

**PROGRAMA REGIONAL DE APOYO
A LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO DE IBEROAMÉRICA**

**MEJORES PRÁCTICAS
DEL OMBUDSMAN
EN IBEROAMÉRICA**



**SERGIO CÁMARA ARROYO
EDUARDO LUNA CERVANTES**

Mejores prácticas del Ombudsman en Iberoamérica

**PROGRAMA REGIONAL DE APOYO A LAS DEFENSORÍAS
DEL PUEBLO DE IBEROAMÉRICA**

Mejores prácticas del Ombudsman en Iberoamérica

**Sergio Cámara Arroyo
Eduardo Luna Cervantes**

DYKINSON

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro, incluido el diseño de la cubierta, puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El contenido de esta obra refleja la opinión de sus autores y no compromete a la AECID.

© Copyright
Sergio Cámara Arroyo
Eduardo Luna Cervantes

Madrid

Editorial DYKINSON, S.L.
Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 91544 28 46 - (+34) 91544 28 69
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es> <http://www.dykinson.com>
Consejo editorial véase www.dykinson.com/quienessomos

ISBN: 978-84-9031-034-2
Depósito Legal: M-22937-2012

Preimpresión:

Besing Servicios Gráficos
besing@terra.es

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
GUILLERMO ESCOBAR ROCA	

CAPÍTULO I

Concepto y elementos característicos de las “Mejores prácticas” aplicados a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica

Sergio Cámara Arroyo

I.	CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE “MEJORES PRÁCTICAS”	13
II.	¿CÓMO IDENTIFICAR LAS “MEJORES PRÁCTICAS”?	27
	a) Innovación	28
	b) Efectividad-Ratificación-Impacto	33
	c) Sostenibilidad	38
	d) Replicabilidad-transferibilidad-exportabilidad-adaptabilidad	41
	e) Multidimensionalidad-complejidad	42
III.	CONCEPTO DE <i>BENCHMARKING</i> APLICADO A LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO IBEROAMERICANAS	44
IV.	LA DEFENSORÍAS DEL PUEBLO COMO COMUNIDAD DE PRÁCTICAS: UN CONTEXTO PARA LAS MEJORES PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS	53
	a) Breves notas sobre la naturaleza del Ombudsman iberoamericano	53
	b) Límites a sus competencias	58
	c) Los Ombudsmen como Comunidad de Prácticas	60
V.	INDICADORES Y SECTORES ESPECÍFICOS DE MEJORES PRÁCTICAS PARA LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO	63
	A. Accesibilidad de la Institución	64
	B. Imparcialidad e Independencia	70
	C. Celeridad y flexibilidad administrativa y procesal (actuaciones regladas de las Defensorías del Pueblo)	87
	D. Sensibilidad con el ciudadano	102
	E. Publicidad y repercusión de las actuaciones	103
	F. Transparencia	105

G.	Efectividad y eficacia	108
H.	Ética defensorial	111
I.	Formación específica y profesionalización de la figura del Ombudsman	114
VI.	CONCLUSIONES	117
VII.	RECOMENDACIONES	119
VIII.	BIBLIOGRAFÍA	120

CAPÍTULO II

Socializando algunas de las mejores prácticas del Ombudsman Iberoamericano

Eduardo Luna Cervantes

I.	CONSIDERACIONES GENERALES	129
II.	MEJORES PRÁCTICAS DEFENSORIALES PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	130
	a) Atención adecuada y acercamiento al público	131
	b) Gestión eficiente de la queja o petitorio y evaluación del trabajo institucional	135
	c) Uso eficiente y transparente de recursos	138
	d) Selección, capacitación, evaluación y promoción de recursos humanos	143
III.	MEJORES PRÁCTICAS DEFENSORIALES EN LA ACTIVIDAD PROYECTIVA DE LA INSTITUCIÓN	147
	a) Acción defensorial eficaz orientada a la defensa de los derechos y a la supervisión de los servicios públicos	148
	b) Promoción de derechos y educación en valores	160
	c) Articulación interinstitucional	169
	d) Imagen pública, difusión de logros y relaciones internacionales	178
IV.	CONCLUSIONES	181
V.	ANEXOS	186

Prólogo

Hace ahora ocho años el Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica (PRADPI) de la Universidad de Alcalá (<http://www.portalfio.org>) daba a la luz, con dirección de Manuel Arenilla, su *Manual de buenas prácticas de las Defensorías de Iberoamérica* (Trama Editorial, Madrid, 2004), que pretendía difundir algunas experiencias exitosas de doce Instituciones de la región. Como decían en el Prólogo de este libro Manuel Guedán y Enrique Martínez, se trató de un punto de partida que pretendía ir actualizándose y enriqueciéndose con nuevas aportaciones, pues su vocación de herramienta de uso práctico así lo exigía, comprometiendo al PRADPI a emprender, en colaboración con cada una de las Defensorías, la realización de una nueva edición.

Es seña de identidad del PRADPI, por usar la afortunada expresión de He clo, el "pensar institucionalmente", intentar caminar hacia el futuro con miras en objetivos que consideramos de interés público y que trascienden los avatares personales de quienes en cada momento concreto asumen las responsabilidades de gestionar los recursos materiales y coordinar los recursos humanos necesarios al logro de tales objetivos. Desde que en 2008 asumí la dirección del Programa, sucediendo en esta tarea a mi buen amigo Manuel Guedán, pretendí huir del adanismo (el "hábito de comenzar una actividad cualquiera como si nadie la hubiera ejercitado anteriormente", según la RAE), tan hispánico, y trabajar sobre lo ya realizado por el Programa, aprovechando al máximo los recursos disponibles y, en función de ellos, ampliando los objetivos específicos en cada una de sus fases, siempre en diálogo con sus directos beneficiarios e intentando aunar conocimiento científico y práctica institucional. Como proyecto universitario que es, el PRADPI dedica buena parte de sus recursos a la investigación, pero a lo que podríamos denominar investigación aplicada, esto es, pretende huir del academicismo estéril e inútil, para elaborar documentos que puedan servir de insumo a sus principales destinatarios directos, que son los funcionarios de las Defensorías del Pueblo iberoamericanas. Nuestra intención ha sido dar a la luz una investigación útil y, si se quiere, didáctica, que pueda ser utilizada por los trabajadores de estas Instituciones en su quehacer cotidiano más inmediato.

Con el libro que ahora presentamos, escrito por dos jóvenes investigadores, buenos conocedores de la materia (Sergio Cámara es actualmente investigador del PRADPI y Eduardo Luna trabajó diez años en la Defensoría del Pueblo de Perú, una de las más avanzadas de la región), damos cumplimiento a nuestro compromiso de continuidad del estudio ya realizado. Sin embargo, la que ahora presentamos constituye una investigación completamente original y novedosa, que no encuentra análogo en nuestro actual panorama científico.

Únicamente nos permitiríamos discrepar con los prologuistas de 2004 cuando estos afirmaban que "los Defensores del Pueblo [...], por su juventud, aún no están en condiciones de ejercer su papel constitucionalmente". En los ocho años transcurridos desde entonces la consolidación de estas Instituciones ha sido sobresaliente, como se demuestra, por ejemplo, en los resultados plasmados en otro libro, de simultánea publicación con este, de título *La protección de los derechos humanos por las Defensorías del Pueblo. Actas del I Congreso internacional del PRADPI* (Dykinson, Madrid, 2012). Aunque queda camino por andar, el lector de las páginas que siguen se convencerá fácilmente de este aserto.

El libro que prologamos tiene dos elementos diferenciadores del publicado en 2004: en primer lugar, no se ha escrito sobre el terreno (en el libro anterior sus autores conocieron in situ las instituciones estudiadas) pero ello no ha sido óbice, creemos, para obtener buenos resultados. A lo largo de sus doce años de existencia, el PRADPI ha ido ampliando su conocimiento directo de las Defensorías, gracias a los veinte encuentros realizados con sus funcionarios en este período (por citar solo a los organizados por el Programa), a los numerosos trabajos realizados con ellos vía telemática y sobre todo a la creación de una amplia red de contactos con personas clave de estas Instituciones. El PRADPI envió a las Defensorías sendos cuestionarios y completó la información obtenida con llamadas personalizadas. Este libro expone de manera general la base conceptual de lo que denominamos mejores prácticas, sus características y los ámbitos de actuación del Ombudsman en las que pueden desarrollarse. Para la socialización de las mismas se requirió la colaboración de las Defensorías del Pueblo de la región en la selección y remisión de un breve texto que documentara las prácticas más destacadas y relevantes a este respecto. Por lo tanto, además de la importante revisión doctrinal sobre las mejores prácticas propuesta, se ha realizado un estudio comparativo mediante cuestionarios rellenos por personal de las propias instituciones y sobre la base de la realidad práctica de las Defensorías iberoamericanas. Mediante la colaboración directa de quienes trabajan en las instituciones de defensa de los derechos humanos, los autores llevaron a cabo una ardua tarea de síntesis y homogeneización de los datos aportados, integrando todo el conjunto en una visión amplia que, a la vez, respeta el contexto concreto de cada Defensoría. A todos los colaboradores (la nómina es extensa, no citamos nombres para no olvidar a ninguno), nuestro más profundo agradecimiento por su desinteresado apoyo. En segundo lugar, se ha optado por un tratamiento transversal de las temáticas, no ordenadas por países sino por tareas o áreas de trabajo, para facilitar la comparación entre resultados y la búsqueda por los lectores de este libro de los temas de su interés.

Como explica bien Sergio Cámara en su amplia y documentada revisión bibliográfica, el concepto de mejores prácticas es todavía incierto, por lo novedoso y por su origen empresarial, pero ello no debe preocuparnos. En este libro no se pretende resolver la cuestión conceptual sino apostar por una definición operativa, basada en cinco elementos (el profesor Cámara realiza una adecuada traslación de lo privado a lo público), que resulte suficiente y útil a los efec-

tos que pretendemos: exponer resultados exitosos de unas Instituciones que puedan servir de inspiración futura a Instituciones similares.

Una vez centrada la cuestión, la primera tarea consistió en seleccionar los ámbitos de trabajo a analizar, en concretar cuáles son las prácticas más adecuadas al logro de los objetivos del Ombudsman. Pese a los riesgos inherentes a querer abarcarlo todo y puesto que en el Manual de 2004 se tuvieron en cuenta solo un número limitado de prácticas, optamos por una visión amplia (la exhaustividad es imposible en un libro que quisimos de extensión manejable, escrito más para ser leído en su totalidad que para ser consultado), que diera cuenta de los objetivos específicos del quehacer de toda Defensoría y de los instrumentos más utilizados para ello, teniendo siempre por norte el objetivo general de protección y promoción de los derechos humanos y fundamentales, elemento definidor de todas ellas. Los autores no lograron la suficiente coordinación entre sus trabajos y no pudieron evitar algunos solapamientos. Creemos que ello no resulta un inconveniente, pues de esta forma el lector podrá conocer dos puntos de vista complementarios sobre las cuestiones de mayor relevancia. Los temas escogidos, que abarcan la práctica totalidad de los medios y objetivos de todo Ombudsman fueron: accesibilidad de la Institución (incluyendo atención adecuada y acercamiento a los ciudadanos y sensibilidad hacia ellos), independencia, celeridad y flexibilidad en los procedimientos (incluyendo la gestión eficaz de las quejas o petitorios), publicidad y repercusión de las actuaciones (incluyendo el cuidado de la imagen pública de la Institución y la difusión de sus logros), transparencia en la gestión y en el uso de los recursos, ética defensorial, evaluación interna de la propia Institución, promoción externa de derechos humanos y educación en valores, inserción de las Defensorías en el plano internacional y selección, capacitación (la profesionalización es una de las tareas principales en las que el PRADPI trabaja desde su creación), evaluación y promoción de los recursos humanos al servicio de estas Instituciones.

Una vez escogidos los temas a abordar, hubo que seleccionar, dentro de cada uno, una serie de prácticas exitosas, dando el salto de lo general a lo concreto, del ideal a su realización. Se trataba de definir y aportar, dentro del contexto de cada Institución, un conjunto de pautas deseables para garantizar el éxito de sus funciones y ayudar en la toma de decisiones futuras; y, en segundo lugar, identificar aquellas iniciativas ya puesta en marcha y que obtuvieron buenos resultados (base empírica), con la finalidad de averiguar si es posible su traslación a otras esferas de realidad similares o, cuando ello no sea posible, su adaptación a modelos contextuales diferentes. Hubiera sido interesante realizar la selección a partir de la opinión de los ciudadanos, beneficiarios últimos de toda buena práctica institucional, pero carecíamos de los recursos necesarios para poner en marcha encuestas de esta naturaleza (téngase en cuenta que el estudio abarca 18 países). Por ello, la selección se realizó sobre la base de las reflexiones de los dos investigadores autores del estudio, con el apoyo fundamental, ya aludido, de los cuestionarios enviados por las propias Defensorías, donde fueron ellas mismas quienes seleccionaron las que a su juicio eran sus prácticas más exitosas u originales.

En las conclusiones del capítulo II, Eduardo Luna hace una buena síntesis de las mejores prácticas, relacionadas con las áreas de trabajo ya descritas, que siguen a la exposición de un amplio número de ejemplos concretos y documentados. Entre ellas cabe citar: la proximidad al ciudadano (raramente presente en la clásica institución de protección de derechos, que es el poder judicial), un diseño institucional basado en la especialización temática, la transparencia (que contrasta con la tónica todavía habitual de las Administraciones públicas tradicionales), la profesionalización de los funcionarios (sin la cual habiéramos carecido de los insumos necesarios para elaborar este estudio), la relación permanente y fluida con los ciudadanos y sus organizaciones, desde una perspectiva de empoderamiento de unos y otras, la visión amplia (más allá de los tecnicismos jurídicos) y sobre el terreno de los derechos (tema sobre el que hemos abundado en nuestro trabajo "Interpretación y garantía de los derechos fundamentales por el Defensor del Pueblo", publicado en la revista *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 26, 2010, referido al caso español pero con reflexiones aplicables al Ombudsman en general), el uso excepcional y complementario pero extremadamente útil de los recursos ante los tribunales y de las propuestas legislativas, la presencia del Ombudsman en la esfera pública, como figura de educación (escuelas propias de las Defensorías y participación en la enseñanza reglada) y promoción (campañas de difusión, participación en actos públicos) de derechos humanos, buena difusión de resultados (comunicación institucional, gabinetes de relaciones públicas) y cooperación con el entorno exterior, sea mediante relaciones con Instituciones homónimas, sea con organismos internacionales que cuentan también entre sus objetivos la promoción y protección de los derechos humanos.

Somos conscientes de que existe todavía un gran trabajo por desarrollar y que un estudio de estas características, relativamente breve, no puede abarcar todo el espectro de posibilidades comparativas entre las Defensorías del Pueblo iberoamericanas. Por ello, esto es solo otro paso más en un campo tan fértil como inexplorado para el ámbito académico universitario. No está todo lo que hay pero si es todo lo que está. Esperamos haber realizado una buena selección y haber establecido algunos criterios para la identificación de otras prácticas. Si nuestros recursos lo permiten, pretendemos continuar esta tarea, difundiendo de manera sistematizada en la web del PRADPI y de la FIO los documentos más relevantes que vayan produciéndose, como plasmación de futuras buenas prácticas, creando simultáneamente grupos de trabajo en red, especializados en cada uno de los ámbitos respectivos. Ello exige el compromiso permanente del personal de las Defensorías y en especial de sus cargos directivos de mirar más lejos de su sin duda absorbente trabajo diario, para reflexionar conjunta y constructivamente sobre la mejora de su trabajo y el de sus colegas de otros países.

Madrid, febrero de 2012

GUILLERMO ESCOBAR ROCA

Director del PRADPI - Universidad de Alcalá

Capítulo I

Concepto y elementos característicos de las “*Mejores prácticas*” aplicados a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica

SERGIO CÁMARA ARROYO¹

Sumario: I. Concepto y definición de “mejores prácticas”. II. ¿Cómo identificar las “mejores prácticas”? a) Innovación; b) Efectividad-Ratificación-Impacto; c) Sostenibilidad; d) Replicabilidad-transferibilidad-exportabilidad-adaptabilidad; e) Multidimensionalidad-complejidad. III. Concepto de *benchmarking* aplicado a las Defensorías del Pueblo iberoamericanas. IV. La Defensorías del Pueblo como comunidad de prácticas: un contexto para las mejores prácticas administrativas: a) Breves notas sobre la naturaleza del *Ombudsman* iberoamericano; b) Límites a sus competencias; c) Los *Ombudsmen* como Comunidad de Prácticas. V. Indicadores y sectores específicos de mejores prácticas para las Defensorías del Pueblo: A. Accesibilidad de la Institución; B. Imparcialidad e Independencia; C. Celeridad y flexibilidad administrativa y procesal (actuaciones regladas de las Defensorías); D. Sensibilidad con el ciudadano; E. Publicidad y repercusión de las actuaciones; F. Transparencia; G. Ética defensorial; H. Formación específica y profesionalización de la figura del *Ombudsman*. VI. Conclusiones. VII. Recomendaciones. VIII. Bibliografía.

I. CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE “MEJORES PRÁCTICAS”

Las denominadas “*buenas/mejores prácticas*” aparecen, desde la óptica del Derecho, como un término de significación indeterminada. Su conceptualiza-

¹ *sergio.camara.arroyo@gmail.com*. Doctor en Derecho por la UAH; Master Oficial en Derecho (especialidad en Derecho Penal) en la UAH; Experto Universitario en Delincuencia Juvenil y Derecho Penal de Menores por la UNED. Actualmente, desempeña su labor docente como Profesor Asociado de Derecho penal y procesal en la UNIR, así como investigador en el PRADPI, donde ejerce el cargo de Secretario de la revista científica *online* “*Cuadernos electrónicos de Derechos Humanos y Democracia*”:

www.portalfio.org/inicio/publicaciones/cuadernos-electronicos.html

ción apenas ha sido abordada desde esta parcela de la realidad, siendo los campos más prolíficos en el estudio de su significado el pedagógico-educativo, el empresarial-económico, y el político-administrativo. Como noción general, las mejores prácticas pertenecen fundamentalmente a una construcción del modelo sociológico funcionalista². Su origen y desarrollo se encuentra en la política empresarial³ (donde se acuñó la expresión *good practices* o *best practices*⁴), debido fundamentalmente al auge del sistema capitalista⁵, y se han utilizado expresamente en este sentido “como calificativo de cualquier actividad que ofrece resultados buenos en el contexto en el que se utiliza, por lo que la búsqueda de resultados siempre eficaces y eficientes en el ámbito referido es lo que determinó que se acuñara este término”⁶.

Tal concepción inicial se ha transferido, desde su génesis primigenia en el campo de la empresa, a múltiples realidades: Nuevas Tecnologías de la Información (TICs), Educación, Administración Pública, Justicia penal, Gobierno, etc. El concepto de buenas/mejores prácticas ha demostrado un amplio dinamismo, siendo un “término de amplio uso, que aparece en distintos lugares y disciplinas y con acepciones diversas”⁷. Más específicamente, desde mediados de los años noventa del siglo anterior, se ha ido extendiendo al sector de los ser-

² Vid. ABDOULAYE, A.: “Conceptualisation et dissemination des “bonnes pratiques” en Éducation: essai d’une approche internationale à partir d’enseignements très d’un projet”, publicado en *Bureau International d’Éducation*, 2003, p. 2, versión online en: <http://www.ibe.unesco.org/AIDS/doc/abdoulaye.pdf>, consultada 20/11/2011); donde la autora establece una relación teórica entre el concepto de buenas prácticas y el hiperfuncionalismo de la sociología crítica.

³ Vid. GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “El concepto de buenas prácticas. Origen y desarrollo”, en *Comunicación y Pedagogía: nuevas tecnologías y recursos didácticos*, N.º 222, Barcelona, 2007, p. 32; DE PABLOS PONS, J., y JIMÉNEZ CORTÉS, R.: “Modelos de “buenas prácticas” con TIC apoyados en las Políticas Educativas”, en *Comunicación y Pedagogía: nuevas tecnologías y recursos didácticos*, N.º 222, Barcelona, 2007, p. 37; DE PABLOS PONS, J., y GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “Políticas educativas e innovación educativa apoyada en TIC: sus desarrollos en el ámbito autonómico”, en Actas de las II Jornadas Internacionales sobre políticas educativas para la sociedad del conocimiento, Granada, 7-9 de Marzo 2007, p. 9; SÁNCHEZ CASABÓN, A.I., *et alii*: “Código de buenas prácticas docentes en el título de Grado en Información y Documentación”, en II Jornadas de Innovación Docente, Tecnologías de la Información e Investigación educativa en la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2008, p. 3, publicado online en: <http://tecnologiaedu.us.es>, consultada el 20 de febrero de 2012; DE PABLOS PONS, J.: “Políticas educativas y la integración de las TIC a través de buenas prácticas docentes”, en DE PABLOS PONS, J., ÁREA MOREIRA, M., VALVERDE BERROCCO, J., CORREA GOROSPE, J.M. (Coords.): *Políticas educativas y buenas prácticas con TIC*. GRAO, Barcelona, 2010, p. 28.

⁴ Expresión que surge en el ámbito empresarial anglosajón, fundamentalmente utilizada en EE.UU. e Inglaterra y que puede traducirse literalmente como “métodos reconocidos de forma correcta la gestión de negocios o la prestación de servicios”; COLLINS ENGLISH DICTIONARY. Complete & Unabridged, 10th Edition 2009. WILLIAM COLLINS SONS & CO, en: <http://dictionary.reference.com/browse/best+practice>, consultada el 20 de febrero de 2012.

⁵ Vid. ABDOULAYE, A.: “Conceptualisation et dissemination...” ob. cit., p. 3.

⁶ Cfr. GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “El concepto...” ob. cit., p. 32; DE PABLOS PONS, J., y GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “Políticas educativas e innovación...” ob. cit., p. 9; DE PABLOS PONS, J.: “Políticas educativas y la integración...” ob. cit., p. 28.

⁷ Cfr. DE PABLOS PONS, J., y GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “Políticas educativas e innovación...” ob. y loc. cit.; DE PABLOS PONS, J.: “Políticas educativas y la integración...” ob. y loc. cit.

vicios y políticas públicas sociales⁸. Durante este periodo de tiempo, gran parte de las organizaciones dentro del ámbito público, han evolucionado desde un modelo administrativo tradicional, a otro basado en la excelencia en la gestión, y de éste, hacia un sistema basado en la calidad de los servicios públicos. Tal evolución, ha permitido la incorporación en el sector público de técnicas y métodos para la mejora continua, tales como el modelo de la “calidad total”, la reinjenería de procesos o aprendizaje de las “mejores prácticas”⁹.

En nuestro objeto de estudio, no podremos valorar la eficiencia de los servicios prestados por el *Ombudsman*¹⁰ desde una óptica mercantilista, donde cobra especial importancia el binomio costes-beneficios. Por tanto, a la hora de manejar el concepto de mejores prácticas en las Defensorías nos moveremos, principalmente, en el ámbito *metodológico de las mejores prácticas en política social y administración pública*.

No obstante, la esencia y finalidad de investigación de las mejores prácticas no sufre profundos cambios dependiendo de si se trata de una institución pública o privada: la búsqueda de la eficacia de la institución. Lo que variará serán los baremos de medición de tal eficacia y, en cualquier caso, los destinatarios o “usuarios” a los que está encaminada la obtención de mejores resultados. En el caso de las entidades privadas, a los empresarios y clientes; en el caso de las entidades públicas, como las Defensorías de Pueblo, a los ciudadanos titulares de derechos fundamentales.

Teniendo lo anteriormente expuesto presente, es preceptivo elaborar un marco teórico de las mejores prácticas, pues, como ha expuesto con claridad

⁸ Vid. ESCUDERO MUÑOZ, J.M.: “Buenas prácticas y programas extraordinarios de atención al alumnado en riesgo de exclusión educativa”, en *Profesorado, Revista de currículum y formación del profesorado*, Vol. 13, N.º 3, 2009, p. 109.

⁹ Vid. OBSERVATORIO PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Guía metodológica de Buenas prácticas*. Consejería de Justicia y Administración Pública Dirección General de Administración Electrónica y Calidad de los Servicios, Sevilla, 2007, p. 5.

¹⁰ Aunque pueden establecerse algunas diferencias terminológicas entre el concepto de *Ombudsman* (de origen sueco) y Defensor del Pueblo (más utilizado en países de lengua castellana), e incluso algunos autores diferencian entre ambas denominaciones y les atribuyen distintas definiciones (Vid. VALENCIA VILLA, H.: *Diccionario Espasa de Derechos Humanos*. Espasa, Madrid, 2003, pp. 112, 113 y 326), en lo sucesivo utilizaremos los sustantivos Defensor del Pueblo, *Ombudsman* y Comisionado o Procurador de los Derechos Humanos como conceptos sinónimos. Todas estas denominaciones han sido adoptadas para definir la misma institución objeto de nuestro estudio en Iberoamérica, tal y como expone IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA. Así, siguiendo a la autora citada “en América Latina la denominación más extendida es la de Defensor o Defensoría del Pueblo, la cual ha sido adoptada en Argentina, Perú, Ecuador, Colombia o Venezuela. Otros países, sobre todo en Centroamérica, han optado por el nombre de Procuraduría de los Derechos Humanos; éste es el caso de El Salvador, Guatemala o Nicaragua. Otras variaciones terminológicas de la figura son la de Comisionado de los Derechos Humanos, como en Honduras; la de Comisión Nacional de Derechos Humanos, en México; o la Defensoría de los Habitantes, en Costa Rica”; IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: *La eficacia de las Defensorías del Pueblo iberoamericanas en la protección de los derechos humanos: Estudio comparado*. Tesis doctoral sin publicar, Universidad de Alcalá de Henares, Alcalá de Henares, 2010, pp. 81 y 82.

ESCUADERO MUÑOZ, “no es posible determinar una buena práctica sin alguna teoría que sustente esa decisión”¹¹. En primer lugar será necesario, por consiguiente, ahondar en la propia definición del concepto, para, posteriormente, extraer unos elementos o características comunes.

En cuanto al significado del concepto de mejores prácticas, la traducción de la expresión anglosajona se ha realizado habitualmente de forma burda, siendo poco adecuada en muchos contextos. De hecho, según el Departamento de “ESPAÑOL AL DÍA” de la REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA (RAE) las equivalencias buenas/mejores prácticas son calcos demasiado literales de la expresión inglesa *best practices*, por lo que sería recomendable el empleo de otros sintagmas alternativos, dependiendo del contexto, como *mejores soluciones*, *mejores métodos*, *procedimientos más adecuados*, *prácticas recomendables* o expresiones similares¹².

La utilización del término ha recibido fuertes críticas en muchos sectores, hasta el punto de que, en muchas ocasiones, se ha rechazado de pleno su uso. Así, en el análisis del concepto realizado por KAPLAN, HERAS y BURIN, se recogían algunas alternativas a tal terminología, indicando que “todas las buenas prácticas se han dado por la conjunción de circunstancias históricas, económicas, sociales, institucionales (actores clave) que no se repiten por lo general”. En este sentido, se proponen algunas alternativas como el concepto de “experiencias alternativas” en el que “convergen contexto, actores y oportunidad particulares que potencian el encuentro y generan algo nuevo. Siempre observaremos este encuentro a partir de los “campos” que se articulan y sus lógicas particulares”¹³. En efecto, es imposible desvincular la idea de *mejores prácticas* del determinado contexto que desea ser estudiado, así como de su realidad temporal y, sobre todo, política. En este aspecto, uno de los elementos de la definición de mejores prácticas será la de su *actualidad contextual*, es decir, solo podremos considerar las mejores prácticas en un concreto momento temporal y en un determinado sector. Tal y como expone GONZÁLEZ RAMÍREZ, “el contexto en el que se desarrolla esa buena práctica se define por el conjunto de factores que limitan o dirigen la actividad de los distintos actores que comparten ese contexto. De ahí que sea difícil valorar una buena práctica sin definir el contexto en el que esta se produce (...) para su definición, es necesario tener en cuenta todo el ciclo de vida de esa práctica en ese contexto específico”¹⁴. Se trata de un concepto que, como adjetivo de una determinada práctica, es *finito y revisable*, pues está anclado a un determinado contexto. Lo que hoy es una mejor práctica, mañana puede que no lo sea porque otra la reemplace. Sin embargo,

¹¹ Cfr. ESCUDERO MUÑOZ, J.M.: “Buenas prácticas...” ob. cit., p. 113.

¹² Vid. DEPARTAMENTO DE ESPAÑOL AL DÍA (RAE): consulta con fecha 23/11/2011.

¹³ Cfr. KAPLAN, C., HERAS, A., y BURIN, D.: “Reflexiones sobre el uso de los términos “Buenas prácticas” según se relaciona con el relevamiento de casos y el planteo educativo y comunicacional del prototipo”, en *Informe elaborado por el Equipo Pedagógico*, Buenos Aires, 2005, p. 2; publicado online en: www.observatoriosocial.com.ar/dev/pdfs/bid/bp.pdf, consultada el 20 de febrero de 2012.

¹⁴ Cfr. GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “El concepto...” ob. cit., p. 33.

no parece que la alternativa propuesta sea de mayor utilidad, pues toda mejor práctica será, como veremos, una experiencia significativa a la que se le añadirá un valor extra. Además de ello, no toda experiencia podrá ser considerada como “práctica” relevante para nuestra terminología.

La noción de mejores prácticas no es sólo lo que aparenta el lenguaje ordinario¹⁵. Los dos términos de la expresión –práctica y buena/mejor– son complejos y abstractos¹⁶. Este motivo ha impulsado en los últimos años el replanteamiento del significado del término, e incluso una nueva dimensión de su significado. Como ya advertían CERVERÁ BRAVO y HERNÁNDEZ AJA, “el uso de uno u otro término es controvertido. Este debiera traducirse por Mejores. Ahora bien, la catalogación aplicada incluye Prácticas Premiadas (*Award*), Mejores (*Best*) y Buenas (*Good*). El hecho de que las prácticas catalogadas como Buenas también tengan valor, y de que las siglas BP en inglés tengan su correspondencia con Buenas Prácticas en español hace que subsista una cierta ambigüedad en la denominación, que unas veces emplea el término Buenas, y en otras el término Mejores”¹⁷.

Desde un punto de vista semántico, por ejemplo, el concepto de “*buenas prácticas*” difiere sensiblemente de la expresión “*mejores prácticas*”, más utilizada en la última década. Aunque ambas redacciones son aparentemente intercambiables, se encuentran poco definidas y, en la mayor parte de las ocasiones, existe un falso acuerdo y convicción sobre su significado¹⁸. Tal y como exponen DE PABLOS PONS y GONZÁLEZ RAMÍREZ, “la adopción del calificativo “buena” a una práctica (...) dota a la actividad realizada de un valor añadido sin que en la mayoría de las ocasiones esté definido el concepto ni los criterios a partir de los cuales se han seleccionado los casos presentados; la utilización del término por tanto tiene desde la perspectiva una función meramente de “maquillaje” y se utiliza para legitimar las políticas previamente definidas”¹⁹.

Sobre esta cuestión, CABRÉ CASTELLVÍ se ha pronunciado sobre el elemento valorativo que supone el uso del adjetivo “buenas” en la expresión objeto de nuestro estudio. Así, según la autora citada, “en primer lugar, y tomando la primera acepción de la expresión, el término “buenas prácticas” es moral, ético. El adjetivo “buena” representa un juicio de moralidad. El adjetivo “bueno-a” presupone que hay prácticas que no lo son y ello puede ser por varios motivos. Desde esta perspectiva se interpreta como una manera de hacer honesta, recta,

¹⁵ Vid. CONSEJO ESCOLAR DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID: “Sobre el concepto de buenas prácticas”, publicado *online* en: <http://www.educa2.madrid.org>, consultada el 20 de febrero de 2012.

¹⁶ Vid. ESCUDERO MUÑOZ, J.M.: “Buenas prácticas...” *ob. cit.*, p. 108.

¹⁷ Cfr. CERVERA BRAVO, J., HERNÁNDEZ AJA, A.: “Las Buenas Prácticas: ¿propaganda institucional o difusión de ejemplos para la mejora de la realidad?”, publicado *online* en: Madrid, julio de 1999, <http://habitat.aq.upm.es>, consultada el 20 de febrero de 2012.

¹⁸ Vid. COFFIELD, F., y EDWARD, S.: “Rolling out ‘good’, ‘best’ and ‘excellent’ practice. What next? Perfect practice?”, en *British Educational Research Journal*, Vol. 35, N° 3, June 2009, p. 374.

¹⁹ Vid. DE PABLOS PONS, J., y GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “Políticas educativas...”, *ob. cit.*, p. 10.

acorde con principios morales propios del Derecho natural. Desde esta acepción las prácticas se consideran “buenas” en su aspecto intrínseco. Como puede suponerse es imposible, con excepción de casos muy extremos, objetivar lo que entendemos por “bueno” negando que nuestro juicio depende de variables culturales e ideológicas.

En segundo lugar, el término “buenas prácticas” nos remite a la recta aplicación de reglas o instrucciones predeterminadas como adecuadas en un determinado campo y para una determinada actividad. Desde esta acepción, las prácticas se consideran “buenas” por su aplicación recta y sistemática. De hecho, serán “buenas” aquellas prácticas que siguiendo las reglas establecidas permiten alcanzar los objetivos que inicialmente se ha previsto alcanzar²⁰.

