relaciones entre los componentes de la misma: "la clase gobernante no es homogénea; tiene un gobierno, un jefe, una clase más restringida, un comité, que son quienes dominan en la práctica" (1987: 447).

Según Pareto, las élites pueden percibirse a simple vista pero también pueden ocultarse mediante el empleo de instituciones complejas: "a veces es fácil su identificación como en el caso de los Éforos en Esparta o el Consejo de los Diez de Venecia; a veces es más oculto como por el Caucus[17] en Inglaterra o la Convención de los Estados Unidos (Pareto 1987: 447).

Utilizando una terminología diferente, Mosca (1998: 106) sostenía que en todas las sociedades, desde las más simples hasta las más avanzadas hay dos grupos de personas: el de los dominantes y el de los dominados. La minoría que gobierna está compuesta por individuos con características diferenciadoras de la masa que pueden ser verdaderas a o aparentes (Mosca 1989: 110). Asegura que las personas dan mucha importancia a los hechos políticos cuya apariencia está por encima de la realidad, pues aceptan que en cualquier institución siempre habrá alguien dirigiendo y piensan sin acierto que es el único que tiene el poder absoluto. Sin embargo no son capaces de ver que junto a ese "todopoderoso" hay otros que también van a decir lo que se debe y se puede hacer (Mosca: 1998: 106-130). Por su parte, Michels (1991: 56), entendía que una elite política se conforma cuando un grupo de individuos que ha alcanzado el poder actúa como una familia y solo permite legarlo entre "parientes".

Observando la aparición de fenómenos oligárquicos incluso dentro de los partidos revolucionarios, consideró que es irrefutable la existencia de tendencias oligárquicas o de élite en todas las organizaciones humanas y que todas las clases sociales que pudieron alcanzar el poder político han intentado transmitirlo por herencia de modo que se perpetúe un gobierno clasista o de élite política (Michels: 1991: 57).

Mills, en su obra seminal de 1956, *La Élite del Poder*, describe las relaciones entre las élites políticas, militares y económicas, a los que llama "los tres grandes". Afirma Mills que debajo de estos tres poderes elitistas hay otros sub-grupos de menor poder como las iglesias, las familias y las escuelas, los cuales sirven como medios para los fines de los tres primeros (Mills 1956: 14). Detrás de las élites hay siempre dos factores: la organización y la unidad. La economía, que antes era dispersa en pequeñas unidades de producción, ahora está dominada por un puñado de gigantes empresariales que se relacionan entre sí y toman las decisiones sobre el resto del mercado (Mills 1956: 15) Sucede lo mismo con los militares, antes disgregados en milicias débiles y con bajos recursos, es ahora el más costoso de los órganos del Estado moderno. En cuanto a la política, Mills (1956: 216) advierte que hay tres clases de políticos: el "político de partido" y el "político de carrera", más otro al que denomina "intruso político".

El primero de ellos se desarrolla y se hace político dentro de una organización política: el partido; mientras que el político profesional se "convierte en político" cuando va

[17] Así en la versión en italiano.

ascendiendo en la escala administrativa y es admitido en los círculos donde se hace política (Mills 1956: 216).
El intruso político es una persona que tiene otro perfil profesional, sus relaciones y carrera pertenecen a otros círculos pero que pueden llegar a ocupar altos cargos administrativos y ganarse así la venia de algún personaje en el poder (Mills 1956: 217).[18]

Cabe agregar algunos comentarios respecto a las teorías funcionalistas en el estudio de elites. Hartmann[19] (2007: 37-38) destaca dos puntos fundamentales en los que coinciden estas teorías. En primer lugar, en las sociedades contemporáneas modernas ya no existe una clase dirigente o elite homogénea sino más bien "subelites" funcionales[20]. Segundo, si bien a priori las elites son accesibles para la sociedad en general, el hecho de que los puestos de elite sean distribuidos en base a criterios de desempeño (o mérito) y no por herencia; a las elites contemporáneas se les puede clasificar como elites "socialmente heterogéneas". Por otra parte, el hecho que en política haya preponderancia de elites pertenecientes a altos estratos económicos es el resultado de una mejor preparación facilitada por la libertad económica para acceder a instituciones de altos estudios. En parte, de este argumento deriva la importancia de analizar las características socioeconómicas y demográficas de los Defensores del Pueblo, que se constituyen como una elite en cuanto ostentan rasgos distintivos (nivel de estudios, titulación y universidad, carrera pública anterior, etc.) que los han llevado a dirigir una misma institución.

Más recientemente, Baras (1997) y Moran (1989) buscan pautas comunes de extracción social y de reclutamiento de élites en los centros de poder político. Principalmente la variable independiente que se ha utilizado es la del partido político y la ideología, intentando con ello responder a la pregunta de si partidos diferentes tienen élites con perfiles diferentes (Alcántara 1999). Baras (1997: 315) señala que la teoría sobre las elites surge en un contexto de democratización a partir del cual aumenta la presencia de las masas en la vida pública y reflexiona acerca del poder a partir de un objeto específico:

[18] Mills hace una descripción de los individuos en el poder norteamericano, analiza sus carreras, sus orígenes y estudios y llega a la conclusión que la mayoría de los políticos son "intrusos políticos" que se "hallan estrechamente relacionados, financiera o profesionalmente o de ambos modos, con el mundo corporativo" (Mills 1956: 220).

[19] Este autor analiza específicamente la investigación de élites en Alemania, si bien desarrolla aspectos teóricos generales y hace referencia a otros casos europeos.

[20] De acuerdo a Hartmann (2007: 3) existen más bien elites sectoriales o "subelites", que agrupan a individuos distinguidos del resto de la población a partir de los puestos que ocupan en distintos sectores de la sociedad, como la política, la administración estatal, los negocios, los órganos judiciales, los medios, la academia, las fuerzas armadas y las uniones sindicales.

"aquéllos que detentan el poder político"[21]. Como se puede observar, el objeto de estudio de los trabajos con enfoque empírico sobre élites es comprender "quién gobierna".

Ha sido de especial interés el estudio de la composición interna de las cámaras legislativas donde las características sociodemográficas de la élite parlamentaria y su trayectoria vital son el componente común de las investigaciones.

Entre los principales autores de este modelo destaca Moran (1989) quien recuperando el concepto elitista clásico estudia a la clase parlamentaria española entre 1977 y 1986, descubriendo que existe una clara vinculación entre el proceso de democratización de la sociedad y el sistema político y el perfil de las personas que componen un parlamento (Moran 1989: 66). Con la misma idea, conocer el perfil de los defensores en América Latina puede ser también un indicador de la democratización de la sociedad y del sistema político.

Un estudio desde la perspectiva de élites, busca aportar mayor profundidad al entendimiento del poder a nivel regional, tomándose como referente las investigaciones sobre los perfiles parlamentarios en Latinoamérica.[22] Entre los estudios de elites elaborados para América Latina se ha considerado especialmente el Proyecto de Elites de América Latina (PELA) de la Universidad de Salamanca iniciado en 1994. La importancia de este proyecto reside en que a partir de su desarrollo y la generación de una exhaustiva base de datos, surgieron diversos estudios específicos, sobre todo estudios de caso: (Freidenberg 1999; Sánchez Herrera 2003[23]; Pegram 2012).

Otros estudios se han hecho de manera comparada (García Montero y Ruiz Rodríguez 2001) y otros con un enfoque de género (Mateos Díaz 1997; Christmas-Best 2007). Birle et al. (2007) reunieron una serie de artículos en el marco de la Conferencia Anual de la Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina (ADLAF). En ese volumen señalaron de manera general que las elites latinoamericanas son adversas los cambios políticos y sociales. Más recientemente, Alcántara (2012) aborda de manera global aspectos de la carrera "de los políticos", entre ellos la progresión de su carrera, los efectos de la profesionalización política, rendición de cuentas y calidad de los políticos, por

[21] "(...) podemos estudiar un sistema político a través de sus élites porque el estudio de la élite nos remite a las preguntas básicas de la ciencia política: quién manda, para qué manda y cómo lo hace" (Baras 1997: 316-317).

[22] Se hace referencia a los proyectos *"Élites Parlamentarias en América Latina"* financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia de España (Ref. 95-0845) y dirigido por el Profesor Manuel Alcántara de la Universidad de Salamanca (*americo.usal.es/oir/**elites**/* ;(*y* al proyecto *"Representación política y calidad de la democracia: un estudio de las élites parlamentarias de América Latina"*, financiado por la CICYT (Ref. SEC2002-03483).

[23] Sánchez Herrera analiza el perfil sociodemográfico de la élite parlamentaria de Canarias.

lo general en base a datos del PELA. También propone diversos análisis de casos, a partir de los cuales proponen modelos de carreras políticas, para lo cual analiza variables como la trayectoria política, estudios, profesiones anteriores, capital político simbólico, origen geográfico y referencias al contexto político (2012: 253-298).

Un enfoque que también resulta interesante para el objeto de estudio propuesto es el de Siavelis y Morgenstern (2008), que analiza las variables que inciden en el proceso de reclutamiento político.

Estos autores identifican algunas variables propias de los candidatos a nivel individual como la educación, los contactos políticos y la trayectoria profesional (2008: 8). Estas son las variables que, teniendo en cuenta cómo los autores definen "reclutamiento político" y los procesos de selección de candidatos[24], pueden justificar de manera similar la importancia de analizar los condicionamientos o tendencias comunes en el reclutamiento de los Defensores del Pueblo en América Latina. En esta interpretación, los autores proponen analizar los procesos de selección y reclutamiento, y los tipos de candidatos, como variables independientes[25] (2008: 391); pues entienden que afectan a la "sustancia de la política" dado que determinan quién ejercerá puestos políticos y por tanto tomará decisiones. Asimismo argumentan que para explicar los procesos políticos las instituciones importan, pero no son determinantes; más bien, las instituciones "crean el ambiente que moldea resultados y comportamientos"[26] (Siavelis y Morgenstern 2008: 372).

3.2. Enfoques y antecedentes en el estudio del Defensor del Pueblo

Considerando la corta trayectoria que ha recorrido las Defensorías en Latinoamérica, la experiencia de varios de sus titulares[27] ha sido el aporte que más destaca en los estudios sobre la institución. Dichos trabajos se centran en observar los aspectos institucionales por los que se caracteriza el desarrollo de la figura dentro del ordenamiento jurídico de cada país y han ofrecido un concepto y una visión general para una institución muy novedosa en países con graves problemas democráticos. Fue este

[24] "Los procesos de selección y de reclutamiento de candidatos son un componente central del proceso político y por lo tanto definir los 'caminos hacia el poder' [*Pathways to Power*] da importantes pistas sobre las fuerzas que guían el comportamiento político" (Morgenstern y Siavelis 2008: 400).

[25] Los autores, en su trabajo, analizan "los caminos al poder" tanto como variable dependiente como independiente y aseguran que la utilización de ambos análisis revela el funcionamiento interno de la política.

[26] De manera similar, Linares (2003: 122) describe las instituciones como "condiciones instrumentales" que hacen al contexto. Este argumento será retomado más adelante al momento de hacer una consideración sobre la independencia de la institución de la Defensoría del Pueblo.

[27] (Maiorano, Constenla, p.ej.)

escenario que Huntington (1994) denominó "la tercera ola de democratización" el propulsor de las ideas sobre una institución dedicada en exclusiva a proteger los derechos humanos en la región. Ahora los estados tenían la obligación de garantizar los derechos humanos pues la idea de un Estado de Derecho pierde sus virtudes cuando ignora y falta a sus libertades y garantías (García Ramírez: 2008).

En el ámbito latinoamericano, el trabajo de María Teresa Pareja Rosales (2004) destaca por su preocupación para ir más allá de la comparativa normativa de las Defensorías.

La autora realiza un estudio general de las Defensorías desde sus orígenes y antecedentes históricos hasta su actual naturaleza jurídica; dando además una visión global desde la perspectiva de cada Estado: marco legal, elección del titular, potestades, organización interna, presupuesto, etc. También analiza los diferentes defensores sectoriales (de prensa y consumidores) así como a las organizaciones internacionales que aglutinan a los Ombudsman. La autora resalta, en definitiva, las características institucionales que ha adquirido la figura durante su proceso de introducción en el Continente[28] y presenta un diagnóstico global con especial referencia a la Defensoría del Pueblo ecuatoriana (2004: 95). Por su parte, Maiorano (1991), quien fuera el diseñador de la institución en Argentina y ocupara el cargo de primer Defensor del Pueblo entre 1994 y 1999, ha aportado diversos análisis respecto de la figura y su construcción jurídico-proteccionista en América Latina[29]. Gonzales Volio (2003), funcionaria del Instituto Interamericano de derechos humanos, hace otro acercamiento a la figura en el contexto latinoamericano señalando sus antecedentes, marcos jurídicos y retos para el futuro[30].

Por su parte, Constenla[31] en su trabajo *Teoría y Práctica del Defensor del Pueblo* (2010) analiza diferentes aspectos de la figura del Defensor en cuanto a su relación con los

[28] "Un diagnóstico general de la región en la década de los setenta y ochenta permite visualizar un proceso de paz y de consolidación de la democracia después de varios años de dictadura y de gobiernos autoritarios (...) En esta dialéctica, el defensor debe crecer conjuntamente con el pueblo y responder a nuevos retos, distintos y muy propios de la realidad latinoamericana, donde se pensaba sobre todo que, de repetirse gobiernos dictatoriales y autoritarios, la institución del Ombudsman o del Defensor del Pueblo sobreviviría para que los Parlamentos pudieran cumplir con la misión de resguardo de tales derechos. Surge así una figura con características propias, producto del mestizaje, un *ombudsman criollo*, como lo ha llamado el mexicano Jorge Madrazo" (Pareja Rosales 2004: 95).

[29] Entre dichos análisis, cabe destacar: Maiorano. J. L., *El Ombudsman: Defensor del Pueblo y de las Instituciones Republicanas*. Asunción: Ediciones Intercontinental Editora, 1991.

[30] "Este estudio busca explicar el proceso que han tenido estas instituciones desde la creación de la primera de ellas en 1985, en Guatemala, su fundamento jurídico, así como los desafíos que han tenido que afrontar y los retos que tienen por delante" (González 2003: 2).

[31] "El Defensor del Pueblo es un funcionario estatal no gubernamental. (...) aunque es independiente, forma parte y se desempeña en el ámbito de la estructura del Estado y está subordinado a las mismas obligaciones que todos aquellos que ejercen en él cargos representativos (...)" (Constela 2010: 257).

poderes de gobierno, su origen jurídico, naturaleza, competencias, atribuciones, evolución y otros factores que completan un primer esbozo de la figura a nivel Latinoamericano.

La Pérgola (1976: 69) analiza de manera general y comparada la figura del Ombudsman y Defensor del Pueblo. Advierte que se trata de una institución que tiene por objetivo "tutelar al ciudadano del abuso (...) de los poderes de las autoridades administrativas" y que su función es propia cuya relevancia debe "emerge y consolidarse con la criba de la experiencia" (1976: 70).

La Pérgola (1979) compara las distintas instituciones de defensoría del pueblo a partir de diferentes dimensiones: 1) la estructura del órgano (destaca que la mayoría es de tipo individual) (1979: 77); 2) la necesidad del mismo de dar cuentas de su actividad (1979: 80); 3) sus atribuciones (1979: 80); 4) los límites de sus atribuciones (1979: 81); 5) el hecho de que sea un órgano que está al servicio del ciudadano y esté encargado del control de la administración pública (1979: 82); y 6) el ámbito subjetivo de control (1979: 83).[32]

En España, fundamental es el trabajo de Escobar Roca et al. (2008) que estudia a las Defensorías del Pueblo iberoamericanas con una metodología propia del Derecho comparado, con una perspectiva jurídica y estática[33], destacando su naturaleza de "instituciones públicas dotadas de autonomía, con amplias dosis de legitimidad democrática y con un grado de independencia garantizado jurídicamente" (Escobar Roca: 2008: 21-28).

Otros investigadores que desde un análisis jurídico comparativo han reflexionado sobre las Defensorías en América Latina e Iberoamérica son Santistevan De Noriega (2002), Fix Zamudio (1982), Gil Robles y Gil Delgado (1981), Madrazo (1996), Gozaíni (1989) y Fairén Guillén (1982). Estos autores estudian al Defensor del Pueblo con una perspectiva constitucionalista comparada y hacen hincapié en la relación que tiene la institución con las demás instituciones públicas dentro de cada ordenamiento jurídico. Adicionalmente, el trabajo editado por Hossain et al. (2000: 1) reúne información obtenida con motivo de una reunión global de instituciones de derechos humanos de Ombudsmen en Etiopía con el objetivo de formular legislaciones a nivel nacional que establecieran instituciones efectivas para el combate de la corrupción. El trabajo está organizado por países (incluyendo de

[32] "(...) la acción del Ombudsman está estimulada normalmente por un recurso del ciudadano, reducido en sus formalidades al mínimo, aunque no se prescinda generalmente de la exigencia de demostrar un interés directo y también actual, frecuentemente, por parte de quien lo propone. Está claro, de todas formas, que el ciudadano viene a encontrarse, respecto al Ombudsman, en una relación muy distinta de la que podría establecerse con los órganos jurisdiccionales" (La Pérgola 1979: 82).

[33] "Las Defensorías son estudiadas desde una perspectiva (...) básicamente jurídica y estática, esto es, como órganos de naturaleza pública, sujetos al Derecho público, sin atención (más que en la medida necesaria para explicar la aplicación de la normativa) detallada al contenido de sus actuaciones, plasmadas sobre todo en sus millares de recomendaciones y cientos de informes, anuales o monográficos" (Escobar Roca 2008: 23).

América Latina, África, Europa) e incluye una descripción institucional detallada del Defensor del Pueblo en cada país, incluyendo su establecimiento, mandato, independencia, disponibilidad de recursos financieros y humanos y amplitud de atribuciones (Hossain 2000: 3-4). Contiene además apartados sobre instituciones similares específicas.

Ayeni (2009) analiza la figura del Ombudsman como institución de Derechos Humanos y la evolución de su implantación en Europa. Ayeni (2009: 4) propone una definición mínima y general sobre la figura del Ombudsman y sus funciones.
De acuerdo a la misma, la del Ombudsman es una oficina (o comité de oficinas, dependiendo de su organización) independiente y no partidaria por lo general estipulada en la Constitución, que tiene por objeto supervisar la administración pública (Ayeni 2009: 4). El funcionamiento del Ombudsman consiste en recibir reclamos del público relativos a injusticias o faltas en la administración (2009: 5). El poder que se le confiere es investigar, hacer reportes y luego recomendaciones sobre casos individuales que le son presentados (como procedimientos administrativos), mediante la investigación y la conciliación. La figura individual que ocupa el puesto del Ombudsman suele caracterizarse por su prestigio e influencia y suele ser alguien que opera con "objetividad, competencia, eficiencia y justicia", que se vale de procedimientos poco costos o informales. Suele tratarse también de una persona accesible para el público y no cobra (por lo general) ningún valor por el servicio que provee.

3.3. El estudio del Ombudsman en la Ciencia Política

No obstante los trabajos mencionados, se aprecia una ausencia de estudio de los aspectos sociodemográficos y personales de los titulares de las Defensorías. A pesar que la figura del Defensor del Pueblo ha sido tratada desde muchos ámbitos, se observa un vacío en la literatura respecto a la consideración desde la Ciencia Política. Se ha procurado el estudio de la institución pero no el de su componente esencial: la persona. Es decir, los estudios sobre los Ombudsman o Defensor del Pueblo mencionados hasta aquí no han tomado en consideración el perfil de los individuos que han ocupado el cargo. Esta falta de análisis tiene como consecuencia el desconocimiento del posible juego político que habría detrás de cada elección. Pareja Rosales (2008: 87) sostiene que la Defensoría "ha sido un factor de consolidación del Estado de Derecho, puesto que su implementación ha incrementado la confianza de los ciudadanos en la democracia, haciendo respetar defender los derechos humanos en cualquier régimen democrático". Sin embargo, a pesar de su importancia, la Defensoría tiende a verse como un obsequio para el político de carrera[34], casi comparado a la designación en embajada, de modo que uno de los principales problemas para la

[34] De los 55 Defensores del Pueblo estudiados en esta investigación, más de la mitad había ocupado altos cargos públicos, y otros eran veteranos políticos en sus respectivos países (Tabla 7).

institución sea la falta de voluntad política (González 2003), que dificulta su alto potencial modulador y de eficacia política.

El anterior repaso por la literatura académica sobre las Defensorías del Pueblo presenta a un actor de primer orden en el marco jurídico y político del actual Estado de Derecho, considerado central para las democracias latinoamericanas nacidas de la *tercera ola* (Huntington 1994) y que es clave para su consolidación en cuanto se asegura que "es un elemento más del sistema democrático" (Quinzio 1992: 26). Por todo ello, proceder a su estudio desde la Ciencia Política pero sobre todo ofrecer una primera aproximación desde un análisis de élites, es el principal objetivo de este trabajo.

3.3.1. El Defensor del Pueblo como poder negativo

Aunque es un órgano nombrado por el Parlamento (Gil Robles 1981: 41), el Defensor del Pueblo no es estrictamente un órgano del Legislativo dado que no tiene la potestad ni la legitimidad de crear normas, entendiendo estas como potestades intrínsecas a la naturaleza de este poder. Pero tampoco se puede decir que sea una institución de la esfera del Ejecutivo porque es precisamente a éste a quien debe y tiene que controlar (La Pérgola (1979: 82). Podría finalmente argumentarse que es un elemento del Poder Judicial, pero la falta de vinculación que tienen sus resoluciones y la poca o ninguna formalidad de su procedimiento hace que las Defensorías del Pueblo, aunque concebidas como magistraturas de persuasión (Fairén-Guillén 1982: 48-49) tengan además un carácter fiscalizador.[35]

En el siglo XVIII se establece la conexión entre el derecho de resistencia y el Poder tribunicio, como instrumento de la voluntad popular (Colomer: 2008: 60). En esa lógica, las Defensorías deberían servir de instrumentos al servicio del pueblo para frenar las disposiciones administrativas que atenten contra los derechos fundamentales. Tiene las cualidades propias de un tribuno del pueblo, en el sentido que su cometido no es ni el del legislativo ni el del poder ejecutivo sino la salvaguarda de los intereses de los ciudadanos. La característica fundamental que diferencia a las Defensorías de otras magistraturas es su noción de instrumento social –individual y colectivo- para activar los medios procesales de garantía jurídica que "establece la conexión entre soberanía popular y poder negativo" (Colomer 2008: 60).

[35] "Las atribuciones del Ombudsman varían sensiblemente de un ordenamiento a otro. Como decía anteriormente, la característica que preside toda la concepción del instituto es la de la fuerza y sugestión moral, propia de un poder —que podría decirse—, que debe actuar sobre la práctica y la vida social, más que en el ámbito de los efectos jurídicos. Esto no quita para que al órgano se le asignen extensos poderes. De éstos, hay uno que se acoge en los ordenamientos extranjeros con una frecuencia tal que se asume como atribución constante y esencial del órgano: el Ombudsman actúa mediante encuestas, investigaciones y otros tipos de conocimiento; su poder es, pues, el de un órgano inquisitivo" (La Pérgola 1979: 80-81).

Si el Ombudsman escandinavo se concibió como una magistratura de opinión, el Defensor del Pueblo latinoamericano es un instrumento de garantía de los derechos de las personas (Constenla: 2010: 314). Los ciudadanos pueden ver conculcados sus derechos fundamentales por varios actores, sin embargo el más habitual es el propio estado al que pertenecen[36]. Es tarea de los Defensores del Pueblo vigilar que el estado no trasgreda esos derechos tanto por acción como por omisión, imprescindible que su actuación sea de total independencia, que esté solo y únicamente informada por la vigilancia y protección de los derechos humanos.
Es una especie de contra-magistratura que defiende a los ciudadanos impidiendo aquello que no está bien porque es contrario a Derecho (Constenla: 2008).

Como se estableció anteriormente, a pesar de su papel político[37], los estudios sobre el Defensor del Pueblo u Ombudsman se han enfocado desde la perspectiva del Derecho y más concretamente en la comparativa de su naturaleza jurídica, funcional y organizacional. Sin embargo, las diferentes necesidades jurídico-sociales que en cada región aparecían, transformaron las atribuciones de la institución y esta pasó de ser un instrumento de control a convertirse en un elemento mediador entre los ciudadanos y el poder, lo que supone que se proyecte como un auténtico actor político. Gracias al informe que todo Defensor debe presentar al Parlamento, los poderes del Estado pueden valorar objetivamente y en su caso censurar, una gestión de gobierno (Constenla 2010: 275).

Una Defensoría bien representada, cuyo titular para el pueblo tenga la suficiente autoridad moral, puede llegar a influir de tal modo en la opinión pública que llega a ser un verdadero actor en la modulación de políticas bien sea recomendando la buena administración, informando de lo injusto o promocionando valores y reformas legislativas encaminadas a la garantía de los derechos fundamentales (González 2003).

[36] Gil Robles (1981: 21): "...la idea que late e infunde la figura del Ombudsman (...) es la de proteger y defender a ese ente desvalido, cada día paradójicamente más desvalido en nuestra sociedad contemporánea, que se conoce como simple ser humano, ciudadano, o simplemente administrado".

[37] El principal instrumento y obligación inexcusable (Constenla 2010) de las Defensorías del Pueblo es su informe al parlamento, que anualmente deben entregarle para dar cuenta de los problemas, quejas y recomendaciones sobre el desempeño de la Administración. El informe del Defensor del Pueblo es un instrumento político que refleja la vigencia y efectividad de los derechos humanos (Constenla 2010: 275).

3.3.2. La importancia de la persona nombrada

En la mayoría de los casos estudiados, la institución reviste el carácter de órgano individual[38], es decir, desempeñado por una sola persona con el nombre de Defensor del Pueblo, Comisionado Parlamentario, Ombudsman o Procurador de los Derechos Humanos. Lo anterior confirma la tesis según la cual la institución viene determinada por el perfil de la persona que accede como titular (Fairén-Guillén 1982: 48), en otras palabras, "la persona hace a la institución" (Entrevista Nº2).

En esa misma lógica, Maiorano (2010) sostiene que la persona desempeña un rol absolutamente decisivo a la hora de caracterizar el perfil del Ombudsman, pues el fin de su mandato -que es la persuasión- se realiza mediante su *auctoritas*[39], en este caso de convencimiento consistente en un poder de autoridad moral y social (Fairén-Guillén 1982: 48-49). Este poder no viene dado con el cargo sino que es "creado" por quien lo asume como titular. El hecho de que las resoluciones de un Defensor del Pueblo sean más o menos persuasivas y por tanto incrementen su capacidad moduladora, está relacionado con el prestigio de la persona que asume como titular. La falta de coerción y obligatoriedad de sus resoluciones hace que el Defensor del Pueblo dependa –para su éxito- de la persona nombrada, de su *auctoritas* (Fairén-Guillén 1982: 48). Su autoridad personal es un requerimiento extrajurídico que se formaliza en el momento de ser nombrado por el Parlamento pero que debe hacer efectivo mediante el apoyo que reciba de las demás instituciones (Fairén Guillén 1982: 48).

Considerando como hecho que la persona del Defensor es de vital importancia para el buen desempeño de la institución y que por tanto el perfil con el que viene de "atrás" marca el grado de autoridad de sus informes y sugerencias, hay que añadir un segundo argumento. Esa *auctoritas,* -o nivel de autoridad- precisa no solo de ser conservada sino que además debe ser potenciada. Fairén Guillén (1982: 50) sustentaba que la autoridad del Ombudsman se puede conseguir a través del efectivo cumplimiento de una serie de requisitos que tenían que ver con su independencia de cualquier interés particular (*ser ajeno y estar alejado de la política*); su notoriedad pública (*la publicidad del cargo*); la

[38] La Pérgola (1979: 77), en su trabajo comparado desde una perspectiva institucional, toma en cuenta la estructura del órgano (individual o colegiado) como una de las variables a partir de los cuales observa distintos casos europeos. Otras variables que utiliza son: la necesidad del mismo de dar cuentas de su actividad (1979: 80); sus atribuciones (1979: 80); los límites de sus atribuciones (1979: 81); 5); el hecho de que sea un órgano que está al servicio del ciudadano y esté encargado del control de la administración pública (1979: 82); y el ámbito subjetivo de control (1979: 83).