La palabra “buena”, derivada del latín *bonus*, ofrece entre sus acepciones como adjetivo el significado de “útil y a propósito de algo”²¹. No obstante, la palabra “buenas” plantea atributos universales, por lo que será necesario contextualizar²². Por otra parte, el concepto “mejores” es definido como un adjetivo comparativo de algo bueno, es decir, superior a una cosa o preferible y más conveniente²³. Por lo tanto, mientras que la utilización de “buena práctica” indicaría una cualidad –un valor– de adecuación y utilidad en sí misma, el significado de la expresión “mejor práctica” implicaría una comparativa o relación, normalmente entre las experiencias que, *a priori*, parecen buenas, con el objetivo de encontrar la más conveniente y eficaz²⁴. Además de ello, algunos autores han indicado que las “buenas prácticas” tienen un talante más subjetivo, pues dependen de la opinión profesional de los particulares que trabajan con una determinada institución en situaciones particulares y rara vez se basan en ninguna evidencia de investigación o comparativa²⁵. Por este motivo, algunos de los autores más citados en esta materia han utilizado la expresión “las mejores buenas prácticas”, remarcando que éstas se extraen de un proceso de selección y demostración de su éxito²⁶. Este último significado parece el más acorde a nuestro objeto de estudio; también es el que más se adapta a las muchas de las definiciones que ha otorgado la doctrina al concepto.

²⁰ Cfr. CABRÉ CASTELLVÍ, M.T.: “Terminología y buenas prácticas”, en *Atti Convegno Assiterm, Publifarum*, N.º. 12, 2009, publicado online en: http://publifarum.farum.it/ezine_articles.php?id=161, consultada el 20 de febrero de 2012.

²¹ Vid. DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 22ª Ed., Voz: “bueno”.

²² Vid. KAPLAN, C., HERAS, A., y BURIN, D.: “Reflexiones sobre el uso de los términos...” ob. cit., p. 3.

²³ Vid. DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 22ª Ed., Voz: “mejor”.

²⁴ En un sentido muy similar, Vid. HARGREAVES, D.H.: *Learning for life: the foundations for lifelong learning*. Policy Press for the Lifelong Learning Foundation, Bristol, 2004, p. 72.

²⁵ Vid. COFFIELD, F., y EDWARD, S.: “*Rolling out 'good'...*” ob. cit., p. 376; en el mismo sentido, CABRÉ CASTELLVÍ, M.T.: “Terminología...” ob. cit.

²⁶ Así, por ejemplo, utilizan esta nomenclatura BROWN, M.M., y WEBB, R.: “*Benchmarking. Buenas prácticas en la formación de profesorado*”, en EPPER, R.M., y BATES, A.W. (Dir.): *Enseñar al profesorado cómo utilizar la tecnología: buenas prácticas de instituciones líderes*. UOC, Barcelona, 2004, p. 36.

Actualmente, existe un nuevo proceso de evolución del término “mejores prácticas”, impulsado dentro de la política educativa inglesa, que se ha centrado en la búsqueda de la excelencia en las prácticas pedagógicas. Surge, de este modo, el concepto de “prácticas excelentes” (*excellence practices*). La crítica a esta nueva terminología queda patente en el trabajo de COFFIELD y EDWARDS, cuando afirman que “la práctica excelente” podría ser interpretado como un término más liberal que la “mejor” práctica (...), pero en los textos oficiales “excelente” está claramente destinado a ser una mejora con respecto a los “mejores”, por lo que conlleva la implicación de que existe un verdadero modelo, que sólo necesita ser descubierto y difundido por las normas de origen”²⁷. Esta interpretación no tendría en cuenta muchos factores del contexto en el que se realiza una determinada práctica. Esto es especialmente importante en nuestro objeto de estudio, pues sería imposible extrapolar un único procedimiento que funcionara por igual y respondiera a las mismas demandas de todas las instituciones de defensa de los derechos del ciudadano sin atender a su contexto particular. Una mejor práctica no puede valorarse como tal sin ponerla en relación con sus condiciones y contextos sociopolíticos²⁸. En definitiva, en palabras de los autores citados, “una buena práctica, nunca puede ser única, fija o abstracta, ni una predeterminación impuesta por alguien desde algún lugar o posición”²⁹.

Respecto al segundo elemento de la expresión, la palabra “práctica” tiene diversos significados, entre ellos, el de conjunto de “conocimientos que enseñan el modo de hacer algo” o “modo o método que particularmente observa alguien en sus operaciones”³⁰. En ambos casos, el concepto de práctica parece estar ligado a los términos “modo” y “método”, cuyo significado puede ubicarse como procedimiento o conjunto de procedimientos habituales. También la práctica de algo conlleva la comprensión de una determinada área de conocimiento o saber, contrastado con la realidad mediante la experimentación empírica. Quizá por ello, el término de mejor práctica es “uno de los conceptos que se ha convertido en la piedra angular de los saberes aplicados en la actualidad”³¹. El genérico “procedimiento” no debe ser entendido de forma restringida como único objeto en el que se proyecta la expresión “mejores prácticas”, ya

²⁷ Vid. COFFIELD, F., y EDWARD, S.: “*Rolling out ‘good’...*” ob. cit., pp. 375 y 376.

²⁸ Vid. ESCUDERO MUÑOZ, J.M.: “Buenas prácticas...” ob. cit., p. 115.

²⁹ Vid. COFFIELD, F., y EDWARD, S.: “*Rolling out ‘good’...*” ob. cit., p. 389; en el mismo sentido, ESCUDERO MUÑOZ, J.M.: “Buenas prácticas...” ob. cit., p. 115; y también, LUZÓN, A., PORTO, M., TORRES, M., y RITACCO, M.: “Buenas prácticas en los programas extraordinarios de atención a la diversidad en centros de educación secundaria. Una mirada desde la experiencia”, en *Profesorado, Revista de currículum y formación del profesorado*, Vol. 13, N° 3, 2009, p. 219.

³⁰ Vid. DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 22ª Ed., Voz: “práctica”.

³¹ Cfr. GUTIÉRREZ ESTEBAN, P., YUSTE TOSINA, R., CUBO DELGADO, S., y LUCERO FUSTES, M.: “Buenas prácticas en el desarrollo de trabajo colaborativo en materias”, en *Profesorado, Revista de currículum y formación del profesorado*, Vol. 15, N° 1, 2011, p. 182.

que éstas pueden afectar a multitud de dimensiones³², tales como una técnica, una relación, un concepto, una información, etc.

Por último, que la expresión en su conjunto se exponga habitualmente en plural también tiene una significación concreta, un elemento de pluralidad necesario para definir las mejores prácticas. Tal y como han expuesto BROWN y WEBB, “no existe una única “buena” práctica “mejor” que las otras (...); mejor es una palabra relativa, y lo que es mejor en una situación no es necesariamente lo mejor en otra”³³. En parte, este es el motivo de la dificultad que entraña realizar un estudio comparativo de las mejores prácticas dentro de una misma institución, pues será complicado llegar a extrapolar todos los factores que definen un determinado procedimiento. Lo que perfectamente puede funcionar para una Defensoría, puede que tenga un éxito marginal en otra. En este aspecto, como advierte ABDOULAYE ANNE en su estudio sobre la cuestión, la definición de mejores prácticas sigue siendo insatisfactoria en muchos aspectos, como demasiado simplista, porque es cierto que debido a la globalización encontramos por lo general los mismos problemas en la mayoría de los sistemas, sin embargo, es poco realista quieren resolver todos los de la misma manera, todas sus soluciones de hacer. Sobre esta base, parece que el término de “buenas prácticas” es más conservador que el de las “mejores prácticas”³⁴. Al fin y al cabo, toda mejor práctica supone un enfoque innovador que ha sido evaluado y probado. Por ello, como veremos más adelante, una de las características comunes a todas las mejores prácticas será su capacidad de adaptación y replicación.

Una vez que hemos logrado desentrañar los principales rasgos que conforman terminológicamente las mejores prácticas, es momento de intentar concretar una definición que sirva a nuestros propósitos.

Según expone ESCUDERO MUÑOZ, fue la Conferencia de Naciones Unidas Hábitat II celebrada en Estambul en junio de 1996, sobre la mejora de las condiciones de vida en las ciudades, el urbanismo y las políticas de desarrollo sostenible, la que representó la génesis del tema y su posterior divulgación³⁵. Bajo este contexto, se inició en España una investigación sobre desarrollo urbanístico a través del Programa de Buenas Prácticas de Naciones Unidas³⁶ como herramienta de desarrollo de instituciones y políticas sociales. La investigación culminó con la publicación anual, mediante soporte informático, del I Catálogo

³² Vid. CABRÉ CASTELLVÍ, M.T.: “Terminología...” ob. cit.

³³ Cfr. BROWN, M.M., y WEBB, R.: “Benchmarking...” ob. cit., p. 36.

³⁴ Vid. ABDOULAYE, A.: “Conceptualisation et dissemination...” ob. cit., p. 2.

³⁵ Vid. ESCUDERO MUÑOZ, J.M.: “Buenas prácticas...” ob. cit., p. 109.

³⁶ Al respecto, Vid. RODRÍGUEZ ALONSO, R.: “El Programa de Buenas Prácticas de Naciones Unidas y su implantación en España”, en *III Catálogo Español de Buenas Prácticas*, Madrid, 2001, publicado online en: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n17/aaher.html>, consultada el 20 de febrero de 2012; y también, HERNÁNDEZ AJA, A.: “Informe sobre la Evolución de las Buenas Prácticas Españolas y su Relación con el Cumplimiento del Programa Hábitat”, en *IV Catálogo Español de Buenas Prácticas*, Madrid, 24 de Mayo de 2001, publicado online en: <http://habitat.aq.upm.es/evbpes/abpes.html>, consultada el 20 de febrero de 2012.

español sobre buenas prácticas en 1996³⁷. Año tras año, las publicaciones se han sucedido y, aunque centradas en la temática de urbanismo, también han dedicado sus esfuerzos de investigación a la conceptualización del término de mejores prácticas.

Dentro de este marco de investigación, encontramos una de las primeras aproximaciones a la definición de buena práctica en España, propuesta por HERNÁNDEZ AJA. Según el autor, una buena práctica es “aquella que cumple los criterios básicos de: *sostenibilidad*, entendida ésta como su cualidad de mantenerse indefinidamente en el tiempo (además de su capacidad de hacerse transferible a otros lugares). *Impacto*, determinado por la mejora de las condiciones de calidad de vida de las poblaciones en que se aplica, mejoras inmediatas y evaluables, no hipotéticas o futuras. *Participación*, entendiendo que una práctica sólo puede ser ejemplar cuando participan dos entidades distintas, no articuladas orgánicamente, que tienen que coordinar sus capacidades en una propuesta común”³⁸. Desde un punto de vista amplio y genérico, para algunos autores una buena/mejor práctica es, en definitiva, “algo que funciona y que ha obtenido los resultados esperados”³⁹; para otras fuentes, como instituciones dedicadas a su evaluación, como el OBSERVATORIO UNIVERSIDAD Y COMPROMISO SOCIAL DE la GLOBAL UNIVERSITY NETWORK FOR INNOVATION, son “experiencias innovadoras” cuya finalidad es alcanzar unos determinados objetivos⁴⁰.

En realidad, tales definiciones aportan las características –y tan sólo algunas de ellas– y elementos fundamentales que se encuentran contenidos en todas las actuaciones que merece la pena considerar como mejores prácticas. Será necesaria, por tanto, una tesis más concreta sobre el concepto de mejores prácticas en sí mismo, para, posteriormente, realizar un análisis de sus características. Así, entre otras definiciones del término que podemos encontrar en la doctrina internacional, ABDOULAYE ANNE las identifica como maneras de actuar que ofrecen unos resultados concluyentes y que en su puesta en práctica pueden mostrar una innovación respecto a lo que se hace hasta el momento⁴¹. Posteriormente, el propio HERNÁNDEZ AJA realizó una aproximación del concepto de mejores prácticas más cercana a esta línea de pensamiento, enten-

³⁷ Vid. MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE: *La construcción de la ciudad sostenible: Primer catálogo español de buenas prácticas*. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid, 1996, publicado *online* en: <http://habitat.aq.upm.es/cs/>, consultada el 20 de febrero de 2012.

³⁸ Cfr. HERNÁNDEZ AJA, A.: “Informe sobre las Buenas Prácticas Españolas y su relación con la aplicación del Programa Hábitat en España”, en *III Catálogo Español de Buenas Prácticas*, Valencia, 2001, publicado *online* en: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n17/aaaher.html>, consultada el 20 de febrero de 2012; en otra publicación posterior, también citada en este trabajo, el autor matiza la anterior explicación indicando que se refería a “los criterios que definen una Buena Práctica desde el punto de vista del programa”; Vid. HERNÁNDEZ AJA, A.: “Informe sobre la Evolución de las Buenas Prácticas Españolas y su Relación con el Cumplimiento...” ob. cit.

³⁹ Cfr. SÁNCHEZ CASABÓN, A.I., *et alii*: “Código de buenas prácticas...” ob. cit., pp. 3 y 4.

⁴⁰ Ver: www.guni-rmies.net/info/default.php?id=78, consultada el 20 de febrero de 2012.

⁴¹ Vid. ABDOULAYE, A.: “Conceptualisation et dissemination...” ob. cit., p. 3.

diéndolas como “acciones o iniciativas con repercusiones tangibles y mesurables (...) y que pueden servir como modelos para que otros países o regiones puedan conocerlos y adaptarlos a su propia situación”⁴².

Entre los autores del ámbito iberoamericano que han abordado la cuestión, podemos destacar la definición recogida por DE PABLOS PONS, GONZÁLEZ RAMÍREZ y VILLA, enunciada en el marco de las II Jornadas de Innovación y Calidad de la Universidad de Deusto en el ámbito de la educación. Recibirían el nombre de buenas/mejores prácticas “*toda actuación que con un procedimiento, método o estrategia determinada mejora una situación inicial en un resultado que alcanza el propósito deseado con un buen nivel de realización, y puede ser un referente útil para otros usuarios*”⁴³. Posteriormente, sintetizando las anteriores investigaciones acerca de la cuestión, DE PABLOS PONS, formularía su propio concepto de buenas prácticas, que entiende como “*modelo/ejemplo de una actividad realizada con resultados satisfactorios que responden a una visión compartida de querer avanzar y constituyen el reflejo/producto de la identidad de un determinado contexto donde se llevan a cabo*”⁴⁴.

Otros autores, siguiendo la misma línea de las anteriores definiciones citadas, destacan que “las buenas prácticas hacen referencia a criterios de actuación que son considerados óptimos para alcanzar unos determinados resultados, a experiencias que se guían por principios, objetivos y procedimientos apropiados o pautas aconsejables que se adecuan a unos determinados estándares o parámetros consensuados; así como a experiencias que han arrojado resultados positivos, demostrando su eficacia y utilidad en un contexto concreto”⁴⁵. En definitiva, el término mejores prácticas “se usa como calificativo de cualquier actividad que ofrece buenos resultados en el contexto en el que se utiliza”⁴⁶.

Teniendo en cuenta tales definiciones, podemos extraer algunos de los elementos más importantes del concepto de mejores prácticas, que serán de vital importancia para su identificación en el ámbito del presente trabajo: la institución del Defensor del Pueblo.

En primer lugar, todas las anteriores conceptualizaciones coinciden en que las mejores prácticas son actuaciones, estrategias de aprendizaje, iniciati-

⁴² Cfr. HERNÁNDEZ AJA, A., y RIEZNIK LAMANA, N.: “Buenas prácticas”, en *Temas de sostenibilidad urbana*, Madrid, 2005; Este artículo forma parte del trabajo de documentación Glosario de términos clave relacionados con un urbanismo y una arquitectura más sostenibles realizado en Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, desarrollado gracias a una beca del Ministerio de Educación y Cultura y bajo la tutela de Agustín HERNÁNDEZ AJA. Publicado online en: <http://habitat.aq.upm.es/temas/a-buena-practica.html#fntext-1>, consultada el 20 de febrero de 2012.

⁴³ Vid. VILLA, A.: “Innovación y calidad en el concepto de buenas prácticas”, en II Jornadas de Innovación y Calidad. Universidad de Deusto. 13-15 de septiembre de 2006, Bilbao, 2006; y también, DE PABLOS PONS, J., y GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “Políticas educativas...” ob. cit., p. 10.

⁴⁴ Vid. DE PABLOS PONS, J.: “Políticas educativas y la integración...” ob. cit., p. 28.

⁴⁵ Cfr. SÁNCHEZ CASABÓN, A.I., et alii: “Código de buenas prácticas...” ob. cit., p. 4.

⁴⁶ Cfr. GUTIÉRREZ ESTEBAN, P., YUSTE TOSINA, R., CUBO DELGADO, S., y LUCERO FUSTES, M.: “Buenas prácticas en el desarrollo de trabajo...” ob. cit., p. 182.

vas, métodos de trabajo, etc. En conclusión, se trata de *experiencias*. Tal y como expone la GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS de la ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), “una buena práctica puede representar cualquier tipo de experiencia, grande o pequeña”⁴⁷: Puede ser una experiencia en cualquier nivel, desde políticas hasta pequeñas iniciativas de terreno. No necesita representar la totalidad de un proyecto o un programa. Incluso si el proyecto no ha sido exitoso, es posible que existan buenas prácticas que desarrolladas o aplicadas durante su ejecución. Por otra parte, puede ser un proceso o actividad muy específico. También puede ser una situación que sólo se aprecia después de comparar lo sucedido en múltiples ámbitos.

No obstante, tampoco será útil seguir un criterio tan amplio como el propuesto por la OIT. Será necesario acotar el tipo de experiencia para dar con un criterio más concreto y fiel al concepto de mejores prácticas. Toda mejor práctica necesita estar acotada dentro de una determinada programación o tomar como referencia aquellas normas que se aplican al ámbito concreto y contexto en el que actúa. De otro modo, llegaríamos a la conclusión de que cualquier actuación que obtuviera unos óptimos resultados, incluso aquellas que fueran ilegales, podrían ser consideradas “mejores prácticas” en base exclusivamente a un principio de utilidad. En este sentido, se ha llegado a decir que toda mejor práctica “se guía por principios, objetivos y procedimientos apropiados o pautas aconsejables que se adecuan a una determinada perspectiva normativa o a un parámetro consensuado”⁴⁸. Más a propósito parece, en este sentido, la definición utilizada por la FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER, que entendería como una buena práctica a “cualquier actuación o experiencia implantada (...), basada en un proyecto y una planificación previos, que responde a una forma innovadora y satisfactoria a una problemática de contexto”⁴⁹. En definitiva, no toda experiencia será susceptible de ser una mejor práctica, sino solo aquellas experiencias y actuaciones que conformen un proceso –conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial⁵⁰– o procedimiento –método o trámite para ejecutar algunas cosas⁵¹– sometidos a un determinado contexto social, histórico, político y que se encuadren dentro de un determinado programa legal o normativo.

En segundo lugar, se trata de un concepto *flexible y adaptable* a cada contexto, sobre todo en aquellos marcos de actuación en los que una institución reali-

⁴⁷ Vid. OIT: *Guías de DED. Buenas Prácticas. Identificación, revisión, estructura y diseminación*. Ginebra, 2001, p. 1.

⁴⁸ Cfr. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS): “Concepto de Buenas Prácticas en Promoción de la Salud en el Ámbito Escolar y la Estrategia Escuelas Promotoras de la Salud”, publicado *online* en: http://www.educaragon.org/files/Concepto_Buenas_Practicas.pdf, consultada el 20 de febrero de 2012.

⁴⁹ Cfr. ISA FIGUERAS, T. (Coord.), CORTADA DE LA PEÑA, M., y CRUSELLAS TURA, E.: *Criterios para detectar buenas prácticas locales*. Fundació Carles Pi i Sunyer. Document Pi i Sunyer 25. Barcelona 2003.

⁵⁰ Vid. DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 22ª Ed., Voz: “proceso”.

⁵¹ Vid. DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 22ª Ed., Voz: “procedimiento”.

za sus actividades, encaminadas a la consecución de unos fines anteriormente programados. Por lo tanto, el concepto de mejores prácticas es *transferible o exportable*⁵² a cualquier tipo de organización, tanto pública como privada, siempre que ésta haya programado una serie de funciones y objetivos.

Además de ello, como tercera característica importante de las mejores prácticas, encontraremos su *utilidad empíricamente demostrada de forma que pueda convertirse en una práctica eficaz utilizada habitualmente para obtener los mejores resultados*. Las mejores prácticas son actuaciones que se han repetido en varias ocasiones, han sido probadas y han obtenido unos óptimos efectos. Las mejores prácticas se definen en gran medida por su eficacia, es decir, por su *incidencia, efecto e impacto*⁵³ en una determinada realidad. Según la GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS DE LA OIT antes citada, una cuestión clave del concepto de buena/mejor práctica es su *utilidad*: “es algo que realmente ha sido experimentado y que se ha comprobado que funciona. Esto significa que no es aplicable a buenas ideas potenciales no comprobadas. Sin embargo, también puede referirse a cuestiones en marcha que han producido hallazgos preliminares o intermedios. Aunque debe existir alguna evidencia sobre la efectividad de la práctica, en general no es esencial contar con una “prueba” definitiva. El criterio principal debe ser la utilidad potencial de la buena práctica para estimular nuevas ideas o para actuar como guía sobre cómo conseguir mayor eficacia”⁵⁴. Siguiendo tal planteamiento, llegaremos a la conclusión de que cuando nos referimos a mejores prácticas, en realidad estamos “hablando de una experiencia práctica e implementada, con posibilidad de contraste, análisis y evaluación, y no a una reflexión teórica o a un programa de actuación”⁵⁵.

Todas las mejores prácticas lo son respecto a un *determinado objetivo primario*. Por ello, su consideración como tales se medirá conforme al cumplimiento de unos resultados esperados (*objetivos concretos*), sin perjuicio de que un procedimiento en particular pueda conseguir otros objetivos secundarios o inesperados que sean positivos. En este sentido, toda mejor práctica obedece a cierta planificación previa⁵⁶, donde la realidad que se desea afectar, así como el índice de impacto y el efecto deseado, se encuentran ya prefijados y responden al estudio de unas expectativas realistas a la hora de poner en marcha un determinado proceso o procedimiento. Dentro de este estudio anterior a la aplicación de

⁵² Vid. DE PABLOS PONS, J., y GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “Políticas educativas...”, ob. cit., p. 10; en el mismo sentido, Vid. GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “El concepto...” ob. cit., p. 33.

⁵³ Vid. KAPLAN, C., HERAS, A., y BURIN, D.: “Reflexiones sobre el uso de los términos...” ob. cit., p. 4.

⁵⁴ Cfr. OIT: Guías de DED. Buenas Prácticas. Identificación... ob. cit., p. 1.

⁵⁵ Cfr. OBSERVATORIO INTERNACIONAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (OIDP). DIPUTACIÓN DE BARCELONA. FLOR DE MAIG, O.A. (Coord.): “Creación de una ficha de Buenas Prácticas en participación ciudadana en el ámbito del gobierno local”, Grupo de trabajo N.º 3, Documento de Síntesis, Barcelona, 2006, p. 3.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 4; quienes entienden como planificación “el establecimiento de un conjunto de pasos ordenados racionalmente y relacionados entre sí, para conseguir los resultados deseados en un ámbito de intervención del gobierno local”.

la mejor práctica se tienen en cuenta dos indicadores fundamentales: *pertinencia* de la mejor práctica⁵⁷, y *factibilidad* de su aplicación.

El primero de estos indicadores puede ser definido como la adecuación de los objetivos en relación con las necesidades detectadas. Se refiere a cuán adecuada y oportuna es la experiencia realizada, como respuesta a la problemática, dentro del contexto del país o grupo social y/o cultural donde es implementada. Requiere considerar las tendencias culturales y sociales locales, las necesidades prioritarias en el ámbito país y las circunstancias y clima político, económico y legal⁵⁸. Por tanto, antes de definir los objetivos primarios de una mejor práctica, deberá realizarse una observación de las necesidades que se han detectado dentro de un sistema particular. En el caso de las Defensorías, el servicio al ciudadano, el sistema de protección de los derechos fundamentales, etc., pueden mostrar fisuras y necesidades que establezcan la pertinencia de una mejor práctica. El segundo de los factores a tener en cuenta, la *factibilidad*, ha sido conceptualizada como “el atributo por el que una iniciativa tendrá posibilidades de éxito en su implementación, debido a que en su diseño se ha tenido en cuenta el contexto económico, técnico, organizacional y socio-político en el cual se ha de llevar a cabo”⁵⁹.

Posteriormente, si tal actuación cumple con los resultados esperados (*forma efectiva o eficaz*) y, además, mejora los anteriormente establecidos para el mismo propósito (*forma eficiente*), podrá ser considerada una mejor práctica. Los recursos empleados se convertirán en productos concretos que cumplirán los objetivos previstos, en este sentido, las competencias que se ponen en juego en el desarrollo de una mejor práctica es lo que permite objetivarla⁶⁰. Desde una perspectiva más amplia, si este modelo es *comparativamente más eficaz y eficiente* para conseguir los resultados propuestos que el utilizado por otros actores del mismo sector o de sectores análogos (*forma óptima*) que, al imitarlo, total o parcialmente, consiguen una mejora en el rendimiento y optimización de sus objetivos (*forma útil*), estaremos ante una mejor práctica aplicable a una parcela de la realidad⁶¹. Las mejores prácticas

⁵⁷ Vid. GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “El concepto...”, ob. cit., p. 34.

⁵⁸ Vid. OIT-IPEC: *Buenas Prácticas y Lecciones Aprendidas. Tejiendo Redes contra la Explotación de Niños, Niñas y Adolescentes –Chile, Colombia, Paraguay y Perú–*. Oficina Internacional del Trabajo, Lima, 2007, p. 12.

⁵⁹ Cfr. OBSERVATORIO INTERNACIONAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (OIDP). DIPUTACIÓN DE BARCELONA. FLOR DE MAIG, O.A. (Coord.): “Creación...” ob. cit., p. 4.

⁶⁰ Vid. GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “El concepto...” ob. cit., p. 34; así es como la autora define la *eficiencia* en las mejores prácticas educativas.

⁶¹ La terminología utilizada no es una cuestión meramente estética. En nuestra definición de mejores prácticas se cumplen varias consideraciones y baremos importantes. En primer lugar, una mejor práctica debe tener una *forma efectiva o eficaz*, es decir, debe tener capacidad para cumplir el objetivo o efecto deseado. En segundo lugar, una mejor práctica debe tener una *forma eficiente*, esto es, capacidad de disposición y aprovechamiento de los recursos para lograr el resultado deseado. En tercer lugar, una mejor práctica mantiene una *forma útil*, es decir, debe ser un procedimiento provechoso, cómodo, y de interés para otros agentes que deseen llegar a unos objetivos o resultados similares. Por último, la mejor entre las mejores prácticas podrá terminar imponiéndose y siendo imitada, por no existir, en ese momento y contexto determinado otro procedimiento mejor. Este último modo de presentar una mejor práctica es lo que hemos denominado *forma óptima*, o lo que es igual, que no puede llegar a mejorarse o superarse (la mejor entre las buenas prácticas).

supone, por consiguiente, un *plus* de efectividad y eficiencia en dos sentidos: en relación a anteriores modelos dentro de un mismo agente; y, en segundo lugar, frente a los modelos utilizados dentro de un mismo sector donde participan agentes con idénticos o similares objetivos.

En cuarto lugar, las mejores prácticas supondrán el baremo necesario para valorar cada una de las distintas direcciones que la institución ha utilizado para conseguir sus metas. Por tanto, una de las principales características del concepto de mejores prácticas será, en consecuencia, su *carácter didáctico*. De este modo, será posible extraer de la experiencia práctica de una institución un conjunto de actuaciones que supongan una mejor optimización de los medios empleados y una mayor eficacia en la obtención de resultados. En este aspecto, como ya hemos apuntado con anterioridad, será necesario tener en cuenta el contexto⁶² determinado en el que se está aplicando la práctica y acotarlo a un determinado ámbito. En suma, no será posible hablar de mejores prácticas universales, sino más bien de mejores prácticas en un concreto marco o “comunidad”.

En conclusión, podemos decir que no existe un único concepto de mejores prácticas, sino una pluralidad de conceptos mutables que deben servir a los propósitos de cada una de las parcelas de la realidad. De este modo, existirán las mejores prácticas médicas, las mejores prácticas políticas, las mejores prácticas deportivas, etc.; y, en nuestro caso, las mejores prácticas institucionales de las Defensorías del Pueblo iberoamericanas. Tal y como expone el OBSERVATORIO PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, “a nivel particular, cada organización dada su singularidad, debe definir características concretas atribuibles a una Buena Práctica a su entender. Es necesario definir unos criterios característicos tanto de preselección de Buenas Prácticas, como de ponderación y valoración de las experiencias seleccionadas. Estos criterios deben estar fundados en la propia definición de calidad y de los modelos de excelencia de la entidad receptora, así como en su contexto, naturaleza y peculiaridad”⁶³. Por tanto, la definición concreta de mejores prácticas y sus características dependerá, en consecuencia, de la “comunidad de prácticas”⁶⁴ estudiada.

A pesar de estas dificultades para abordar el significado del término, teniendo en cuenta el análisis realizado hasta ahora, y sin querer con ello desfavorecer las anteriores definiciones citadas, estamos en posición de ofrecer un concepto de mejores prácticas que sirva a nuestro estudio, y englobe los anteriores elementos. Así, podremos definir como mejores prácticas a: *todo proceso o*

⁶² Vid. KAPLAN, C., HERAS, A., y BURIN, D.: “Reflexiones sobre el uso de los términos...” ob. cit., p. 5.

⁶³ Cfr. OBSERVATORIO PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: Guía metodológica... ob. cit., p. 6.

⁶⁴ Véase el epígrafe correspondiente a La Defensoría del Pueblo como Comunidad de Prácticas en este mismo trabajo.

procedimiento –o conjunto de ellos– enmarcado en un sistema reglado y planificado previamente, que ha sido demostrado empíricamente como eficaz y eficiente en un determinado contexto (histórico, social, legal, político e institucional) para la consecución de unos objetivos concretos y que puede servir como ejemplo útil a otros agentes para conseguir los mejores resultados.

II. ¿CÓMO IDENTIFICAR LAS “MEJORES PRÁCTICAS”?

Una vez establecido el concepto general de mejores prácticas, conviene atender a sus principales *indicadores* o, lo que es lo mismo, aprender a identificar aquellos procedimientos que mejor se ajustan a la definición anteriormente confeccionada. Tal y como exponía GUEDÁN MENÉNDEZ en el primer MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS, citado al inicio de este trabajo, “todas las organizaciones modernas trabajan con indicadores que les permiten adoptar decisiones de gestión, abordar la reingeniería de sus procesos y formular planes estratégicos”⁶⁵. La institución del *Ombudsman* no es una excepción como organismo público independiente de servicio al ciudadano.

Antes de comenzar a definir cada uno de los indicadores para la detección de las mejores prácticas, debemos advertir, una vez más, que es importante considerar el contexto determinado de nuestro objeto de estudio: la institución de la Defensoría del Pueblo en el ámbito iberoamericano. En este sentido, cada Defensoría mantendrá una serie de peculiaridades que dependerán del ambiente sociopolítico que la vio nacer, pues como acertadamente ha expresado IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, “si bien la instauración de esta figura comparte unas similitudes en casi todo el sub-continente, las notables diferencias y contextos políticos de América Latina justifican recordar las particularidades, si no de cada sociedad, al menos las más emblemáticas de las sub-regiones. Así, no puede hablarse de manera uniforme de toda América Latina”⁶⁶. Por ello, todos los criterios generales aquí indicados están adaptados a la labor de instituciones que otorgan un importante *servicio público*, refiriéndose siempre a *mejores prácticas institucionales y administrativas*. Tanto la doctrina como los principales organismos internacionales que han tratado la materia de las mejores prácticas han delimitado una serie de criterios generales que identifican las mejores prácticas en un determinado sector y que pueden ser detectadas mediante estudios comparativos (*benchmarking*⁶⁷).

⁶⁵ Cfr. GUEDÁN MENÉNDEZ, M. Y MARTÍNEZ, E.: “Prólogo”, en ARENILLA SAÉZ, M. (Dir.): *Manual de Buenas Prácticas Institucionales de las Defensorías de Iberoamérica*. Trama Editorial, Madrid, 2004, p. 15; existe una nueva edición de ENRIQUE MÚGICA, MANUEL GUEDÁN MENÉNDEZ y ARENILLA SAÉZ, M. (Dir.): *Buenas Prácticas Institucionales. Diagnóstico General y Propuestas de Mejora*. Trama Editorial, Madrid, 2006.

⁶⁶ Vid. IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: *La eficacia...* ob. cit., p. 81; concretamente, sobre las diferencias que pueden observarse en este ámbito en la génesis y conformación de las Defensorías, pp. 113 y ss.

⁶⁷ Véase el siguiente epígrafe para ver una definición más amplia de este término.

Dentro de tales criterios para determinar si un procedimiento puede ser considerado como una mejor práctica, podemos distinguir dos tipos diferentes de indicadores generales⁶⁸:

- A. Indicadores de proceso:** hacen referencia a las distintas fases del procedimiento antes de la consecución de los resultados cuantificables. Dentro de ellos encontramos indicadores más abstractos, tales como la *pertinencia* de las mejores prácticas, su *carácter innovador*, la *eficiencia* del procedimiento, el clima de *colaboración* de los diferentes agentes implicados, o la *sostenibilidad* del proyecto.
- B. Indicadores de resultado:** hacen hincapié en el producto obtenido. Su análisis será definitivo para confirmar que un determinado procedimiento puede ser considerado como una mejor práctica en un particular contexto. Entre ellos podemos encontrar los siguientes: *eficacia* de la práctica, *utilidad* encaminada a la *transferibilidad*, *reconocimiento* de los éxitos logrados mediante la implementación de la mejor práctica, o la generación de una *cultura del “buen hacer”*.

Según la definición del concepto manejada por la mayor parte de la comunidad internacional y expuesta en los documentos de la UNESCO, los atributos que debe reunir una determinada actividad para que se corresponda con el concepto de “mejores prácticas”, serían los siguientes⁶⁹:

A. Innovación: introducir modificaciones y novedades en un determinado procedimiento en búsqueda de una mayor eficacia, eficiencia y utilidad. En definitiva, desarrollo de nuevas soluciones creativas. En relación con las mejores prácticas, se ha llegado a afirmar que se entiende por innovación “la introducción de elementos en un sistema mediante actuaciones realizadas tanto en lo referente a la gestión como al servicio que se presta, con el objetivo de perfeccionar su funcionamiento interno y su relación con el entorno, y con un impacto visible en el resultado de dichas actuaciones”⁷⁰, es decir, “por innovación y originalidad se entiende, aquella práctica o experiencia que se adecua a nuevas formas y estilos de trabajo, nunca antes probadas o que en la actualidad ya no se utilizan, con el objetivo de mejorar la gestión, y que responda a cambios positivos”⁷¹.

Al respecto, explicaba HERNÁNDEZ AJA, que el concepto de mejores prácticas no se utiliza solamente para determinar experiencias aisladas como si fueran los mejores modos de actuación, “sino aquellas que suponen una transfor-

⁶⁸ Vid. GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “El concepto...” ob. cit., p. 34.

⁶⁹ Ver: www.unesco.org/most/bphome.htm#1, consultada el 20 de febrero de 2012; en el mismo sentido, Vid. CONSEJO ESCOLAR DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID: “Sobre el concepto...” ob. cit.

⁷⁰ Cfr. OBSERVATORIO INTERNACIONAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (OIDP). DIPUTACIÓN DE BARCELONA. FLOR DE MAIG, O.A. (Coord.): “Creación...” ob. cit., p. 2.

⁷¹ Cfr. OBSERVATORIO PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: Guía metodológica... ob. cit., p. 41.

mación en formas y procesos de acción que podrían suponer el germen de un cambio positivo en los métodos tradicionales”⁷². En la misma línea, DE PABLOS PONS y GONZÁLEZ RAMÍREZ han señalado que “de manera muy genérica (...) la adopción del término buenas prácticas se hace no para determinar aquellas experiencias que puedan considerarse como la mejor actuación imaginable sobre un contexto más específico, sino para sacar a la luz aquellas actuaciones que suponen una transformación en las formas y procesos de actuación y que pueden suponer el germen de un cambio positivo en los métodos de actuación tradicionales”⁷³, por lo que para estos autores una mejor práctica y quien la aplica “siempre tiene una visión prospectiva de la realidad y que la organización-institución en su conjunto tiene una actitud de cambio e innovación en su contexto de referencia”⁷⁴. Por otra parte, se ha llegado a incluir la característica del “carácter innovador” como un elemento intrínseco y necesario de las mejores prácticas⁷⁵. La GLOBAL UNIVERSITY NETWORK FOR INNOVATION, por ejemplo, entiende que las mejores prácticas “debe tener algún elemento innovador, ya sea en su diseño, implementación, orientación, etc. De esta forma, debe plantear nuevas respuestas a situaciones o problemáticas del contexto –externo o interno a la institución. Procurando detectar experiencias innovadoras se pretende que estas puedan servir como ejemplos e inspiración para que otras universidades puedan iniciar experiencias similares”⁷⁶. Algunos documentos han identificado el elemento de innovación como análogo del término creatividad. Así, documentos de trabajo e informes de la OIT indican que las mejores prácticas suponen un proceso de innovación “referido a la integración, dentro del proyecto o acción, de características, operaciones, estilos de trabajo, métodos, procedimientos y/o técnicas nuevas o de aplicación novedosa, ejecutadas exitosamente. El éxito se define como logros específicos mensurables de la innovación en la planeación, ejecución y control del proyecto o acción”⁷⁷.

Otros autores, con mayor prudencia, han distanciado la característica de la innovación como intrínseca al concepto de mejores prácticas, pues si bien ambos conceptos están relacionados⁷⁸, no se identifican; el segundo sólo es un modo más de conseguir el primero⁷⁹. La innovación no tiene por qué ser un criterio suficiente ni necesario del concepto de mejores prácticas. Como advierte KARLA CAMPAÑA, “los criterios para establecer si una experiencia es innovadora

⁷² Cfr. HERNÁNDEZ AJA, A.: “Informe...” ob. cit.

⁷³ Cfr. DE PABLOS PONS, J., y GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “Políticas educativas...”, ob. cit., p. 9.

⁷⁴ *Ibidem*, pp. 10 y 11.

⁷⁵ Vid. SÁNCHEZ CASABÓN, A.I., *et alii*: “Código de buenas prácticas...” ob. cit., p. 4; donde los autores exponen que en las definiciones del término “descubrimos que términos como innovación y modernización están estrechamente relacionados con la formulación de buenas prácticas”.

⁷⁶ Cfr. GLOBAL UNIVERSITY NETWORK FOR INNOVATION: “Criterios de Aceptación de las Buenas Prácticas”, publicado *online* en: www.guni-rmies.net, consultada el 20 de febrero de 2012.

⁷⁷ Cfr. OIT-IPEC: Buenas Prácticas... ob. cit., p. 12.

⁷⁸ Vid. ABDOULAYE, A.: “Conceptualisation et dissemination...” ob. cit., pp. 2 y 3.

⁷⁹ Vid. BRANNAN, T., DUROSE, C., JOHN, P., y WOLMAN, H.: “Assessing best practice as a means of innovation”, en *Local Government Studies*, N.º. 34 (1), 2008, pp. 23-38.

o si una experiencia es una buena práctica son totalmente diferentes. La buena práctica posee en sí misma un valor añadido que le da la connotación como tal y se relaciona con ciertos criterios que permiten reconocer que la buena práctica es “digna” de ser imitada⁸⁰. En este sentido, parece adecuado referirse al indicador de transformación y cambio en lugar del de innovación.

Ciertamente, para poder llegar a una mejor práctica será necesario romper con el continuismo de los procedimientos establecidos, pero ello no lleva necesariamente a la obligación de establecer mecanismos de actuación novedosos. Innovar se define en nuestra lengua como el acto de “mudar o alterar algo, introduciendo novedades”⁸¹. Sin embargo, mientras que parece completamente necesario mutar o alterar los procedimientos establecidos para llegar a una mejor eficacia, eficiencia y utilidad, no lo es establecer alteraciones nuevas en el procedimiento. La cualidad de “nuevo” o “novedoso” no parece, por tanto, exigible⁸², pudiendo introducirse métodos y reglas ya existentes en otros ámbitos en un proceso que supongan una mayor optimización. De hecho, como ya hemos advertido, el proceso de conformación de las mejores prácticas es similar a la conformación de un *mosaico*. Será necesario un *sistema comparativo* y de *constante adaptación* hasta llegar a las mejores actuaciones. De este modo, podrán incorporarse a un procedimiento elementos que ya existieran con anterioridad en otros ámbitos, consiguiéndose mejores resultados en conjunto, donde ninguno de los anteriores procedimientos por separado habría triunfado.

El carácter innovador debe ser definido en un sentido estricto o restringido referido al concepto de mejores prácticas. Una buena aproximación a su definición ha sido enunciada por DE PABLOS PONS y JIMÉNEZ CORTÉS, con las siguientes características⁸³:

- i. La innovación supone una transformación significativa e implica siempre un cambio que repercute en la realidad.
- ii. La innovación no es un fin, es un medio para la mejora de la calidad y conseguir los objetivos que se proponen.
- iii. La innovación no implica necesariamente creación. Pero sí un cambio que conlleva mejoras en la calidad.
- iv. La innovación implica una intencionalidad o intervención deliberada.

En conclusión, el indicador general de mejores prácticas es el de transformación o alteración positiva, pudiendo producirse tales cambios por medio de la innovación, la simbiosis, la adaptación o cualesquiera otros caminos. La in-

⁸⁰ Cfr. CAMPAÑA, K.: “Concepto y características de las buenas prácticas”, 2010, disponible online en: www.saladeprofes.com, consultada el 20 de febrero de 2012.

⁸¹ Vid. DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 22ª Ed., Voz: “innovar”.

⁸² De acuerdo con esta postura, OIT: *Guías de DED. Buenas Prácticas. Identificación...* ob. cit., p. 2.; donde se indica que “una práctica no necesita ser una novedad para cumplir este criterio. Por ejemplo, muchas veces una estrategia determinada se encuentra en uso en un determinado contexto, pero puede no ser ampliamente conocida o aplicada en otras circunstancias”.

⁸³ Vid. DE PABLOS PONS, J., y JIMÉNEZ CORTÉS, R.: “Modelos de “buenas prácticas...” ob. cit., p. 37.

novación no es, en puridad, una característica básica de las mejores prácticas, aunque sí que será deseable, si se quiere, una cierta *perspectiva innovadora* como parte de una visión de mejora en el futuro que se manifieste mediante la multiplicación de logros alcanzados⁸⁴. En este sentido, advierte GONZÁLEZ RAMÍREZ, la innovación establece “en qué medida la práctica implementada responde a criterios nuevos, creativos, que permiten ver esa realidad desde otra perspectiva. El ángulo desde el que se mira es lo que le da un valor añadido a la misma”⁸⁵. Quizá por ello, un mejor indicador del cambio o transformación en la aplicación de las mejores prácticas sea la medición del *impacto* que tienen allí donde son aplicadas⁸⁶. La transformación produce *mejoras tangibles y comprobables* en los sectores donde se han puesto en práctica.

Como valor, la innovación puede ser evaluada dentro de las mejores prácticas desde el análisis de los siguientes puntos⁸⁷:

1. *Grado de innovación y originalidad del proyecto o experiencia.* Mide la valoración del *carácter novedoso y original* de la práctica, y atiende a los siguientes criterios e indicadores: número de cambios positivos conseguidos por la puesta en marcha de la práctica; y, en segundo lugar, número de mejoras respecto a accesibilidad, oportunidad, transparencia, pertinencia, participación e innovación de la práctica o experiencia.
2. *Actuaciones dirigidas a colectivos específicos:* se trata de actuaciones o medidas de acción dirigidas a colectivos específicos de la sociedad, con el objetivo de mejorar así la calidad y la prestación del servicio. Contiene los siguientes indicadores: Número de actuaciones dirigidas a colectivos específicos de la sociedad; porcentaje de actuaciones puestas en marcha destinadas a colectivos específicos.
3. *Promoción de valores cívicos:* por promoción de valores cívicos se entiende, aquella práctica o experiencia que se concreta en la promoción de una cultura ciudadana basada en un conjunto de valores cívicos, como son; libertad, paz, solidaridad, tolerancia, justicia, igualdad, pluralismo político, etc. Puede medirse mediante los siguientes parámetros: número de valores cívicos que promociona la práctica o experiencia; y el grado de importancia de los valores cívicos.
4. *Creación de capital social:* Por creación de capital social se entiende, aquella práctica o experiencia que fomenta la capacidad para realizar trabajo conjunto, así como colaborar y llevar a cabo la acción colectiva. El capital social contribuye a fortalecer los actores y redes sociales,

⁸⁴ Cfr. OBSERVATORIO PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: Guía metodológica... ob. cit., p. 6.

⁸⁵ Cfr. GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “El concepto...” ob. cit., p. 34.

⁸⁶ Vid. DE PABLOS PONS, J., y GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “Políticas educativas...” ob. cit., p. 11.

⁸⁷ Vid. OBSERVATORIO PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: Guía metodológica... ob. cit., pp. 41 y 42.

ya que de esta manera se fomenta un sistema transparente y eficiente en la gestión de los servicios públicos. Será importante valorar en este punto: el número de acciones destinadas a la creación de capital social; y el grado de interacción/interrelación de los distintos actores y redes sociales implicados/as en la práctica o experiencia.

5. *Acciones formativas o educativas:* Por acciones formativas o educativas se entiende, aquella práctica o experiencia en la que dentro de sus objetivos se encuentra, la implementación de un conjunto de acciones dirigidas o encaminadas a la formación o educación del personal de dicha organización o que colabora en dicha práctica o experiencia. Tales acciones pueden cuantificarse atendiendo a: número de acciones formativas destinadas al personal implicado en la práctica; y el porcentaje de presupuesto destinado a la puesta en marcha de acciones formativas.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, y según lo indicado en la GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS promulgada por la OIT, las mejores prácticas también pueden ser clasificadas en tres niveles diferentes, dependiendo de los esfuerzos de comprobación realizados y del número de situaciones diferentes en que hayan sido experimentadas. Así, podemos sistematizar las mejores prácticas en⁸⁸:

Nivel 1: Prácticas Innovadoras

En este nivel, las prácticas pueden no haber sido comprobadas con datos o evaluaciones formales, pero deben haber sido experimentadas y debe existir una justificación lógica de su efectividad de acuerdo con los siete criterios mencionados más abajo.

Nos encontraríamos en este plano con las mejores prácticas que suponen estudios e investigaciones completamente inéditas y novedosas, tendentes a establecer, con posterioridad, mecanismos más eficaces de actuación. Al estar basados en datos y estudios de nuevo cuño su impacto suele ser mayor, pues pronto podrían transformarse en prácticas exitosas demostradas o mejores prácticas replicadas.

Nivel 2: Prácticas exitosas demostradas

En este nivel, es preciso demostrar la efectividad de la práctica en cuestión, con resultados verificables, en un lugar o contexto determinado. Aunque la práctica sea localizada, debe tener características que la hagan transferible a otras situaciones o áreas.

⁸⁸ Cfr. OIT: *Guías de DED. Buenas Prácticas. Identificación...* ob. cit., p. 1; en el mismo sentido, Vid OIT-IPEC: *Buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre trabajo infantil y adolescente doméstico en América Central y República Dominicana: Una perspectiva de género.* Oficina Internacional del Trabajo, San José, Costa Rica, 2005, p. 8.

Un buen modo de llevar a cabo una comparativa en este estrato sería la realización de un estudio cruzado entre los diferentes procesos de tramitación de quejas e investigación de casos de las Defensorías. De este modo, teniendo en cuenta el número de habitantes, el ámbito socio-cultural y económico de cada uno de los Estados, podría comprobarse el ratio de quejas atendidas para establecer una relación de éxito. Será complicado extrapolar una clave concreta en el caso de procedimientos exitosos para cada Defensoría, pues su contexto es muy diferente, sin embargo, el estudio revelaría aquellas prácticas más útiles desde una perspectiva empírica. El siguiente paso sería comprobar si se tratan de mejores prácticas replicables o solo pueden funcionar a nivel local.

Nivel 3: Mejores prácticas replicadas

En este nivel, las prácticas han demostrado que funcionan y llevan a los resultados buscados en múltiples contextos, que pueden ser distintos países, proyectos o sectores, o bien comunidades o grupos al interior de un proyecto determinado.

La importancia del estudio de las mejores prácticas radica en su utilidad. En concreto, en la posibilidad de trasladar una mejor práctica a un entorno o institución similar donde pueda mejorarse el rendimiento y eficacia. En este nivel se encontrarían aquellas prácticas que supusieron una innovación o que han sido posteriormente probadas como exitosas, y que ahora se pretenden replicar, esto es, trasladar y aplicar en otro lugar. No se trata, como ya hemos advertido *supra*, de una mera copia del procedimiento, pues debemos atender al contexto particular del nuevo sector donde se pretende aplicar. En este sentido, antes de replicar una mejor práctica, será necesario realizar un estudio de la situación y estimar las posibles *adaptaciones necesarias* para implementar completamente el procedimiento a la nueva realidad. Cuanto más similar sea la institución replicadora –y su contexto– al agente cuyas mejores prácticas desea replicar, menor será el grado de adaptación necesario para su implementación.

En cualquier caso, en nuestra opinión, no parece aconsejable tomar estos tres niveles de referencia como compartimentos estancos. Es posible que una práctica innovadora contenga ciertos elementos de otras experiencias ya comprobadas, de modo que pueda construirse un procedimiento completamente funcional con una combinación de los tres estadios comentados.

B. Efectividad-Ratificación-Impacto: demuestran un impacto positivo y tangible sobre la mejora. Debe existir, por tanto, un cierto impacto positivo en la realidad, que marque una diferencia importante y cuantificable, consecuencia del uso de la actividad. Según la GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS DE LA OIT, para considerar ambos factores se deberá responder a las siguientes cuestiones fundamentales: *¿Qué evidencia existe acerca de los beneficios derivados de la práctica? ¿Es posible documentar de alguna manera el impacto producido por la práctica, sea a través de una evaluación formal o por otros medios?*⁸⁹

⁸⁹ Vid. OIT: *Guías de DED. Buenas Prácticas. Identificación...* ob. cit., p. 2.

Básicamente, tal y como exponíamos *supra*, la consideración de una actuación como mejor práctica se encuentra definida por su eficacia real y comprobable. Tal y como advierte la GUÍA METODOLÓGICA DE BUENAS PRÁCTICAS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, “una Buena Práctica ha de solventar los problemas que pretende resolver y para los que se ha implantado, alcanzando unos resultados positivos”⁹⁰, por lo que la efectividad será una de sus características básicas junto con la *ratificación*, es decir, la obtención de resultados comprobados o validados. Lo importante, en definitiva, serán los impactos beneficiosos cuantificables, el *efecto positivo* de la actuación. Para ello será necesario poder establecer un estudio posterior de las mejoras que han resultado de la aplicación del procedimiento y también establecer una *comparativa con la eficiencia*. Ambas características están intrínsecamente relacionadas, debiendo existir un equilibrio entre los efectos conseguidos y la eficiencia en la utilización de los recursos utilizados. Si ambos baremos se muestra equilibrados y el rendimiento parece *óptimo*, podrán medirse los resultados positivos de la actuación.

Algunos documentos hablan en este punto de impacto positivo de la práctica analizada, entendiendo que la efectividad como “la consecución de los objetivos establecidos; esta consecución implica la existencia de un impacto, de un cambio observable y positivamente valorado en el ámbito sobre el cual se ha centrado la actuación llevada a cabo. Así una experiencia que no llegue a producir impactos o en la que no se logren los objetivos esperados, es una experiencia no exitosa”⁹¹. Para otros autores, como GONZÁLEZ RAMÍREZ, la eficacia de una mejor práctica marca su contribución a la consecución de la política formalmente declarada o a la específica y particular del contexto en el que se ha implantado esa práctica. Fundamentalmente la eficacia mediría el grado de concordancia entre las directrices de la política y las actuaciones que de ellas derivan⁹².

En base a esta manera de entender la eficacia de un procedimiento, deberemos valorar dos conceptos diferentes: consecución de objetivos (*eficacia strictu sensu* o formal); y, por otra parte, el *impacto* de los resultados obtenidos en la consecución de los mencionados objetivos (*eficacia material*).

La eficacia en las mejores prácticas requiere, en lo posible, de mediciones cuantitativas que permitan demostrar cambios favorables⁹³. Ello conlleva que para poder valorar la eficacia de una mejor práctica será necesario un *sistema de evaluación o ratificación* adecuado. Entendemos por *sistema de evaluación*, “el establecimiento de un sistema para la fiscalización de las medidas llevadas a cabo y el control de los efectos producidos por dichas actuaciones en relación a los ob-

⁹⁰ Cfr. OBSERVATORIO PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Guía metodológica...* ob. cit., p. 6.

⁹¹ Cfr. OBSERVATORIO INTERNACIONAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (OIDP). DIPUTACIÓN DE BARCELONA. FLOR DE MAIG, O.A. (Coord.): “Creación...” ob. cit., p. 3.

⁹² Vid. GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “El concepto...” ob. cit., p. 34.

⁹³ Cfr. OIT-IPEC: *Buenas Prácticas...* ob. cit., p. 12.

jetivos previstos, con el fin de observar las desviaciones y, eventualmente, redefinir los objetivos y las medidas”⁹⁴. Dicho de otro modo, las mejores prácticas institucionales necesitan de una constante *revisión*, la cual se logrará mediante mecanismos de *supervisión y control* que, a su vez, forman parte de los indicadores de su existencia.

Además de estos factores, el OBSERVATORIO PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS ha establecido algunos indicadores de la eficacia de las mejores prácticas que, por su utilidad para nuestro objeto de estudio, reproducimos a continuación⁹⁵:

1. *Resultados en la ciudadanía*: este subcriterio hace referencia al modo en que, la incorporación de la práctica o experiencia, contribuye a una mayor satisfacción de los usuarios de los servicios públicos. En este sentido, los resultados de la práctica desarrollada se miden en función de la adecuación con las necesidades y expectativas ciudadanas. Este criterio será especialmente importante en el estudio de las mejores prácticas de las instituciones defensoriales, puesto que muchas de sus actuaciones más relevantes tienen como destinatario al ciudadano. Al respecto, algunos autores han hablado de la *necesaria implicación de la ciudadanía* en las mejores prácticas referidas a los servicios e instituciones de carácter público. Este indicador ha sido definido de forma amplia que contempla no sólo los mecanismos tradicionales de participación directa en la toma de decisiones políticas, sino también los nuevos mecanismos de deliberación sobre alternativas, de participación en la implementación, e incluso de intercambio de la información. Este criterio evalúa la disposición de mecanismos de implicación de la ciudadanía y la eficacia de los mismos. Por tanto, la finalidad última de la implicación es el enriquecimiento y la legitimación de la iniciativa mediante las opiniones ciudadanas⁹⁶.

Para comprobar este aspecto será necesario medir: el nivel de satisfacción de los/as ciudadanos/as respecto al servicio; el número de beneficiarios/as directos e indirectos, tras la puesta en marcha de la práctica o proyecto; el número de mejoras demostradas en las condiciones de vida de los/as ciudadanos/as.

2. *Los resultados en colectivos sociales específicos*: al margen de los resultados generados en el conjunto de la sociedad, se contemplan y valoran otros efectos derivados de la puesta en marcha e implementación de la práctica o proyecto, en colectivos sociales específicos (mujeres, infancia, jóvenes, tercera edad, etc.). En este aspecto, cabe destacar que muchos de los procedimientos específicos de las Defensorías se encuentran orientados a parcelas específicas de la

⁹⁴ Cfr. OBSERVATORIO INTERNACIONAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (OIDP). DIPUTACIÓN DE BARCELONA. FLOR DE MAIG, O.A. (Coord.): “Creación...” ob. cit., p. 5.

⁹⁵ Vid. OBSERVATORIO PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Guía metodológica...* ob. cit., p. 44.

⁹⁶ Cfr. OBSERVATORIO INTERNACIONAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (OIDP). DIPUTACIÓN DE BARCELONA. FLOR DE MAIG, O.A. (Coord.): “Creación...” ob. cit., p. 5.

realidad social. Al respecto, cabe destacar la recopilación de actuaciones especialmente relevantes en los INFORMES ANUALES DE LA FIO⁹⁷.

Los subindicadores de este baremo general se pueden resumir en: el nivel de satisfacción de los/as usuarios/as respecto al servicio; número de beneficiarios/as pertenecientes a los colectivos específicos, directos e indirectos, tras la puesta en marcha de la práctica o proyecto; número de mejoras demostradas en las condiciones de vida de los colectivos específicos.

3. *Resultados en el personal del órgano, organismo y/o unidad:* son aquellos resultados generados a nivel interno del órgano, organismo o unidad, mediante la realización de actuaciones concretas contempladas por la práctica o proyecto implantado, encaminadas a la satisfacción de las necesidades y expectativas del personal dentro de la organización. Entre estas actuaciones destacan, la mejora en la percepción del personal, el perfeccionamiento de las capacidades o la mejora del rendimiento. Para observar el cumplimiento de estos objetivos, deberemos realizar: una valoración del personal dentro del órgano, organismo o unidad, respecto a los resultados de la práctica o experiencia implantada; una valoración del sistema de reconocimiento, por parte de los/as empleados/as.

4. *Resultados dentro de la organización:* se entiende por tales, todos aquellos resultados –económicos y no económicos– generalizables a la globalidad de la organización, generados como consecuencia de la incorporación de la práctica o proyecto. Entre los mismos, cabe señalar la mejora en la planificación y gestión de los recursos humanos, el desarrollo de las capacidades y conocimientos del personal, la mejora en la comunicación interna, el desarrollo de mecanismos participativos, etc., en relación con la mejora continua en la gestión de la administración pública. Entre los medidores que pueden orientarnos sobre los resultados dentro de la propia organización, encontramos: la valoración del conjunto del personal de la organización, respecto a los resultados de la práctica o experiencia implantada; la sintonía entre los objetivos perseguidos con la práctica desarrollada, y el conjunto de valores impulsados por la organización. La valoración de los resultados dentro de la propia institución puede conducir a una efectiva *inter-*

⁹⁷ Hasta la fecha se han publicado algunos Informes Anuales FIO que se han ocupado de algunos sectores particulares de la sociedad, así por ejemplo, destacamos: El I Informe sobre Derechos Humanos de la FIO trata sobre el tema de las Migraciones; II Informe sobre Derechos Humanos de la FIO trata sobre el tema de los Derechos de la Mujer; III Informe sobre Derechos Humanos de la FIO trata sobre el tema de los Derechos de la Niñez y Adolescencia; V Informe Sistema Penitenciario; VII Informe sobre Derechos Humanos de la FIO trata sobre Personas con Discapacidad; VIII Informe sobre Derechos Humanos de la FIO sobre Seguridad Ciudadana; todos ellos realizados por el Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica (PRADPI) y dirigidos por el Prof. GUILLERMO ESCOBAR ROCA. Todas las publicaciones están disponibles en formato electrónico en la siguiente dirección: <http://www.portalfio.org/inicio/publicaciones.html>, consultada el 20 de febrero de 2012.

nalización⁹⁸ o, en nuestra opinión, utilizando una terminología más apropiada, de *interiorización* de las mejores prácticas, que mejorarán el modo de trabajo de todos los operadores de institución, es decir, supondrá la creación de lo que se ha denominado una “*cultura del buen hacer*”⁹⁹.

5. *Premios y reconocimientos*: el reconocimiento a la calidad e innovación de la práctica o experiencia desarrollada, mediante la concesión de premios por una entidad referente en la materia, se considera un componente más a considerar, para evaluar los resultados alcanzados; premios y reconocimientos públicos recibidos. Algunos autores han asegurado que el reconocimiento puede ser tanto público –es decir, *externo*– como *interno* dentro de la propia institución que ha promovido las mejores prácticas¹⁰⁰. En efecto, la propia satisfacción y autorrealización de los generadores de las experiencias exitosas es valiosa a la hora de cuantificar los resultados (*autoevaluación*), pero lo que verdaderamente definirá si un procedimiento es una mejor práctica será el reconocimiento externo (*evaluación externa o auditoría*), pues se reflejará más tarde en la intención de replicación de la actuación en otras instituciones.

Dentro de este apartado podemos incluir el concepto anglosajón de la *peer-recognition*, que ha sido incluido por algunas organizaciones como un indicador de mejores prácticas, y que es definido de forma genérica como el criterio que “valora y reconoce el conocimiento específico que tienen los profesionales de la administración local sobre sus respectivos ámbitos de responsabilidad y actuación. Se entiende que la existencia de reconocimiento y valoración hacia una experiencia garantiza su calidad, y la pluralidad de los agentes que expresen el valor de una iniciativa garantiza la objetividad”¹⁰¹.

6. *Impacto y transformación del entorno*: este subcriterio conlleva la revisión, no sólo de los aspectos ecológicos considerados durante la implementación del proyecto o práctica, que eviten un deterioro del entorno medioambiental, sino, también, de aquellos aspectos encaminados a proteger la diversidad cultural o funcional del tejido social. Pueden valorarse, dentro de este aspecto: los

⁹⁸ Según expone el OBSERVATORIO PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Guía metodológica...* ob. cit., p. 39, por internalización de la práctica se entiende, el grado en el que una mejor práctica se encuentra internalizada dentro de la cultura organizacional de la entidad u organización a la que corresponde. Asimismo, también valora el grado de internalización de la práctica o experiencia dentro de la cultura organizacional de la entidad u organización a la que corresponde, y el número de años que lleva implantada, en dicha organización o entidad, la práctica o experiencia.

⁹⁹ Incluido por GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “El concepto...” ob. cit., p. 34, como criterio definitorio de las mejores prácticas. Nosotros lo incluimos como un subcriterio de valoración importante, que consistiría en la vinculación entre la práctica elaborada y el espíritu de mejora que impregna cualquier proceso de introducción de una mejor práctica. En definitiva, las mejores prácticas generan en una institución un clima de superación y, además, interiorizan los procedimientos más eficaces, transmitiendo una filosofía de actuación procedimental determinada.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 34.

¹⁰¹ Cfr. OBSERVATORIO INTERNACIONAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (OIDP). DIPUTACIÓN DE BARCELONA. FLOR DE MAIG, O.A. (Coord.): “Creación...” ob. cit., p. 4.

aspectos ecológicos considerados, y aquellos aspectos de protección de la diversidad cultural y social, considerados.

Todos estos indicadores contribuyen a lo que se ha denominado *como liderazgo social sólido* de las mejores prácticas, y que ha sido definido como “la capacidad de los promotores de una iniciativa de desarrollarla según los objetivos previstos mediante el fomento de la participación, la cohesión y la motivación de los actores implicados. Para ello el promotor de la iniciativa puede aplicar habilidades y estrategias de distinta índole: fomento del diálogo, procesos de negociación o acciones formativas”¹⁰².

Además de ello, las mejores prácticas pueden generar cierto *clima de colaboración* como resultado de su impacto en el entorno. De este modo, se fomenta la creación de redes de apoyo y colaboraciones que desemboca en una transformación de la propia práctica, de tal modo que mantenga una *capacidad integradora* y responda a criterios transdisciplinares, siendo su diseño y desarrollo posible desde diferentes ángulos y puntos de vista¹⁰³. De cierta manera, una visión cada vez más amplia de la efectividad de las mejores prácticas supondrá un paso más hacia su *transferibilidad* a otros contextos.

C. Sostenibilidad: pueden mantenerse en el tiempo y/o producir efectos duraderos. Se trata de una consecuencia del factor de eficiencia y durabilidad predicable de las mejores prácticas. En esta característica entran en juego *factores económicos*, como sostenibilidad de los recursos utilizados en la actividad, y también *factores de viabilidad*, entre los que se evaluarán la *perdurabilidad* del impacto de la concreta actuación y sus resultados. En general, el indicativo de una mejor práctica también puede medirse por la “permanencia en el tiempo”¹⁰⁴ de su *forma eficaz* y su *forma eficiente*. De este modo, sería una mejor práctica aquella que se mantiene más tiempo que el resto de procedimientos destinados a obtener los mismos resultados en su *forma óptima*. Según la GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS DE LA OIT esto podría significar, por ejemplo, la continuación de un proyecto o actividad después de la finalización de la financiación inicial, pero también podría referirse a la creación de nuevas actitudes y maneras de trabajar, que representan las consecuencias de una determinada práctica. Este criterio puede no ser aplicable para todos los tipos de mejores prácticas¹⁰⁵.

Respecto al primero de los elementos, el *factor económico*, entraría dentro de este criterio, como ya hemos mencionado, la *optimización de los recursos* de los que se nutre el procedimiento. Dentro de este indicador general, deberemos valorar los siguientes sub-criterios de selección¹⁰⁶:

¹⁰² *Ibidem*, p. 3.

¹⁰³ Vid. GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “El concepto...” ob. cit., p. 34.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 34.

¹⁰⁵ Vid. OIT: *Guías de DED. Buenas Prácticas. Identificación...* ob. cit., p. 2.

¹⁰⁶ Vid. OBSERVATORIO PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Guía metodológica...* ob. cit., p. 38 y 39.

1. *Medios y recursos utilizados*: éstos comprenden tanto los recursos humanos, económicos y materiales, como los sistemas de comunicación, utilizados por el órgano, organismo o unidad, para la puesta en marcha de la práctica o proyecto. Dentro de este apartado, tendremos que valorar los siguientes segmentos: recursos humanos empleados; recursos materiales empleados; recursos económicos utilizados; tecnología empleada; canales de información utilizados.
2. *Valoración de las posibilidades recursos-tiempo (factibilidad material de la mejor práctica)*. Con anterioridad, nos hemos referido a la factibilidad general de las mejores prácticas, como medición de las posibilidades de éxito generales. Ahora, nos referimos a la factibilidad material para llevar a la realidad un determinado proyecto que presenta una factibilidad general. De este modo, por factibilidad material se entiende la viabilidad de la práctica o experiencia desarrollada, tanto en términos de durabilidad (*tiempo*), como de utilización de recursos (*sostenibilidad*). Aquí pueden utilizarse los siguientes medidores: durabilidad de la práctica o experiencia; sostenibilidad de la utilización de los recursos y medios, de todo tipo, seleccionados, en el periodo de tiempo previsto.
3. *Proporcionalidad*: se hace referencia, con este sub-criterio, a la existencia de proporcionalidad de los medios y recursos utilizados respecto a los objetivos perseguidos con la implantación de la práctica o proyecto. Se tendrá en cuenta en este punto la adecuación de los medios y recursos empleados, respecto a los objetivos marcados.