[39] Sobre el concepto de *auctoritas* ver Fairén Guillén (1982: 49): "Aquí vemos la clave del éxito del Ombudsman: no resuelve sobre el fondo de los asuntos que se le confían; se limita a hacer sugerencias, recomendaciones y sin embargo, éstas disfrutan de un prestigio enorme incluso por parte de los mismos tribunales. Se trata de la *auctoritas* que los Ombudsmen han sabido adquirir y difundir con la ayuda del principio de la publicidad general".

cercanía al pueblo (*que sea fácil y accesible a cualquier ciudadano*); la institucionalización de la figura (*la "mentalización" por los ciudadanos de su labor*) y el reconocimiento por parte de todo el Estado de su función (*la publicidad de sus actividades y decisiones*).[40] Una vez se ha mostrado que la persona, o mejor dicho, el perfil de la persona es la base que sostiene la efectividad de las Defensorías de Pueblo, es necesario volver a resaltar como argumento para su estudio por la Ciencia Política, el hecho de que los Defensores del Pueblo desempeñan en América Latina un papel inestimable para la protección de los derechos humanos como instituciones que han sido convocadas constitucional y legalmente para atender las quejas sobre la vulneración de los derechos fundamentales, fomentar el conocimiento y protección de los mismos y establecer en cada caso lo que se ha denominado como la "cultura de la paz"[41].

IV. Metodología

El primer criterio de selección fue elegir aquellos países que hubieran tenido más de un Ombudsman[42] y la institución tuviera más de diez años de existencia, pues era conveniente que las Defensorías tuvieran trayectoria.[43]Una vez seleccionadas las Defensorías que cumplieron los anteriores requisitos y otros de carácter institucional[44], se procedió a consultar el nombre y los apellidos de cada titular en cada institución y el año de su designación. Con estos dos datos se inició una búsqueda más exhaustiva y particular para cada persona.

El siguiente paso fue el estudio de los casos de manera comparada, con la finalidad de conocer quiénes han sido las personas que ocuparon el cargo de Defensor del Pueblo (o su referente local) en todos los casos seleccionados en el período comprendido desde 1985 a 2012. A partir de las variables sobre las cuales se construyó la base de datos, el

[40] Comas-Mata (Entrevista Nº2) refiriéndose a las expectativas que crea el Defensor del Pueblo: "una institución como el Defensor del Pueblo que en principio es "todo poderosa" aunque en la práctica no puede nada ya que sus resoluciones no son vinculantes, pues crea muchas expectativas y los ciudadanos se dirigen a él pensando que lo va a solucionar todo y el Defensor, muchas veces no puede, o está desbordado o tiene otros problemas".

[41] El Ombudsman, como se ha concebido, obedece a un perfeccionamiento en los medios de protección de los derechos humanos; es un elemento más del sistema democrático. Otra de las características del Ombudsman es su aptitud para promover y proteger dichos derechos e implica un reforzamiento y una renovación de las fuerzas democráticas en todo Estado" (Quinzio 1992: 26).

[42]No en todos los países de América Latina existen Defensorías del Pueblo, ni siquiera a nivel legal. Es el caso de Brasil que ha dejado este papel a la Procuraduría; República Dominicana, donde existía la figura en la Ley No. 19-01 de febrero de 2001, y no se había designado titular (hasta el mes de mayo de 2013 cuando el Senado dominicano nombró a la ex fiscal Zoila Martínez); Chile, donde se han propuesto muchos proyectos para su creación pero aún no logran legislarlo; y Uruguay que tiene el Defensor del Vecino de Montevideo y una Ley aprobada pero sin embargo no está desarrollada

objetivo fue analizar los valores de manera comparada para generar hipótesis, de manera inductiva sobre pautas comunes en la región que sugirieran tendencias respecto al perfil del Defensor del Pueblo y la consolidación de la institución.

4.1. Unidades de análisis

Se han seleccionado para la muestra quince países de América Latina: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Puerto Rico, Paraguay, Perú y Venezuela. Cada uno de los cuales tiene desarrollada en su ordenamiento la institución del Ombudsman o Defensor del Pueblo[45].

4.2. Unidades de observación

La unidad de observación la constituye cada defensor del pueblo Para la muestra se incluyeron un total de 61 funcionarios.
Sin embargo, hay que aclarar que sólo fueron electos Defensores mediante votación legislativa 55 de los casos; mientras que los otros 6 restantes han sido funcionarios interinos que ocuparon el cargo sin ningún proceso electivo. En este sentido, se han dejado fuera del análisis para que su perfil no interfiera con los resultados.

4.3. Periodo temporal

Este análisis se ha llevado a cabo observando los cambios de titularidad de cada Defensoría entre el año 1985 y el año 2012, abarcando 27 años de renovaciones, reelecciones, primeras designaciones,[46] renuncias y destituciones producidas en cada institución.

4.4. Variables

Las variables[47] sociodemográficas estudiadas para llevar a cabo la descripción de cada individuo y elaborar la base de datos fueron:

- Período (Año en que asumió y año en que dejó la Defensoría)
- Reelección en el cargo (Si al finalizar un primer mandato fue reelecto)

.

[46] Se entiende por primeras designaciones a los titulares que ocupan por vez primera el cargo de Defensor cuando la institución inicia su actividad en cada país.

47 Para la definición de estas variables se sigue en parte a Alcántara y Llamazares (1997: 24) que, en el texto en el que presentan un proyecto de élites más amplio, describen un grupo de variables que tienen en cuenta como "[u]n cruce del perfil profesional del diputado con las variables relativas al género, edad, años de dedicación a la política, años de experiencia como diputado y tipo del partido al que pertenece (...)".

- Género
- Lugar de nacimiento (Según la procedencia: urbana o rural)
- Edad al asumir
- Variables de educación[48]:
    - *Universidad*
    - *Título académico*
    - *Otros títulos* (Si realizó estudios de postgrado)
- Anteriores cargos públicos (Ver Tabla 6)
- Filiación política[49]
- Carrera privada[50]
    - Notoriedad pública (Alta, Media, Baja) [51]
    - Vínculos familiares

4.5. Selección de casos

Los criterios para la selección de los casos en este estudio fueron dos. En primer lugar, que fueran países de América Latina donde existiera la figura del Defensor del Pueblo como un órgano más de su ordenamiento jurídico nacional[52]. Y segundo, los casos seleccionados debían haber tenido al menos dos períodos cumplidos de experiencia a

[48] Hartmann (2007: 61) describe los sistemas de educación nacional en las naciones industrializadas como espacios en los que élites sociales clave pasan años centrales de su formación académica. Como consecuencia, señala que los títulos obtenidos son claves de acceso a puestos importantes en la administración pública, la política, la academia, y otras élites.

[49] Escobar Roca (Entrevista 13/5/13) destaca que en Puerto Rico, en donde la del Ombudsman es la institución más antigua, la figura ha sido siempre una "figura de partidos"; siempre ha estado asociada a algunos de los dos partidos principales. En 1977, la primera ley de Ombudsman en Puerto Rico vinculó a la institución con el Ejecutivo, pero una posterior reforma mediante Ley Nº 6 del 16 de marzo de 1987, la adscribió a la Cámara de Representantes (L Nº 6 Art. 3).

[50] Respecto a esta variable y a la de "Carrera privada" cabe hacer una aclaración respecto a la inclusión de variables de profesionalización en estudios de élites. Von Beyme (1995:122) señala que la "...la profesionalización de los políticos ha reconocido tempranamente como vehículo para la constitución de una especie de clase política, ya que de este proceso conduce a un necesario extrañamiento del político con respecto a su profesión de origen..."

[51] La relevancia de incluir la variable de notoriedad pública (el hecho de que sea una persona conocida o no), reside en que a pesar de que pueda tratarse de un profesor y experto en Derechos Humanos, si no es conocida por la opinión pública, ¿qué legitimidad va a tener? (Entrevista 1). En este sentido, se estableció una escala para determinar el grado de notoriedad pública: valoración "alta" para aquellos Defensores que antes de asumir el cargo tenían un reconocimiento público en los medios de comunicación bastante amplio, medido en base a la facilidad o dificultad de acceder a sus datos biográficos. Una valoración "media" para quienes aparecían en algunos medios y se hallaron casi todos sus datos biográficos. Y una valoración "baja" para aquellos para los que resultó muy difícil e infructuoso obtener sus datos biográficos.

[52] Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Puerto Rico, Paraguay, Perú y Venezuela.

efectos comparativos[53]. En base a estos criterios, se seleccionaron quince países y se excluyeron los casos de Uruguay y Chile por las siguientes razones: el "Defensor del Vecino" en Uruguay, además de haber sido una institución provincial, es de reciente introducción, más concretamente del 2012[54], por lo que no deja margen a comparativas con ningún sucesor.

Además al ser un órgano colegiado no coincide con el fundamento de "personalidad" que sustenta esta investigación como criterio para llevar a cabo un estudio de elites.
En el caso de Chile, la Constitución no recoge la institución del Ombudsman, y por eso se lo ha excluido del estudio. Es de resaltarse el gran debate a nivel nacional que reclama su implantación en este país, si bien es cierto que existe una Comisión de Derechos Humanos en el Congreso.

4.6. Método de investigación

El método utilizado para realizar esta investigación, una vez recolectados los datos y construida la base de datos, fue el inductivo. A través de un razonamiento inductivo se pueden generar hipótesis y descubrir relaciones y conceptos a partir de la observancia y comparativa de los datos hallados y estructurados en base a las variables.

Para la recolección de los datos sociodemográficos se utilizaron diferentes tipos de fuentes:

4.6.1. Fuentes primarias

a) Vía correo electrónico con los organismos oficiales.
b) Llamadas telefónicas a las oficinas de información de las Defensorías.
c) Entrevistas: se realizaron dos entrevistas personales de tipo semi-estructuradas:[55]

[53] A este respecto, Paraguay ha sido la excepción ya que solo ha tenido un Ombudsman en la persona de Manuel María Páez Monges. Sin embargo, la reelección del mismo fue razón suficiente para incluirlo en el estudio.

[54] Escobar Roca señala que la ley uruguaya está en funcionamiento desde hace un año. Resalta que aunque no esté anclada constitucionalmente la figura, se ha desarrollado por ley, y que Uruguay es el único caso donde la figura es de tipo colegiado. Escobar Roca agrega que el caso de la figura en Uruguay es particularmente interesante porque prohíbe la afiliación política previa y posterior al cargo, lo cual normalmente no está reforzado en otros países y que por tanto el caso uruguayo marca una tendencia muy interesante de ver cómo hay una mayor preocupación por la afiliación partidista en relación a la independencia del defensor del pueblo (Entrevista: Nº1).

[55] A lo largo del texto se hace referencia a estas dos entrevistas con las abreviaturas: "Entrevista Nº1" para el caso de Escobar Roca y "Entrevista Nº2" para Comas-Mata.

Entrevista 1: Dr. Guillermo Escobar Roca, Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá Henares, 23 de mayo de 2013. Profesor Titular de Derecho constitucional de la Universidad de Alcalá de Henares, Director del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica (PRADPI). Ex magistrado suplente de la Audiencia Nacional. Autor de numerosas publicaciones sobre derechos humanos y fundamentales y Defensorías del Pueblo, de las cuales algunas se citan en este trabajo.

Entrevista 2: Doña Carmen Comas-Mata, sede de la Defensoría del Pueblo de España en Madrid, 24 de mayo de 2013. Directora de Gabinete de la Defensora del Pueblo y de la Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Autora de diversas publicaciones sobre el Ombudsman y profesora del Máster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica.

4. 6. 2. Fuentes secundarias

a) *Webs oficiales de las Defensorías y de organismos internacionales:* Donde se recoge información detallada sobre las oficinas de Ombudsmen y/o Defensores del Pueblo en América Latina y otras regiones[56];

b) *Blogs:* algunos de las personas que han ocupado el cargo de Defensor tienen su propia página personal en internet[57];

c) *Revisión hemerográfica online:* de las revistas y los periódicos más influyentes en cada país, buscando la información biográfica proporcionada en entrevistas y artículos dedicados a los Defensores. Esta fuente fue particularmente relevante para determinar el grado de notoriedad pública de cada Defensor;

d) *Webs oficiales de organismos internacionales:* donde se recoge información detallada sobre las oficinas de Ombudsmen y/o Defensores del Pueblo en América Latina y otras regiones[58].

[56] Se hace referencia a las personas que en su pasado fueron senadores/as, profesores/as universitarias o magistrados/as de alguna corte.

[57] Así, el blog del ex Defensor del Pueblo argentino Jorge L. Maiorano: http://www.jorgeluismaiorano.com/

[58] International Ombudsman Institute; Federación Iberoamericana del Ombudsman; Instituto latinoamericano del Ombudsman.

Una vez estructurada la base de datos, se tuvieron en cuenta aspectos del marco jurídico y de las regulaciones específicas para el acceso al cargo en todas las Defensorías[59]. Escobar Roca (Entrevista Nº1) apoya la necesidad de estudiar la figura del Defensor del Pueblo desde la teoría de élites políticas. En este sentido, sugiere que a partir de los resultados cabrían dos tipos posibles de perfiles: el primero, más asociado a la clase política, con trayectoria de cargos o membrecía a partidos políticos; y uno segundo más cercano a la sociedad civil donde aparecen profesionales con carreras distintas a la mayoría (como médicos, biólogos o incluso artistas). En este trabajo se toman estas dos posibles hipótesis para desarrollar inductivamente los resultados de la base de datos.

V. Datos y resultados: el perfil de los Defensores del Pueblo en América Latina, 1985-2012

Toda persona que elige ser político tiene al menos un fundamento para prever un resultado favorable. Alcántara (2012: 130) denomina a estos como "caminos de la política" y considera que se pueden clasificar en función de los *vehículos* con los que cada candidato inicia su recorrido: un camino *estrictamente político*: partido al que está adscrito.; otro *preparatorio*: el nivel de formación recibida y la experiencia profesional; un tercero relacionado con la *popularidad* por ser un personaje público; un cuarto facilitado por el legado de una *familia* "política"; y finalmente el camino que a falta de todos los anteriores, lleva a la política sin mucho esfuerzo: *el dinero*, la riqueza económica para pagarse una campaña electoral (Alcántara 2012: 130-131). Describir un panorama aproximado desde la perspectiva de elites para los Defensores del Pueblo en América Latina es el primer paso para relacionar la figura con el ascenso político de sus titulares. Esta primera aproximación, ha permitido conocer que durante el periodo comprendido entre el año de la primera incorporación de la figura (1985) y el 2012, en la región ha habido un total de 60 titulares en la dirección de las Defensorías del Pueblo. Sin embargo, la cifra real se reduce a 54 titulares puesto que 6 de los 60 fueron designados sin proceso electivo alguno (encargados). Es decir, se trataba de funcionarios que ocuparon el cargo de manera interina por diferentes razones y dado que su nominación no tuvo que ver con un proceso de selección oficial, son excluidos del análisis.