Teniendo en cuenta el segundo de los factores expuestos, el de perdurabilidad de la experiencia, sería deseable que una mejor práctica produjera efectos perdurables en cada uno de los siguientes ámbitos¹⁰⁷:

1. *Marcos legislativos, normas, ordenanzas o estándares*: a pesar de no tener potestades legislativas, la institución pública del *Ombudsman* ejerce sus cometidos de control de la administración y protección de los derechos humanos mediante recomendaciones de reformas legislativas o de políticas públicas, siendo uno de los principales instrumentos del modelo iberoamericano de Defensoría para desarrollar las mencionadas funciones¹⁰⁸. La mayor parte de las instituciones defensoriales tienen también competencia para dictar, de oficio o a instancia de parte, cualquier tipo de resoluciones jurisdiccionales y administrativas previstas ordenamiento jurídico que pueden suponer un impacto más o menos duradero en su contexto¹⁰⁹. Además de estas recomen-

¹⁰⁷ Vid. HERNÁNDEZ AJA, A.: "Informe..." ob. cit.

¹⁰⁸ Vid. ESCOBAR ROCA, G.: "Las Defensorías del Pueblo y la protección de los Derechos Humanos", en GUEDÁN, M., y IRÁIZOZ, M. (Eds.): *Las Defensorías del Pueblo, un puente entre la ciudadanía y el Estado en América Latina*. CICODE, Trama Editorial, Madrid, 2006, p. 127.

¹⁰⁹ Vid. Art. 13 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica.

daciones, las Defensorías del Pueblo tienen capacidad reglamentaria entre sus atribuciones para ordenar sus procedimientos internos¹¹⁰. La perdurabilidad de estos reglamentos y normativas, así como su impacto permanente en el tiempo pueden ser criterios observables de mejores prácticas administrativas.

2. *Políticas sociales y estrategias sectoriales con posibilidad de aplicación en otras situaciones*: como parte de sus funciones de protección de los derechos humanos, las Defensorías establecen toda una serie de recomendaciones sobre políticas sociales y sectoriales.
3. *Marcos institucionales y procesos para la adopción de decisiones*: protocolos, estrategias marco y circulares de actuación que definan los organigramas de actuación pueden ser procesos que denoten la existencia de mejores prácticas. Su perdurabilidad y mantenimiento también puede servir como criterio para medir su eficacia.
4. *Sistemas de administración y gestión eficientes, transparentes y responsables*: en líneas generales, las mejores prácticas de una institución pública deben mantener la perdurabilidad de lo que se ha venido a denominar “buenas prácticas administrativas”. Según CONSTENLA, el concepto de buenas prácticas administrativas puede entenderse en dos sentidos: “por un lado –esto es elemental–, el del cumplimiento de las normas legales, por el otro el que se refiere a pautas que no son de naturaleza estrictamente jurídicas, pero que resultan de criterios éticos, circunstancias históricas y que varían, seguramente de un país a otro”¹¹¹. El mantenimiento de este doble sistema será un indicativo de la existencia de mejores prácticas administrativas.

El segundo de los factores, el de *viabilidad*, dependerá en gran medida de las alianzas y compromisos establecidos con otras instituciones y gobiernos¹¹², así como de la pertinencia de la mejor práctica en el contexto determinado.

¹¹⁰ Así, por ejemplo, en el art. 34 de la *Ley 24.284, de 1 de diciembre de 1993, de la Defensoría del Pueblo de Argentina*; el art. 11.16 de la *Ley N.º 1818, del Defensor del Pueblo de Bolivia de 22 de diciembre de 1997*; el art. 12.9 *Decreto N.º 183* por el que se aprueba la *Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador*; el art. 9.18 de la *Ley 24 de 15 de diciembre de 1992, por la cual se establecen la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo y se dictan otras disposiciones en desarrollo del artículo 283 de la Constitución Política de Colombia*; art. 8 del *Decreto N.º 153-95, por el que se aprueba la Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, de 24 de octubre de 1995*; el *Título II de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo de la República Bolivariana de Venezuela*; otorgan capacidad reglamentaria a las Defensorías para emitir reglamentos que regulen su organización y procedimientos internos. Al respecto, *Vid. IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: La eficacia... ob. cit., pp. 232 y 233*; quien ha señalado que “es práctica general que cada Defensoría dicte su propio Reglamento de organización y funcionamiento. En algunos casos interviene la aprobación del legislativo y en otros no”.

¹¹¹ *Cfr. CONSTENLA, C.R.: Teoría y Práctica del Defensor del Pueblo*. Reus, Madrid, 2010, p. 292.

¹¹² *Vid. OIT-IPEC: Buenas Prácticas... ob. cit., p. 12.*

El factor de sostenibilidad será uno de los indicadores más difícilmente cuantificables para nuestro trabajo, por cuanto la mayor parte de las instituciones defensoriales del ámbito iberoamericano son relativamente jóvenes. En este aspecto pueden valorarse aquellas prácticas exitosas que se aplicaran desde el comienzo de la actividad del *Ombudsman* en cada Estado miembro de la FIO y se hayan mantenido o, incluso, aquellas experiencias que más veces y por más tiempo han sido replicadas, en relación con el siguiente de los indicadores propuestos.

D. Replicabilidad-transferibilidad-exportabilidad-adaptabilidad: las mejores prácticas sirven como modelo para desarrollar políticas, iniciativas y actuaciones en otros lugares. Se trata, como ya advertíamos, de una consecuencia de la característica de *utilidad* de las mejores prácticas. El procedimiento operado ha creado ideas, productos, políticas, etc., que la pueden hacer exportables a otros contextos. De ahí la necesidad de proceder a las mejores prácticas para visualizar su valor y hacerlas replicables y transferibles¹¹³. Según expone el informe de la OIT sobre buenas prácticas y lecciones aprendidas, la *replicabilidad* de una práctica “trata de los recursos que se puedan movilizar para repetir una experiencia, con especial consideración de los factores relevantes que llevaron a su éxito, para realizar una adecuada adaptación a nuevas circunstancias propias de contextos y actores diferentes”¹¹⁴. Una mejor práctica será, como ya hemos tenido oportunidad de apuntar, transportable a otros contextos e instituciones similares. Las mejores prácticas son, por tanto, actuaciones con carácter imitable.

No obstante, parece más adecuado hablar en este aspecto de *transferibilidad* que de *replicabilidad*, por cuanto es necesario un proceso de adaptación en la implementación de las mejores prácticas a un determinado contexto diferente del de origen. Algunos organismos públicos que se han dedicado al estudio de las mejores prácticas institucionales hablan de “*Aplicabilidad de la práctica o experiencia*”. Según el informe metodológico sobre mejora de los servicios públicos de la JUNTA DE ANDALUCÍA, “por aplicabilidad de la práctica o experiencia se entiende, la capacidad de replicabilidad o reproducción de la práctica o experiencia, en otro contexto en el que puede ser acogida o aplicada. Las prácticas o experiencias no siempre se pueden transferir, porque cada una de ellas se desarrolla en un contexto concreto. Para ello es necesario, identificar aquellos aspectos o elementos que coincidan, tanto para los que la han promovido, como para los que la van a acoger. Dicho proceso es complejo y necesita de la colaboración y del intercambio de las dos partes”¹¹⁵. En este sentido, deberán valorarse algunos puntos importantes, tales como: el número de aspectos coincidentes o comunes con otras instituciones defensoriales; el número de aspectos o ele-

¹¹³ Vid. GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “El concepto...” ob. cit., p. 34.

¹¹⁴ Cfr. OIT-IPEC: *Buenas Prácticas...* ob. cit., p. 12.

¹¹⁵ Vid. OBSERVATORIO PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Guía metodológica...* ob. cit., p. 47.

mentos con posibilidad de reproducción en otros contextos organizacionales, por lo que será necesario un estudio de la normativa y estructura reglamentaria de las Defensorías; el grado de *flexibilidad* y *adaptabilidad* de los procesos de la práctica o experiencia; y el grado de disposición de cambio de los equipos de trabajo de la práctica o experiencia.

E. Multidimensionalidad-complejidad: según HERNÁNDEZ AJA, “los problemas (...) son complejos y no parece factible resolverlos desde una sola de sus dimensiones, cualquier acción con voluntad de éxito debe buscar la complejidad, lo que significa intentar solucionar más de un problema en una única acción. La única forma de garantizar esa multidimensionalidad es la colaboración entre entidades que no estén articuladas orgánicamente y que por tanto se vean obligadas a pactar criterios y a intercambiar información, ampliando la visión sectorial que tendrían si actuaran por separado”¹¹⁶. Para nuestro objeto de estudio, las dimensiones conceptual, política y pragmática serán especialmente importantes.

Como ha expresado ESCUDERO MUÑOZ, cualquier experiencia, y todavía más aquella que sea declarada como mejor práctica es una realidad constituida por muchos elementos (valores, concepciones y propósitos, modos de hacer y conocimientos explícitos e implícitos)¹¹⁷. Por lo tanto, podrán valorarse las mejores prácticas de una institución desde dos ópticas completamente diferentes:

1. *Óptica objetiva:* existirán mejores prácticas que puedan valorarse mediante parámetros puramente externos, como aquellas que impliquen, por ejemplo, una determinada técnica normativa, sistemas de organización propios, políticas públicas, etc.
2. *Óptica subjetiva:* el éxito de la práctica depende mayoritariamente de elementos subjetivos solo cuantificables observando la experiencia personal de aquellos que las llevan a cabo. De esta manera, podrán valorarse la experiencia, conocimientos y trabajo en equipo de aquellos que lideran la administración de una institución como indicadores de mejores prácticas.

Ambas perspectivas serán valoradas normalmente de manera conjunta, pues en la mayor parte de los casos, estarán presentes durante la identificación de una mejor práctica instituciones que dependerá tanto de razones técnicas como de personal ejecutor.

En cuanto a la *multidimensionalidad* de las mejores prácticas, tanto ALEXANDER como ESCUDERO MUÑOZ, seguidor del autor mencionado, ofrecen una serie de criterios o sub-indicadores de las distintas realidades a tener en cuenta a la hora de estudiar las mejores prácticas en el mundo de la pedagogía¹¹⁸. Aun-

¹¹⁶ Cfr. HERNÁNDEZ AJA, A.: “Informe...” ob. cit.

¹¹⁷ Vid. ESCUDERO MUÑOZ, J.M.: “Buenas prácticas...” ob. cit., pp. 115.

¹¹⁸ Vid. ALEXANDER, R.: *Policy and practice in primary education: local initiative, national agenda*. Routledge, London, 1997; siguiendo al autor citado, Vid. ESCUDERO MUÑOZ, J.M.: “Buenas prácticas...” ob. cit., pp. 115.

que su obra nos es útil en este aspecto, será necesario que las adaptemos el contexto de estos indicadores a nuestro propósito, por lo que será necesario tener en cuenta, al menos (aunque no exclusivamente) los siguientes elementos:

1. *Elemento Político*: ¿Quién propone la mejor práctica? ¿La propia Defensoría en solitario o en conjunto con otros grupos e instituciones? ¿Para qué se propone la mejor práctica? ¿Para quién?
2. *Elemento Ético-Conceptual*: ¿Qué concepción de la institución defensorial y qué filosofía de los derechos humanos subyace a la hora de proponer una determinada práctica? ¿En qué valores se está pensando? También llamado por algunos autores *fundamento ético*, se refiere principalmente al seguimiento de los principios de justicia y autonomía propias de las intervenciones adecuadas¹¹⁹. En el caso de las mejores prácticas institucionales de las Defensorías del Pueblo, será necesario valorar el componente de *responsabilidad* frente a los ciudadanos como garante de sus derechos. También debe valorarse que la práctica sea coherente con las necesidades, intereses y deseos de los ciudadanos, sea producto del consenso y está de acuerdo con los códigos de conducta social y profesional, así como con los convenios y normas fundamentales relativas a la protección de los derechos humanos. Este elemento será especialmente importante como criterio de valoración de las mejores prácticas en materia de transparencia de las instituciones públicas defensoriales.
3. *Elemento Técnico-Cognoscitivo*: ¿Se apoya el procedimiento en algún conocimiento particular o investigación jurídica? ¿Qué evidencias en la investigación la avalan? El elemento técnico presenta una exigencia fundamental: la cada vez mayor *especialización* de los procesos de defensa y protección de los derechos humanos llevados a cabo por las Defensorías del Pueblo, así como la necesaria *formación especializada* de su personal.

Aunque los anteriores indicadores pueden ser considerados de modo general a la hora de identificar las mejores prácticas dentro del ámbito institucional de las Defensorías, conviene recordar que no son las únicas. Precisamente, la pluralidad de criterios que pueden utilizarse para estudiar los procedimientos de cara a analizar su eficacia es una consecuencia de la importancia del contexto de cada institución y también de la complejidad y multidimensionalidad de las mejores prácticas. En el epígrafe V estableceremos algunos indicadores más concretos que deben tenerse en cuenta en los procedimientos de las instituciones de defensa de los derechos humanos de forma específica.

¹¹⁹ Vid. OIT-IPEC: *Buenas Prácticas...* ob. cit., p. 12.

III. CONCEPTO DE *BENCHMARKING* APLICADO A LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO IBEROAMERICANAS

Como ya se señalaba en la Introducción de este trabajo, la finalidad de nuestro estudio no es otra que la de establecer una comparación entre los procedimientos más eficaces y significativas de las Defensorías, es decir, aquellas que cumplen los criterios generales que hemos recogido *supra* para las mejores prácticas institucionales. También hemos expuesto, al tratar la definición del término, que el necesario *proceso comparativo* es parte intrínseca del concepto de las mejores prácticas. Es momento ahora para definir la herramienta que se utiliza a la hora de realizar un estudio y selección de las mejores prácticas en un determinado sector: el *Benchmarking*.

Además de ello, incluimos en este epígrafe toda una serie de directrices e indicadores para que las propias Defensorías realicen sus propios procesos de *benchmarking*, ya sea en el interior de su propia institución o en comparativa con el resto de organismos análogos.

La historia del *benchmarking* como lo conocemos hoy en día es relativamente reciente¹²⁰. Nace en EE.UU. hacia finales de los años sesenta del pasado siglo, poco después del establecimiento de que el concepto de “*buenas/mejores prácticas*” se pusiera de moda en el sector de la política empresarial, aunque sus antecedentes, según expone GONZÁLEZ RAMÍREZ, pueden encontrarse en la obra de TAYLOR sobre los métodos científicos de las organizaciones de trabajo¹²¹, de finales del s. XIX¹²². No obstante, fue la empresa XEROX la que popularizó el término a partir de 1980¹²³.

La expresión anglosajona *benchmarking* (que podría traducirse de modo literal al castellano como “*marcación de puntos de referencia*”¹²⁴) proviene de las denominadas *bench marks*. Así, expone ZAIRI, en los procesos de nivelación, las distintas alturas son identificadas por medio de puntos de referencia (*benchs*

¹²⁰ Vid. SPENDOLINI, MICHAEL J.: *The Benchmarking Book*. Amacon, New York, 1992, p. 3; existe una reciente reedición traducida al español: SPENDOLINI, MICHAEL J.: *Benchmarking*. Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2005.

¹²¹ Expuestos en su famosa obra *The principles of scientific management and shop management*, publicada en 1912, donde se exponía la fórmula del efectivo rendimiento del trabajo y el sistema del proceso de producción. Existe una edición actual en inglés: TAYLOR, FREDERICK W.: *The principles of scientific management and shop management*. Routledge/Thoemmes Press, London, 1993.

¹²² Vid. GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “El concepto...” ob. cit., p. 34.

¹²³ Vid. LONGMIRE, L.: *The Benchmarking Management Guide*. American Productivity & Quality Center. Productivity Press, Portland (Oregon), 1993, p. 4.

¹²⁴ Para el término *benchmarking* no existe consenso en los textos sobre sus posibles equivalencias, en función del aspecto del proceso o actividad que se quiera potenciar: estudio o evaluación comparativa, parámetro o punto de referencia, comparación de niveles de eficiencia, etc. Téngase en cuenta que, según el Diccionario Oxford Inglés-Español, *benchmark* (sobre la que se ha formado *benchmarking*, que supondría la “realización o proceso de *benchmark*”) equivale, en español, a cota, punto de referencia, parámetro, prueba o patrón de referencia. No obstante, hay que reconocer que es mayoritario el uso del extranjerismo crudo, sin traducir, en los textos en español; Vid. DEPARTAMENTO DE ESPAÑOL AL DÍA (RAE): consulta con fecha 21/12/2011.

marks) colocados en muchos lugares en todo el país. De este modo, *benchmark* como una palabra única ha tomado un significado propio, definiéndose como “marca topográfica que indica un punto en la línea de los niveles, un nivel o punto de referencia”. En palabras de LONGMIRE, las *benchmarks* son una medida de los logros y el rendimiento del mejor en una determinada área¹²⁵, mientras que para BROWN, M.M., y WEBB, R. pueden definirse como estándares o medidas que marcan “cuanto se puede mejorar”¹²⁶. Por otra parte, *benchmarking* se ha conceptualizado como el proceso para identificar los puntos álgidos o de referencia de una organización¹²⁷.

En el actual lenguaje empresarial, *benchmarking* suele traducirse como *Proceso de Evaluación Comparativa*. En nuestro idioma, el término *auditoria*¹²⁸ tendría muchas connotaciones análogas al concepto anglosajón de *benchmarking*. Se trata de un concepto “límitrofe”¹²⁹ con el de mejores prácticas. Del mismo modo que existen múltiples definiciones de mejores prácticas, también podemos encontrar diferentes aproximaciones al significado de *benchmarking*. Al respecto, algunos autores han propuesto métodos para delimitar el concepto genérico del término y adaptarlo a sus necesidades.

El que fuera fundador y director de *MJS ASSOCIATES*, una importante firma de desarrollo organizativo y consultoría de formación, MICHAEL J. SPENDOLINI, es el autor de las primeras obras que se encargaron del estudio y definición del concepto de *benchmarking*. En su primer título acerca de este concepto, SPENDOLINI enfatizaba una de las principales características del *benchmarking* como herramienta utilizada en estudios de competencia de mercado: su focalización en el *proceso* y no en el resultado. De este modo, indicaba el autor citado, el énfasis no se encontraba en lo *que* otras organizaciones producían, sino en *cómo* el producto o servicio era generado¹³⁰. Partiendo de esta base, SPENDOLINI desarrolló una definición del término *benchmarking* basándose en 49 definiciones diferentes establecidas por importantes compañías empresariales. En lugar de establecer un concepto restringido, desarrolló una definición abierta mediante lo que él denominó “*El Menú del Benchmarking*”. El *Menú* consistía en una serie de cuadros conceptuales que sintetizaban los principales términos utilizados en las 49 definiciones recabadas por el autor, y de los cuales podía seleccionarse una palabra o frase para crear una definición de *benchmarking*.

¹²⁵ Vid. LONGMIRE, L.: *The Benchmarking...* ob. cit., p. 4; literalmente en inglés: “*a benchmark is a best-in-class achievement*”.

¹²⁶ Vid. BROWN, M.M., y WEBB, R.: “*Benchmarking. Buenas prácticas...*” ob. cit., p. 34.

¹²⁷ Vid. ZAIRI, M., y LEONARD, P.: *Practical Benchmarking: the complete guide*. Chapman & Hall, London, 1994, p. 23.

¹²⁸ Sustantivo que proviene del verbo *auditar*, que significa literalmente “examinar la gestión económica de una entidad a fin de comprobar si se ajusta a lo establecido por ley o costumbre”; DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 22ª Ed., Voz: “auditar”.

¹²⁹ Cfr. GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “El concepto...” ob. cit., p. 34; DE PABLOS PONS, J., y GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “Políticas educativas e innovación...” ob. cit., p. 11.

¹³⁰ Vid. SPENDOLINI, MICHAEL J.: *The Benchmarking...* ob. cit., p. 4.

Entre los conceptos utilizados para describir esta expresión encontraríamos los siguientes términos¹³¹:

1. **Un Proceso:** el *benchmarking* supone una serie de acciones o fases orientadas a la consecución de un fin. En este sentido, destacan BROWN, M.M., y WEBB, R., que una de las principales características del *benchmarking* es que no utiliza soluciones prescritas por expertos¹³². También sería válida, en nuestra opinión, la terminología de “estudio”, entendiendo que el *benchmarking* es un trabajo empleado en conocer y comparar diferentes procesos que hemos identificado como mejores prácticas realizados en el seno de las instituciones escogidas.
2. *Sistemático / Estructurado / Analítico / Organizado:* el *benchmarking* no es cualquier proceso, pues exige cierto grado de formalidades y estructura. Se trata, por tanto, de un método formal para reunir información y procesarla para obtener la comparativa deseada.
3. *Continuo / Continuado / A largo plazo:* se trata de un proceso que se lleva a cabo en un periodo de tiempo a medio-largo plazo. El *benchmarking* nunca es un proceso corto o una actividad a corto plazo. El *benchmarking* se basa en la filosofía de la mejora continua¹³³: se trata de una herramienta de gestión del cambio¹³⁴. Por ello, el estudio de las mejores prácticas de las Defensorías nos será útil para diagnosticar la situación de sus procesos, identificar sus mejores prácticas, y proponer nuevas recomendaciones.
4. **Para:** *Evaluar / Diagnosticar / Entender / Medir / Comparar:* se trata de un proceso activo de investigación, indagación y consulta. Al analizar otras instituciones se hace una ineludible comparación con la propia, adoptando un *punto de vista externo*, una óptica diferente que hace percibir la organización “desde fuera”¹³⁵.
5. **Los/las:** *Prácticas comerciales / Productos / Servicios / Procesos de trabajo / Operaciones / Funciones:* se trata de un proceso que no se limita a una sola faceta de las actividades de la organización, pudiendo investigarse diferentes campos o dimensiones.

¹³¹ *Ibidem*, pp. 10 y ss.

¹³² Vid. BROWN, M.M., y WEBB, R.: “*Benchmarking*. Buenas prácticas...” ob. cit., p. 33; en el mismo sentido, siguiendo a los autores citados, Vid. GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “El concepto...” ob. cit., p. 34; DE PABLOS PONS, J., y GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “Políticas educativas e innovación...” ob. cit., p. 11.

¹³³ Vid. KARLÖF, B., y ÖSTBLOM, S.: *Benchmarking. A signpost to Excellence in Quality and Productivity*. John Wiley & Sons, New York, 1994, p. 24.

¹³⁴ Vid. LEIBFRIED, KATHLEEN, H.J., y MCNAIR, C.J.: *Benchmarking. A tool for continuous Improvement. The Coopers & Lybrand Performance Solutions Series*. Hapers Collins Publishers, London, 1994, p. 18; KARLÖF, B., y ÖSTBLOM, S.: *Benchmarking. A signpost...* ob. cit., pp. 14 y ss.

¹³⁵ Cfr. OBSERVATORIO PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Guía metodológica...* ob. cit., p. 7.

6. **De las:** *Organizaciones / Instituciones / Compañías*: el *benchmarking* no se limita a productos competitivos en el mercado industrial, determinadas empresas de servicios o prácticas empresariales. Será necesario definir qué tipo de organización va a ser el objeto del proceso de diagnóstico y comparación. Aunque, como hemos visto, el *benchmarking*, al igual que el concepto de mejores prácticas surge en el plano empresarial privado, también es posible su aplicación en el sector público. Este modelo ha sido exportado y adaptado a las administraciones públicas para satisfacer sus propias estrategias y objetivos¹³⁶ y, recientemente, se ha empezado a explorar como herramienta para mejorar los procesos de implementación de políticas públicas¹³⁷. Así, desde la práctica de algunos países y sus instituciones gubernamentales se han comenzado a desarrollar programas de *benchmarking* de gestión pública. Algunos ejemplos de obligada consulta son el *Public-Sector Benchmarking Knowledge Bank* (KBPS) que presenta un banco de casos de gestión pública con una síntesis de actividades y documentos de *benchmarking* realizadas en el sector público holandés¹³⁸; el *website Public sector Best Practice* de Irlanda del Norte, que proporciona abundantes estudios de casos con mejores prácticas de organizaciones del sector público¹³⁹; el programa desarrollado en Inglaterra desde el año 2000, denominado *Public Sector Benchmarking Service* (PSBS), que tiene como objetivo promover las mejores prácticas de gestión en el ámbito del sector público¹⁴⁰; o a escala supranacional la *European Benchmarking Network*¹⁴¹ (Red Europea de *Benchmarking*), que surge como una red de contactos entre los Estados de la Unión Europea (UE) y que busca proporcionar, en forma gratuita a los gestores públicos, información relevante en técnicas *benchmarking* y colaborar a identificar socios potenciales en esta temática. .
7. **Que son:** *Acreditadas / Reconocidas / Identificadas*: el proceso de *benchmarking* implica una investigación inicial que descubra las instituciones donde se observan las mejores prácticas.
8. **Como:** *Las mejores de su clase / De clase mundial / Representantes de las mejores prácticas*: las instituciones examinadas representan un elevado estado de reconocimiento en una determinada área. En este sentido, tal y como afirma CARPIZO, “es obvio que el *Ombudsman* es en el mundo

¹³⁶ Cfr. OBSERVATORIO PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Guía metodológica...* ob. cit., p. 7.

¹³⁷ Vid. GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “El concepto...” ob. cit., p. 34.

¹³⁸ Ver: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/goed-openbaar-bestuur, consultada el 20 de febrero de 2012.

¹³⁹ Ver: www.bestpracticeni.gov.uk/, consultada el 20 de febrero de 2012.

¹⁴⁰ Ver: www.benchmarking.gov.uk/, consultada el 20 de febrero de 2012.

¹⁴¹ Ver: <http://circa.europa.eu/irc/euradmin/eubenchmarking/info/data/en/ebsite/page1b.htm>, consultada el 20 de febrero de 2012.

una institución exitosa; por ello cada día más países la aceptan como suya. Baste contemplar lo acontecido en los países de América Latina y de la Europa del este en los últimos años. En pocas palabras: la figura del Ombudsman ha justificado su existencia”¹⁴².

9. **Con el propósito de:** *Hacer una comparación organizacional / Realizar mejoras organizacionales / Igualar o superar las mejores prácticas industriales / Desarrollar objetivos de productos o procesos / Establecer objetivos, prioridades o metas:* el propósito principal del proceso de *benchmarking* incluye alguna referencia a la comparación entre instituciones y una finalidad de cambio y mejora. Su principal función, aunque no la única, será la de **identificar las mejores prácticas**¹⁴³ de las Defensorías. Por ello, ROBERT C. CAMP definía el *benchmarking* como “la búsqueda de mejores prácticas que dará lugar a un rendimiento superior”¹⁴⁴.

El *benchmarking*, además, también se configura como un proceso de *aprendizaje interinstitucional*¹⁴⁵. Una de las principales características del *benchmarking* es que se configura como un “modelo que busca aprender de los otros identificando y mejorando procesos ya establecidos”¹⁴⁶ por otras instituciones. En este sentido, el sistema de *benchmarking* refleja los tres estadios fundamentales de cualquier proceso de asimilación: **identificación, aprendizaje y adaptación**¹⁴⁷ de experiencias.

Otro de los principales propósitos de iniciar un proceso de *benchmarking* es el de desarrollar nuevas mejores prácticas en las instituciones. Algunos autores, como ZAIRI, han destacado esta utilidad del *benchmarking* como “creador de una cultura de la innovación”¹⁴⁸. El estudio de las mejores prácticas entre los *Ombudsmen* puede derivar en la creación de nuevos procesos, como efecto de la adaptación de las experiencias de instituciones ajenas en un nuevo contexto.

Haciendo uso del *Menú* establecido anteriormente, una definición válida de *benchmarking* para nuestro propósito de estudio, la comparativa de mejores prácticas entre las Defensorías del Pueblo iberoamericanas, sería: *un proceso continuado, analítico y sistemático, para comparar los servicios y procesos de trabajo de las Defensorías del Pueblo identificadas en los ordenamientos jurídicos de los Estados*

¹⁴² Cfr. CARPISO, J.: *Derechos Humanos y Ombudsman*. Porrúa, México, 2003, p. 45.

¹⁴³ Vid. LEIBFRIED, KATHLEEN, H.J., y MCNAIR, C.J.: *Benchmarking. A tool...* ob. cit., p. 19.

¹⁴⁴ Cfr. CAMP, ROBERT C.: *Benchmarking: the search for industry best practices that lead to superior performance*. Quality Press, Quality Resources, Milwaukee, 1989, p. xi (existe una edición en francés, traducida por MARIE WAQUET, más actual: *Le benchmarking pour atteindre l'excellence et dépasser vos concurrents*. Les Éditions d'Organisation, Paris, 1993) ; en el mismo sentido, Vid. WATSON, GREGORY H.: *The benchmarking workbook. Adapting Best Practices for Performance Improvement*. Productivity, Portland (Oregon), 1992, p. 5.

¹⁴⁵ Vid. SPENDOLINI, MICHAEL J.: *The Benchmarking...* ob. cit., pp. 15 y 16; en un sentido similar, Vid. LEIBFRIED, KATHLEEN, H.J., y MCNAIR, C.J.: *Benchmarking. A tool...* ob. cit., p. 37.

¹⁴⁶ Cfr. OBSERVATORIO PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Guía metodológica...* ob. cit., p. 7.

¹⁴⁷ Vid. BROWN, M.M., y WEBB, R.: “*Benchmarking. Buenas prácticas...*” ob. cit., p. 3.

¹⁴⁸ Vid. ZAIRI, M.: *Benchmarking for Best Practice. Continuous learning through sustainable innovation*. Butterworth Heinemann. Oxford, 1996, p. 136.

miembros de la FIO, y representantes de las mejores prácticas en una determinada área de actuación, con el propósito de hacer una comparativa y realizar mejoras institucionales.

Dentro de los posibles procesos de *benchmarking* también nos encontraríamos con diferentes tipos. Según SPENDOLINI, existirían tres tipos de *benchmarking*: interno, competitivo y funcional¹⁴⁹. Para nuestro objeto de estudio descartaremos el competitivo, pues las Defensorías del Pueblo no pueden ser observadas desde un punto de vista mercantilista o empresarial, como ya advertíamos en el primer epígrafe de nuestro estudio. Por otra parte, aunque pudiéramos considerar como una misma organización a todas las Defensorías, basándonos en el hecho de que se trata de una institución pública creada con unos presupuestos comunes, no podemos dejar atrás el contexto determinado de cada Estado. Teniendo esto presente, el *benchmarking* interno podrá ser realizado por cada Defensoría de manera independiente, teniendo presente los puntos que mencionamos en este mismo epígrafe.

Como ya hemos indicado, una determinada Defensoría de un Estado puede ser muy diferente a otra de un país vecino. Por tanto, parece que la opción que debemos barajar es la de realizar un *benchmarking funcional o genérico*, esto es, aquél que implica la identificación de productos, servicios, y procesos de trabajo de instituciones que pueden o no mantener una relación de competencia entre sí. Además de ello, el tipo de *benchmarking* que debemos realizar es *externo*, es decir, significa que compararemos una institución con otras organizaciones idénticas o muy similares¹⁵⁰; y de *proceso*¹⁵¹, pues se centrará en el análisis del desempeño en los procesos clave, incluidos entre las mejores prácticas de las Defensorías, y se nutrirá de los estudios que llevan a cabo los equipos y trabajadores del área del proceso concreto. Este tipo de *benchmarking* funcional normalmente compara funciones específicas entre instituciones, teniendo en cuenta una selección de organizaciones análogas y algunos factores de contexto, tales como factores culturales o demográficos¹⁵². El principal objetivo de este proceso será el de identificar las mejores prácticas en cada tipo de institución que mantiene una reputación de excelencia en un área específica¹⁵³. Pre-

¹⁴⁹ Vid. SPENDOLINI, MICHAEL J.: *The Benchmarking...* ob. cit., p. 17; en el mismo sentido, Vid. LONGMIRE, L.: *The Benchmarking Management...* ob. cit., pp. 5 y 6; ZAIRI, M., y LEONARD, P.: *Practical Benchmarking...* ob. cit., pp. 47 y ss.

¹⁵⁰ Vid. KARLÓF, B., y ÖSTBLOM, S.: *Benchmarking. A signpost...* ob. cit., p. 57.

¹⁵¹ Vid. WATSON, GREGORY H.: *The benchmarking workbook...* ob. cit., p. 10; BROWN, M.M., y WEBB, R.: "Benchmarking. Buenas prácticas..." ob. cit., p. 34.

¹⁵² Vid. ZAIRI, M., y LEONARD, P.: *Practical Benchmarking...* ob. cit., p. 48.

¹⁵³ Vid. SPENDOLINI, MICHAEL J.: *The Benchmarking...* ob. cit., pp. 20 y 21; además de este objetivo principal, el autor atribuye a esta modalidad de *benchmarking* otras ventajas adicionales, como son: el alto potencial para descubrir prácticas innovadoras; transferibilidad de las prácticas entre organizaciones; desarrollo de redes de profesionales; acceso a bases de datos importantes; y, por último, resultados estimulantes para la actividad de las instituciones. Por otra parte, como principales desventajas de esta clase de *benchmarking*, el autor menciona: la dificultad para transferir prácticas entre diferentes contextos; parte de la información no podrá ser transferible; necesidad de una gran cantidad de tiempo requerido para realizarlo (p. 17 de la misma obra citada).

cisamente, este tipo de *benchmarking* se ajusta a nuestro objetivo, ya que nos permite encuadrar el estudio dentro de la cultura de los derechos humanos propugnada por una institución pública como el *Ombudsman* y, además, tiene en cuenta el factor cultural y geográfico del ámbito iberoamericano.

Para una institución como el *Ombudsman*, la realización de procesos de *benchmarking* interno y funcional plantea toda una serie de problemas. En muchas ocasiones, es difícil replicar los procesos exitosos en otras áreas de la propia Defensoría; asimismo, no siempre existen compatibilidades e identificación entre los equipos de especialistas de unas Defensorías a otras. Llevar a cabo reuniones periódicas de todos los agentes de investigación que trabajan en las instituciones de defensa de los derechos humanos, para identificar los temas de referencia (objeto del *benchmarking*) que se discutirán, normalmente es costoso. En definitiva, tal y como se expone en el INFORME ANUAL DEL COMMONWEALTH OMBUDSMAN correspondiente al año 2003/2004, “el *benchmarking* es un problema común para todos los Defensores del Pueblo”¹⁵⁴, lo que puede repercutir en una mala identificación del rendimiento y mejores prácticas de la institución.

Para ayudar a solventar la mencionada problemática, hemos seleccionado algunos pasos fundamentales para realizar un estudio de *benchmarking* en el marco de las Defensorías del Pueblo. Debe tenerse en cuenta que los criterios aquí establecidos son un marco genérico –que nosotros hemos utilizado para la confección de este trabajo– y cada Defensoría deberá adaptarlos a su propio contexto.

De este modo, siguiendo con la teoría introducida por SPENDOLINI, todo proceso de *benchmarking* tendría cinco pasos genéricos indispensables correspondientes a un modelo circular¹⁵⁵:

1. *Determinar los sujetos y el objeto del proceso*: el primer paso es identificar los usuarios de la información que va a manejarse en el *benchmarking* y definir los sujetos específicos que van a ser objeto del proceso comparativo. En definitiva, conocer el *qué* y el *quien* del estudio. Como ya hemos establecido desde la introducción, nuestro objeto de estudio es la institución pública del *Ombudsman* iberoamericano, por lo que nuestra “comunidad de prácticas” incluirá a todas las Defensorías del Pueblo de los Estados miembros de la FIO. A su vez, en nuestra investigación se da cierta coincidencia entre el sujeto y el objeto del proceso de *benchmarking*, pues aunque no podemos negar que existe un cierto interés académico en nuestro estudio (desde el ámbito universitario en el que se desenvuelve el PRADPI), lo cierto es nuestra pretensión realizar una comparativa de las mejores prácticas de las Defensorías para las propias Defensorías. Al respecto, explica ZAIRI, “los vínculos entre el proceso y la gente necesitan ser plenamente comprendidos. Los procesos de trabajo conducen a los resultados. Sin

¹⁵⁴ Vid. *The online Commonwealth Ombudsman Annual Report 2003–04*, disponible online en: <http://www.ombudsman.gov.au/pages/publications-and-media/reports/annual/ar2003-04/download.html>, consultada el 20 de febrero de 2012.

¹⁵⁵ Vid. SPENDOLINI, MICHAEL J.: *The Benchmarking...* ob. cit., pp. 48 y ss.

embargo, las personas que trabajan en esos procesos agregan un valor añadido con su contribución a la productividad del proceso”¹⁵⁶. Además de ello, tampoco podemos olvidar que el fin último de las Defensorías es la atención al ciudadano y la protección de los derechos humanos, por tanto, una conexión importante, tanto para el propio significado de la institución, como para nuestro estudio será contemplar, como uno de los sujetos interesados en el *benchmarking* de las Defensorías, al propio ciudadano.

2. *Configurar un equipo para la realización del proceso*: la mayor parte de los esfuerzos de investigación de *benchmarking* son realizados por equipos. En nuestro caso, el equipo investigador del PRADPI es el encargado de realizar las consultas y análisis de la información. Se trata de un equipo investigador especializado, conformado por juristas titulados y vinculados directamente con el trabajo de las Defensorías. Se da, por tanto, una confluencia de los conocimientos teóricos necesarios y el conocimiento interno de la institución en el equipo que ha colaborado en la investigación.

3. *Identificar “compañeros” para el proceso*: determinar y definir los recursos para obtener la información. Entre ellos, como es el caso de este estudio, pueden incluirse trabajadores de las instituciones objeto de estudio. Por otra parte, en este punto será necesario identificar las mejores prácticas en las instituciones estudiadas¹⁵⁷. En este sentido, tal y como exponen LEIBFRIED y MCNAIR, durante el proceso de evaluación comparativa, a medida que estas mejores prácticas se identifican, crean el impulso para el cambio y la mejora continua de la institución estudiada¹⁵⁸. Además de ello, el *benchmarking* puede identificar lo que se denomina “*best-in-class organization*”, es decir, la institución que presenta unas determinadas mejores prácticas, que la convierten en la más aventajada de su clase en esa área de trabajo o sector de servicio. La segunda parte de nuestro trabajo abordará esta cuestión de forma específica.

4. *Recolectar y analizar la información*: en esta parte del proceso deben seleccionarse los métodos específicos para recolectar la información. Además de la necesaria labor de investigación de libros y artículos doctrinales, recomendaciones de organismos internacionales y asociaciones de *Ombudsman*, informes defensoriales, etc., citados en este trabajo, también se ha realizado una labor de recolección de información mediante cuestionarios, elaborados siguiendo los criterios e indicadores expuestos en anteriores epígrafes para identificar las mejores prácticas de las Defensorías. Tal y como apuntan BROWN y WEBB, el *benchmarking* “no solo es leer artículos, estudios de casos, o extractos de buenas prácticas. (...) El *benchmarking* es aprender mediante participación”¹⁵⁹. Este modo de proceder se corresponde con las recomendaciones propuestas por algunos autores que se han ocupado de investigar los procesos de *benchmar-*

¹⁵⁶ Cfr. ZAIRI, M., y LEONARD, P.: *Practical Benchmarking...* ob. cit., p. 32.

¹⁵⁷ Vid. SPENDOLINI, MICHAEL J.: *The Benchmarking...* ob. cit., pp. 110 y 111.

¹⁵⁸ Vid. LEIBFRIED, KATHLEEN, H.J., y MCNAIR, C.J.: *Benchmarking. A tool...* ob. cit., p. 203.

¹⁵⁹ Cfr. BROWN, M.M., y WEBB, R.: “*Benchmarking. Buenas prácticas...*” ob. cit., p. 36.

king¹⁶⁰. Así, por ejemplo, los ya citados LEIBFRIED y MCNAIR, establecen que para el análisis e interpretación de la información el proceso deberá implicar tres pasos fundamentales¹⁶¹:

- A. *Identificación de los temas centrales*¹⁶².
- B. *Recolección de datos de referencia internos* (fundamentalmente, los informes de las propias Defensorías y los cuestionarios remitidos a las instituciones).
- C. *Recolección de datos de información externos* (doctrina y literatura sobre las competencias y labores de las Defensorías y los resultados empíricos de sus procedimientos).

Por otra parte, WATSON establece las claves para el desarrollo de un buen cuestionario de *benchmarking* que pretende identificar las mejores prácticas¹⁶³, que pasamos a exponer por su interés práctico:

1. Definición del problema	Algunas de las preguntas del cuestionario irán destinadas a identificar los principales problemas que existían en el sistema con anterior a la adopción del proceso exitoso o las mejores prácticas.
2. Proceso de medición	Algunas de las preguntas irán destinadas a establecer los sistemas y criterios de evaluación que se utilizan para medir su calidad.
3. Problemas del proceso	Se deben incluir cuestiones que incidan en la problemática que presentan ciertos procedimientos en la actualidad.
4. Mejoras en los procesos	Es necesario abordar la cuestión de los avances y ventajas que han supuesto la adopción de determinados procedimientos (mejores prácticas) en el sistema.
5. Facilitadores de los procesos	El cuestionario debe intentar identificar los factores positivos, innovaciones e inserciones que han contribuido a la mejora de un determinado proceso. Se deberán identificar, mediante las preguntas del cuestionario, aquellos sistemas, métodos, documentos, reglamentos, formación o técnicas que han facilitado la adopción de las mejores prácticas en la institución.

¹⁶⁰ Vid. ZAIRI, M., y LEONARD, P.: *Practical Benchmarking...* ob. cit., p. 71; quienes identifican varios medios para obtener la recolección de datos: internos, de dominio público, entrevistas personales, etc.; en un similar sentido, KARLÖF y ÖSTBLOM se refieren a la figura del cuestionario en particular, como herramienta para recabar información en los procesos de *benchmarking*. Al respecto, los autores indican que “hay varias ventajas en iniciar el proceso de recopilación de información mediante la elaboración de cuestionarios bien organizados. En primer lugar, que ofrecen un marco automático de toda la documentación que va a tener que recopilar, clasificar y organizar. En segundo lugar, este paso ofrece una espléndida oportunidad para obtener el estudio de referencia aceptado por los responsables de la institución mediante su participación en la tarea de especificar qué información debe ser obtenida”; Vid. KARLÖF, B., y ÖSTBLOM, S.: *Benchmarking. A signpost...* ob. cit., p. 129.

¹⁶¹ Vid. LEIBFRIED, KATHLEEN, H.J., y MCNAIR, C.J.: *Benchmarking. A tool...* ob. cit., p. 45.

¹⁶² Véase el epígrafe I.4 y el Capítulo II de este trabajo.

¹⁶³ Vid. WATSON, GREGORY H.: *The benchmarking workbook...* ob. cit., p. 66.

En lo relativo a la formulación de las preguntas, LONGMIRE establece la posibilidad de utilizar diferentes tipologías de interrogantes, entre las que enuncia¹⁶⁴:

- A. *De composición abierta*: puede haber más de una posible respuesta.
- B. *De composición cerrada* o preguntas con un rango o escala ya determinada o con unas opciones de respuesta forzada.
- C. *De composición cerrada* con respuestas obligadas múltiples, sin *ranking* de opciones de respuesta.
- D. *Parcialmente cerradas*: las respuestas no tienen un rango obligatorio y tienen una línea en blanco para “otros”.

Posteriormente, una vez que ya se ha recogido toda la información, ésta será analizada de acuerdo con los objetivos marcados por los sujetos que llevan a cabo la investigación. En este sentido, hemos realizado una labor comparativa entre las diferentes instituciones, extrayendo las analogías y diferencias entre ellas. El siguiente paso será formular algunas recomendaciones de acción.

5. *Plantear vías de acción*: presentación de recomendaciones y posibles vías de mejora y actuación como resultado del análisis de toda la información. Hemos incluido estas recomendaciones en las conclusiones de nuestro estudio.

Por último, debe destacarse que el *benchmarking* es un procedimiento que no solamente permite realizar una comparativa cuantitativa de los resultados de las mejores prácticas, sino que también que se focaliza en los datos cualitativos de las mismas¹⁶⁵. Tanto las mejores prácticas, como el *benchmarking*, se encuentran intrínsecamente unidas al concepto de *cultura de la calidad*¹⁶⁶. De este modo, será posible determinar el grado de calidad de los procesos realizados por las Defensorías y establecer pautas de mejora, en forma de recomendaciones, que podrán ser utilizados por otras instituciones análogas.

IV. LA DEFENSORÍAS DEL PUEBLO COMO COMUNIDAD DE PRÁCTICAS: UN CONTEXTO PARA LAS MEJORES PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS

El primer paso para el desarrollo de todo estudio sobre las mejores prácticas de una institución es, como ya hemos establecido en el anterior epígrafe, conocer su naturaleza. Antes de iniciar un estudio de las diferentes áreas e indicadores que pueden ser sometidos a un proceso de *benchmarking*, será necesario exponer, siquiera someramente, el objeto y límites del trabajo de las Defensorías.

A. Breves notas sobre la naturaleza del *Ombudsman* iberoamericano

Como es bien conocido, la institución del *Ombudsman* surge de la necesidad de vigilar la actividad de los funcionarios y la Administración en general.

¹⁶⁴ Vid. LONGMIRE, L.: *The Benchmarking Management...* ob. cit., p. 47.

¹⁶⁵ Vid. LEIBFRIED, KATHLEEN, H.J., y MCNAIR, C.J.: *Benchmarking. A tool...* ob. cit., pp. 163 y ss.; al respecto, también, Vid. ZAIRI, M.: *Benchmarking for Best Practice...* ob. cit., pp. 109 y ss.

¹⁶⁶ Vid. DE PABLOS PONS, J., y GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “Políticas educativas...” ob. cit., p. 9.

La institución puede dar cumplimiento a este objetivo principal mediante una serie de intervenciones, motivadas por iniciativa propia¹⁶⁷. En este sentido, “no cabe duda que el Defensor del Pueblo debe ser considerado fundamentalmente como una institución al servicio del ciudadano y no como un instrumento de las Cortes Generales, es decir, como un garante de la seguridad jurídica de los ciudadanos en el marco del Estado social y democrático de Derecho”¹⁶⁸.

Por estas razones, una de las principales características de la figura del Defensor del Pueblo es, sin lugar a dudas, su vinculación a los sistemas políticos democráticos¹⁶⁹. El *Ombudsman* es una institución profundamente democrática¹⁷⁰ y, además, a su vez “supone un elemento insustituible de gobernabilidad democrática”¹⁷¹ como garante del Estado de Derecho. Tal cuestión ha sido especialmente importante en América Latina, hasta el punto de que, como ha expuesto IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, “para comprender el alcance y significado de la instauración en la región de una figura con las características de las Defensorías del Pueblo es preciso entender a trazos generales el contexto político y social latinoamericano de las últimas décadas, y su significado en términos de derechos humanos y democracia”¹⁷². En este sentido, a la hora de estudiar las mejores prácticas de la Institución deberemos hacerlo desde la óptica y el contexto de la incidencia de esta institución en el proceso de democratización de América Latina e Iberoamérica¹⁷³.

Al respecto, ESCOBAR ROCA ha sintetizado las características comunes de las Defensorías de Iberoamérica, entre las que podemos mencionar¹⁷⁴:

¹⁶⁷ Vid. FAIRÉN GUILLÉN, V.: *El Defensor del Pueblo—Ombudsman—. Tomo I, Parte General*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982, p. 45.

¹⁶⁸ Cfr. GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, A.: *El Defensor del Pueblo (comentarios en torno a una proposición de Ley orgánica)*. Civitas, Madrid, 1979, p. 85.

¹⁶⁹ Vid. CARPIZO, J.: *Derechos Humanos...* ob. cit., p. 47; quien ha expresado tal vinculación con las rotundas palabras “el *Ombudsman* sólo puede existir en donde hay democracia. (...) En una palabra, para el éxito del *Ombudsman* es indispensable la colaboración de las autoridades y su compromiso con el régimen democrático”. También, en este sentido, Vid. IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: *La eficacia...* ob. cit., p. 81.

¹⁷⁰ Vid. FAIRÉN GUILLÉN, V.: *El Defensor del Pueblo...* I, ob. cit., p. 76.

¹⁷¹ Cfr. CARRILLO, F.: “El papel de las Defensorías del Pueblo como organismos de control en el Estado de Derecho”, en GUEDÁN, M., y IRÁIZOZ, M. (Eds.): *Las Defensorías del Pueblo, un puente entre la ciudadanía y el Estado en América Latina*. CICODE, Trama Editorial, Madrid, 2006, p. 106.

¹⁷² Vid. IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: *La eficacia...* ob. cit., p. 84.

¹⁷³ Al respecto, un buen resumen de la cuestión puede consultarse en ZOBATTO, D.: “Radiografía de la Democracia en América Latina”, en GUEDÁN, M., y IRÁIZOZ, M. (Eds.): *Las Defensorías del Pueblo, un puente entre la ciudadanía y el Estado en América Latina*. CICODE, Trama Editorial, Madrid, 2006, p. 83.

¹⁷⁴ Vid. ESCOBAR ROCA, G.: “Las Defensorías del Pueblo y la protección...” ob. cit., pp. 123 y ss.; sobre esta cuestión, también puede acudir a los estándares incluidos en el estatuto del *Instituto Internacional del Ombudsman* (IOI), publicados online en castellano en: <http://www.theioi.org/es/el-i-i-o/estatutos>, consultada el 20 de febrero de 2012, y recogidos por CONSTENLA, como parte de las características comunes de todo Defensor del Pueblo; Vid. CONSTENLA, C.R.: *Teoría y Práctica...* ob. cit., pp. 255 y ss.

1. Unipersonalidad del órgano y su elección parlamentaria.
2. Independencia del Parlamento tras la elección, así como de cualesquiera organismos públicos o privados.
3. Su principal función en el ámbito iberoamericano es la protección de los derechos humanos¹⁷⁵.

El mismo autor realiza una síntesis de los instrumentos utilizados para llevar a cabo los fines de control de la Administración y protección de los derechos humanos, a la vista de la práctica de las Defensorías iberoamericanas, como sigue¹⁷⁶:

- a) Seguimiento de las Administraciones públicas en casos concretos.
- b) Recomendaciones de reformas normativas o de políticas públicas.
- c) Información, general o particular, sobre el alcance de los derechos de los ciudadanos y, en su caso, remisión de las quejas relativas a los mismos a las instancias competentes.
- d) Presentación de recursos en sede judicial.
- e) Participación en órganos, públicos o semipúblicos, consultivos o ejecutivos, relacionados con los derechos humanos.
- f) Animación de debates y campañas de capacitación, sensibilización, información y promoción de los derechos humanos.
- g) Transacción y mediación¹⁷⁷ en conflictos relacionados con los derechos humanos.

A su vez, desde una perspectiva práctica, la institución del Defensor del Pueblo ejerce sus funciones en diferentes áreas donde se focalizan las demandas sociales. Siguiendo la clasificación propuesta por CORCHETE MARTÍN, los sectores más relevantes de intervención del *Ombudsman* serían los siguientes¹⁷⁸: área de Seguridad Social y acción social (*v. gr.*, pensiones); área de consumo (*v. gr.*, sanidad); área de medio ambiente (*v. gr.*, espacios naturales); área de obras públicas y vivienda (*v. gr.*, desahucios); a los que también podría añadirse: área de cultura y educación (*v. gr.*, pueblos indígenas, patrimonio cultural); área penitenciaria (*v. gr.*, derechos de los penados y presos); etc. Además de estos sectores de incidencia, la autora realiza una enumeración de los sectores de ins-

¹⁷⁵ Al respecto, también *Vid.* CARPIZO, J.: *Derechos humanos...* ob. cit., p. 65.

¹⁷⁶ *Vid.* ESCOBAR ROCA, G.: "Del Derecho del débil a la fuerza de los derechos", en ESCOBAR ROCA, G. (Coord.): *El Ombudsman en el sistema internacional de derechos humanos: contribuciones al debate*. Dykinson, Madrid, 2008, pp. 27 y 28. Sobre las competencias institucionales del Defensor del Pueblo, también *Vid.* CONSTENLA, C.R.: *Teoría y Práctica...* ob. cit., pp. 280 y 281.

¹⁷⁷ En un trabajo posterior, ESCOBAR ROCA hace hincapié en esta idea, afirmando que "en materia de derechos humanos las Defensorías resultan ser, en la práctica, las verdaderas mediadoras entre la sociedad y el Estado, papel que debería corresponder también (y quizás ante todo) a los partidos políticos pero que con frecuencia éstos no realizan o lo hacen de manera insuficiente"; *Cfr.* ESCOBAR ROCA, G.: "Introducción", en ESCOBAR ROCA, G. (Dir.): *Defensorías del Pueblo en Iberoamérica*. Thompson-Aranzadi, Pamplona, 2008, p. 23.

¹⁷⁸ *Vid.* CORCHETE MARTÍN, M.J.: *El Defensor del Pueblo...* ob. cit., p. 160 y ss.

pección más importantes para las Defensorías, que comprenden las siguientes áreas¹⁷⁹: los menores de edad; la tercera edad; los enfermos mentales; a los que podríamos sumar otros colectivos como: las mujeres; los inmigrantes; las personas con discapacidad, etc.

Tales competencias llevan aparejadas una serie de instrumentos de actuación para la consecución de los objetivos de la Defensoría. Serán los mencionados procedimientos de actuación, enmarcados en estas competencias, los que, a grandes rasgos, compondrán nuestro objeto de estudio comparativo de las mejores prácticas. Ahí radica la importancia de su comprensión y delimitación inicial.

De lo anteriormente expuesto, cabe deducir que una de las características fundamentales de la institución, que se deriva de su lucha contra la “mala administración”¹⁸⁰, es su atención, no solo a los derechos fundamentales de los ciudadanos que hayan sido vulnerados por la actuación de la misma, sino velar por el respeto y cumplimiento de los derechos humanos. En este sentido, como expresara JUAN E. MÉNDEZ, durante su etapa como Director Ejecutivo del Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos (IIDH), “las Defensorías del Pueblo, Procuradurías, Comisionados y Comisiones Nacionales de Derechos Humanos de América Latina constituyen hoy uno de los principales agentes de defensa de los derechos humanos”. De este modo, poco a poco en todo el ámbito iberoamericano, se ha ido consolidando la figura del *Ombudsman* “como controladores de la función administrativa y protectores de derechos humanos”¹⁸¹. En realidad, tal y como expone ESCOBAR ROCA, entre los criterios básicos de legitimidad de los sistemas políticos de los Estados iberoamericanos “el de los derechos humanos es más importante”¹⁸², entendido en un sentido sociológico o empírico.

Ambas características, proceso de legitimación democrática y protección de los derechos humanos, se unen a la figura del *Ombudsman* iberoamericano¹⁸³ para conformar el marco de trabajo de un buen estudio de *benchmarking* de esta institución de defensa de los derechos humanos de los países miembros de la FIO. Es de vital importancia entender este ámbito, pues, como ha expresado algún autor, con acertado criterio, “el conocimiento y las experiencias sobre bue-

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 166 y ss.

¹⁸⁰ Vid. SÖDERMAN, J.: “El Defensor del Pueblo Europeo como garante en el sistema comunitario de defensa de los derechos ciudadanos”, en GUEDÁN MENÉNDEZ, M. (Dir.): *El fortalecimiento del Ombudsman iberoamericano*. CICODE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 1999, pp. 18 y 19; también, sobre esta cuestión, Vid. CARBALLO MARTÍNEZ, G.: *La mediación administrativa y el Defensor del Pueblo*. Thompson-Aranzadi, Defensor del Pueblo, Pamplona, 2008, p. 227.

¹⁸¹ Cfr. MÉNDEZ, JUAN E.: “Presentación de la Serie. Anexo - Tomo VIII”, en AGUILAR, I. (Coord.): *Estudios Básicos de Derechos Humanos VIII: El Ombudsman y la protección de los Derechos Humanos en América Latina*. IIDH – FIO, San José, 1997, p. 9.

¹⁸² Cfr. ESCOBAR ROCA, G.: “Las Defensorías del Pueblo y la protección...” ob. cit., p. 121.

¹⁸³ Nos remitimos a las palabras de CARPIZO, quien ha expuesto que “se puede afirmar que democracia, Derechos Humanos y *Ombudsman* son conceptos que se implican entre sí”; Vid. CARPIZO, J.: *Derechos humanos...* ob. cit., p. 66.

nas prácticas no surgen tan sólo de la aplicación de lógicas racionales. También están vinculadas, son la expresión y pueden ser utilizadas bien o mal por las políticas y el poder. O, dicho de otro modo, la identificación, codificación y utilización de buenas prácticas en cualquier ámbito (...) comporta procesos sociopolíticos que intervienen en su construcción y uso”¹⁸⁴. En este sentido, el concepto de mejores prácticas aplicado a las políticas públicas surge en un marco democrático. Al respecto, como exponen DE PABLOS PONS y GONZÁLEZ RAMÍREZ, “características asociadas a la evolución de los sistemas políticos actuales como son la apertura democrática, el control del gasto público, la competitividad económica y la descentralización junto con la masificación y atención a la diversidad”¹⁸⁵ han supuesto un ambiente propicio para el estudio comparativo de las instituciones públicas mediante el uso del *benchmarking*, en principio, solamente utilizado en las empresas privadas.

Pero, además, al tratarse el *Ombudsman* de una institución democrática y de control de la Administración, se impone una especial perspectiva en el tratamiento de las mejores prácticas. Al respecto, en el documento para la creación de una ficha de mejores prácticas de la OIDP, se expone la siguiente relación: “hablamos de buenas prácticas relativas a la participación ciudadana y a la democracia participativa, nos estamos enfrentando a un reto de muy difícil resolución, debido a la insuficiencia de la reflexión y a la elaboración a nivel general sobre estas temáticas.

Por otro lado, parece evidente que la detección, análisis y transferencia de mejores prácticas constituye una herramienta importante para la gestión pública local y para el avance de las políticas de implementación de la democracia participativa. En la fase de globalización, integración mundial y desaparición de fronteras económicas en la que estamos inmersos, surge con fuerza la tendencia a impulsar y fortalecer el mundo local como mecanismo social de defensa del entorno inmediato y de garantía de la lucha por la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía.

La revalorización de lo local viene determinada, en gran manera, por su asunción como espacio privilegiado para la definición de nuevas formas de convivencia, de organización colectiva y social, de compromiso con la ciudadanía, de refuerzo de la democracia, de participación política plena y de realización de los deseos y logros del bienestar colectivo. En este contexto, el poder disponer de un catálogo de reglas que nos ayude a determinar qué es lo que podemos considerar mejores prácticas en participación ciudadana, supondrá, sin

¹⁸⁴ Vid. ESCUDERO MUÑOZ, J.M.: “Buenas prácticas...” ob. cit., p. 113; una idea que surge de ADAMS, P.: “Considering best practices: the social construction of teacher activity and pupil learning as performance”, en *Cambridge Journal of Education*, III, N°. 38, 2008, pp. 375-392 (existe una publicación online del artículo en: <http://conference.nie.edu.sg/2007/paper/papers/CUL468.pdf>, consultada el 21/11/2011).

¹⁸⁵ Vid. DE PABLOS PONS, J., y GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “Políticas educativas e innovación...” ob. cit., p. 9.

duda, un instrumento imprescindible para elaborar, implementar, contrastar y evaluar políticas”¹⁸⁶.

B. Límites a sus competencias

Debemos tener en cuenta que para que puedan ser observadas unas prácticas adecuadas a los objetivos de un organismo como el *Ombudsman*, lo primero es afianzar la institución y delimitar sus objetivos a cumplir. Por ello, un presupuesto previo para la existencia de mejores prácticas debería ser la viabilidad y estabilidad de la institución en el contexto político-constitucional de los distintos países. El siguiente paso sería, necesariamente, establecer una adecuada delimitación de las competencias¹⁸⁷ de la Defensoría de cara a establecer unos objetivos de referencia.

En principio, la institución del *Ombudsman* ve limitada su capacidad de impacto debido a que sus resoluciones no vinculan a los organismos públicos. Las resoluciones del *Ombudsman* tienen naturaleza de advertencias, recordatorios o recomendaciones¹⁸⁸, sin carácter autoritario. De este modo, el control ejercido por el *Ombudsman* es un “control extrajudicial” diferente del control administrativo o judicial¹⁸⁹. En consecuencia, tal y como han expuesto algunos autores, el Defensor del Pueblo es “una magistratura de conciencia, de opinión, de influencia”¹⁹⁰, mientras que otros se refieren al mismo como una institución de acción y persuasión¹⁹¹. Por estas razones, según expone ESCOBAR ROCA, quizás sea más correcto hablar de rendición de cuentas¹⁹² en lugar de utilizar la expresión “control”. Este hecho, a pesar de haber generado algunas críticas entre la doctrina, es una de las principales diferencias entre la figura del *Ombudsman* y los tribunales jurisdiccionales, otorgándole a la institución defensorial, por el contrario, cierta flexibilidad, rapidez y sencillez¹⁹³.

Sin embargo, a pesar de esta limitación, las Defensorías mantienen un alto grado de impacto en la comunidad social¹⁹⁴. Ahí radica su autoridad y su capacidad de imposición. Su labor de defensa de los derechos humanos incide en el

¹⁸⁶ Cfr. OBSERVATORIO INTERNACIONAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (OIDP). DIPUTACIÓN DE BARCELONA. FLOR DE MAIG, O.A. (Coord.): “Creación...” ob. cit., p. 2.

¹⁸⁷ Ya advertía de la importancia de este hecho GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, A.: *El Defensor del Pueblo...* ob. cit., p. 10.

¹⁸⁸ Vid. FAIRÉN GUILLÉN, V.: *El Defensor del Pueblo...* I, ob. cit., p. 46.

¹⁸⁹ Vid. CORCHETE MARTÍN, M.J.: *El Defensor del Pueblo...* ob. cit., p. 92.

¹⁹⁰ Cfr. CONSTENLA, C.R.: *Teoría y Práctica...* ob. cit., p. 266.

¹⁹¹ Así, por todos, Vid. CORCHETE MARTÍN, M.J.: *El Defensor del Pueblo...* ob. cit., pp. 127-129.

¹⁹² Vid. ESCOBAR ROCA, G.: “Introducción...” ob. cit., p. 24.

¹⁹³ Vid. CARPIZO, J.: *Derechos humanos...* ob. cit., p. 232.

¹⁹⁴ Al respecto, FAIRÉN GUILLÉN exponía el impacto directo de las actuaciones del Defensor del Pueblo en el ciudadano, bien mediante la vía de legitimación para acudir de los Tribunales directamente, o mediante petición de auxilio; Vid. FAIRÉN GUILLÉN, V.: *El Defensor del Pueblo...* I, ob. cit., p. 56. Pero, además de ello, el *Ombudsman* también ejerce un impacto indirecto sobre terceras personas que se encuentran en el radio de alcance de sus decisiones (de la misma obra, p. 66).

núcleo de la ciudadanía, por lo que su eficacia y eficiencia es muy importante para el sostenimiento de un sistema de protección estable y accesible para el ciudadano.

Acerca de la actuación de las Defensorías, CORCHETE MARTÍN realiza una enumeración sistemática de los principales límites que acotan su intervención. Conviene realizar un resumen de los mismos, siguiendo a la autora citada¹⁹⁵, para identificar correctamente aquellos procedimientos objeto de estudio comparativo:

- a) *Existencia de un interés legítimo por parte del ciudadano quejoso*: ello no es obstáculo, sin embargo, para considerar la actuación de oficio de la propia Defensoría.
- b) *Plazos de interposición de las quejas*: la mayor parte de las legislaciones sobre la figura del Defensor del Pueblo en el ámbito iberoamericano establecen unos plazos temporales determinados para interponer una queja. La importancia del plazo reside, fundamentalmente, en evitar la caducidad de los mismos en las vías legales que se ofrecen para reclamar.
- c) *La mala fe del ciudadano quejoso*: es el límite para la admisión de una queja. Entre los motivos de inadmisión de una queja se encuentra la formulación de la misma de forma equivocada o incoherente o, directamente motivada por razones ilegítimas o con intencionalidad de mala fe.
- d) *Perjuicio al legítimo derecho imputable a la Administración*: los poderes públicos deben ser parte de la situación concreta que se denuncia ante el Defensor, teniendo la actividad o pasividad de la Administración repercusiones perjudiciales para los ciudadanos. Según la autora citada, el perjuicio al legítimo derecho de tercera persona no es un límite en sentido estricto si no media mala fe del denunciante.
- e) *Quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial*: la investigación y actuación de las Defensorías no deben producir interferencia alguna en la labor de los jueces y tribunales jurisdiccionales.

Una vez observadas las peculiaridad de la naturaleza de las Defensorías como generadoras de mejores prácticas, y delimitadas las fronteras de la institución de cara al estudio de sus procedimientos, tan solo resta dedicar los últimos epígrafes de nuestro estudio metodológico a la identificación y explicación indicadores principales específicos –pues ya se vieron los generales en secciones anteriores– y a los sectores donde será posible verificar procedimientos y actuaciones que puedan considerarse como mejores prácticas. El siguiente apartado tratará, de los criterios específicos de búsqueda de mejores prácticas en el conjunto de la institución de *Ombudsman*, es decir, desde el punto de vista de un proceso de *benchmarking* realizaremos una aproximación hacia la comunidad de prácticas “Defensorías del Pueblo (*Ombudsman*) en Iberoamérica”.

¹⁹⁵ Vid. CORCHETE MARTÍN, M.J.: *El Defensor del Pueblo...* ob. cit., pp. 82 y ss.

C. Los Ombudsmen como Comunidad de Prácticas

Como asegura CONSTENLA con claridad meridiana, una de las principales funciones de la institución del *Ombudsman* será la de velar por las mejores prácticas administrativas. En este sentido, explica el autor citado, “las buenas prácticas de la administración no se desarrollan en un ideal universo abstracto, sino en un contexto histórico, jurídico, ético y concreto y por ese motivo su definición variará según los países, las costumbres y el ordenamiento jurídico”¹⁹⁶. Qué duda cabe que el estudio de la eficacia y rendimiento de la institución será principal para asegurar estas mejores prácticas de la Administración, estableciéndose para los procedimientos de la institución una guía comparativa de mejores prácticas. Pero, además, la labor de control de la Administración, de defensa de los derechos humanos y de mediación entre el ciudadano y la Administración, llevada a cabo por el Defensor del Pueblo “dependerá en gran parte del grado o intensidad de la confianza que en el futuro éstos (los ciudadanos) le otorguen, así como de la eficacia de su gestión”¹⁹⁷.

Sobre los objetivos de las Defensorías, podemos seguir el resumen expuesto por DONALD C. ROWART, en su temprana obra sobre el *Ombudsman*, de donde pueden extraerse también los siguientes finalidades de la institución¹⁹⁸:

- a) Función preventiva frente a los abusos de la Administración.
- b) Efecto positivo para la seguridad jurídica de los ciudadanos y su confianza en el ente público.
- c) Difusión de la ley, la legalidad y las mejores prácticas en su interpretación, tanto entre los funcionarios y entes públicos, como entre los ciudadanos.
- d) Uniformización y homogeneización de la práctica administrativa (creación de estándares).
- e) Efectos positivos a favor de la Administración (*carácter positivo* de las Defensorías): normalmente, se suele hablar de los objetivos de la institución del *Ombudsman* desde una *perspectiva negativa* (*carácter negativo*), no obstante, las Defensorías también cumplen una función positiva de cara a la credibilidad y protección de las mejores prácticas administrativas (*carácter positivo*). Así, por ejemplo, es misión de la institución investigar y desmentir las falsas acusaciones frente a la Administración, ya sean efectuadas por los propios ciudadanos, como las difundidas por la mala *praxis* de los medios de comunicación.