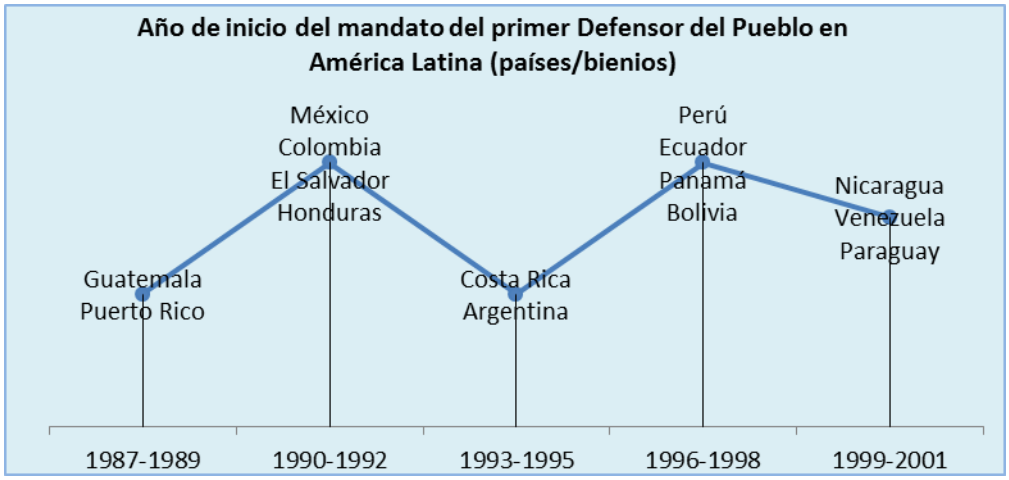
Por otro lado, en este período hubo un total de 5 renuncias, 14 reelecciones y dos destituciones.[60]Cronológicamente, el primer país en designar un Ombudsman fue Guatemala 1987, seguido de Puerto Rico 1987, México 1990, Colombia 1992, El

[59] En la tabla 6, se específica la elaboración propia en base a datos de Escobar Roca (2008), donde se resumieron los principales requisitos exigidos a los candidatos en cada ordenamiento para asumir el cargo, como edad mínima o profesión, entre otras.

[60] Para ampliar esta información, acúdase a la base de datos adjunta.

Salvador 1992, Honduras 1992, Costa Rica 1993, Argentina 1994, Perú 1996, Ecuador 1997, Panamá 1997, Bolivia 1998, Nicaragua 1999, Venezuela 1999 y Paraguay en 2001. Además, Guatemala, Colombia, México, El Salvador, Paraguay, Perú y Ecuador, han otorgado rango constitucional al Defensor del Pueblo. Como se adelantó en el apartado metodológico, en la Tabla 6 se resumen los requisitos o condiciones demandadas en las respectivas regulaciones para el acceso al cargo[61] de Defensor del Pueblo en cada país. Tener esto en cuenta ayudará a analizar los datos obtenidos a partir de la construcción de la base de datos. Los datos que se presentan a continuación fueron extraídos de la base de datos[62] construida específicamente para esta investigación. El objetivo fue reunir toda la información encontrada de manera tal que fuera posible analizarla de manera comparada y poder así obtener, de forma inductiva, observaciones generales al respecto. Este capítulo se estructura de acuerdo a las variables sociodemográficas extraídas de la base de datos: (1) género; (2) edad; (3); educación: nivel educativo y tipo de estudios; (4) procedencia; y (5) trayectoria pública. Adicionalmente se presenta una tabla de variables institucionales con los requisitos para acceder al cargo según la legislación vigente en cada país.

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia

[61] Siavelis y Morgenstern (2008: 4) analizan los caminos al poder, mecanismos de reclutamiento y selección de candidatos para el poder ejecutivo y el legislativo. Su enfoque resulta útil para estudiar la llegada a puestos de poder en otras instituciones como, en el caso de esta investigación, las Defensorías del Pueblo. Los autores describen las variables que interactúan en estos procesos de selección: las instituciones y reglas formales (relativas a los procesos formales de selección), situaciones contextuales (como estructuras partidarias y de competición) y otras variables a nivel de partido (como ser la fraccionalización del liderazgo y la coherencia ideológica). La combinación de estos factores determina el proceso de selección (2008: 5).

[62] Se adjunta base de datos en formato Excel.

5.1. Género

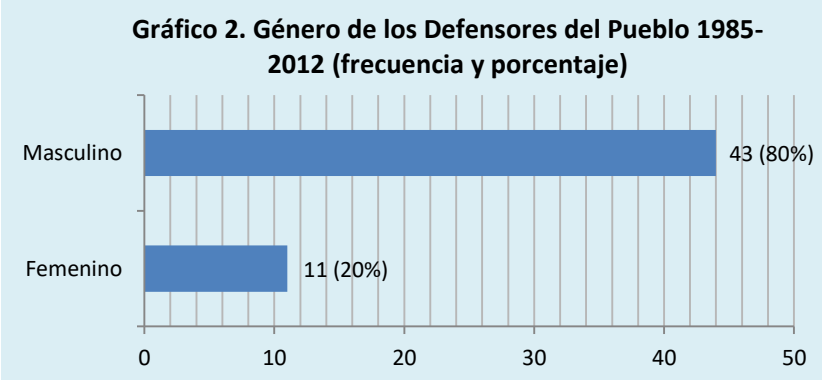
De la totalidad de los titulares de Defensorías que ha habido en América Latina entre 1985 y 2012, los hombres resultan ser la mayoría, concentrando las nominaciones en ese cargo con el 80 por ciento. Esta desigual proporción se puede interpretar por múltiples factores, entre los cuales destaca el hecho de que sean los hombres el grupo de personas que históricamente han accedido a mejores niveles educativos y por ende profesionales, y que las mujeres posean menos recursos que los hombres en su carrera hacia el poder político (Uriarte: 1997: 66).

Cuadro 1. Género de los Defensores del Pueblo 1985-2012

GÉNERO	Frecuencia Absoluta	Porcentaje
Femenino	11	20%
Masculino	43	80%
Total (N)	54	100%

Fuente: elaboración propia

Los datos a nivel de actores son relevantes porque permiten conocer e interpretar la realidad de la política (Alcántara 2012: 32) en cada uno de ellos y en la región. Desde la perspectiva de los propios actores, conocer sus vidas y biografías políticas puede ayudar a interpretar la realidad de la política y como la particularidad en este caso son las mujeres, resulta muy interesante saber qué mujeres, o mejor dicho, qué perfil de mujer es el que ha llegado a ocupar la dirección en las Defensorías del Pueblo latinoamericanas.[63]



Fuente: elaboración propia

[63] Todas las fuentes usadas para completar estos perfiles se pueden ver en el apartado "*fuentes*" de la base de datos que se adjunta.

La primera mujer Defensora del Pueblo en América Latina fue la Procuradora salvadoreña Victoria Marina Velázquez De Avilés, de 52 años de edad, Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de El Salvador y Doctora en Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Antes de llegar a Defensora, Velázquez fue una mujer con una alta notoriedad pública en su país. En su juventud tuvo gran prestigio como abogada especialista en Derecho laboral, y se ganó el crédito público por su entrega a la defensa de la clase trabajadora. Fue nombrada Vice-Ministra de Trabajo por la Primera Junta Revolucionaria de Gobierno[64]y ejerció como jueza laboral en la Corte Suprema salvadoreña antes de ser designada Procuradora –*Ombudswoman*- en 1995.

La segunda Defensora del Pueblo fue la mexicana Mireille Roccatti Velázquez de 49 años en 1997. Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México y Doctora por la Universidad Nacional Autónoma de México, además cursó Economía, y antes de llegar a la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos (Defensoría mexicana) había ocupado los cargos de Directora Jurídica de PEMEX, Asesora y coordinadora de asesores del Procurador General de la República, Juez Municipal, Juez Penal de Primera Instancia y Magistrada del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México.

La tercera mujer en ser elegida como Defensora fue la boliviana Ana María Romero de Campero. Nacida en La Paz en 1941 fue hija del abogado, historiador y político boliviano Gonzalo Romero Álvarez-García[65], se licenció como periodista en la Universidad Católica Boliviana e hizo diferentes cursos en Teología, Literatura y Letras. Llegó al cargo en 1998 habiendo sido Ministra de Prensa e Informaciones durante el Gobierno de Walter Guevara Arze (1979), directora del periódico *Presencia,* presidenta de la Asociación Nacional de la Prensa boliviana y Vicepresidenta de la Federación Internacional de Diarios.

En 2001, y siguiendo la lógica temporal, la salvadoreña Beatrice Alamanni de Carrillo se convirtió en la cuarta[66] mujer en acceder a la titularidad de una Defensoría en América Latina. Nacida en Italia en 1944 pero nacionalizada salvadoreña, Licenciada en Jurisprudencia por la Universidad de Turín (Italia) y Doctora en Derecho, fue una reconocida profesora y catedrática de Derecho antes de ser llamada a ocupar la Procuraduría. Según afirmó en una entrevista, *"Yo era una persona totalmente ajena a la*

[64] Es el nombre con el que se conoce a tres gobiernos de facto de El Salvador que gobernaron el país entre el 15 de octubre de 1979 y el 2 de mayo de 1982. A inicios de estos gobiernos se produjo el estallido de la guerra civil que afectó al país durante una década. http://www.cidh.oas.org/annualrep/79.80sp/cap.5d.htm

[65] Uriarte (1997: 63) sostiene que datos como éste pueden ayudar a sustentar la hipótesis de que la vinculación con familiares con influencia en política es más importante en las mujeres que en los hombres en su carrera hacia el poder.

[66] Cronológicamente la cuarta mujer en ocupar la dirección de una Defensoría en América Latina sería la venezolana Dilia Parra Guillén (1999), pero fue designada como encargada.

politiquería, y totalmente ajena a ir buscando simpatías por un lado y por el otro".[67]Alamanni era consciente de la necesidad de independencia que debía transmitir el titular de Defensor del Pueblo.

En Costa Rica y también en 2001, se eligió como Defensora del pueblo a Sara Ángela (Sandra) Piszk Feinzilber, politóloga de 58 años de edad. Antes de ser la titular de la institución, en su trayectoria pública había ocupado diferentes cargos, entre los que destacan el de Viceministra de Planificación Nacional y Política Económica, y el de Viceministra de Economía, Industria y Comercio, siendo el Partido de Liberación Nacional (PLN), su plataforma en la política costarricense.

La siguiente mujer en ser elegida como Defensora en América Latina fue la también costarricense Lisbeth Quesada Tristán de 53 años, profesional médico que llegó al cargo en 2005. Con su elección se alteró la tendencia de profesionales de perfil jurídico o político en la titularidad de la Defensoría costarricense y confirmó la hipótesis según la cual la exigencia por algunas constituciones de ser abogado o jurista no es indispensable para acceder al cargo de Defensor del Pueblo (Pierri Gonsebatt: 2008: 31).

En Perú, también en 2005, llegó al cargo de la Defensoría la limeña Martha Beatriz Merino Lucero, abogada de 58 años y exsenadora entre los años 1990 y 1992[68]. Merino además fue presidenta del Consejo de Ministros del Perú, lo que la convirtió en la primera mujer elegida como Primer Ministro en América Latina.

Siguiendo un orden cronológico, las siguientes tres Defensoras elegidas en la Región, fueron, por un lado, Masha Ofelia Taitelbaum Yoselewich (2009), bióloga de 43 años quien se convertía en la tercera mujer en asumir la titularidad de la Defensoría en Costa Rica; y por otro, Iris Miriam Ruíz Class (Puerto Rico 2010) graduada en Arte, diputada en 1996 y reconocida presentadora de programas televisivos. La última mujer elegida Defensora del Pueblo en América Latina es la panameña Patria Portugal, abogada de 40 años, es conocida por la lucha a favor de los derechos humanos; sufrió la desaparición y posterior muerte de su padre durante la dictadura panameña de Noriega en 1970.

Teniendo en cuenta los datos sobre participación de mujeres en organismos de decisión para América Latina, se observa que la proporción agregada a nivel regional se replica para el caso de las Defensorías con los datos presentados en esta investigación. Según los

[67] Beatrice Alamanni el 18 de mayo de 2010 en entrevista para: http://www.comunica.edu.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=658:toda-mi-vida-ha-sido-el-salvador

[68] En realidad su cargo como senadora terminaba en 1995, pero se interrumpió por el cierre del Parlamento en 1992 por el entonces presidente Alberto Fujimori.

datos del Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe (OIG) recogidos por la Corporación Excelencia en la Justicia[69], para el año 2011, un promedio del 23% de los escaños de los Parlamentos estaban ocupados por mujeres; porcentaje que muestra una tendencia creciente desde el año 2000 cuando se inició la implementación del sistema de cuotas.

Los países que reflejan un mayor promedio son Nicaragua (40%) y Costa Rica (39%), mientras que en quince países esa cifra desciende a un número menor al 15%. En relación al número de mujeres en cargos ministeriales, los mismos datos señalan que entre 2006 y 2011 la cifra de participación de mujeres descendió del 26% al 18%.

Por otro lado, el promedio regional de participación de mujeres en la Corte Suprema aumentó de 10% en 2001 a 22% en 2011, si bien la tendencia general sigue siendo la predominancia masculina en este tipo de instituciones[70].

Gráfico 3

Fuente: elaboración propia en base a Tabla 1

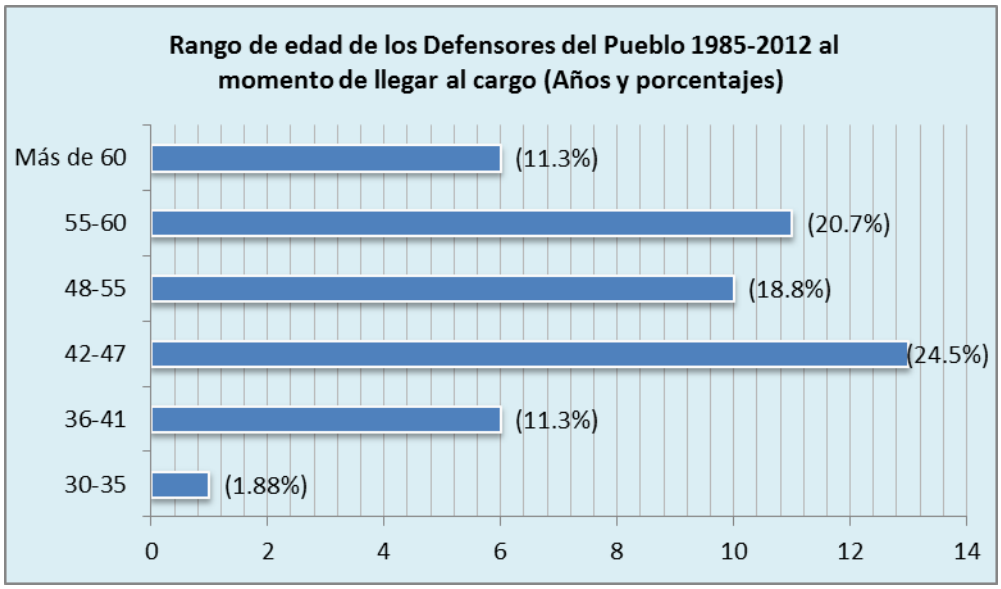
[69] http://www.cej.org.co/index.php/todos-los-justiciometros/3572-las-mujeres-en-la-cupula-del-poder-america-latina-y-el-caribe (22/06/2013).