Tal y como puede apreciarse, el *Ombudsman* como comunidad de prácticas no sólo plantea unas determinadas particularidades contextuales, derivadas de su naturaleza, sino que, además, es una constante fuente de generación de me-

¹⁹⁶ Cfr. CONSTENLA, C.R.: *Teoría y Práctica...* ob. cit., p. 291.

¹⁹⁷ Cfr. GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, A.: *El Defensor del Pueblo...* ob. cit., p. 85.

¹⁹⁸ Vid. ROWART, DONALD C.: *El Ombudsman*. Fondo de Cultura Económica, México, 1973, pp. 77-79.

jores prácticas administrativas, en su labor de contrastar y luchar contra la “mala administración”¹⁹⁹. En este aspecto, se ha llegado a afirmar que el Defensor del Pueblo, en apariencia y en la práctica, representa los más altos estándares de servicio público²⁰⁰. En primer lugar, como defensor del buen gobierno, pues debe ejemplificar las normas utilizadas para medir las agencias del gobierno bajo su jurisdicción. En segundo lugar, como garante de las mejores prácticas de la Administración, toda vez que el Defensor del Pueblo avala que se pueda confiar en que se comporten adecuadamente.

Pero la amplitud de la comunidad de prácticas no se preocupa solamente de combatir la mala *praxis* de los entes públicos, sino que, además, cuando estudiamos las Defensorías como objeto de *benchmarking*, nos encontramos ante una *comunidad de prácticas de los derechos humanos*. Ante esta idea, conviene destacar lo expuesto por el PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO²⁰¹ (PNUD), y transcrito por CORLAZZOLI, donde se afirma que “una comunidad de práctica de los derechos humanos (...) es esencial para construir sinergias. (...) Este tipo de comunidad brinda a sus miembros una plataforma para establecer una red de conocimientos, para compartir experiencias y lecciones aprendidas y para fortalecer la capacidad individual y colectiva con el fin de poner en práctica el enfoque basado en los derechos humanos en el desarrollo”²⁰².

Las Defensorías constantemente están generando nuevos procedimientos y aplicándolos en la comunidad social como herramienta de protección de los derechos humanos. Muchos de estos procedimientos suponen creaciones innovadoras dentro de las actuaciones administrativas pues, como veremos, las instituciones defensoriales no se encuentran atadas a una reglamentación rigurosa, siendo más flexibles y rápidas en sus actuaciones. De ello, en contraposición con el resto de la Administración burocratizada, deriva una especial eficacia y eficiencia de sus actuaciones²⁰³. Las Defensorías son fábricas de mejores

¹⁹⁹ En su Informe Anual 1997 del *Defensor del Pueblo Europeo* señaló que “se produce mala administración cuando un organismo público no obra de acuerdo con una norma o principio que ha de atenerse obligatoriamente”.

²⁰⁰ Vid. USAO: *Governmental Ombudsman Standards*. Drafted by the *Standards Committee of the United States Ombudsman Association*: RON ADCOCK, *Ombudsman*, New Hampshire Department of Health and Human Services WILLIAM ANGRICK II, *Ombudsman*, State of Iowa Office of Citizens' Aide/*Ombudsman* BECKY CHIAO, *Deputy Ombudsman*, City of Portland, Oregon Approved October 14, 2003 by the United States Ombudsman Association's Board of Directors October 2003, p. 12. El documento íntegro puede consultarse *online* en:

http://usoa.non-profitsites.biz/documents/PDF/References/USOA_STANDARDS.pdf

²⁰¹ Ver: www.unpd.org, consultada el 20 de febrero de 2012.

²⁰² Concretamente en CORLAZZOLI, J.P.: “La cooperación técnica en la Federación Iberoamericana de *Ombudsman* (FIO)”, en GUEDÁN, M., y IRÁIZOZ, M. (Eds.): *Las Defensorías del Pueblo, un puente entre la ciudadanía y el Estado en América Latina*. CICODE, Trama Editorial, Madrid, 2006, p. 151.

²⁰³ Sobre esta cuestión, Vid. ESCOBAR ROCA, G.: “Del Derecho débil...” ob. cit., p. 27; quien ha expresado que “el control de los poderes públicos llevado a cabo por las Defensorías para la protección y promoción de los derechos humanos no es un típico control jurídico sino fundado en técnicas novedosas, que en ocasiones pueden resultar más eficaces que la coacción característica de la función jurisdiccional”.

prácticas administrativas, porque la existencia y adopción de la institución es, en sí misma, una mejor práctica administrativa. De ahí que su buena gestión en los países donde se generó su presencia, haya hecho que la institución se exporte a todo el ámbito iberoamericano²⁰⁴, es decir, sea replicada, transferida y adaptada. En este aspecto, el estudio de los procedimientos de las Defensorías es importante, siendo la institución un organismo idóneo para realizar estudios de *benchmarking funcional de procesos*, en busca de mejores prácticas de *buen gobierno y buena administración*.

En cuanto a la delimitación de la comunidad de prácticas que podríamos denominar en nuestro análisis “*Ombudsman iberoamericano*”, debemos destacar, siguiendo nuevamente las explicaciones de CONSTENLA, que “la figura del *Ombudsman* ofrece una variada tipología. Según la escala en la que se lo ubique hay Defensores del Pueblo supranacionales, nacionales, regionales, provinciales, estatales, comarcales y municipales”²⁰⁵. En nuestro estudio, aunque hemos tenido en cuenta todas las dimensiones de esta clasificación (por ejemplo, teniendo en cuenta los documentos de los *Ombudsmen* supranacionales sobre estándares de actuación), hemos centrado la recolección de información en la escala más amplia posible, acudiendo, siempre que fuera posible, a la institución a escala estatal, nacional, o regional. Entendemos que, para la consecución de nuestro objetivo, y por motivos de extensión de la investigación, la búsqueda de mejores prácticas debía abarcar las figuras más amplias de la institución defensorial, pudiendo extraerse unos criterios adaptables a las defensorías locales. Nada impide, no obstante, realizar futuras investigaciones y procesos de *benchmarking* que abarquen todas las instancias sectoriales mencionadas o, por el contrario, se centren solamente en una en particular. En cuanto a los países a los que pertenece las instituciones comparadas, como ya se ha mencionado *supra*, se ciñen a los pertenecientes a la FIO: Guatemala, Uruguay, El Salvador, Colombia, México, Panamá, Paraguay, Costa Rica, Argentina, España, Portugal, Bolivia, Perú, Nicaragua, Honduras, Puerto Rico, Chile, Andorra, Cuba y Venezuela. No todos ellos están mencionados en el segundo capítulo, pues ello no sería tampoco posible por razones de extensión, pero se han tenido en cuenta como parte de la comunidad de prácticas prefijada para realizar el proceso de *benchmarking* de mejores prácticas.

²⁰⁴ Vid. GARCÍA RAMÍREZ, S.: “*Ombudsman* y tutela interamericana de los derechos humanos”, en ESCOBAR ROCA, G. (Coord.): *El Ombudsman en el sistema internacional de derechos humanos: contribuciones al debate*. Dykinson, Madrid, 2008, p. 88. Sobre esta cuestión, también Vid. GIL RENDÓN, R.: *El Ombudsman en el Derecho Constitucional Comparado*. McGrawHill, México, 2002, p. 205; quien considera que “es indudable que la adopción del *Ombudsman* en Latinoamérica se debió a dos factores fundamentales: primero, la implantación del *ombudsman* en España y su adaptación a la realidad jurídica y política que representa la Constitución de 1978, en la que dicha institución recibe el nombre del defensor del pueblo; figura que ha demostrado su capacidad de adaptación, como símbolo de la verdadera democracia comprometida en la defensa de los derechos humanos y la consolidación del estado de derecho; y que ha resultado factor determinante en la adopción de la figura del *Ombudsman* en Latinoamérica”.

²⁰⁵ Cfr. CONSTENLA, C.R.: *Teoría y Práctica...* ob. cit., p. 248.

Por último, antes de abordar los siguientes epígrafes sobre los indicadores específicos de mejores prácticas, debe realizarse una advertencia preliminar: las recomendaciones y criterios de mejores prácticas de las Defensorías aquí expuestos son solo un ejemplo metodológico. En esta materia, como ya hemos advertido con anterioridad, no existen los absolutos ni los modelos cerrados de mejores prácticas. Antes de continuar, haremos nuestras las palabras de CONSTENLA cuando, al hablar de las características de la institución del *Ombudsman*, afirmaba: “no puede atarse (...) el Defensor del Pueblo a normas y procedimientos que amengüen su intervención, así sea de buenos oficios, frente a casos de notoria injusticia”²⁰⁶.

V. INDICADORES Y SECTORES ESPECÍFICOS DE MEJORES PRÁCTICAS PARA LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO

El siguiente epígrafe trata de sistematizar y sintetizar aquellos sectores concretos en los que se plasman las mejores prácticas de las Defensorías del Pueblo. Sin embargo, un estudio de las guías de mejores prácticas y manuales denota cierta laxitud en los conceptos empleados. En la mayor parte de los casos, los documentos de organizaciones internacionales se limitan a señalar aspectos intrínsecos del *Ombudsman*. En otras ocasiones, indican pautas recomendables para fortalecer estas características que dependen más de la normativa en la que se recogen que en los propios procedimientos adoptados por la Institución. En consecuencia, cabe hacer una importante advertencia antes de continuar con nuestro análisis: deben diferenciarse las *mejores prácticas legislativas* en la elaboración de las normas de cada Estado que regulan la institución del Defensor del Pueblo y las mejores prácticas de la propia Institución, entendidas en este estudio como los procedimientos que pueden afianzar, optimizar, impulsar o mejorar tales prerrogativas legales. El análisis de las primeras excede el objeto de estudio de este trabajo, tanto en la extensión necesaria como en el fondo de la investigación.

Baste decir, al respecto, que las mejores prácticas legislativas se limitarían al ámbito de la *técnica jurídica más adecuada* para dotar a una institución de las condiciones, características y recursos más eficaces para el desempeño de la labor atribuida por mandato legal o constitucional. Como puede observarse, tales operaciones legales son ajenas a las propias Defensorías, pues emanan del poder legislativo, gubernamental o administrativo. No es, en consecuencia, nuestra intención detenernos en este extremo. Ahora bien, sí reclamarán nuestra atención todas aquellas acciones que desde las propias Defensorías puedan mejorar tales concesiones legislativas. Desde esta perspectiva, las características comunes esenciales recogidas en las leyes que regulan la institución del *Ombudsman* nos servirán como punto de partida para identificar las mejores prácticas en cada uno de los sectores específicos que se exponen a continuación. Más

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 270.

aún, será objeto de análisis para la identificación de las mejores prácticas el modo de utilizar el marco legislativo de forma potenciada y eficaz por parte de las Defensorías.

A mayor abundamiento, al ser una de las principales características la autonomía en su organización interna las Defensorías pueden emitir disposiciones que sirvan para gestionar de forma más eficaz las condiciones básicas legislativas. En principio, esta cuestión puede plantear ciertas dudas desde la óptica de las fuentes del Derecho, pues tales disposiciones no pueden modificar sustancialmente lo dispuesto en las Leyes, ni tampoco considerarse, en puridad, reglamentos a todos los efectos prácticos. Sin embargo, las Defensorías también podrían valerse de su función como acicate de las reformas legislativas que afectan a la protección de los derechos de los ciudadanos para mejorar sus condiciones de base. En este sentido, las Defensorías pueden ejercer una cierta presión, a modo de reiteradas propuestas, para reclamar una mayor dotación en algunos de los sectores específicos que mencionamos en los siguientes párrafos.

Como puede apreciarse por lo expuesto hasta ahora, la cuestión es compleja y requeriría una mayor atención que preferimos dejar para posteriores debates y estudios. Es momento, hechas las aclaraciones pertinentes, de entrar en el análisis de los indicadores específicos de mejores prácticas en las Defensorías del Pueblo.

A. Accesibilidad de la Institución

Siguiendo a IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, podemos distinguir una *tripe dimensión* de la accesibilidad de la institución del Defensor del Pueblo. Así, “por accesibilidad se entendería, de una parte, conocimiento de la existencia de la institución e información sobre su valor y servicios. De otra, una cercanía física, lo que significa una extensa presencia territorial. Pero, además, una apertura o empatía cultural y de comunicación para aquellas personas o comunidades que tienen mayores dificultades por su diversidad cultural o por adolecer de alguna discapacidad”²⁰⁷. Nosotros hemos añadido otra dimensión que puede quedar recogida en la primera de las expuestas por la autora citada, la accesibilidad administrativa o de los procedimientos de la Defensoría.

Una cualidad indispensable para que la labor del *Ombudsman* triunfe es que se “halle cercano al pueblo, cuya confianza ha sabido captarse a través de sus actuaciones”²⁰⁸. Sin lugar a dudas, tanto la institución del Defensor del Pueblo, como sus actuaciones y procedimientos, deben tener su foco en el ciudadano y en la comunidad social. Las Defensorías son instituciones que deben encontrarse, usando la expresión coloquial, “a pie de calle”. En este aspecto, uno de los estándares más reiterados por todas las agencias y asociaciones interna-

²⁰⁷ Cfr. IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: *La eficacia...* ob. cit., p. 236.

²⁰⁸ Cfr. FAIRÉN GUILLÉN, V.: *El Defensor del Pueblo...* I, ob. cit., p. 50.

cionales de *Ombudsman* es su pretensión de ser figuras cercanas y accesibles a los ciudadanos (presencia territorial²⁰⁹). Por ejemplo, entre las guías de actuación y mejores prácticas de las instituciones a escala supranacional, la ESTRATEGIA PARA EL MANDATO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO (*European Ombudsman*), destaca entre los principios rectores de la Institución su *capacidad de diálogo*, utilizando un lenguaje claro y fácil de entender, mientras que uno de sus objetivos principales será el de *Comunicar*²¹⁰. Otras guías de estándares para las actuaciones de las Defensorías incluyen la información accesible al ciudadano como parte de las funciones del *Ombudsman* en una base informal (escuchar, proporcionar y recibir informaciones)²¹¹.

Así, acerca de las mejores prácticas en accesibilidad de la propia institución²¹², se han recogido algunas recomendaciones importantes. En primer lugar, el Defensor del Pueblo debe establecer los mecanismos de acceso suficiente para cualquier persona (atendiendo a la diversidad), de una *forma sencilla y totalmente gratuita*, es decir, sin cargo alguno para el ciudadano. Esta facilidad en el acceso reporta una serie de consecuencias y factores a tener en cuenta, como son²¹³:

²⁰⁹ Vid. IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: *La eficacia...* ob. cit., p. 239; quien ha apuntado que “es preciso tener en cuenta que las dificultades de movilidad en ciertas regiones de América Latina por la difícil geografía y la escasa cobertura del transporte público. Éstas, junto con el desconocimiento básico de los derechos a proteger y de la institución, suponen serios obstáculos a la labor de protección. Al tratar este aspecto territorial hay que preciso distinguir entre aquellos países en los que existe sólo la red de la institución nacional de derechos humanos, es decir aquella que tiene la competencia territorial en todo el Estado, de aquellos en los que además de la nacional existen las instituciones federales y las autonómicas o las regionales y municipales, que son independientes de las nacionales”.

²¹⁰ Vid. DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO: *Estrategia para el mandato*. Septiembre de 2010, p. 10; donde se exponen como principales prioridades:

“1. Recibir periódicamente los comentarios de los demandantes sobre sus experiencias y sus opiniones acerca de la calidad del servicio que prestamos.

2. Seguir estableciendo contactos a todos los niveles con las instituciones de la Unión Europea para entender mejor de qué forma podemos ayudarles a desarrollar y promover una cultura de servicio.

3. Colaborar con las organizaciones de la sociedad civil con el fin de tener en cuenta sus inquietudes.

4. Observar y examinar cómo los demás alcanzan sus niveles de rendimiento y entender los procesos llevados a cabo a tal fin.

5. Aprender de la Red Europea de Defensores del Pueblo sobre las mejores prácticas de los Estados miembros que podrían adoptarse a escala de la Unión Europea”.

Disponibile online en: <http://www.ombudsman.europa.eu/es/resources/strategy.faces>, consultada el 20 de febrero de 2012.

²¹¹ Vid. IOA: *Standards of Practice*. IOA, 2007, p. 3; disponible online en: <http://www.ombudsassociation.org/sites/default/files/SOP%20Spanish.pdf> (Consulta: 22/11/2011).

²¹² En subsiguientes epígrafes trataremos la accesibilidad de algunos de los procedimientos de las Defensorías, como la tramitación de quejas o los procesos de investigación. En este apartado, se tratarán las mejores prácticas en el acceso de la institución en general.

²¹³ Vid. USOA: *Governmental Ombudsman Standards...* ob. cit., p. 9.

- a) El Defensor del Pueblo será de poco valor y tendrá menos impacto y liderazgo social si no es visible y fácilmente accesible.
- b) El *Ombudsman* es responsable de hacer pública la existencia y el papel de la Institución.
- c) El Defensor del Pueblo debe garantizar que los denunciantes tengan acceso directo y oportuno a la Defensoría y que no haya barreras, como las tasas, que pueden desalentar al ciudadano quejoso de hacer la denuncia conocida.
- d) El Defensor del Pueblo debe establecer las disposiciones para aceptar las quejas de las personas con dificultades de acceso, por ejemplo, las personas con discapacidad o para quienes el castellano no es su lengua materna.
- e) La normativa que recoge la organización de la Institución debería contener preceptos que hagan expresa mención a los medios que faciliten la accesibilidad. En este aspecto, “el término accesibilidad, como tal, prácticamente no figura en la legislación iberoamericana”²¹⁴.

La oficina del *Ombudsman* debe ser un organismo completamente “abierto” para el ciudadano. Sobre el significado de este concepto en el ámbito administrativo del sector público, y las mejores prácticas aplicadas a la institución del Defensor del Pueblo, la GUÍA DEL OMBUDSMAN SOBRE MEJORES PRÁCTICAS PARA SERVICIOS PÚBLICOS, publicada por la OFICINA DEL OMBUDSMAN DE IRLANDA (*Public Bodies and the Citizen. The Ombudsman’s Guide to Standards of Best Practice for Public Servants*), establece que tratar “abiertamente” con el ciudadano significa²¹⁵:

- a. Poner a la gente en contacto con el personal competente para tratar con ellos y, en su caso, en referencia a otras fuentes de asistencia;
- b. Poner a disposición del ciudadano la información completa sobre las reglas y prácticas que rigen los sistemas públicos y los programas de la Defensoría, así como mantener tal información completamente actualizada;
- c. Dar a los ciudadanos la información completa sobre las razones para una decisión que les afecta negativamente, incluyendo detalles de cualquier determinación de los hechos en el curso de la decisión. En este punto, la OFICINA DEL OMBUDSMAN DE MALTA, en su GUÍA DE ESTÁNDARES DE MEJORES PRÁCTICAS PARA UNA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (*The Ombudsman Guide to Standards of Best practices for Good Public Administration*), añade como mejor práctica de la Administración “pedir disculpas por

²¹⁴ Salvo en las normas de Bolivia y Costa Rica, *Vid. IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: La eficacia... ob. cit., p. 237.*

²¹⁵ *Cfr. OFFICE OF THE OMBUDSMAN OF IRELAND: Public Bodies and the Citizen. The Ombudsman’s Guide to Standards of Best Practice for Public Servants. March, 2003, p. 2. Puede consultarse el texto íntegro online en:*

http://www.ombudsman.gov.ie/en/Publications/Guidelines/PublicServants/File,2315,en.pdf , consultada el 20 de febrero de 2012.

cualquier error por un organismo público que afecta negativamente afecta a los derechos e intereses de los miembros del público y tratar de corregir los resultados negativos que surjan de cualquier tales error”²¹⁶. En este aspecto, uno de los estándares de la cercanía de las Defensorías será velar por que la Administración pública reconozca frente al ciudadano sus errores de gestión, distanciándose en el proceso de la imagen de jerarquía que existe entre la Administración y el ciudadano.

- d. Asegurar que las personas saben qué información está disponible, dónde se encuentra o donde pueden conseguirla, así como de que saben de su derecho a acceder a ella de acuerdo con la legislación vigente;
- e. Ayudar a la gente, cuando sea necesario, para preparar sus solicitudes de acceso a la información;
- f. Proporcionar acceso las oficinas públicas y el uso de la información y tecnologías de la comunicación (TIC’s), para garantizar el máximo acceso y elección en la prestación de servicios.

Unido al concepto de *accesibilidad*, encontramos el de una *buena coordinación de los servicios de comunicaciones* de las Defensorías. Desde DANIEL BELL, el concepto de “*Sociedad de la Información*”²¹⁷ ha sido invocado y utilizado en numerosas ocasiones para justificar la adaptación de los servicios basados en el conocimiento, centrándose en el valor adicional aportado por la información. Sin lugar a dudas, en el actual contexto socio-cultural, la aparición de *Internet*, las *Redes de Comunicación Social* y las TIC’s han aportado una mayor valoración de las comunicaciones a los servicios públicos. El *Ombudsman* no puede quedarse obsoleto en esta cuestión, pues afecta directamente a su capacidad de comunicación y accesibilidad en el nuevo contexto tecnológico. Así, ya se han elevado algunas guías y normativas que se ocupan de la cuestión desde la perspectiva de los programas de las Defensorías. Es el caso de las propuestas realizadas por autores como CURTIN, de quien nos da noticia COTINO HUESO en el I CONGRESO INTERNACIONAL DE DEFENSORÍAS DEL PUEBLO EN IBEROAMÉRICA²¹⁸, celebrado

²¹⁶ Cfr. OFFICE OF THE OMBUDSMAN OF MALTA: *The Ombudsman Guide to Standards of Best practices for Good Public Administration*. April, 2004, p. 4. Texto íntegro disponible online en: <http://www.ombudsman.org.mt/pdf/guide.pdf>, consultada el 20 de febrero de 2012.

²¹⁷ Vid. in extenso BELL, D.: *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. Alianza Editorial, Madrid, 2006, *passim*.

²¹⁸ La Mesa 8 correspondiente a la temática “acceso a la información, transparencia y lucha contra la corrupción” se constituyó en la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá a las 16.00h del día 2 de junio de 2011. Los componentes de la Mesa fueron: **Presidente:** D. MARIO MARTÍN BRIS, Director de Relaciones con Latinoamérica y Cooperación de la Universidad de Alcalá; **Ponentes:** D. MANUEL VILLORIA, Catedrático de la Universidad Rey Juan Carlos; D. LORENZO COTINO, Profesor Titular de la Universidad de Valencia; D. RAMÓN CUSTODIO, Comisionado de los Derechos Humanos de Honduras; Dña. OFELIA TAITELBAUM, Defensora de los Habitantes de Costa Rica; D. JOSÉ LUIS ARMENDÁRIZ, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Chihuahua, México; **Relator:** D. SERGIO CÁMARA. Puede accederse a la información online del Congreso en: <http://congreso.portalfo.org/>; todas las ponencias aquí citadas pueden verse en: <http://congreso.portalfo.org/index.php/ponencias>, consultada el 20 de febrero de 2012.

en la UAH bajo la dirección de ESCOBAR ROCA (Director del PRADPI) en 2010, quien en 2003, en razón de la importancia política de la información, hablaba de la posibilidad de ampliar las competencias del EUROPEAN OMBUDSMAN, como garantía independiente del acceso a la información y de la canalización de la misma por las instituciones²¹⁹. Siguiendo al último de los autores citados, cabe destacar que en algunos Estados miembros de la FIO, como en España, la Ley ha creado la figura del *Defensor del Usuario* de la administración electrónica en la Administración General del Estado. Este *Ombudsman* especializado aún representa una figura débil y de reciente incorporación en el ordenamiento jurídico español.

Al respecto, COTINO HUESO propone, a modo de conclusión, que estas competencias pueden ser perfectamente absorbidas por el *Ombudsman*, quien, “además de controlar la implantación de la *e-administración*, la no discriminación, la no vulneración de otros derechos, sería del todo interés que velaran por el cumplimiento de estos estándares de provisión de información pública frente al gran descuido en la materia que se puede detectar. Se trata de una materia que escapa fácilmente al Derecho y por supuesto al control jurisdiccional por lo que su labor de generación de buenas y malas prácticas sería útil a la ciudadanía”²²⁰. Las Defensorías son, por tanto, figuras idóneas para ejercer el debido control y vigilancia del acceso a la Administración, mediante estas nuevas vías de comunicación.

Pero, además de ser un excelente medio de control de la incorporación de nuevos medios de comunicación Administración-ciudadano, el Defensor del Pueblo puede generar mejores prácticas en la incorporación de nuevas vías de accesibilidad. Así, por ejemplo, la GUÍA PARA SERVICIOS EDUCATIVOS (*Guide for Educational Services*²²¹) promulgada por la NATIONAL ASSOCIATION OF STATE UNITS ON AGING AND DISABILITIES (NASUAD²²²), recoge la importante conexión entre la aplicación efectiva de difusión y el buen desempeño de los programas de las Defensorías, incluida la tramitación de reclamaciones, la promoción sistemática, etc. Además de ello, las directrices recomendaban que los programas de la Defensoría debieran estar centrados y enfocados, dirigidos ha-

²¹⁹ Vid. CURTIN DEIRDRE M. Y DEKKER, IGE, F.: “Governance as a Legal Concept within the European Union: Purpose and Principles”, en *International Law Forum du droit international*, N.º. 4, 2002, p. 142.

²²⁰ Cfr. COTINO HUESO, L.: “Del “deber de publicidad” de BRANDEIS al “Open Government” de OBAMA. Regulación y control de la información pública a través de las nuevas tecnologías”, en I Congreso Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos por las Defensorías del Pueblo, celebrado en la UAH del 31 de mayo al 2 de junio de 2011, texto pendiente de publicación en el Libro de actas del Congreso.

²²¹ Vid. NASUAD: *The Long-Term Care Ombudsman Program. Guide for Educational Services*, 1996. Recogida en: MILLER, MARK, C.: *Ombudsman best practices: Enhancing Consumer Access through Coordination. Focus: Ombudsman and Aging I&R/A Programs. National Long-Term Care, Ombudsman Resource Center*, Washington, January, 2004, Appendix A.

²²² Todos los documentos de la NASUAD pueden ser consultados *online* en: http://www.nasud.org/nasud_materials.html, consultada el 20 de febrero de 2012.

cia las necesidades de públicos diversos y adecuados, y asegurarse de que el programa fuera visible y accesible.

En el ámbito de trabajo de esta asociación, en colaboración con la oficina del *Ombudsman*, se propuso como procedimiento innovador de mejores prácticas, la aplicación de un sistema de *información y referencia/asistencia* para asegurar el efectivo cuidado de las personas mayores (*Aging information & referral/assistance*, I&R/A). Según informa MARK C. MILLER y el Centro de Recursos para el *Ombudsman* estadounidense, en muchos estados, el Defensor del Pueblo y los programas de I&R/A han desarrollado canales regulares de comunicación, incluyendo el intercambio información y el establecimiento de protocolos para servir mejor a las necesidades de los consumidores²²³. Los programas de las Defensorías también deben tener en cuenta el reciente desarrollo de las red de asistencia telefónico como posible enlace de acceso potencial al programa: centros de llamada y asistencia (*call centers*); marcación abreviada y accesible para personas con discapacidad y tercera edad, etc.

Otra de las opciones para mejorar los sistemas de comunicación es el establecimiento de Redes de información, tales como la *Asociación de Ombudsman del Mediterráneo*²²⁴, la *Red Europea de Ombudsman*²²⁵ o las establecidas en el marco de actuación de la FIO, como la *Red de Defensorías de las Mujeres* o la *ComFIO*²²⁶.

Sin embargo, el ya mencionado avance de las nuevas TIC's ha fomentado el comienzo de la búsqueda de mejores prácticas en la inclusión de las nuevas tecnologías en la labor diaria del Defensor del Pueblo. Como resultado, ha surgido un nuevo modelo de accesibilidad y comunicación, basado en los postulados de transparencia y comunicación política de los llamados *E-Government* y *E-Democracy*, adaptado al papel de las Defensorías como agentes de buen gobierno: el denominado *E-Ombudsman*²²⁷ (*Electronic Ombudsman*).

Según exponen BERNTZEN²²⁸ y WINSVOLD²²⁹, el *E-Ombudsman* puede servir como complemento para los servicios de comunicación tradicionales, dando la oportunidad a los ciudadanos de elevar asuntos que no podrían ser manejados mediante el sistema de tramitación de quejas tradicional. Muchas son las ventajas que se abducen sobre su posible implantación: mayor accesibilidad; mayor celeridad; mayor confidencialidad y anonimato; mayor cantidad de informa-

²²³ Vid. MILLER, MARK, C.: *Ombudsman best practices: Enhancing Consumer Access...* ob. cit., p. 2.

²²⁴ Ver: www.ombudsman-med.org/esp/, consultada el 20 de febrero de 2012.

²²⁵ Ver: www.ombudsman.europa.eu/es/activities/network.faces, consultada el 20 de febrero de 2012.

²²⁶ Ver: www.portalfio.org/inicio/redes-tematicas.html, consultada el 20 de febrero de 2012.

²²⁷ Como ejemplo de una de las más visionarias representaciones de esta figura, Ver: <http://osloombudet.no>, consultada el 20 de febrero de 2012.

²²⁸ Vid. BERNTZEN, L.: "E-Ombudsman: A tool for citizen feed-back on policy decisions", en *The 5th European Conference of E-Government*, 2005, pp. 67-74.

²²⁹ Vid. BERNTZEN, L., y WINSVOLD, M.: "Web-Based Tool for Policy Evaluation", en BÖHLEN, M., GAMPER, J., POLASEK, W., y WIMMER, M.A. (Eds.): *E-Government: Toward Electronic Democracy*. Springer, New York, 2005, pp. 21-23.

ción disponible; facilitador de la economía procesal; contacto directo con el entorno de gobierno local; etc. Además, el sistema de *E-Ombudsman* puede servir como una vía para realizar actuaciones de *benchmarking*, facilitando la evaluación de las instituciones. Por ejemplo, si establecemos una comparativa entre algunas iniciativas del sector público (e-Gobierno e e-Administración), podrían replicarse algunas mejores prácticas de acceso a la información y gestión de trámites burocráticos en las Defensorías, como es el caso del PORTAL TRÁMITE FÁCIL de Chile, desarrollado a partir del año 2000, y cuyo propósito es mejorar y facilitar las relaciones de la ciudadanía con las instituciones del sector público, aprovechando para ello el desarrollo de las nuevas tecnologías de información e INTERNET²³⁰.

B. Imparcialidad e independencia

Como ya advirtiera FAIRÉN GUILLÉN, el *Ombudsman* es una figura independiente y no influida por el partidismo político²³¹. En este aspecto, desde su creación, la figura del Defensor del Pueblo se ha descrito como una institución independiente del poder político. Como órgano de control de la Administración, no podría ser de otro modo. En un sentido conceptual, “independencia significa que el *Ombudsman* decide por sí mismo los problemas que investigará, las acciones que practicará y las resoluciones que emitirá”²³². El temor a una posible politización del *Ombudsman* ha estado siempre presente durante la creación de la institución en el ámbito iberoamericano. Ciertamente, la cuestión no es baladí, pues “la independencia de la persona titular y de la institución en sí misma es la primera condición para garantizar su legitimidad ante la sociedad”²³³. Por ello, serán necesarios mecanismos y procedimientos que aseguren el “equilibrio político” en el nombramiento del *Ombudsman*²³⁴. Será necesario, por tanto, como apuntaba DONALD C. ROWART, que los partidos políticos que integran el Parlamento traten siempre de ponerse de acuerdo en cuanto a la elección del Defensor²³⁵. En este sentido, será preceptivo establecer en las normativas de régimen de la institución, así como en los ordenamientos jurídicos constitucionales, toda una serie de garantías tendentes a asegurar la independencia e imparcialidad de la institución²³⁶, tales como:

- a) Incompatibilidad de la figura del *Ombudsman* con personalidades de origen o índole política. Sin embargo, como exponía GIL-ROBLES, en-

²³⁰ Ver: www.sipalonline.org/practicas/resum/t_facil.html, consultada el 20 de febrero de 2012.

²³¹ Vid. FAIRÉN GUILLÉN, V.: *El Defensor del Pueblo...* I, ob. cit., p. 45.

²³² Cfr. VENEGAS ÁLVAREZ, S.: *Origen y devenir del Ombudsman. ¿Una institución encomiable?* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, D.F., 1988, p. 42.

²³³ Cfr. IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: *La eficacia...* ob. cit., p. 165.

²³⁴ Vid. FAIRÉN GUILLÉN, V.: *El Defensor del Pueblo...* I, ob. cit., p. 192.

²³⁵ Vid. ROWART, DONALD C.: *El Ombudsman...* ob. cit., p. 59.

²³⁶ En un similar sentido sistemático, Vid. IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: *La eficacia...* ob. cit., p. 167.

tre los problemas que plantea la imparcialidad de la figura del Defensor del Pueblo, “no es el único ni el más grave el de la necesaria neutralidad política de los candidatos, sino también la correcta y suficiente definición de los requisitos de toda índole que deben concurrir en los mismos, así como de las condiciones en que deberá ejercer su magistratura”²³⁷. Así, exponía el autor, en la misma línea sintetizada por nosotros, “en cuanto a la persona que vaya a desempeñar este puesto, deben formularse con claridad una tabla de incompatibilidades que supere el marco de lo estrictamente político para abarcar cualquier otro campo de posible actividad al servicio de la Administración, intereses particulares o de terceros, sean o no remunerados. (...) Es preciso extender de tal forma las causas de incompatibilidad que se garantice al menos formalmente y al máximo el que el Defensor del Pueblo no tendrá otra dependencia ni actividad que la del ejercicio de su propio cargo”²³⁸. También IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA admitía sobre esta cuestión que “siendo realistas, es difícil regular este perfil, y también delimitarlo a personas que no estén o hayan estado vinculadas a la política. Se entiende en cambio que la incompatibilidad tiene que ser absoluta en el período del mandato e incluso algún tiempo después”²³⁹.