[70] Las cifras regionales de la participación femenina en la Defensoría del Pueblo se inscriben en las tendencias y promedios registrados en otros órganos de decisión como los mencionados anteriormente. De igual modo destacan sólo algunos casos en los que la presencia de mujeres en la dirección de la Defensoría del Pueblo es proporcionalmente mayor, como en Costa Rica, país en el que entre 1985 y 2012, el 60% (3 de 5) de los Defensores fueron de sexo femenino. Sin embargo, la tendencia general en la región es a que este puesto sea ocupado por hombres. De hecho, en casi la mitad (47%) de los países analizados el cargo nunca ha sido ocupado por una mujer.

5.2. Edad

Fruto de esta investigación se pudo conocer la edad de 47 de los 54 Defensores y Defensoras del Pueblo en América Latina para el periodo comprendido entre 1985 y 2012. El análisis mostró que la edad promedio de los Defensores latinoamericanos es de 51 años. Una tercera parte tiene menos de 50 años; casi la mitad tiene más de 50 años y el 11.3% restante tiene más de 60 años. Esta media de edad sugiere dos interpretaciones estrechamente relacionadas con la institución.

Gráfico 4



Fuente: elaboración propia en base a Tabla 1

La primera se puede relacionar con la importancia del grado de *auctóritas*[71] (o influencia) que tenga el titular de la Defensoría, suponiendo que dicho poder de persuasión resulte más fácil para una persona con un bagaje vital importante; un titular de Defensoría con una media de edad de 51 años posee la suficiente experiencia y habilidades para el manejo de las relaciones interinstitucionales y las negociaciones interpersonales[72]. En segundo lugar, teniendo en cuenta que el declive de las motivaciones o incentivos para permanecer en política en el caso de los diputados latinoamericanos comienza justo a partir de los 51 años (Alcántara 2012: 103), se podría interpretar que la titularidad en muchas de las Defensorías en América Latina se ofrece a, o es muy apreciada por, personas que vinculadas a la política desean apartarse de la misma sin perder su influencia y contactos.

[71] Vid. Cit p.

[72] "Al ser una institución que carece de fuerza coercitiva, el Defensor del Pueblo debe dominar el arte de la persuasión, de la conquista por medio del diálogo y el entendimiento. El defensor hace razonar al otro para hacerle ver sus errores y cómo estos están conculcando los derechos de muchos ciudadanos. Tiene que tener carácter, pero no ser una persona rígida y furiosa que regaña a diestra y siniestra" (Entrevista Nº2).

Las variables institucionales tienen mucho que ver a la hora de establecer criterios respecto a la edad. En los casos estudiados, todas las normas –constitucionales o legales- que regulan el acceso al cargo de las Defensorías, establecen un mínimo de edad para el aspirante a Defensor del Pueblo (Tabla 6).

En todos los casos -salvo dos excepciones- la edad mínima que se exige para ser Defensor ronda los 35 años. Paraguay y Nicaragua se diferencian de los demás países porque ambos establecen como requisito de acceso al cargo una edad mínima de 25 años. Una edad muy temprana si se tiene en cuenta lo dicho antes respecto a la capacidad de influencia y negociación que debe tener un Defensor del Pueblo. Por otro lado, Colombia destaca por haber tenido al Defensor más joven en la persona de Jaime Córdoba Triviño, el primer Defensor del Pueblo elegido en 1992 cuando contaba con apenas 32 años. En el lado opuesto se ubica el actual Comisionado de los Derechos Humanos de Honduras, Ramón Abad Custodio López quien accedió a la titularidad en 2002 con 72 años de edad.

Tabla 1.

RANGO DE EDAD AL MOMENTO DE LLEGAR AL CARGO DE DEFENSOR DEL PUEBLO 1985-2012 (AÑOS)						
PAÍSES	30-35	36-41	42-47	48-55	55-60	Más de 60
	1.88%	11.32%	24.52%	18.86%	20.75%	11.32%
Argentina		1	2			
Bolivia					2	1
Colombia	1	1	3			
Costa Rica		1	1	2	1	
Ecuador			1		1	2
El Salvador				1	2	
Guatemala			3		2	
Honduras				1		1
México		1	2	2		
Nicaragua					1	1
Panamá		2	1			1
Paraguay				1		
Perú				1	1	
Puerto Rico				1	1	

Venezuela				1		
Total (N):	1	6	13	10	11	6

Fuente: elaboración propia

5.3. Educación

Hartmann (2007: 61) describe los sistemas de educación nacional en las naciones industrializadas como espacios en los que elites sociales que son clave para el desempeño institucional del Estado pasan años centrales de su formación académica. Como consecuencia, señala que los títulos obtenidos son las llaves de acceso a puestos importantes en la administración pública, la política, la academia, y otras elites.

Tabla 2

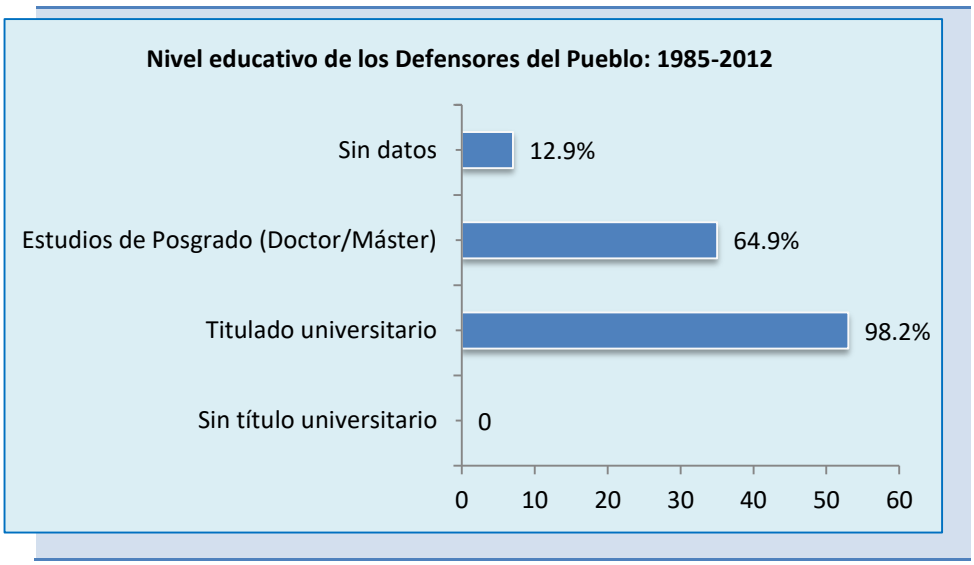
NIVEL EDUCATIVO DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO: 1985-2012				
Países	Número de Defensores	Titulados universitarios	Estudios de Posgrado	Sin Datos
	100%	98.2%	64.9%	12.8%
Argentina	3	3	1	0
Bolivia	3	3	2	0
Colombia	5	5	5	0
Costa Rica	5	5	4	0
Ecuador	5	4	4	1
El Salvador	5	5	4	1
Guatemala	6	6	3	2
Honduras	2	2	2	0
México	5	5	4	1
Nicaragua	2	2	0	0
Panamá	5	5	3	0
Paraguay	1	1	0	0
Perú	2	2	2	0
Puerto Rico	3	2	0	1
Venezuela	2	2	1	1
Frecuencia	54	53	35	7

Fuente: Elaboración propia

5.3.1. Nivel educativo

En este sentido, de los datos analizados se puede deducir que, como era de esperar en una "alta magistratura" los Defensores del Pueblo latinoamericanos tienen un perfil educativo muy cualificado. De los 54 titulares analizados (recuérdese que no se consideran los interinos) el 98.2% contaba con un título universitario al momento de llegar al cargo, mientras que el 64.9% había realizado estudios de postgrado. De ese porcentaje, un 41% tiene un doctorado, 18% tiene alguna maestría, 7% una especialización, 18% no cuenta con ningún título de postgrado y para 17% no se tiene la información. Destacan en este sentido las Defensorías de Colombia, Honduras y Perú, donde cada uno de los titulares presentaba un perfil educativo tanto a nivel universitario como de postgrado y donde las credenciales académicas son homogéneas respecto del predecesor. Por su parte, en Nicaragua, Puerto Rico y Paraguay, ninguno de los titulares había realizado estudios de postgrado al momento de ser elegido Defensor. Estos resultados permiten sugerir que, si bien el nivel educativo es un requisito que viene exigido para el 40% de los casos por la norma que regula el acceso al cargo (Tabla 6) cuando pide que el titular sea una persona con un determinado perfil profesional o académico (Tabla 6), la evidencia empírica demuestra que en los demás casos –restante 60%- esa misma exigencia se ha institucionalizado de manera informal. Esta afirmación se infiere de la Tabla 2 donde se puede observar que ninguno de los Defensores (salvo cuando no existe el dato) en cada país, adolece de estudios universitarios.

Gráfico 5



Fuente: elaboración propia con base en Tabla 2

5.3.2. Perfil académico

La carrera universitaria más común entre los Defensores latinoamericanos es la de Derecho con un 67.2% . Este dato no es casualidad, pues según se desprende de los datos instittucionales (Gráfico 6) en el 40% de los casos se exige para se elegido Defensor el requisito de ser abogado o jurisconsulto de reconocido prestigio[73]. Cabe decir como se apunta anteriormente, que aunque se considera idóneo que quien ostente una magistratura defensorial sea un profesional del Derecho, no parece que sea un requisito esencial de la misma (Pierri Gonsebatt: 2008: 31). La esencialidad de los conocimientos académicos se relega a menos de la mitad de los ordenamientos de las quince Defensorías del Pueblo, por lo que se evidencia es una tendencia hacia la heretogeneidad del perfil académico del titular en la región.

Tabla 3

CARRERAS UNIVERSITARIAS DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO (1985-2012)										
Países	*Derecho*	*C. Políticas*	*Medicina*	*Periodismo*	*Economía*	*T. Social*	*Teología*	*Ingeniería*	*Biología*	*Arte*
	67.2%	14.7%	3.2%	3.2%	3.2%	1.6%	1.6%	1.6%	1.6%	1.6%
Argentina	2			1						
Bolivia	1	1		1			1			
Colombia	5	1								
Costa Rica	2	1	1		1				1	
Ecuador	3	1								
El Salvador	5	1								
Guatemala	6									
Honduras	1		1							
México	5				1					
Nicaragua	2									

[73] Fairén Guillén (1982: 119), al hablar del nombramiento que se hace de los Ombudsman en Suecia da una pista del porqué es necesario que el candidato sea de preferencia jurisconsulto: "En Suecia (...) como calidad necesaria para ser investido del cargo de ombudsman (...) precisa ser una persona de reconocidos conocimiento jurídicos y de extraordinaria integridad (...) para supervisar (...) la observancia de leyes y reglamentos (...) se ha acostumbrado a elegir a los Ombudsmen entre jueces y magistrados –aunque también han sido elegidos profesores de Derecho-".

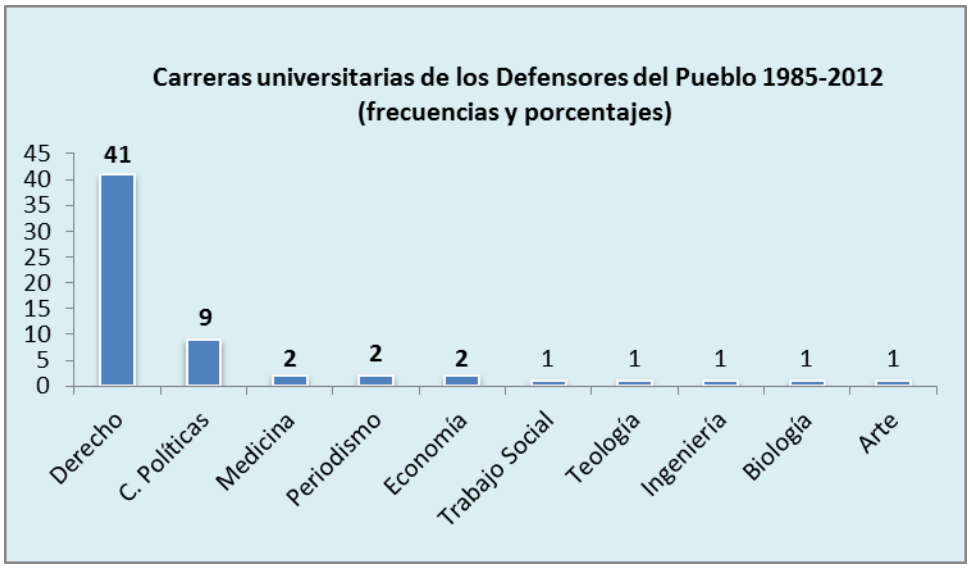
Panamá	4	4								
Paraguay	1									
Perú	2									
Puerto Rico								1		1
Venezuela	2					1				
TOTAL (N)*	41	9	2	2	2	1	1	1	1	1

Fuente: elaboración propia. *Un Defensor pudo hacer dos o más carreras

La multivariedad en este caso se podría explicar por una de las que Alcántara (2012: 130) llama "fuentes" de capital político. Este autor considera que la "alta popularidad" que tienen los "personajes" en los medios (artístas, periodístas, deportistas, etc.) es una ventaja en política a la hora de conseguir votos (Alcántara 2012: 130).

Lo que para el caso de los titulares de Defensorías se podría aplicar si esa "alta popularidad" deriva de la defensa de los derechos humanos. En este sentido, destacan especialmente los casos del teólogo Rolando Villena Viellgas (Bolivia 2009); la bióloga Masha Ofelia Taitelbaum Yoselewich (Costa Rica 2009); y la actual Ombudsman de Puerto Rico, Iris Miriam Ruíz Class quien es graduada en Artes. Por último, se puede apreciar en el gráfico 4 que hay además dos médicos, dos periodistas y un ingeniero agrónomo. En este sentido, sobresalen Puerto Rico y Costa Rica como los casos de mayor heterogeneidad en la profesión del Ombudsman.