- b) Establecimiento de procesos de elección por medio de méritos y evitar los cargos de confianza. Acerca de esta cuestión, investigaciones previas de diagnóstico de mejores prácticas ya indicaban que “el desempeño de varios Defensores en los pocos años de funcionamiento de las Defensorías ha hecho que se transmita una idea de provisionalidad y de politización de las mismas. Además, en esos casos el Defensor se ha convertido en centro de un debate político partidario, llegándose en algunos casos a exigir su dimisión por presión social y política. (...) Algunos nombramientos se han visto seriamente afectados por la politización de la elección, que en ocasiones no sólo se ha hecho presente en el titular de la Defensoría, sino también en la contratación de parte del personal de la Institución. En términos generales, se podría decir que varias Defensorías continúan siendo muy vulnerables ante las presiones políticas de los partidos políticos que gobiernan los distintos países de la región; ya sea a través de los acuerdos políticos que impiden que los candidatos, muchas veces sean los más idóneos para ocupar los cargos, o a través de las presiones presupuestarias, al aprobarse más o menos recursos dependiendo de cuánto censura o reprueba esta Institución a los entes del gobierno”²⁴⁰.

²³⁷ Cfr. GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, A.: *El Defensor del Pueblo...* ob. cit., pp. 79 y 80.

²³⁸ *Ibidem*, p. 81; al respecto, también Vid. CONSTENLA, C.R.: *Teoría y Práctica...* ob. cit., p. 278.

²³⁹ Cfr. IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: *La eficacia...* ob. cit., p. 179.

²⁴⁰ Cfr. ARENILLA SAÉZ, M. (Dir.): *Manual de Buenas Prácticas...* ob. cit., p. 212; ENRIQUE MÚGICA, MANUEL GUEDÁN MENÉNDEZ Y ARENILLA SAÉZ, M. (Dir.): *Buenas Prácticas Institucionales...* ob. cit., pp. 26 y 27.

- c) Establecimiento de mecanismos de transparencia y cercanía con el ciudadano. Tal y como expone GARCÍA RAMÍREZ, la institución del Defensor del Pueblo es una institución de buena fe. Tal consideración “reclama que el *Ombudsman* no sesgue o contamine sus tareas con criterios de política militante, intereses sectoriales, grupales o partidarios, que pudiera desviarlo y, a la postre, desacreditarlo”²⁴¹.
- d) Posibilidad de evitar una reelección indefinida del cargo²⁴². Como explica IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA “una cierta estabilidad en el cargo es fundamental”²⁴³, por lo que parece adecuada la propuesta de establecer períodos largos no renovables, pues ofrecen más garantías de independencia que los períodos cortos renovables²⁴⁴. En este sentido la doctrina no es pacífica, pues algunos autores, como CARPIZO proponen un único mandato de larga duración²⁴⁵, mientras que para otro sector esta posibilidad parece algo excesiva “por los riesgos que también pueden conllevar de apego al cargo”²⁴⁶. En este aspecto, quizá sería necesario equiparar la figura del Defensor del Pueblo en cuanto a las recomendaciones previstas para la elección y el plazo en el cargo de los COMISIONADOS DE LOS DERECHOS HUMANOS, en el Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, relativo al taller sobre los acuerdos regionales y subregionales para la promoción y protección de los derechos humanos, celebrado el 24 y 25 de noviembre de 2008²⁴⁷, en cuyo punto I.C., sobre la Independencia, se discutió la cuestión y “destacaron la importancia de asegurar que el (los) comisionado(s) fuese(n) independiente(s) de su

²⁴¹ Cfr. GARCÍA RAMÍREZ, S.: “*Ombudsman* y tutela interamericana...” ob. cit., p. 90.

²⁴² En contra, Vid. GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, A.: *El Defensor del Pueblo...* ob. cit., p. 83; quien interpreta que sobre “la reelección o nueva designación (...) tampoco deben instrumentalizarse trabas innecesarias. El Defensor del Pueblo que se presente a la reelección pienso que no debe encontrar más obstáculos que aquéllos que se deriven de la dinámica propia de la elección –críticas al ejercicio de su función–, sin que se establezcan máximos artificiales de permanencia; sino por el contrario, valorar en extremo la experiencia acumulada estado al frente de un puesto de esta naturaleza”. En nuestra opinión, por el contrario, parece saludable establecer ciertos plazos, no excesivamente breves (pues, de lo contrario también sería contraproducente), para forzar una elección diferente, una solución que favorece la renovación y frescura del cargo, así como asegura la desvinculación política por efecto de mantenimiento de la magistratura. A favor, podemos encontrar la tesis de CONSTENLA, en la que nos apoyamos; Vid. CONSTENLA, C.R.: *Teoría y Práctica...* ob. cit., p. 262.

²⁴³ Cfr. IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: *La eficacia...* ob. cit., p. 171.

²⁴⁴ Vid. CIEDH y OACNUDH: *Evaluar la eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*. Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos, Versoix, Suiza, 2005, p. 15.

²⁴⁵ Vid. CARPIZO, J.: *Derechos humanos...* ob. cit., p. 51.

²⁴⁶ Vid. IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: *La eficacia...* ob. cit., p. 173.

²⁴⁷ Vid. Documento de la Asamblea General de Naciones Unidas A/HRC/11/3, de 28 de abril de 2009, Consejo de Derechos Humanos, 11º periodo de sesiones. Disponible *online* en: , consultada el 20 de febrero de 2012.

propio Estado y de otros órganos de la organización regional. Existían varias salvaguardias que podían contribuir al logro de ese objetivo. El método de selección del (de los) comisionado(s) era fundamental, al igual que el número de mandatos para los que podía(n) ser nombrado(s). El Comisionado de Derechos Humanos del Consejo de Europa era elegido por la Asamblea Parlamentaria del Consejo para un mandato no renovable de seis años. Los siete Comisionados de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos eran elegidos por la Asamblea General de la OEA para un mandato de cuatro años y sólo podían ser reelegidos una vez. Las candidaturas se anunciaban públicamente por adelantado a fin de dar a la sociedad civil la oportunidad de formular observaciones sobre la idoneidad de los candidatos para el cargo. Desde que existía la Comisión Interamericana, algunos Comisionados habían presentado su renuncia al ser nombrados para ocupar un cargo público en su país. Ello había reforzado el carácter independiente de la Comisión. Similarmente, los miembros de la junta directiva de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea actuaban con independencia de sus países”.

Acerca de la independencia del Ombudsman, la ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE OMBUDSMAN (*International Ombudsman Association, IOA*), ha recogido en sus ESTÁNDARES DE PRÁCTICA (*Standards of Practice*), algunos parámetros generales, que reproducimos por su interés para nuestra investigación²⁴⁸:

- “1. La oficina del Ombudsman y el propio Ombudsman son independientes de cualesquiera otras entidades organizativas.
2. El Ombudsman no tiene otra posición en la organización susceptible de afectar a su independencia.
3. El Ombudsman tiene la responsabilidad exclusiva de decidir cómo actuar con respecto a un asunto individual, una tendencia global o los asuntos de varios individuos a lo largo del tiempo. El Ombudsman también es apto para iniciar una acción relativa a un asunto que haya identificado directamente por observación.
4. El Ombudsman tiene acceso a toda la información y a todos los individuos de la organización, de acuerdo con lo permitido por la ley.
5. El Ombudsman está habilitado para elegir el equipo que trabajará en la oficina del Ombudsman y para administrar el presupuesto y las operaciones de la misma”.

Sobre la aplicación práctica de estos parámetros, NANCY ERBE y TOM SEBOK realizaron una investigación de campo, mediante encuestas a las propias instituciones de defensa del estudiante universitario (*University Ombudsman*), intentando medir el interés global compartido de las Defensorías. Los resultados indicaban que varios de los encuestados reiteraron la importancia de la independencia del Ombudsman. Más de la mitad (55%) de los encuestados indicaban que seguir las mejores prácticas respecto a la selección de una ubicación

²⁴⁸ Vid. IOA: *Standards...* ob. cit., p. 1.

de la oficina²⁴⁹. Un 44% de los encuestados insistían en la importancia de aclarar el papel de las Defensorías en comparación con otras organizaciones de atención al ciudadano (delimitación de competencias y desvinculación de otros organismos públicos gubernamentales). Sólo entonces puede la comunidad realmente apreciar la independencia distintiva de la Defensoría. Por último, el 24% describían las limitaciones para publicitar la oficina del *Ombudsman* y tratar de educar a todos los visitantes acerca de la independencia de la Institución. Con el objetivo de lograr la independencia estructural real, más de un encuestado reportó que las Defensorías deben: 1) No tener ningún otro papel dentro de la organización estatal o de cualquier otro poder de decisión, incluidas las comisiones de servicio; 2) no deben estar al servicio de ninguna autoridad; 3) no socializar con aquellos en el poder fuera de sus funciones oficiales; y 4) no tener obligación de presentar informes²⁵⁰.

Como otro ejemplo de mejores prácticas para asegurar la independencia de la institución del *Ombudsman* hemos de destacar los estándares establecidos por la UNITED STATES OMBUDSMAN ASSOCIATION (USOA)²⁵¹, que recoge los si-

²⁴⁹ Sobre la ubicación de la oficina física del *Ombudsman* como ejemplo de mejores prácticas relacionadas con la independencia y la confidencialidad (véase *infra* el epígrafe de procedimientos – confidencialidad) de la institución, *Vid. IOA: Best Practices. A Supplement to IOA's Standards of Practice*. Version 3, October 13, 2009; dentro de este documento de mejores prácticas la decisión de la ubicación de la oficina está ligada directamente a la confidencialidad, y la neutralidad o imparcialidad de la institución del Defensor del Pueblo, e incluso, a la informalidad de sus procedimientos, y no sólo indirectamente a la independencia. En la sección sobre la confidencialidad, se dice en el documento citado: “La Defensoría del Pueblo debe estar situado en un lugar apropiado para proteger la privacidad de los visitantes a la oficina”. La conexión a la independencia se presenta de forma más indirecta. En el punto 1.2 se indica que “el Defensor del Pueblo no tiene una posición dentro de la organización que puedan comprometer la independencia”. En el punto 2.3 se afirma que “el Defensor del Pueblo es neutral (...) opera en forma independiente”. Por último, en el punto 1.1 se dice textualmente: “La Defensoría del Pueblo y el Defensor del Pueblo es independiente de otras entidades de la Administración”; y también, *Vid. SEBOK, T., FENILI, M., y SAGEN, M.: The UCOA Handbook*. University and College Ombuds Association, Boulder, 2000; donde se expone que “el Defensor del Pueblo debe declararse neutral en el nivel más alto posible de la Administración y organización pública, así como en el funcionamiento independiente de sus estructuras de personal”.

En este sentido, los autores prefieren que la ubicación de la oficina del *Ombudsman* se encuentre en el edificio de la Administración más central, con el fin de mejorar la percepción de la influencia del Defensor del Pueblo. Sin embargo, esta situación puede inhibir a los usuarios que se preocupan por la influencia de la Administradores o a aquellos que no quieren que los administradores sepan que están utilizando los servicios del *Ombudsman*.

Otros autores afirman que su ubicación en una construcción de la Administración también puede ser percibida como una limitación la neutralidad de la oficina y de su independencia. Lo ideal sería que las oficinas del Defensor del Pueblo estuvieran ubicadas en un espacio que permita a los visitantes entrar y salir con un mínimo de visibilidad por los demás.

²⁵⁰ *Vid. ERBE, N., y SOBEK, T.: “Shared Global Interest in Skillfully Applying IOA Standards of Practice”, en Journal of the International Ombudsman Association, Vol. 1, N° 1, 2008, p. 29. Disponible online en:*

http://www.ombudsassociation.org/sites/default/files/Volume1Journal.pdf, consultada el 20 de febrero de 2012.

²⁵¹ *Ver: www.usombudsman.org/*, consultada el 20 de febrero de 2012.

guientes indicadores de independencia –que someteremos a una comparativa con anteriores estudios realizados sobre la práctica de las Defensorías iberoamericanas–, y cuya ausencia puede crear problemas funcionales en la actividad de la institución²⁵²:

1. La autoridad de la Defensoría del Pueblo debe ser establecida por la ley (legitimidad formal):

- a) Creación de la Defensoría del Pueblo en un documento jurídico orgánico (ley orgánica), como una constitución o carta ofrece el mayor estatus final y la protección necesaria a la institución. Además de ello, la creación de normativas internas a través de estatutos o de una ordenanza otorga a la Institución una existencia sólida y duradera. En este aspecto, como ha señalado IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, “el marco jurídico que sustenta la figura del Defensor en cualquier sistema constitucional, y ciertamente en el iberoamericano, busca la mejor manera de proveer esta independencia”²⁵³. En algunos países, la Defensoría no goza de un estatus constitucional, encontrándose adscrita a otras instituciones, como el Ministerio Fiscal, poniendo en jaque su legitimación formal en el conjunto del ordenamiento jurídico de los Estados iberoamericanos²⁵⁴.
- b) Una simple resolución legislativa para establecer la institución defensorial puede indicar un menor grado de autoridad y permanencia.
- c) La creación por decreto administrativo, como una orden ejecutiva, un reglamento administrativo o mediante medidas de política formal contiene potenciales limitaciones temporales sujetas a cambios en el plazo de la autoridad ordenando.
- d) Cuando se establezca en el mayor grado legislativo posible, la existencia, la autoridad y el poder del Defensor del Pueblo, tales características serán menos propensas a ser impugnadas, puestas en peligro o disminuidas²⁵⁵.

²⁵² Vid. USOA: *Governmental Ombudsman Standards...* ob. cit., pp. 2-5.

²⁵³ Vid. IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: *La eficacia...* ob. cit., p. 166.

²⁵⁴ Vid. ARENILLA SAÉZ, M. (Dir.): *Manual de Buenas Prácticas...* ob. cit., pp. 212 y 213; ENRIQUE MÚGICA, MANUEL GUEDÁN MENÉNDEZ y ARENILLA SAÉZ, M. (Dir.): *Buenas Prácticas Institucionales...* ob. cit., p. 27.

²⁵⁵ Sobre un ejemplo de construcción de una Ley Orgánica o Acta fundacional de una institución defensorial, remitimos al documento de la USOA: *Model Ombudsman Act for State Governments*. February, 1997. Drafted by *Model Ombudsman Act Committee of the United States Ombudsman Association* Ruth Cooperrider (Chair), Legal Counsel, State of Iowa-Office of Citizens' Aide/Ombudsman Michael Hostina, Former Deputy Ombudsman, State of Alaska-Office of the Ombudsman Yen Lew, Ombudsman, State of Hawaii-Office of the Ombudsman Marshall Lux, Ombudsman, State of Nebraska - Office of Public Counsel/Ombudsman Norrie Thompson, First Assistant, State of Hawaii-Office of the Ombudsman. El documento íntegro puede consultarse online en:

www.usombudsman.org/documents/PDF/References/USOA_MODEL_ACT.pdf, consultada el 20 de febrero de 2012.

2. Se propone que el Defensor del Pueblo debería ser designado por una entidad no sujeta a su jurisdicción y que no tenga autoridad operacional o administrativa sobre el/los programa/s o agencia/s que estén sujetas a su jurisdicción.

- a) El nombramiento por un órgano legislativo es el medio preferido para asegurar la independencia²⁵⁶. Se trata, en suma, de garantizar una “independencia orgánico-funcional y de criterio”²⁵⁷.
- b) El Defensor, que es designado por el ejecutivo debe buscar la independencia operativa y administrativa de la entidad sobre la cual tiene competencias de control. Esta circunstancia también dependerá en gran medida del titular del cargo de Defensor, pues, como se ha demostrado en algunos casos, “el paso por la Defensoría ha servido a su titular como plataforma para impulsar su carrera política” siendo el perfil del Defensor claramente político y partidista²⁵⁸.
- c) Un Defensor del Pueblo menos independiente será sospechoso de ser incapaz de llevar a cabo una investigación exhaustiva y crítica desde el principio, y será vulnerable a las represalias o la animosidad duradera si llevó a cabo una investigación en profundidad de determinados sectores de la Administración.
- d) Una tercera opción, si bien poco utilizada en la práctica real, es la posibilidad de abrir la elección del cargo de Defensor a la comunidad ciudadana. Se trata de la posibilidad de establecer un concurso público en el que participe la sociedad civil y las organizaciones sociales²⁵⁹. Aunque se trata de un medio abierto y cuenta con la ventaja de implicar a los propios tutelados en la nominación de los candidatos y su elección, podría conculcar el principio de independencia, puesto que la elección popular podría estar contaminada por elementos políticos y mediáticos. Una campaña populista con abundantes recursos patrocinados por agentes externos podría sesgar la elección del Defensor. En cualquier caso, parece que esta modalidad comporta algu-

²⁵⁶ Tal es el método que se impone en todos los países del ámbito iberoamericano a excepción de Puerto Rico; Vid. IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: *La eficacia...* ob. cit., p. 168

²⁵⁷ Vid. ACUÑA LLAMAS, F.J.: “Una reflexión y una propuesta, de cara a la posible revisión del Estatuto normativo de la CNDH (El *Ombudsman* mexicano)”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, N.º. 90, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 1997, p. 972 y 976.; siguiendo al autor citado, Vid. IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: *La eficacia...* ob. cit., p. 166.

²⁵⁸ Vid. ARENILLA SAÉZ, M. (Dir.): *Manual de Buenas Prácticas...* ob. cit., p. 213; ENRIQUE MÚGICA, MANUEL GUEDÁN MENÉNDEZ y ARENILLA SAÉZ, M. (Dir.): *Buenas Prácticas Institucionales...* ob. cit., p. 28; también, en estas mismas obras, se ha indicado que “cuando el órgano controlado –Ejecutivo– interviene en el nombramiento del órgano controlador –Presidente de la Comisión– se producen restricciones importantes a su autonomía e influye necesariamente en su capacidad de decisión.

(...) Una utilización inadecuada de la elección de las Defensorías por parte de los partidos, parece ser el talón de Aquiles de todas estas instituciones latinoamericanas, especialmente en cuanto de la elección de su titular”.

²⁵⁹ Vid. IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: *La eficacia...* ob. cit., p. 187 y ss.

nas dudas y aunque, en principio, parece encaminarse hacia un modelo democrático muy positivo, su asimilación como una de las mejores prácticas debe ser observada con cautela.

3. Antes del vencimiento del plazo, el Defensor del Pueblo puede ser destituido de su cargo por una causa única extraordinaria.

- a) El nombramiento del Defensor por un período determinado ayuda a asegurar su capacidad para realizar investigaciones y presentar informes sin presión externa. En este aspecto, se ha llegado a anunciar que “las instituciones sobreviven a las personas”²⁶⁰.
- b) Un plazo fijo con la posibilidad de reelección permite que una autoridad nominadora de volver a nombrar un Defensor eficaz y sustituir a otro ineficaz.
- c) La separación del cargo como represalia por la realización de una investigación impopular o haber confeccionado un informe con franqueza y espíritu crítico es, a menudo, una amenaza real o indirecta a la independencia de la Defensoría. En consecuencia, tanto el nombramiento como el cese del Defensor deben ser motivados, transparentes, y por una causa justificada, como puede ser el caso de una actuación negligente²⁶¹. Estos indicadores reducen la vulnerabilidad de la Defensoría a la retribución o de represalia política.

4. El Defensor del Pueblo debe recibir una compensación, *status*, recursos y personal suficiente para el desempeño de sus tareas.

- a) Esta serie de concesiones se traducen en indicios de que la oficina tiene cierto significado e importancia. Podríamos hablar en este apartado en términos de *simbología del status institucional*, como forma de refuerzo frente a la comunidad social de la institución. Las mejores prácticas, en este sentido, demuestran que una institución dotada de recursos se presenta delante de la sociedad con mayor seguridad e importancia, lo que redundan en apariencia de estabilidad y refuerza la confianza del ciudadano.
- b) Las mejores prácticas tienden a vincular, comparar e igualar la compensación y recursos de las Defensorías a la de otros puestos de alto nivel público como Jueces y Tribunales superiores²⁶². La retribuciones

²⁶⁰ Vid. ARENILLA SAÉZ, M. (Dir.): *Manual de Buenas Prácticas...* ob. cit., p. 217; ENRIQUE MÚGICA, MANUEL GUEDÁN MENÉNDEZ y ARENILLA SAÉZ, M. (Dir.): *Buenas Prácticas Institucionales...* ob. cit., p. 33.

²⁶¹ Vid. IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: *La eficacia...* ob. cit., p. 198.

²⁶² Vid. ENRIQUE MÚGICA, MANUEL GUEDÁN MENÉNDEZ y ARENILLA SAÉZ, M. (Dir.): *Buenas Prácticas Institucionales...* ob. cit., p. 47; donde se expone, al respecto, que “es preciso que el Defensor goce de un rango que sea acorde con su relevancia en el contexto socio-político de su país o región. El tratamiento debe ser equivalente a una alta magistratura del Estado”.

- entre las Defensorías pueden llegar a ser muy desiguales y, especialmente, dentro de los cargos de la misma institución²⁶³.
- c) Lo ideal sería que el presupuesto de la Defensoría y los recursos fueran suficientes para realizar las tareas prescritas por la autoridad del establecimiento. Las mejores prácticas tienden a limitar cualquier disminución de los recursos, que se restringirán exclusivamente a la reducción de presupuestos generales del Estado y a las limitaciones que el poder legislativo o el propio director ejecutivo se autoimponga. La cuestión de la *autonomía financiera* de las Defensorías se trata, como ha expuesto IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA “es cardinal para la eficacia de las instituciones nacionales de derechos humanos. Irónicamente, en la realidad, es el talón de Aquiles de las Defensorías del Pueblo en América Latina”²⁶⁴.
- d) Cuando el Defensor del Pueblo carece del estatuto jurídico apropiado y de la retribución económica suficiente, puede que sólo atraiga a personas con menos experiencia y formación, que pueden no ser tan eficaces en el desempeño de sus funciones. Por otra parte, una remuneración digna garantizará la dedicación a tiempo completo²⁶⁵. Cuando el presupuesto de la Defensoría, así como los recursos y el personal son insuficientes para permitir a la oficina cumplir con sus responsabilidades, la oficina no puede funcionar de acuerdo con las mejores prácticas.
- e) Incluimos en este apartado un llamamiento hacia la *eficiencia y optimización de los recursos*, pues como ya se ha planteado con anterioridad, “en muchos casos, los medios personales y materiales de que disponen las Defensorías pueden no estar suficientemente aprovechados e incluso pueden ocasionar un menor agilidad cuando son abundantes. Si se relaciona el presupuesto del organismo, el personal y el número de expedientes tramitados, la productividad de algunas Defensorías no parece muy elevada”²⁶⁶. Sería necesario, al respecto, una mejor práctica de planificación estratégica de los recursos presupuestados para las Defensorías, políticas de ahorro y una menor dependencia de la financiación externa frente a los recortes presupuestarios²⁶⁷.

5. El Defensor del Pueblo debe retener la autoridad única para seleccionar, dirigir, y el personal de descarga.

²⁶³ *Ibidem*, p. 219; p. 36.

²⁶⁴ Cfr. IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: *La eficacia...* ob. cit., p. 212.

²⁶⁵ Vid. CIEDH y OACNUDH: *Evaluar...* ob. cit., p. 14; IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: *La eficacia...* ob. cit., p. 205.

²⁶⁶ Vid. ARENILLA SAÉZ, M. (Dir.): *Manual de Buenas Prácticas...* ob. cit., p. 217; ENRIQUE MÚGICA, MANUEL GUEDÁN MENÉNDEZ y ARENILLA SAÉZ, M. (Dir.): *Buenas Prácticas Institucionales...* ob. cit., p. 33.

²⁶⁷ *Ibidem*, p. 220; p. 37 y 38.

- a) Tener la única autoridad para seleccionar el personal directamente, mejora la independencia del Defensor. Restricciones o expectativas puestas en la contratación de personal, asignación, evaluación, disciplina, y cese del personal de la Defensoría podría interferir con la capacidad de la institución para llevar a cabo investigaciones exhaustivas, imparciales y críticas. Prácticamente, así se establece en todas las legislaciones iberoamericanas sobre la institución del Defensor del Pueblo²⁶⁸. Sobre estas cuestiones de selección de los recursos humanos, en anteriores trabajos ya se había establecido que la propia Defensoría debe ser exigente en el acceso de personal y promocionar posteriormente a sus miembros a puestos superiores, como medida eficaz para garantizar una socialización apropiada en los valores de la institución²⁶⁹.
- b) Si bien es preferible que el Defensor del Pueblo disfrute de las prerrogativas legislativas de carácter general de “*empleo a voluntad*”, es esencial que no esté obligado a contratar a los favoritos de otros funcionarios gubernamentales, ignorando, de este modo, las deficiencias de rendimiento de un miembro del personal de protección partidista, o a compartir responsabilidad de supervisión con alguien fuera de la oficina. No debe confundirse, en este extremo, la inclusión dentro del personal de la Defensoría de “antiguos colaboradores”, con una falta de profesionalización y tendencia a la sucesión partidista de los recursos humanos de la institución.
- c) Algunas oficinas de *Ombudsman* permiten que los empleados pertenecen a sindicatos y los protegen a través del servicio civil o disposiciones de mérito de empleo, pero incluso esta protección podría inhibir el desempeño de la Defensoría, sobre todo, cuando indebidamente interfiera con las investigaciones que se realizan, así como los resultados y las conclusiones que la Defensoría obtiene.
- d) El Defensor del Pueblo debe tener acceso a asesoramiento jurídico-laboral independiente, ya sea en el interior de la institución o mediante estándares contractuales. La independencia del Defensor se pondría en peligro si la institución se viera obligada a confiar en los abogados que representan a la entidad gubernamental en el caso de una controversia legal.
- e) La oficina del *Ombudsman* debe estar facultada para contratar con expertos externos, tales como médicos y otras organizaciones de carácter privado que sirvan en funciones de peritaje adicional externo, cuando son útiles o necesarios para llevar a cabo una investigación exhaustiva.

²⁶⁸ A excepción de la de Costa Rica que no se pronuncia al respecto; Vid. IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: *La eficacia...* ob. cit., p. 233.

²⁶⁹ Vid. ARENILLA SAÉZ, M. (Dir.): *Manual de Buenas Prácticas...* ob. cit., p. 218; ENRIQUE MÚGICA, MANUEL GUEDÁN MENÉNDEZ y ARENILLA SAÉZ, M. (Dir.): *Buenas Prácticas Institucionales...* ob. cit., p. 35.

Sobre estas dos últimas cuestiones, pueden incluirse algunos puntos incluidos dentro de las mejores prácticas de la IOA, que recomiendan que las Defensorías obtengan de la Administración, “desde el principio y al margen de cualquier controversia, acceso a asistencia legal externa a su discreción propia”. Además de ello, explica el documento, “el gasto de los asesores externos deben estar cubiertos por Administración y en el presupuesto general de la Defensoría del Pueblo. El Defensor del Pueblo deberá llegar a un acuerdo con la Administración, ya que no está obligado a informarla cuando se comunique con los asesores externos. El propósito de la asesoría jurídica externa debe ser mejorar la capacidad de la Defensoría del Pueblo para la práctica de acuerdo con las Normas de Procedimiento”²⁷⁰. El Defensor puede recurrir a la ayuda del asesor externo en una gran variedad de situaciones: ante la necesidad de planificar estrategias para descubrir la mejor manera de manejar una solicitud de investigación; o cuando el Defensor pueda beneficiarse de una consulta con la entidad exterior sobre la mejor manera de establecer y operar la oficina a fin de garantizar la integridad de sus funciones, y para proteger la propia Institución.

6. El Defensor del Pueblo debe tener capacidad discrecional para aceptar o rechazar los asuntos de investigación, incluyendo la posibilidad de iniciar el oficio una investigación, con sujeción únicamente a los límites legalmente definidos de sus competencias.

- a) Los parámetros de las políticas legisladas pueden servir de guía al Defensor para obtener una orientación en la aplicación de este criterio discrecional. En este sentido, añadimos, sería necesaria la creación de unos estándares de investigación basados, precisamente, en la comparación de las mejores prácticas de las Defensorías en esta materia.
- b) Sin embargo, los indicadores específicos deben ser generales y de carácter flexible para que el Defensor del Pueblo mantenga libertad para seleccionar, priorizar y destacar las quejas aceptadas y las investigaciones realizadas.

7. La oficina del *Ombudsman* debe tener discreción para determinar la forma en la que las quejas deben ser realizadas, recibidas y actuar en consecuencia, incluyendo el alcance y la forma de las investigaciones.

- a) La independencia es mayor cuando el Defensor del Pueblo tiene la facultad de determinar la forma en la que las quejas deben ser realizadas, recibidas y actuar en consecuencia.
- b) El *Ombudsman* no debe tener que recibir las denuncias a través de un intermediario ajeno a la misma.

En este punto, sin embargo, si podría incluirse dentro de las mejores prácticas el establecimiento de una figura con competencias de *embajador cultural*,

²⁷⁰ Cfr. IOA: *Best Practices A Supplement...* ob. cit., p. 2.

que se puede integrar dentro del personal de la propia institución, que sirva de puente entre la Defensoría y aquellas comunidades o grupos sociales de difícil acceso. Por ejemplo, sería necesario establecer una figura a modo de *mediador cultural* entre las Defensorías y las comunidades indígenas, siendo este personal perteneciente al propio grupo étnico y, por tanto, conocedor de su cultura y costumbres.

8. El Defensor del Pueblo debe tener la capacidad discrecional para determinar qué conclusiones y recomendaciones se han alcanzado, y la libertad para determinar qué publicar.

- a) La inhibición de la Defensoría, al exigir un procedimiento de revisión estructurada antes de pronunciarse, debilita la credibilidad e integridad de la oficina tanto en la realidad y como en apariencia.
- b) La Defensoría no debe estar obligada a presentar las propuestas, conclusiones, recomendaciones e informes a una entidad de redacción o revisión, incluyendo la autoridad de nombramiento, lo que debilitaría la fuerza de ellos. Requerir al Defensor del Pueblo que informe a una agencia o funcionario sujeto a crítica de sus resultados (*v.gr.* al Parlamento, como es habitual), así como esperar que el Defensor del Pueblo consulte con el objeto de una recomendación algunos de sus comentarios y propuestas antes de su lanzamiento público, no es el tipo de práctica contra la que aquí se advierte. Esas son cuestiones de procedimiento justo y equitativo que cuando se siguen adecuadamente no van en detrimento de la actuación del *Ombudsman*. En este sentido, debemos adicionar que las Defensorías, como ya hemos expuesto *supra*, son entidades de rendición de cuentas de la Administración, por ello, deben actuar con cierta libertad en sus procedimientos. Por otra parte, puede ser objeto de crítica no realizar los informes oportunos ante el poder Legislativo, que pueden ser aprovechados para ganar en proyección por parte de la Defensoría²⁷¹.
- c) La Defensoría debe estar física y organizativamente separadas de las entidades sujetas a su control.
- d) El espacio de la Defensoría no debe ser compartido, puesto que ello pone en peligro la confidencialidad de los denunciantes y los testigos que entran en la oficina. También disminuye la protección de los archivos, y puede reducir la confianza de los denunciantes, testigos y otras partes interesadas en la capacidad de la Defensoría para cumplir con sus deberes y responsabilidades.

²⁷¹ Vid. ARENILLA SAÉZ, M. (Dir.): *Manual de Buenas Prácticas...* ob. cit., p. 214; ENRIQUE MÚGICA, MANUEL GUEDÁN MENÉNDEZ y ARENILLA SAÉZ, M. (Dir.): *Buenas Prácticas Institucionales...* ob. cit., p. 29.

- e) Del mismo modo, las comunicaciones de la Defensoría y el mantenimiento de registros debe estar separado y ser independiente de los servicios donde la institución tiene competencias de control. Cuando la independencia absoluta no se puede lograr, se debe buscar una separación suficiente, el aislamiento, o un cortafuegos, así como aquéllos elementos fundamentales de protección como el bloqueo de gabinetes de archivo, protección con contraseña de los sistemas de correo electrónico, las puertas con llave a las oficinas cerradas, control interno de los sistemas de vigilancia, etc²⁷². Los acuerdos de confidencialidad con los proveedores de servicios y los consultores deben estar garantizados.

9. El *Ombudsman* debe ser inmune al descubrimiento y persecución frente a las reclamaciones derivadas del legítimo cumplimiento de su deber.

- a) Este principio, sus indicadores y mejores prácticas se basan en el concepto de que el Defensor del Pueblo representa una alternativa a los procedimientos formales administrativos y legales para resolver las quejas.

Tal y como exponen ERBER y SOBEK, el Defensor del Pueblo siempre puede decidir remitir a los quejosos a los canales formales, o por lo menos, revisar cuidadosamente todas las opciones disponibles. Algunas personas que visitan al Defensor van a insistir en el uso de procedimientos formales, ya que quieren establecer un registro de las quejas, y tal vez porque quieren que las sanciones se administren eficazmente. Dependiendo de las circunstancias y los intereses de los visitantes, las derivaciones que realice el *Ombudsman* a los organismos que llevan a cabo investigaciones formales son totalmente apropiados para estas personas²⁷³.