Gráfico 6



Fuente: elaboración propia con base en Tabla 3

5.4. Procedencia

De acuerdo con Pareto (1987: 73), las elites, que están en circulación desde las clases bajas a las más altas necesitan de nuevos elementos indispensables para que la elite superviva. Estos elementos, decía el autor, vienen de las clases inferiores y principalmente de las clases rurales, pues éstas, al tener muchos hijos para que sobrevivan unos cuantos, hacen una especie de "criba" con los mejores.

Conocer el lugar de origen de los Defensores del Pueblo en América Latina sirve para identificar la condición urbana o rural de éstos y así determinar el grado de movilidad social por razón del territorio.

Aunque es cierto que después del nacimiento el individuo puede cambiar de domicilio y pasar su vida en una ciudad o cualquier otro espacio comunitario; que el perfil sea urbano o rural muestra hasta qué punto las Defensorías del Pueblo en América Latina se abren a la inclusión o no, de líderes que perternecen a la sociedad rural que históricamente en la región ha sido la marginada en los altos cargos de gobierno.

Tabla 4

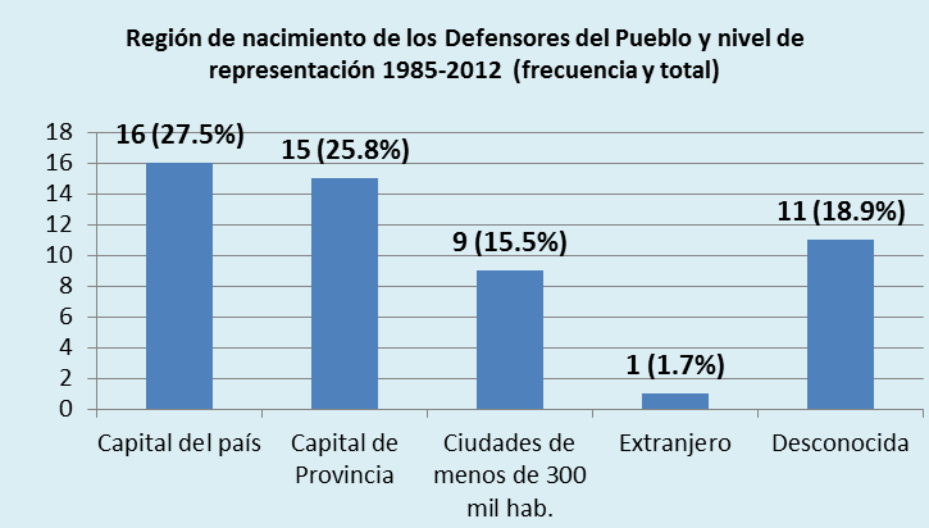
Región de nacimiento de los Defensores del Pueblo y nivel de representación. Por países (en porcentajes)					
PAISES	Capital del país	Capital de Provincia	Ciudades -300 mil Hab.	Extranjero	Desconocida
	27.5%	25.8%	15.5%	1.7%	18.9%
Argentina	1	1	1	0	0
Bolivia	2	1	0	0	0
Colombia	0	2	3	0	0
Costa Rica	4	0	1	0	0
Ecuador	1	1	2	0	1
El Salvador	0	2	0	1	3
Guatemala	4	0	0	0	2
Honduras	0	0	1	0	1
México	1	4	0	0	0
Nicaragua	1	1	0	0	0
Panamá	2	1	1	0	0
Paraguay	0	1	0	0	0
Perú	1	1	0	0	0
Puerto Rico	0	1	1	0	1
Venezuela	0	0	0	0	3
Total	*16*	*15*	*9*	*1*	*11*

Fuente: elaboración propia

El 27% de los Defensores en América Latina procede de la capital del país. Por tanto, 16 de los 54 individuos nació en la ciudad que por lo general tiene la mayor concentración demográfica y se pueden llamar urbanos. En segundo lugar, con un 25% se ubican los nacidos en una capital de provincia[74], habitualmente son ciudades de considerable tamaño y desarrollo urbano. Un 15% de los Defensores es oriundo de una ciudad mediana o pequeña, pero que no puede catalogarse como zona rural por tener una concentración de varias decenas de miles de habitantes que precisan de todos los servicios por los que se identifica una urbe. Un solo Defensor nació en el extranjero, más concretamente en Turín (Italia), y para un 18% de los casos no se halló esta información.

Por consiguiente, casi el 80% de los Defensores es de origen urbano, lo que sugiere una escasa influencia del sector campesino y de clases bajas en esta figura a nivel latinoamericano. Por países, destaca Costa Rica con todos los Defensores oriundos de la capital, San José; El Salvador con la única persona extranjera en ocupar el cargo (Beatrice Alamanni); y Colombia, por la diversidad de origen de sus cinco Defensores.

Gráfico 7



Fuente: elaboración propia con base en Tabla 4

5.5. Trayectoria pública

Para Moran (1989: 70), analizar las carreras políticas de diputados y senadores es una buena estrategia para conocer las relaciones entre éste poder y el sistema político y social.

[74] Indistintamente: Departamento, Estado, etc.

Analizar las carreras o trayectorias públicas de los Defensores es, en este sentido, una manera idónea de profundizar en las relaciones que tienen las Defensorías del Pueblo con la sociedad y la política en su conjunto. [75]

Alcántara (2012: 83) sostiene que político "es aquella persona que necesariamente se posiciona en (...) un cargo de elección popular (parlamentarios, senadores); altos cargos de confianza o libre designación en la Administración del Estado o entidades dependientes o autónomas de éste (secretarios de Estado, ministros, procuradores, fiscales, etc.); puestos de responsabilidad orgánica y de asesoría en el seno de los partidos políticos (asesores políticos, tesoreros de partido, directores de campaña); y, por último los que habiendo estado en cualquiera de las anteriores, mantienen su influencia política. (Alcántara 2012: 83-84).

¿Qué trayectoria pública han tenido los Defensores del Pueblo en América Latina? De acuerdo con la propuesta de concepto de político que da Alcántara (2012), ¿se puede inferir que los Defensores latinoamericanos son políticos?

De los datos analizados en la base, se pudo conocer que un 50% de los Defensores del Pueblo en América Latina fue -o trabajó como- un funcionario de la Administración Pública. Este dato debe ser analizado con especial atención. De acuerdo con Alcántara (2012: 86-87) los designados en puestos políticos no siempre son estrictamente políticos. En primer lugar, dice el autor, cuando se designa con discrecionalidad a un individuo para un cargo, éste simplemente está "adquiriendo un compromiso explícito con un quehacer concreto" (Alcántara 2012: 86) y no una adscripción política estricta, pues bien puede actuar el designado "bajo otro patronazgo partidista o ideológico (...) es simplemente un tecnócrata" (Alcántara 2012: 86).

En segundo lugar, América Latina es una región con una alta debilidad o carácter fragmentario del Estado (Ferraro: 2009: 44) que no cuenta con una Administración Pública profesionalizada, por lo que en este tipo de países "la interferencia de la política es mucho

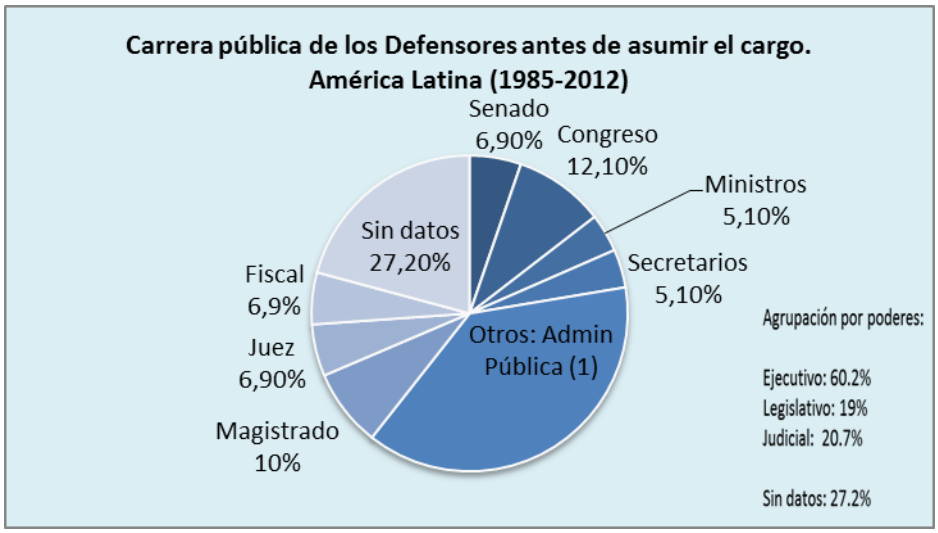
[75] Como marco comparativo con la Defensoría del Pueblo de España, se ofrece el resumen del perfil académico-profesional hecho por Comas-Mata (Entrevista Nº2) sobre los Defensores españoles: "Ruíz Jiménez: quien fuera ministro de Educación durante la dictadura franquista, fue una persona que se había dedicado desde "siempre" a la defensa de los derechos humanos." Gil Robles, después comisario europeo, y antes adjunto de Ruiz Giménez, redactó la Ley del Defensor del Pueblo, perfil muy académico (Catedrático Dcho. Administrativo.). Álvarez de Miranda: Primer presidente de las Cortes Constituyentes después de la dictadura; Enrique Múgica: había sido ministro de justicia, y Soledad Becerril, primera ministra mujer después de la dictadura, alcaldesa de Sevilla, ministra de Cultura. Son todas personas con un perfil político pero que han generado el consenso de los dos grandes partidos, y por tanto de la sociedad española" (Entrevista Nº2).

mayor a la hora de llevar a cabo nombramientos hasta los niveles más inferiores" (Alcántara 2012: 86).

Ante estas dos posibilidades, definir al 50% de los Defensores del Pueblo como políticos es un tema de cuidado, pues si bien un tanto de ese porcentaje está representado por puestos oficiales como viceministerios, consejerías y abogacías del Estado (niveles altos de política), otro tanto refiere a cargos en niveles políticos inferiores, que dificultan su identificación como cargos políticos dado que hasta el momento "hay una ausencia notoria de estudios al respecto" (Alcántara 2012: 87).

En otra línea, más visible y de fácil interpretación están los Defensores del Pueblo que han ocupado un cargo en el poder legislativo y los que han sido ministros o secretarios de Estado. En cuanto al primer grupo, los datos revelan que un 19% de los Defensores alguna vez fue diputado (12.1%) o senador (6.9%). El segundo indica que un 5.10% fue ministro en algún gobierno, y otro 5.10% secretario de Estado. Mientras, el 20.7% de los Defensores tuvo un pasado profesional relacionado con el poder judicial, porcentaje que se esperaba más alto dado el perfil jurídico de la mayoría. Dentro de este grupo, el 10% corresponde a magistrados de altas cortes, 6.9% a jueces, y otro mismo 6.9% para quienes fueron fiscales del Estado.

Gráfico 8



Fuente: elaboración propia. (1) De ámbito estatal y regional: (Concejeros, Asesores, viceministerios y vicesecretarias), abogados del Estado y otros afines a la Administración Pública.

De los datos se deduce que para ser Defensor del Pueblo en América Latina además de los requisitos legales establecidos en cada caso (Tabla 6), existe un proceso de consideración político-profesional importante.[76]

La experiencia, a estos efectos, es determinante. A la hora de postular candidatos a Defensor, los organismos responsables fijan sus criterios no solo por el perfil profesional o académico de la persona, sino también en base a su trayectoria vital; en otras palabras, en la *auctoritas* o autoridad que haya demostrado, sea en cargos públicos ejercidos o –en menos proporción- por su compromiso moral con la defensa de los derechos humanos. Esto se sostiene porque en más de la mitad de los casos los Defensores no provienen de una elite política profesional en términos estrictos[77], sino más bien de una sub-elite funcional en términos de Hartmann.[78]

[76] "En definitiva, es un medio de dibujar las vías de distribución del poder político dentro de sociedades como las occidentales, en donde las vinculaciones entre organizaciones políticas, en especial entre los partidos políticos, y los representantes elegidos adquieren una particular importancia" (Moran 1989:70).

[77] Alcántara (2012: 84-85) define cuatro "arenas políticas". Las dos primeras que hacen referencia a los políticos electos y los designados en puestos de confianza, serían los casos de políticos en sentido estricto; la tercera arena estaría integrada por los miembros de los partidos y organizaciones representativas; mientras que la última la conformarían los ex titulares de puestos muy relevantes (ex presidentes y ex ministros).

[78] De acuerdo a Hartmann (2007: 3) existen más bien elites sectoriales o "sub-elites", que agrupan a individuos distinguidos del resto de la población a partir de los puestos que ocupan en distintos sectores de la sociedad.

Tabla 5

CARRERA PÚBLICA DE LOS DEFENSORES ANTES DE ASUMIR EL CARGO										
	LEGISLATIVO		EJECUTIVO			JUDICIAL			SIN DATOS	TOTAL
	SENADO	CONGRESO	MINISTROS	SECRETARIOS	OTROS*	MAGISTRADO	JUEZ	FISCAL		
PAÍSES	6.9 %	12.1 %	5.1 %	5.1 %	50 %	10.4 %	6.9 %	3.4 %	27.2 %	54
Argentina		1	1	2	2				0	6
Bolivia			1						0	1
Colombia	1				5	1	2	1	0	10
Costa Rica		1			4				0	5
Ecuador					2				4	2
El Salvador					1	1			4	2
Guatemala		2		1	2	2			1	7
Honduras					3				1	3
México						2	2		3	4
Nicaragua		1							1	1
Panamá					2			1	2	3
Paraguay					2				0	2
Perú	1	1	1		1				0	4
Puerto Rico	2				3				1	5
Venezuela		1			2				0	3
Frecuencia	4	7	3	3	29	6	4	2	17	58**

Fuente: elaboración propia

5.6. Requisitos normativos de postulación

Como se decía al inicio de este capítulo, institucionalmente, la figura del Defensor del Pueblo viene determinada en algunos casos por la norma que la regula. En algunos tiene rango constitucional y en otros solamente legal. Pero de todas maneras, existen unos requisitos mínimos para ser Defensor, y es razonable que después de la edad mínima, la autoridad moral que representa la *auctoritas* sea el segundo requisito más exigido. No obstante, resulta curioso para esta investigación que ser nacional o no, y en muchos casos que sea de nacimiento, sea un requisito esencial (porque directamente lo dispone la norma) más que la exigencia de renuncia a la filiación partidista que aquí, sorprendentemente, solo la presenta como necesidad y la incluye normativamente un solo país.

Tabla 6

REQUISITOS PARA ACCEDER AL CARGO DE DEFENSOR DEL PUEBLO Y QUE INFLUYEN EN SU PERFIL												
PAÍSES	EDAD (MÍNIMA)	NACIONALIDAD			PROFESIÓN		ANTECEDENTES PENALES		PARENTESCO*		AUTORIDAD**	RENUNCIA FILIACIÓN
		DE ORIGEN	DE NACIMIENTO	SOLO NACIONALIDAD	ABOGADO	EXPERIENCIA EN DD.HH	CONDENA PRIVATIVA DE LIBERTAD	EXCEPCIÓN DELITOS POLÍTICOS	LEGISLADORES	PRESIDENTE		
Argentina	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Bolivia	1	1	0	0	0	1	1	0	1	0	1	0
Colombia	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0
Costa Rica	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0
Ecuador	1	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0
El Salvador	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1	0
Guatemala	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
Honduras	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0
México	1	0	1	0	0	1	1	1	0	0	1	1
*Nicaragua****	1	1	1	0	0	1	1	1	0	0	1	0
*Panamá*****	1	0	0	0	1	1	1	0	1	1	1	0
*Paraguay****	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Perú	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Puerto Rico	1	0	0	*****	0	0	0	0	1	0	1	0
Venezuela	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0

Fuente: elaboración propia con base en Escobar Roca (2008) y Base de Datos Políticos de las Américas (1998).

Se exige como requisito (1). No se exige (0)

* Prohibición de parentesco

** Se refiere a que la norma exige que el candidato tenga reconocimiento moral y profesional en la sociedad.

*** La edad mínima exigida en Nicaragua y en Paraguay para optar a ser Defensor es de mínimo 25 años.

**** En Panamá, tendrá preferencia el candidato Licenciado en Derecho.

***** En P. Rico, el requisito de nacionalidad no es determinante. Se exigen 5 años de residencia anteriores a ocupar el cargo (Art. 5 LPC, de 30 de junio de 197)

Otra de las cuestiones sobre las que se dice muy poco es el tema de la elección, del proceso de votación. Si bien la mayoría de las legislaciones recoge como órgano elector al Parlamento y establece cómo ha de ser el procedimiento electivo, son pocas las veces en las que se establece como requisito de necesaria observación el tipo de votación requerida; es decir, si al Defensor se le elige por mayoría absoluta o inclusive por una mayoría simple, un aspecto nada bueno para la institución y tampoco para que la figura del Defensor tenga esa especie de "altura" necesaria para que las administraciones puedan seguir sus recomendaciones.

Desde luego, el modo de elección garantiza la independencia de la institución y la existencia de su *auctoritas* dependerá del sistema de votación del Parlamento. En este punto destaca el sistema de elección del Defensor del Pueblo Europeo. La persona que se presenta como candidato a Defensor europeo tiene que tener los avales de al menos cuarenta miembros del Parlamento y estos tienen que ser de al menos dos países distintos. Una vez se tienen los 40 avales, se entra en la candidatura.

Cada uno de los candidatos tiene un mes para ser entrevistado, presentar su programa y hablar con todos los eurodiputados para que le elijan como Defensor europeo en una votación secreta.

De este modo, y en palabras de Comas-Mata, "siempre que haya una elección por mayoría cualificada, se estaría ante un buen sistema que garantizaría la independencia del Defensor del Pueblo y da igual si los candidatos son de una terna del Ejecutivo como en el caso de Colombia o si es solo un candidato, pues no se deja solo al arbitrio de un grupo o de otro." (Entrevista Nº2).

5.7. Consideraciones sobre la independencia de los Defensores del Pueblo

El análisis de estos datos cobra mayor relevancia si se los analiza en el marco del concepto de independencia de la institución, un concepto ciertamente de tipo normativo[79].

La idea de independencia más próxima a lo que aquí se entiende por este término es la de "independencia judicial"[80] que retoma[81] Linares (2003) y define como la inexistencias

[79] "Toda la disquisición conceptual que se sigue sobre independencia judicial se encuentra formulada, por tanto, en un plano eminentemente normativo" (Linares 2003: 109).

80 "podemos distinguir analíticamente dos dimensiones de la independencia judicial: una negativa y otra positiva. La primera consiste en la habilidad de evitar distintas fuentes de

de un vínculo entre un juez individual" y otra parte, que puede ser ocupada por diferentes actores[82] (2003: 110-111). Resultaría pertinente plantear una definición similar para la institución del Defensor del Pueblo analizada en este trabajo[83]. Linares explica que el contenido central que hace a este vínculo está relacionado con otro fenómeno: el del poder[84] (2003: 113).

Es importante destacar que para Linares (2003: 116) el concepto de independencia judicial es un "principio de argumentación y decisión" en lugar de una tema de diseño institucional. De esto se desprende que su marco de referencia tiene que ver con "actores políticos y actitudes" en vez de estructuras institucionales. En este sentido, el autor pone el ojo sobre los actores.

En esta investigación, el objetivo con el análisis del perfil de los Defensores del Pueblo en cada país fue justamente este. Algunas de las variables específicas tomadas en cuenta (como la afiliación partidaria, los parentescos o profesiones pasadas) fueron incluidas con el objetivo de llevar a cabo este tipo de análisis en el futuro. Por otro lado, las variables institucionales analizadas en la Tabla 6 fueron incorporadas previas al análisis de los casos teniendo en cuenta que funcionan como marcos para la llegada al poder de distintos perfiles de Ombudsmen.[85].

A esto conviene agregar una reflexión de Linares sobre las variables institucionales de la independencia judicial.

---

coerción y lealtades, mientras que la segunda consiste en la aplicación del derecho –y todas sus fuentes– en la resolución de un caso concreto" (Linares 2003: 116).

[81] Además de revisar este concepto el corazón de su trabajo consiste en analizar y comparar los métodos de medición de "independencia judicial" existentes. Como conclusión, argumenta: "De manera general, puede decirse que el método más sólido para indagar la independencia judicial de determinado juez u órgano reside en el análisis profundo de casos paradigmáticos" (Linares 2003: 161).

[82] Ya sea el Gobierno, la Legislatura, medios de comunicación, grupos de poder económico, organizaciones no gubernamentales, otros jueces, partes del juicio, público general, u otros organismos pertenecientes al sistema de justicia (Linares 2003: 110).

[83] "El defensor del pueblo no es una institución judicial, pero se le parece bastante" (Escobar Roca, entrevista 13/05/13).

[84] "(...) es preciso señalar que el poder es el sustrato necesario del vínculo analizado, pero no el vínculo suficiente" (Linares 2003: 113).

[85] Por ejemplo, el hecho de que el 67.2% de los Defensores del Pueblo entre 1985 y 2012 hayan sido abogados, reside en un requisito formal (institucional) presente en la mayoría de los casos de que para ocupar el cargo es necesario ser titulado en Derecho.

Según este autor, dichas variables son reglas del juego, tanto formales como informales, mediante las cuales la independencia judicial, ocurre (2003: 118)[86].

Así, lo que analiza Linares para la justicia, puede ser aplicable para la figura del Defensor del Pueblo, centrando la atención en los actores mismos, analizando la interacción entre ellos y tomando las instituciones como *condiciones instrumentales* que crean el contexto en el que se da o no, aquella independencia[87]. Por su parte, Escobar Roca, sostiene que la postulación del cargo a Defensor del Pueblo no necesariamente tiene que ser plural, sino que incluso podría ocurrir válidamente, con tan solo un candidato; una idea que coincide con lo analizado por Linares respecto a la necesidad de centrase en los actores y tomar a las instituciones como "condiciones instrumentales".

Puesto que en casi todos los países se requiere de un debate parlamentario, sería preciso, en un estudio posterior, revisar las sesiones parlamentarias como indicador de independencia de las Defensorías del Pueblo latinoamericanas. La participación de ONG's y organizaciones pro derechos humanos en el debate de elección, así como las preguntas e interpelaciones de los parlamentarios, también aportarían más información para establecer una escala de independencia. (Entrevista Nº1).

[86] "La distinción es de suma importancia, porque la mayoría de la literatura, comete el error de identificar este tipo de variables con el mismo concepto de independencia judicial" (Linares 2003: 118).

[87] "las variables institucionales constituyen 'condiciones instrumentales' que pueden coadyuvar al logro de la neutralidad en la aplicación del derecho a un caso judicial (...) y conviene analizar la independencia prestando especial consideración a los actores políticos" (Linares 2003: 122).

VI. Conclusiones

La Ciencia Política, grosso modo, se encarga del estudio del poder y por tanto, su objeto de estudio son las instituciones donde está presente el poder, es decir, cómo es ese poder. Las Defensorías del Pueblo son instituciones que tuvieron su génesis en una idea limitadora de ese poder (político), lo cual solo se conseguía proveyéndolas también de poder. Ahora, en términos democráticos, no se trata de un poder estrictamente político, pues su origen es normativo y no electivo y su objetivo más que dispositivo es controlador. En ese sentido el Defensor del Pueblo, una figura que en esencia pertenece más al ámbito jurídico, y por tanto, ha sido más observada por parte del Derecho, debe iniciar su camino en Ciencia Política comenzando por lo más básico, su descripción: cómo se conforma, dónde y quién la desarrolla. En consecuencia, la primera aproximación para saber cómo es una institución política, es el estudio de sus elites como elementos esenciales de cualquier organización social.

Para dar ese primer paso, se estimó que los elementos sociodemográficos, como instrumentos del estudio de elites, eran clave para establecer un primer perfil de la Defensoría del Pueblo en América Latina. La información objetiva sobre los elementos personales de este cargo, facilitará la interpretación del papel político que en cada país se ha atribuido a esta nueva institución, permitiendo aclarar el panorama político de quienes deben controlar los desmanes de los gobiernos y dar voz a los marginados.

Este trabajo tuvo por finalidad presentar, de manera aproximada y desde la perspectiva de elites, un perfil para los Defensores del Pueblo en América Latina. Se creyó conveniente partir de la historia de la institución en la región, hacer una descripción de las principales características de las Defensorías en perspectiva comparada con sus homólogos europeos y se pudo constatar que los países latinoamericanos han adoptado la figura con una finalidad protectora de los derechos humanos.

Se abordó la cuestión de su estudio politológico y se halló que la mayoría de la literatura sobre el Ombudsman lo trata en términos de Derecho comparado, siendo pocos los trabajos que la abordan con interés de elemento político. Razón por la que se creyó conveniente partir de un marco teórico-político tomando los instrumentos de la teoría de elites; haciéndose un repaso por los más importantes autores de elites y en especial aquellos que tuvieron como objeto de estudio a la región Latinoamericana.

Con los principios metodológicos que ofrecía el estudio de elites parlamentarias, se pudo analizar y organizar los datos sociodemográficos de los Defensores así como las

variables institucionales que definieron su perfil, lo que reveló que, aunque es una institución joven en los países latinoamericanos, la Defensoría del Pueblo ha tenido un papel fundamental en la promoción y protección de los derechos humanos, pudiéndose concluir (salvando algunas excepciones), que en América Latina, no se trata de una institución asaltada por la ambición política.

En primer lugar, los datos obtenidos han permitido observar que el perfil medio de los Defensores del Pueblo en América Latina entre 1985 y 2012 corresponde a un ex funcionario público, varón, proveniente de una ciudad casi siempre capital, de edad madura (media de 51 años), con estudios universitarios, y donde la mayoría tiene el título de abogado o licenciado en Derecho. Además, un 64% de los Defensores tiene estudios de postgrado, 41% es doctor y el restante 23% hizo un máster o especialización.

Un rasgo a tener en cuenta, y que podría incidir en la consideración de elite que describe Hartmann (2007: 66), es que dos de cada tres Defensores estudió en el mismo centro universitario. Como ejemplo, tenemos los casos de Costa Rica, donde 4 de los 5 Defensores proviene de la Universidad de Costa Rica; Guatemala, 5 de 6 Defensores es egresado de la Universidad de San Carlos; México, 4 de 5 son titulados por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Panamá, 5 de 5, todos egresados de la Universidad de Panamá, Venezuela, Universidad Central de Venezuela, 2 de 2, Honduras, 2 de 2, Universidad Autónoma de Honduras., Colombia destaca por ser la Defensoría donde no se repite todavía una misma universidad de origen en los Defensores.

En cuanto al pasado profesional, los datos arrojaron una tendencia marcada hacia una mayoría de ex funcionarios de la Administración Pública, sumando el 50% del total de casos, es decir, se aprecia una alta relación entre una trayectoria profesional vinculada a la función pública y la posibilidad de ser elegido Defensor del Pueblo.
Sin embargo, dado que se trata de una institución "cuasi-magistral" se esperaba que hubiera más incidencia de magistrados o jueces, pero los datos revelaron que tan solo un 10% de los casos había tenido una función jurídica en el pasado.

Otro dato que mostró una tendencia interesante, fue que los ex congresistas o ex cargos de elección popular, suman un 12 % del total de Defensores, lo cual deja sin fuerza una de las hipótesis iniciales, según la cual el Defensor del Pueblo, era un cargo en el que los políticos latinoamericanos, como sucede con el cargo de embajador, culminaban su trayectoria política.

Un dato muy relevante que ha permitido observar este estudio, ha sido la tendencia regional de aumento de participación de mujeres en altos cargos públicos. Así, hasta 2012, la cuota femenina en las Defensorías del Pueblo incluía a 12 mujeres, que representaban el 20% del total; porcentaje que de manera interesante se ha incrementado desde 2001, coincidiendo en tiempo con la aprobación e introducción regional, de una nueva legislación sobre participación parlamentaria de género o de *"cuotas"*, implementada desde el años 2000. Los países con mayor número de mujeres en el cargo de Defensor del Pueblo fueron Costa Rica con tres (3) defensoras, seguido de El Salvador con dos (2).

En segundo lugar, en el último apartado de este trabajo se retoma la cuestión de la independencia de los Defensores del Pueblo, punto fundamental para el estudio de la institución, siendo los datos recogidos en este trabajo, un primer paso para llevar a cabo un estudio macro sobre la independencia de los Defensores del Pueblo en Latinoamérica. Cómo se define y cómo se mide la independencia en el contexto del Defensor, son las preguntas que aquí se plantean, y que se espera tengan una respuesta con posteriores estudios. Si bien el concepto es muy conocido en el Derecho, en este ámbito apenas se ha investigado.

Desde el punto de vista politológico, entender qué es ser independiente para una magistratura de persuasión como lo es la Defensoría, no resulta fácil. Por ello, se lanza una ida, cual es medir la independencia de los Defensores en términos estadísticos, teniendo como ejemplo a las sentencias judiciales, sobre todo las de los altos Tribunales, que en ocasiones dan la razón al gobierno y en otras la niegan; para los Defensores podría calcularse, estudiando los informes anuales a que están obligados, poniendo interés en la postura que hubiera tomado el Defensor respecto del gobierno en temas de especial delicadeza para éste último y que afectan directamente los intereses de los ciudadanos.

Así las cosas, se hace necesario, también reflexionar acerca de los posibles indicadores de independencia. Como señala Escobar Roca (Entrevista Nº1), un indicador de independencia podría ser el debate parlamentario para la postulación, con participación de organizaciones no gubernamentales pro derechos humanos. En referencia a algunos casos concretos y a modo de ejemplo, se destaca que en países como México, el perfil del Defensor del Pueblo hasta el momento, ha sido claramente de cercanía al Estado, pero no necesariamente al gobierno de turno, evidencia que contrasta con los denominados *"países bolivarianos"*, cuyas Defensorías tienen más compromiso (lealtad) con el gobierno, y no son tan independientes.

Dado que casi en todos los países se requiere un debate parlamentario, sería preciso, en un estudio más detallado, revisar las sesiones internas para analizar si los parlamentarios fueron tomados en serio, cuál fue su actitud, si durante el nombramiento se hicieron preguntas, cuáles preguntas, entre otras. Todo esto, para conocer si existió un control previo (Entrevista Nº1).

Un elemento más, y que seguramente aportará información acerca del grado de independencia de las Defensorías, es la figura de los adjuntos del Defensor. Dado el gran número de resoluciones que formulan en proporción al número de funcionarios y de habitantes, los Defensores titulares no pueden controlar todo lo que expide la institución. Puesto que el trabajo de los defensores es muy amplio, estos no tienen la capacidad para controlar todo lo que hacen los demás funcionarios de su institución, y se presenta el caso de resoluciones firmadas por los adjuntos sin el conocimiento Titular; lo que implica que la independencia de la institución, quede determinada por la independencia de éstos últimos. Un estudio del perfil sociodemográfico de los adjuntos en las Defensorías en relación con sus resoluciones, daría pistas acerca de cuán independientes son éstos frente a la postura del Defensor.

Regresando a los resultados obtenidos, todo indica que los Defensorías del Pueblo en América Latina son instituciones que gozan de cierta salud democrática. No son ni de lejos, instituciones inútiles o servidores del poder. Inclusive en el contexto de países con gobiernos populistas, se trata de entes cuya dirección la ostenta un funcionario con un alto poder de persuasión, capacidad de presencia en los medios y que además realiza un admirable trabajo para intentar controlar al gobierno de turno.

Aunque falta mucho para que en América Latina los Defensores del Pueblo alcancen las cuotas de influencia que en Europa, se acomodan con buen criterio al perfil de Magistrado de persuasión: son personas experimentadas, con un pasado político necesario pero sin evidencias notables de dependencia, cuentan con una preparación académica notable y un reconocimiento social alto; lo que queda claro si se tiene en cuenta, por ejemplo, que de las cinco renuncias presentadas por Defensores, cuatro fueron motivadas por la impotencia de estos para llevar a cabo su tarea, ante la falta de presupuesto y colaboración hacia su institución.

No obstante y como en toda institución pública, a veces la corrupción hace presencia y la Defensoría se convierte en un botín político muy deseado. Casos como el del ex Defensor del Pueblo ecuatoriano Claudio Mueckay imputado en 2008 por su presunta

implicación en un delito de peculado[88] o la del ex Procurador del Ciudadano puertorriqueño Carlos López Nieves acusado de apropiación indebida de fondos públicos[89]. Quizá por su semejanza con una magistratura de estatus supremo, las personas que llegan a la titularidad de una Defensoría no solo han de tener un perfil profesional preestablecido sino que, como se expuso, es preciso que cuenten con un grado de *auctóritas* muy alto y que sepan en definitiva, cómo actuar en el difícil campo de la política.

En definitiva, se ha tratado de ofrecer un perfil personal a una institución que pese a su relevancia democrática, no había sido objeto de estudio desde la Ciencia Política. Por ahora, la elaboración de una base de datos para quince países con los elementos sociodemográficos de sesenta titulares entre 1985 y 2012, ha permitido dar una primera aproximación al perfil de los Defensores del Pueblo en América Latina. Esta base de datos requiere ser ampliada, es necesario profundizar en datos proporcionados por fuentes primarias mediante un deseado trabajo de campo. Sin embargo, se da el primer paso y se anima, en todo caso, a completar dicho perfil en investigaciones posteriores. Estudiar a las Defensorías del Pueblo en América Latina es una tarea que desde la Ciencia Política se debe abordar sin procrastinación si se desea mejorar el mapa del poder en la región.

[88] "imputado por usar fondos públicos para favorecer a terceros" : http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=newsuserview&id=70365&umt=anticorrupcionpidereabrircausacontraclaudiomueckay (visto el 19/06/2013)

[89] Imputado por usar dinero público para una gallera de su propiedad: http://www.elnuevodia.com/contraloraleimputaaexprocuradordelciudadanousarfondospublicosparagallera-1503517.html (visto el 22/06/2013)

Bibliografía

ALCALÁ de Henares. *El fortalecimiento del Ombudsman Iberoamericano*. Cicode, D.L. 1999.

ALCÁNTARA, Manuel e Ismael Crespo (eds.). *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca, 1995.

ALCÁNTARA, Manuel e Iván Llamazares. "El análisis de los diputados latinoamericanos en el contexto de los estudios sobre la clase política. Características, objetivos y estrategias de investigación". *América Latina Hoy.* N° 16: 15-28, 1997.

ALCÁNTARA, Manuel. *El Oficio de Político,* Madrid, Tecnos, 2012.

AYENI, Víctor O.: "Ombudsman as Human Rights Institutions: The New Face of a Global Expansion". Paper presentado en la IOI Conference de Estocolmo, 2009.

BARAS, Montserrat. "Las Élites Políticas". En Manuel Alcántara y Antonia Martínez (eds.). *Política y Gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch: 315-340. 1997.

BURTON, Michael, Richard Gunther y John Higley. "Introduction: elite transformations and democratic regimes". En John Higley y Richard Gunther. *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe.* Cambridge: Cambridge University Press, 1-37, 1992.

COLOMER VIADEL, Antonio. El Defensor Del Pueblo: Un Órgano Político-administrativo de Protección de los Derechos, UNED. Revista de Derecho Político Números 71-72, enero-agosto de 2008, págs. 59-83.

CONSTANT, Benjamin. *Escritos políticos.* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1989.

CONSTENLA, Carlos. Teoría y Práctica del Defensor del Pueblo, Madrid, Reus, 2010.

CONSTENLA, Carlos. *Latinoamérica y la Experiencia del Defensor del Pueblo*, en "Dedicatoria a la memoria de Isaac Hochman", Buenos Aires, 2008.

CORCHETE MARTÍN, Mª José. El Defensor del Pueblo y la Protección de los Derechos, 1ª edición, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2001.

CHRISTMANS-Best, Verona. "Left-Right-Left? The march of female representatives unto European Parliaments and the Role of Leftist Party Affiliations". En *Comparative Social Research, Comparative Studies of Social and Political Elites.* Vol. 23: 13-54.

DODSON, Michael y Donald Jackson: "Horizontal Accountability in Transitional Democracies: The Human Rights Ombudsman in El Salvador and Guatemala". Latin American Politics and Society, Volume 46, Issue 4: 1-27, 2004.

ESCOBAR ROCA, Guillermo. Defensorías del Pueblo en Iberoamérica, 1ª edición, Thomson-Aranzadi, 2008.

FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. *El Defensor del Pueblo, Ombudsman*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1982.

FERRARO, E. Agustín: *Reinventando el Estado*: *Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica,* Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2009.

FIX ZAMUDIO, Héctor. La Protección Procesal de los Derechos Humanos Ante las Jurisdicciones Nacionales. UNAM, Civitas, Madrid, 1982.

FREIDENBERG, Flavia. "Transformaciones sociodemográficas de la élite parlamentaria en Venezuela (1993-1998)". *América Latina Hoy*. N° 21: 63-72, 1999.

GARCÍA MONTERO, Mercedes y Leticia M. Ruiz Rodríguez. "Coherencia partidista en las élites parlamentarias latinoamericanas". *Paper* para reunión de la Latin American Studies Association, Washington, 2001.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. "Ombudsman y Tutela Interamericana de los Derechos Humanos", en Escobar Roca (coord.) *El Ombudsman en el Sistema Internacional de Derechos Humanos: Contribuciones al Debate,* Madrid, Dykinson, 79-99, 2008.

GIL ROBLES Y GIL DELGADO, Álvaro. El Control Parlamentario de la Administración: (El Ombudsman). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1981.

GINER DE GRADO, Carlos. El Defensor del Pueblo en la Teoría y en la Práctica, Editorial Popular, Madrid, 1986.

GONZÁLEZ VOLIO, L., "The institution of the Ombudsman. The Latin American experience", en Revista IIDH, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José (C. R.) enero – junio 2003 nº 37

GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo. El Defensor del Pueblo (Ombudsman), Buenos Aires, Ediar, imp. 1989.

HARTMANN, Michael (2007). *The Sociology of Elites*. Oxon: Routledge.

HOFMEISTER, Wilhelm (2007). "Las elites en América Latina: un comentario desde la perspectiva de la cooperación para el desarrollo". En Peter Birle, Wilhelm Hofmeister, Gunther Maihold y Barbara Potthast (eds.). *Elites en América Latina.* Madrid: Iberoamericana: 125-135. 2007.

HOSSAIN, Kamal, Leonard F.M. Besselink, Haile Selassie Gebre Selassie and Edmond Voler (eds.). *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices.* La Haya: Kluwer Law International, 2000.

HOSSAIN, Kamal: "Introduction". En Hossain, Kamal, Leonard F.M. Besselink, Haile Selassie Gebre Selassie and Edmond Voler (eds.). *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices.* La Haya: Kluwer Law International: 1-5, 2000.

HUNTINGTON, P. Samuel (1994): *La tercera ola*: La democratización a Finales del Siglo XX. Paidós. Argentina.

LA PÉRGOLA, Antonio. "Ombudsman y defensor del pueblo: apuntes para una investigación comparada". *Revista de Estudios Políticos*, N° 7: 69-92, 1979.

LINARES, Sebastián. "La independencia judicial: conceptualización y medición". En Germán Burgos (ed.). *Independencia Judicial en América Latina. ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo?* Bogotá: ILSA: 107-166, 2003.

MAIORANO, Jorge Luis, "El Ombudsman. Defensor del Pueblo y de las instituciones republicanas", Antonio Cartañá, Jorge Luis Maiorano y Jorge Reinaldo Vanossi, El Defensor del Pueblo en la República Argentina, Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 1991.

MATEOS DÍAZ, Araceli. "¿Diferencia la variable género a la élite parlamentaria latinoamericana?". *América Latina Hoy.* Vol. 16: 85-90, 1997.

MICHELS, Robert. *Los partidos políticos.* Buenos Aires: Amorrortu, 1991.

MILLS, C. Wright (1956): *La Elite del Poder*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1957.

MORÁN, María Luz. "Un intento de análisis de la 'clase parlamentaria' española: elementos de renovación y de permanencia (1977-1986)". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas.* N° 45, 61-84, 1989.

MOSCA, Gaetano (1896): La clase política, Fondo de Cultura Económica, México, 2.ª reimpresión, 1998.

NINO OLIVETTI Rason y Lucio Strumendo (eds.). *Il difensore civico: tutela e promozione dei diritti umani e di cittadinanza*. Padova: Cedam, 1997.

PAREJA ROSALES de Conrad, Mª Teresa. *El Defensor del Pueblo: Un Estudio con Especial Referencia al Ecuador*. Edit. Deeme, Montevideo, 2004.

PARETO, Vilfredo, per cura di Giulio Farina (1916): *Compendio di sociologia generale*, G. Barbèra Edit. Firenze, 1920.

PEGRAM, Thomas: "The Bolivian *Defensoría Del Pueblo* and Economic, Social and Cultural Rights". De Beco, G., E. Brems & W. Vandenhole (eds.), *The Role of National Human Rights Institutions in the Promotion and Protection of Economic, Social and Cultural Rights* (Intersentia Press, Publicación pendiente), 2012. [Consultado en la web].

PIERRI GONSEBATT, Gastón. "Argentina", en Guillermo Escobar Roca (dir.): *Defensorías del Pueblo en Iberoamérica*, Madrid, Thomson-Aranzadi, 29-56, 2008.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracia sustentable.* Buenos Aires: Paidós. 1998.

QUINZIO FIGUEIREDO, J. M. "El Ombudsman, El Defensor del Pueblo". Edit. Jurídica de Chile, 1992

SANTISTEVAN DE NORIEGA, Jorge. "El Defensor del Pueblo en Iberoamérica", en Antonio Rovira Viñas (dir.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*, Madrid: Aranzadi, 945-993, 2002.

SIAVELIS, Peter M. y Scott Morgenstern (2008). "Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America: A Framework for Analysis". En Peter M. Siavelis y Scott Morgenstern. *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Pennsylvania: Penn State Press: 3-37.

SIAVELIS, Peter M. y Scott Morgenstern (2008). "Pathways to Power and Democracy in Latin America". En Peter M. Siavelis y Scott Morgenstern (eds.). *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Pennsylvania: Penn State Press: 369-401.

URIARTE, Edurne y ELIZONDO, Arantxa (1997): Mujeres en Política, Madrid, Ariel.

VON BEYME, Klaus. *La clase política en el estado de partidos*. Madrid: Alianza, 1995.

WAHLSTROM, Stina. "Il Difensore Civico per la (ri)qualificazione costituzionale della difesa civica in Italia". En Nino Olivetti Rason y Lucio Strumendo (eds.). *Il difensore civico: tutela e promozione dei diritti umani e di cittadinanza*. Padova: Cedam, 23-30. 1997.

WALDANN, Peter. "Algunas observaciones y reflexiones críticas sobre el concepto de elite(s)". En Peter Birle, Wilhelm Hofmeister, Gunther Maihold y Barbara Potthast (eds.). *Elites en América Latin.* Madrid: Iberoamericana: 9-30. 2007.

Sitios oficiales:

International Ombudsman Institute

Federación Iberoamericana del Ombudsman

Instituto latinoamericano del Ombudsman

Corte Interamericana de Derecho Humanos