- b) Los indicadores de mejores prácticas incluyen protecciones legales basadas en inmunidades reconocidos por los tribunales y el resto del ordenamiento jurídico²⁷⁴.
- c) En un grado mucho menor, la política y la práctica administrativa pueden tratar de aproximarse a este ideal de protección.
- d) Sin este principio y los indicadores de eficacia de las mejores prácticas, el Defensor no puede ofrecer con eficacia y mantener el principio básico de confidencialidad y responsabilidad.

10. Las conclusiones y recomendaciones del Defensor del Pueblo no deben ser apelables ante ninguna otra autoridad.

²⁷² En un sentido muy similar, *Vid. IOA: Best Practices A Supplement...* ob. cit., p. 4.

²⁷³ *Vid. ERBE, N., y SOBEK, T.: "Shared Global..."* ob. cit., p. 35.

²⁷⁴ Sobre la inmunidad e inviolabilidad de la figura del *Ombudsman*, *Vid. IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: La eficacia...* ob. cit., pp. 189 y ss.

- a) Si los resultados de la Defensoría y las recomendaciones se pueden apelar ante otra autoridad, entonces el papel de la Defensoría se reduce a sólo un paso más en una serie de procedimientos administrativos.

La independencia de la Defensoría, en este sentido, no significa que no pueda establecerse un sistema de evaluación de la institución por parte de otros organismos ajenos a la misma. Ello iría en detrimento de las mejores prácticas administrativas y de buen gobierno. Tal y como expone la IOA, en su documento recopilador de mejores prácticas, la Defensoría puede verse reforzada por mecanismos de evaluación, que podrá ser determinado por o en consulta con los representantes de los comités de los diversos grupos institucionales²⁷⁵.

- b) Este principio separa al *Ombudsman* del proceso administrativo rutinario y apoya su papel como crítico imparcial y dador de opinión.
- c) Debido a que el Defensor, idealmente, no afecta negativamente a los derechos sustantivos y no debe ser capaz de imponer decisiones vinculantes, los resultados de la Defensoría y sus recomendaciones son independientes y no están sujetos a modificación o alteración en la apelación a algún otro órgano o autoridad.
- d) La mejor práctica es que esta protección se indique en el documento que acredite la institución, a ser posible, como ya se ha expresado en este trabajo, constitución, la carta política, o en la legislación (orgánica) del Estado.
- e) Indicadores menores a los anteriormente expuestos, se encuentran en la protección de la política o prácticas administrativas comúnmente aceptadas.

Respecto a la *imparcialidad* de la institución, es importante su diferenciación respecto de la independencia o incluso la *neutralidad*²⁷⁶. Al respecto, como ha expuesto GURRERA, no puede exigirse una completa neutralidad al Defensor del Pueblo, por cuanto en el desempeño de su labor muestra siempre se mostrará a favor del ciudadano²⁷⁷. En este sentido, habrá que delimitar el sentido de la imparcialidad del *Ombudsman*, evitando caer en errores terminológicos²⁷⁸ y de fondo. Debemos entender la imparcialidad, por tanto, como la negativa al sometimiento de las decisiones y actuaciones, tanto del titular como de la

²⁷⁵ Vid. IOA: *Best Practices A Supplement...* ob. cit., p. 3.

²⁷⁶ Vid. IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: *La eficacia...* ob. cit., p. 211.

²⁷⁷ Vid. GURRERA ROIG, M.: "Artículo 6", en ROVIRA VIÑAS, A. (Dir.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*. Aranzadi, Navarra, 2002, p. 146.

²⁷⁸ Al respecto, sirva la definición del término imparcialidad que se recoge en el DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 22ª Ed., Voz: Imparcialidad; cuyo significado semántico es "falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud".

Defensoría que dirige, a signos políticos, financieros, mercantiles o, incluso, de índole personal.

Siguiendo un planteamiento más exhaustivo, sobre la imparcialidad de la Institución podemos distinguir varios niveles:

1. *Según el sujeto:*
 - a. Imparcialidad de la institución (*Imparcialidad institucional*).
 - b. Imparcialidad del cargo (*Imparcialidad subjetiva o del cargo*).

2. *Según el objeto:*
 - a. Imparcialidad frente a los partidos políticos (*Imparcialidad política*).
 - b. Imparcialidad frente a la Administración (*Imparcialidad burocrática*).
 - c. Imparcialidad frente a las Cortes (*Imparcialidad legislativa*).
 - d. Imparcialidad frente a los intereses de entidades del sector privado y sus relaciones con ellas (*Imparcialidad relacional e Imparcialidad contractual*).
 - e. Imparcialidad frente a las pretensiones de los ciudadanos quejosos (*Imparcialidad procedimental y resolutiva*).
 - f. Imparcialidad en la tramitación de procedimientos (*Imparcialidad formal*).
 - g. Imparcialidad en el trato de los ciudadanos y la protección de sus derechos (*Imparcialidad material*).
 - h. Imparcialidad moral o en la aplicación de los principios (*Imparcialidad ética*).

3. *Según la percepción:*
 - a. Imparcialidad dentro de la propia institución (*Imparcialidad intramuros*).
 - b. Imparcialidad de cara a los ciudadanos (*Imparcialidad extramuros*).
 - c. Apariencia de imparcialidad (*Imparcialidad simbólica*).

Por supuesto, dentro de las mejores prácticas de la institución del *Ombudsman*, el objetivo último es conseguir el mayor grado de imparcialidad, siendo la utopía la *imparcialidad absoluta o total* de las Defensorías. Tal *desiderátum* no es fácil de conseguir, e incluso puede parecer en ocasiones no conveniente, por cuanto, como hemos expuesto *supra*, siempre es preferible cierta parcialidad *pro* ciudadano por parte de toda institución de defensa de los derechos humanos como las Defensorías.

Siguiendo el documento de la USOA antes citado, junto con nuestra propia comparativa de mejores prácticas, también cabe tener en cuenta los siguientes indicadores²⁷⁹:

²⁷⁹ Vid. USOA: *Governmental Ombudsman Standards...* ob. cit., pp. 5-7.

1. El Defensor del Pueblo debe abstenerse de actividades partidarias y políticas, así como de establecer relaciones laborales y de negocios o transacciones que puedan crear un conflicto de intereses, o puedan generar la apariencia de un conflicto de intereses.
 - a) El *Ombudsman* como ciudadano puede, por supuesto, en el ejercicio de su derecho, votar en las elecciones partidarias. Sin embargo, debido a que el Defensor trabaja en un entorno político, es esencial que no se perciba partidismo a favor de un candidato o grupo político. Esto limita la capacidad del *Ombudsman* para hablar públicamente a favor o en contra de cualquier candidato a cargos electivos o por nombramiento, hacer o solicitar contribuciones a candidatos o partidos políticos, poner signos partidistas en vehículos o en los patios, o en otras actividades políticas similares. Incluso, añadimos, puede limitar su capacidad para ser elegido su pasado vinculado a un determinado partido político. En este sentido, se ha dicho que “es imprescindible que el titular de la Institución, en el ejercicio de su función, actúe con independencia respecto a los partidos políticos; incluso, aunque en el pasado haya sido miembro de alguno de ellos. (...) La independencia política debe afectar a todos sus responsable, comenzando por el Defensor y, en su caso, Adjuntos o similares. Además debe ser un principio fundamental en el que cimentar la cultura interna de las Defensorías”²⁸⁰.
 - b) Es igualmente importante que el *Ombudsman* no establezca ninguna relación de negocios o de empleo que podría, con razón o sin ella, ser la causa que lleve a los ciudadanos e instituciones a cuestionar la capacidad del Defensor del Pueblo para ser imparcial y justo.

Obsérvese en este punto que, nuevamente, nos encontramos con una alusión clara al *simbolismo de la institución*, como ejemplo a seguir para la Administración. Así, se habla de “conflicto de intereses y de apariencia de conflicto de intereses”, lo que no deja de recordar el atinado símil, realizado por CONSTENLA, entre la institución del *Ombudsman* y la mujer del César: la institución no sólo debe ser honrada, sino que debe parecerlo²⁸¹.

2. El *Ombudsman* no debe tener ningún otro cargo público que tenga el potencial para crear un conflicto de intereses o la apariencia de un conflicto de intereses.

²⁸⁰ Vid. ARENILLA SAÉZ, M. (Dir.): *Manual de Buenas Prácticas...* ob. cit., p. 229; ENRIQUE MÚGICA, MANUEL GUEDÁN MENÉNDEZ y ARENILLA SAÉZ, M. (Dir.): *Buenas Prácticas Institucionales...* ob. cit., p. 48.

²⁸¹ Vid. CONSTENLA, C.R.: *Teoría y Práctica...* ob. cit., p. 271.

- a) Es posible que el Defensor desempeñe un cargo público no partidista. Sin embargo, debe tenerse un gran cuidado se debe tomar para asegurar que no hay potencial para un conflicto de intereses.
Dentro de las mejores prácticas, en consecuencia, se acepta una *incompatibilidad relativa* del cargo de Defensor, sin embargo, parece preferible la incompatibilidad de carácter absoluto.
- b) El *Ombudsman* no debe buscar o aceptar un cargo público sobre el cual tiene competencias de control. Esta limitación también es válida para una oficina que puede tener una relación contractual o de otro tipo con una agencia o agencias sobre las que el Defensor del Pueblo tiene competencias de control.
Dentro de las mejores prácticas de la institución, podríamos referirnos a esta limitación como *incompatibilidad relacional*.
3. El Defensor del Pueblo debe abstenerse de participar o verse envuelto en un conflicto de intereses existente o en la apariencia de un conflicto de intereses.
- a) Si el Defensor recibe una queja en la que existe un potencial conflicto de intereses o la apariencia de un conflicto de intereses, debe retirarse por completo de cualquier actuación respecto de la misma y remitirla a un miembro del personal o de otro organismo para que tome parte en las medidas adecuadas.
- b) Se entiende que el *Ombudsman* no va a interferir en una investigación, producción o publicación de las recomendaciones.
4. El Defensor del Pueblo no permite puntos de vista personales sobre un tema o sobre las partes implicadas que puedan afectar a las decisiones en cuanto a la aceptación de las quejas o la forma en que se investigan.
- a) Sería poco realista pensar que un Defensor no mantiene valores y opiniones personales que pueden estar relacionados con el objeto de una queja. Es imperativo, sin embargo, que el *Ombudsman* deje a un lado sus opiniones personales y el enfoque de la queja de manera imparcial y objetiva.
- b) Es importante que el *Ombudsman* esté al tanto de sus puntos de vista personales y evitar dejar que esas opiniones influyen o no una reclamación serán aceptadas y cómo se va a tratar.
En este sentido, CONSTENLA realizaba una crítica hacia la imparcialidad ética del *Ombudsman*, donde afirmaba que, en realidad, “no es un magistrado imparcial. En todo caso podrá ser imparcial en los hechos, pero no en los principios. Solo podrá aspirar a una imparcialidad ética”²⁸². Al respecto, para garantizar la *imparcialidad moral o ética* del De-

²⁸² *Ibidem*, p. 279.

fensor del Pueblo, podría invocarse la famosa expresión inscrita en el pronaos del antiguo templo de Apolo en Delfos: “conócete a ti mismo”.

5. El Defensor del Pueblo no está predispuesto como abogado defensor del ciudadano quejoso, ni como un apologista del gobierno, sin embargo, podrá, con base en la investigación, mostrar su apoyo a las acciones del gobierno o abogar por los cambios recomendados.
 - a) El Defensor del Pueblo no tiene ningún cliente. El *Ombudsman* no es el representante del denunciante, y no es el protector de la agencia pública.
Se trata de una muestra de imparcialidad total de carácter material, pues sus actuaciones deberán realizarse de la forma más objetiva posible para ambos bandos. Así, se pronuncian también los estándares de actuación de la IOA, donde se afirma que “el *Ombudsman* realizará sus mejores esfuerzos para ser imparcial, honesto y objetivo en su trato de las personas y a la hora de considerar todas las posibilidades. El *Ombudsman* abogará por procesos administrados con honestidad y equidad y no abogará por cuenta de cualquier individuo dentro de la organización”²⁸³.
 - b) El interés principal de la Defensoría es asegurar que las leyes, normas y políticas relativas al respeto de los derechos humanos se cumplan, y que el resultado sea justo.
 - c) Mientras que el Defensor puede promover cambios que beneficien a un denunciante, su principal objetivo será mejorar el desempeño de las actuaciones gubernamentales y la protección de los derechos humanos.

Estas consideraciones iniciales acerca de la imparcialidad del *Ombudsman* no son baladí, y su inclusión como factor a tener en cuenta se justifica como parte de la propia naturaleza de las mejores prácticas. Así, tal y como expone ESCUDERO MUÑOZ, “la construcción social y política de buenas prácticas puede llevar a ponerlas al servicio de opciones políticas y administrativas empeñadas en convertirlas en decretos y regulaciones, imponerlas como un instrumento de dirección, vigilancia y control del pensamiento y las prácticas organizativas”²⁸⁴.

C. Celeridad y flexibilidad administrativa y procesal (actuaciones regladas de las Defensorías)

Una de las constantes aspiraciones de la institución del Defensor del Pueblo siempre ha sido la rapidez de actuaciones, frente a la falta de celeridad pro-

²⁸³ Cfr. IOA: *Standards...* ob. cit., p. 2.

²⁸⁴ Vid. ESCUDERO MUÑOZ, J.M.: “Buenas prácticas...” ob. cit., p. 114.

cesal de la Administración pública²⁸⁵. Será, por tanto, preceptivo que todos sus procedimientos y actuaciones se orienten a la liquidación de trabas y formalidades. Como ha expuesto claramente GIL-ROBLES, “en cuanto al procedimiento, casi sería preferible hablar de ausencia del mismo, sino fuera porque de alguna forma es preciso ritualizar y dejar constancia suficiente de los pasos que se den por las distintas partes que intervienen en una acción”²⁸⁶. Asimismo, indicaba el autor citado, la *simplicidad* y el *antiburocratismo*²⁸⁷ deben presidir la organización, procedimiento y personal de la Institución, siendo preferente una organización que huya de los excesivos procesos burocráticos de la administración.

Por otra parte, el procedimiento de actuación del Defensor del Pueblo está presidido por el principio de “informalidad” que, como expone GIL-ROBLES en una publicación posterior, “no debe entenderse como ausencia de parámetros básicos en los que se encuadra su actuación (...), sino como ausencia de una reglas estrictas de procedimiento”²⁸⁸. Por ello, la mayor parte de las legislaciones sobre el *Ombudsman* establecen una serie de criterios mínimos de actuación que deberán ser respetados.

Según la ya mencionada GUÍA DE ESTÁNDARES de la USOA, una de las prerrogativas de todo *Ombudsman* es la discrecionalidad para actuar de manera informal a la hora de resolver una queja. Así, expone el documento, tendrán que tenerse en cuenta los siguientes indicadores²⁸⁹:

- a) La realización de las investigaciones es la función principal del Defensor del Pueblo, pero no todas las consultas y las quejas son apropiadas para la investigación formal. Es decir, lo primero que deberá valorarse será la pertinencia de una mayor o menos formalidad.
- b) Otras opciones incluyen el suministro de información y referencias, agilizar las cuestiones individuales, aconsejar al ciudadano a tomar medidas en su propio nombre, la mediación, o la prestación de asistencia de otra índole. Todas estas herramientas se configuran como medios informales de resolución de conflictos.
- c) La elección del enfoque –formal o informal– debe permanecer con el Defensor del Pueblo (discrecionalidad en la formalidad del procedimiento).
- d) El número de casos investigados formalmente por lo general, es una pequeña proporción. No todas las quejas exigen una investigación completa para resolverse, y lo más probable es que no haya recursos suficientes para investigar todas. Sin embargo, si la mayoría de las per-

²⁸⁵ Vid. FAIRÉN GUILLÉN, V.: *El Defensor del Pueblo...* I, ob. cit., p. 73.

²⁸⁶ Cfr. GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, A.: *El Defensor del Pueblo...* ob. cit., p. 94.

²⁸⁷ *Ibidem*, p. 132.

²⁸⁸ Cfr. GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, A.: *El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman)*. 2ª Ed., Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1981, p. 288.

²⁸⁹ Vid. USOA: *Governmental Standards...* ob. cit., p. 8.

sonas son rechazadas sin ninguna ayuda, la confianza en el valor de llevar un asunto al Defensor del Pueblo se perderá.

Por su parte, la GUÍA DE ESTÁNDARES DE PRÁCTICA PARA OFICINAS DE OMBUDSMAN de la IOA, completa estos criterios con los siguientes indicadores²⁹⁰:

1. Las funciones del *Ombudsman* en una base informal significan: escuchar, proporcionar y recibir informaciones, identificar y replantear cuestiones, desarrollar un conjunto de opciones responsables y – previa autorización, y bajo la responsabilidad del *Ombudsman*– iniciar una intervención informal con respecto a terceros. Siempre que sea posible, el *Ombudsman* ayudará a las personas a encontrar nuevos medios para solucionar ellas mismas sus propios problemas.
2. El *Ombudsman*, en su calidad de recurso informal y oficioso, actuará con el objetivo de solucionar asuntos e investigará si existen irregularidades de procedimiento y/o problemas organizativos más amplios cuando sea oportuno.
3. El *Ombudsman* no tomará decisiones vinculantes, no dictará políticas o tomará formalmente decisiones para la organización.
4. El *Ombudsman* asiste pero no sustituye ningún canal formal. El hecho de utilizar la Oficina del *Ombudsman* es voluntario y no constituye ninguna etapa obligatoria en ningún procedimiento de resolución de conflictos o política organizacional.
5. El *Ombudsman* no participa en ningún procedimiento de investigación formal o de tipo judicial.

²⁹⁰ Vid. IOA: *Standards...* ob. cit., pp. 3 y 4 ; a su vez, las mejores prácticas recomendadas para estos parámetros, pueden encontrarse en IOA: *Best Practices A Supplement...* ob. cit., pp. 9 y 10; donde se indica que “El Defensor del Pueblo debe trabajar con la Administración para proporcionar a los ciudadanos una variedad de efectivos formales (basados en los derechos) e informales (confidenciales y basados ??en intereses), así como opciones para la resolución de problemas. Todas las opciones deben estar bien establecidas, con claridad y comunicarse periódicamente.

(...) Las funciones de mediación informal incluyen la intervención de terceras partes, procesos de diplomacia, facilitar la comunicación y la mediación informal, que es voluntaria y puede o no producir un acuerdo por escrito.

Cualquier documento o acuerdo escrito resultante de los procesos informales no debe ser mantenido por la Defensoría del Pueblo.

El Defensor del Pueblo utiliza un enfoque flexible en cuanto a los problemas, las opciones se adaptan a las circunstancias individuales.

(...)

Para la mayoría de las entidades, la combinación de servicios informales y los procedimientos formales de queja, encarnada en un sistema de gestión de conflictos, ofrece una gama adecuada de opciones para permitir la identificación temprana y la resolución de posibles problemas o preocupaciones legales. El Defensor del Pueblo debe dar a los visitantes información sobre los procedimientos formales de la entidad y sus recursos, siempre que sea apropiado. Mientras que un visitante puede optar por explorar las opciones informales por una amplia variedad de razones, el Defensor del Pueblo debe recordar al visitante que tenga en cuenta los límites de tiempo posible y su impacto potencial sobre las opciones formales”.

Para establecer las mejores prácticas en algunos de los procedimientos de las Defensorías, hemos acudido a las guías prácticas y compendios de mejores prácticas en tramitación de quejas promulgadas por algunos de los organismos y asociaciones de *Ombudsman* supranacionales. Con motivo de realizar una adaptación, sería conveniente realizar un estudio comparado de los procedimientos de todas las Defensorías²⁹¹, de cara a identificar las diferencias contextuales, y adaptar estos manuales a la *praxis* diaria de las Defensorías en Iberoamérica. A continuación, resumimos algunos de los parámetros de actuación reflejados en los diferentes manuales de investigación y tramitación de quejas:

1. Investigación

Como expone con acierto NILSSON, “la facultad de realizar investigaciones es uno de los criterios inherentes a un *Ombudsman*”²⁹². Además, la capacidad de investigación del Defensor del Pueblo ya ha sido considerada por una parte de la doctrina como un indicador de eficacia de la propia institución, puesto que permite identificar aquellos problemas que generan situaciones de indefensión, optimizando los niveles de eficacia de la institución para el cumplimiento de su misión y aportando un elemento más a favor del acceso a la justicia de la población²⁹³. Según la GUÍA PARA LAS INSTITUCIONES DE OMBUDSMAN sobre cómo realizar investigaciones²⁹⁴ (*Guide for Ombudsman Institutions: How to conduct investigations*), publicada por el PROGRAMA DE DESARROLLO DE NACIONES UNIDAS (UNDP), existen tres tipos de investigaciones principales que las Defensorías pueden realizar²⁹⁵:

²⁹¹ Al respecto, una investigación realizada en el seno del PRADPI puede ser de utilidad: ESCOBAR ROCA, G. (Dir.): *Defensorías del Pueblo en Iberoamérica...* ob. cit. En esta obra, anteriormente citada, se incluye un estudio comparado de todos los procedimientos de tramitación de quejas de las distintas Defensorías.

²⁹² Cfr. NILSSON, P.E.: “El *Ombudsman* Defensor del Pueblo ¿o qué?”, en *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia*. Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 1986. p. 17.

²⁹³ Vid. ALBÁN PERALTA, W.: “El *Ombudsman* como canal de acceso a la justicia”, en *Debate Defensorial. Revista de la Defensoría del Pueblo*, N.º. 3, Lima, 2001, p. 57; siguiendo al autor citado, también Vid. IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: *La eficacia...* ob. cit., pp. 324.

²⁹⁴ Al respecto, además del documento citado pueden consultarse: COMMONWEALTH OMBUDSMAN: *Ombudsman investigations*, July 2008, publicado online en: <http://www.ombudsman.gov.au/docs/fact-sheets/FactSheet-OmbudsmanInvestigations20080708-online.pdf>, consultada el 20 de febrero de 2012; QUEENSLAND OMBUDSMAN: *Handling an Ombudsman Investigation Information for agencies*, 2007, publicado online en:

http://www.ombudsman.qld.gov.au/Portals/0/docs/Publications/Agency_Resources/Handling%20an%20Ombudsman%20Investigation_FINAL.pdf, consultada el 20 de febrero de 2012; y también, OMBUDSMAN WESTERN AUSTRALIA: *Guidelines: Conducting administrative investigations*, 2009; publicado online en: <http://www.ombudsman.wa.gov.au/Publications/Documents/guidelines/Conducting-administrative-investigations-guidelines.pdf>, consultada el 20 de febrero de 2012.

²⁹⁵ Vid. UNDP: *Guide for Ombudsman Institutions: How to conduct Investigations*. UNDP, Bratislava, 2006, pp. 25 y 26; documento disponible online en:

<http://europeandcis.undp.org/governance/hrj/show/84474ACE-F203-1EE9-BB59071A724B9348>, consultada el 20 de febrero de 2012.

- a) Queja individual (a través de particular).
- b) De oficio (investigación por propia iniciativa).
- c) Sistemática (investigación de un sistema completo, por ejemplo, el sistema penitenciario de un Estado).

Los tres tipos de investigación tienen motivaciones y objetivos diferentes, por lo que también se proponen métodos de investigación diferentes para abordarlas. De este modo, será necesario establecer un buen *Plan de Investigación* que, una vez realizado el examen preliminar de la causa a investigar, asegurará que las indagaciones se realizan de modo racional, metódico y profesional. La Guía de la UNDP, establece como Plan General de Investigación los siguientes puntos principales en el proceso de recogida y procesado de información²⁹⁶:

- a) Encontrar los hechos.
- b) Realizar un resumen de los hechos más relevantes para la investigación.
- c) Tener en cuenta los límites para obtener la información.
- d) Reglas de la prueba: las reglas procesales de la prueba rara vez se aplican a las investigaciones del Defensor del Pueblo, pues sus procedimientos son más informales que los puramente jurídicos. No obstante, es importante tener en cuenta ciertas normas, como es el caso de la prueba ilícita o el llamado “*test de relevancia*”²⁹⁷.
- e) Testigos para declarar: entrevistas (preparación de las preguntas, intervención de expertos ajenos a la Defensoría, documentar la entrevista, mejores prácticas en técnicas de investigación²⁹⁸).

²⁹⁶ *Ibidem*, pp. 69 y ss.

²⁹⁷ *Ibidem*, p. 71; según expone la guía citada, “los rumores y las opiniones son dos tipos de pruebas generalmente excluidas en una Corte, aunque existen excepciones.

El testimonio de oídas es la información que otras personas dan a un testimonio, a diferencia de la observación de los testigos de primera mano. El investigador debe buscar la fuente original, si está disponible, antes de confiar en el testimonio de oídas.

En el caso de las opiniones, por lo general, sólo se permiten las de los expertos. En las investigaciones realizadas por la institución del *Ombudsman*, pueden permitirse las opiniones basadas en experiencias de los testigos o de los conocimientos basados en experiencias de la vida, incluso si el testigo no se encuentra calificado como un experto en la Corte”.

²⁹⁸ *Ibidem*, pp. 82 y 83; donde se explican diversas técnicas para realizar una buena entrevista, y que resumimos a continuación: 1. Establecer relación con el testigo. Encontrar un vínculo; 2. Planificar el orden de las preguntas; 3. Escribe las preguntas con antelación; 4. Realiza una sola pregunta cada vez; 5. Realiza pregunta sin respuesta implícita; 6. Uso juicioso de la pausa; 7. Siempre realiza las preguntas, aunque temas preguntar alguna cuestión; 8. La entrevista no acaba hasta que el investigador la finaliza; 9. No utilizar un sistema de entrevistado agresivo que genere enemistades (“los amigos puede venir o marchar, los enemigos se acumulan”); 10. Nunca asumas nada; 11. Recopila toda la información relevante, no sólo la que sustente la queja; 12. No existen las preguntas tontas; 13. Dos cabezas piensan mejor que una. Observa a través de la mirada y realiza la entrevista junto con otros investigadores; 14. Siempre pregunta si otras cuestiones deben ser respondidas. Pregunta si el testigo quiere decir algo más.

- f) Revisión de las pruebas documentales: estándares para establecer el orden de contenidos y archivos de la investigación; acceso a los archivos de investigación; informatización de los archivos, etc.
- g) Inspección de Instalaciones.
- h) Analizar los hechos a la luz de la legislación vigente.
- i) Análisis de las pruebas: herramientas de análisis y estándares de prueba²⁹⁹.
- j) Realizar una determinación.
- k) Hacer recomendaciones o emitir una resolución: informe de investigación redactado según los principios de claridad, simplicidad, brevedad, lógica, exhaustividad, persuasión a la autoridad para seguir las recomendaciones establecidas, etc. Según el documento citado, todo informe de investigación debe contener los siguientes elementos³⁰⁰:
 - i. Sumario.
 - ii. Alegaciones de las partes.
 - iii. Trasfondo y contexto.
 - iv. La investigación.
 - v. Trasfondo legal o Fundamentos de Derecho.
 - vi. Análisis de la prueba.
 - vii. Hallazgos resultantes del análisis de la prueba.
 - viii. Recomendaciones.
 - ix. Votos particulares.
 - x. Carta de presentación firmada por el Defensor.
 - xi. Apéndices.
- l) Supervisión y seguimiento de las investigaciones.
- m) Revisión de los casos.

2. *Proceso de tramitación de quejas*

Probablemente, el procedimiento de tramitación de quejas sea la piedra angular de las actuaciones llevadas a cabo por las Defensorías. Se trata, sin lugar a dudas, de la principal herramienta administrativa y procesal de las institucio-

²⁹⁹ Muchos de los estándares recomendados en la guía citada provienen de una flexibilización de las reglas de interpretación del proceso penal: “Más allá de una duda razonable es el estándar más utilizado en las investigaciones criminales. (...) Para las investigaciones realizadas por el *Ombudsman*, no es necesario para cumplir con los “más allá de una duda razonable”. (...) Pruebas claras y convincentes, lo cual significa que las pruebas son suficientes para convencer a una persona normalmente razonable. Preponderancia de la prueba significa que la mayoría de las evidencias se sitúan a favor de un determinado hallazgo. (...) Cálculo de probabilidades se describe en la publicación de las Naciones Unidas sobre Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Tiene menor intensidad que la “preponderancia de la pruebas”. Se trata de calcular, en balance, las probabilidades de que un determinado hallazgo sean ciertas contra las probabilidades de que no lo sea; *Ibidem*, p. 109.

³⁰⁰ *Ibidem*, pp. 124 y ss.

nes defensoriales, y también, del arma fundamental de denuncia para el ciudadano que ofrecen estas entidades públicas³⁰¹. Al igual que hicimos en la anterior sección, se han consultado diferentes guías a nivel supranacional para identificar las mejores prácticas en los procedimientos de tramitación de quejas. Como siempre, recomendamos la confección de una guía metodológica para las Defensorías del pueblo iberoamericanas que recoja sus especialidades. A continuación incluimos un resumen de las recomendaciones realizadas por los diferentes organismos y asociaciones de *Ombudsmen*, así como algunas anotaciones realizadas por la mejor doctrina sobre la Institución.

Según la GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS PARA LA TRAMITACIÓN DE QUEJAS del COMMONWEALTH OMBUDSMAN (*Better practice guide to complaint handling*), debemos identificar cinco elementos para un efectivo proceso de tramitación de quejas³⁰²:

a) *Cultura*: un buen procedimiento de tramitación de quejas genera una serie de beneficios que impulsan la cultura y promoción en materia de derechos humanos. En este sentido, pueden destacarse los siguientes indicadores: impulso de prácticas de buena administración; mantener buenas relaciones con el público y garantizar su confianza y lealtad; evaluar la efectividad de los programas y servicios de la Administración; mantener informado al ciudadano, etc.

b) *Principios*. Todos los modelos de tramitación de quejas de las Defensorías deben observar algunos principios fundamentales que derivan de la propia naturaleza de la Institución. No existe un único modelo o guía de tramitación de quejas, por lo que destacamos los principios más destacados por la documentación manejada:

- **Accesibilidad**: nos referimos en este punto a los modos de accesibilidad al trámite de quejas. Deben tenerse en cuenta los siguientes indicadores:
 - Modo en el que las quejas son aceptadas, incluyendo cualquier forma para interponer la queja.
 - Los estándares de la Institución en cuanto a plazos para la tramitación.
 - Limitaciones de competencias.

³⁰¹ En términos similares, Vid. PÉREZ-UGENA Y COROMINA, M.: *Defensor del Pueblo y Cortes Generales*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1996, p. 106; IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: *La eficacia...* ob. cit., p. 321; quien expresa que “la labor más emblemática que realizan las INDH de Iberoamérica es la recepción, trámite e investigación de quejas. Incluso en los casos en que los términos legislativos no son suficientemente esclarecedores sobre la prioridad que asume esta atribución, esta actividad concentra la mayor parte del quehacer de las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica”.

³⁰² Vid. COMMONWEALTH OMBUDSMAN: *Better practice guide to complaint handling*. Commonwealth Ombudsman, Canberra (Australia), 2009, p. 2; disponible online en: <http://www.ombudsman.gov.au/pages/publications-and-media/better-practice-guides/complaint-handling.php>, consultada el 20 de febrero de 2012.

- Las opciones alternativas existentes para dar satisfacción a las pretensiones del ciudadano.
- Gratuidad del procedimiento y gastos indirectos para el ciudadano.
- Medios de contacto: correo ordinario, telefónico, *e-mail*, atención al ciudadano, *websites*, etc. En este aspecto, será preferible el establecimiento de un acceso directo desde el *home page* de las Defensorías, así como una sección de contacto visible con las direcciones de correo electrónico específicas para el trámite de quejas.

Según se indica en la GUÍA PARA OMBUDSMAN PARA LA TRAMITACIÓN DE QUEJAS del UNDP (*Guide for Ombudsman Institutions: How to Handle Complaints*), existen dos tipos de barreras para el acceso al proceso de tramitación de quejas: las físicas y las psicológicas³⁰³. Así, se expone a modo de ejemplo, una oficina a la que sólo se puede entrar subiendo un gran número de escalera no sería accesible para alguien que debe utilizar una silla de ruedas. Las barreras psicológicas pueden ser tan reales y disuasorias como las físicas. Tener que introducir al ciudadano quejoso en un edificio donde se encuentran las oficinas de la autoridad ante la que se desea interponer una queja, también puede ser un obstáculo para el acceso a la institución del *Ombudsman*. La seguridad del edificio también puede ser una barrera psicológica. Ante las barreras físicas, deben observarse las mejores prácticas en cuanto a arquitectura accesible universal, mientras que ante las barreras psicológicas debe garantizarse la confidencialidad del ciudadano y la protección contra las posibles represalias³⁰⁴.

- Sensibilidad y responsabilidad: este rasgo marca la capacidad de las Defensorías para responder a todas las necesidades y pretensiones del ciudadano en el proceso de tramitación de quejas. Dentro del procedimiento de quejas, son indicadores de mejores prácticas en sensibilidad y responsabilidad:
 - Atención a la diversidad (*v. gr.*, atención a todos los grupos étnicos, culturales, sociales, facilidades al acceso de los grupos marginales, acceso a la información en los barrios más empobrecidos, etc.).
 - Utilización de intérpretes.

³⁰³ Vid. UNDP: *Guide to Ombudsman Institutions: How to Handle Complaints*. UNDP, Bratislava, 2006, p. 87; disponible online en: <http://europeandcis.undp.org/governance/hwj/show/84442140-F203-1EE9-BDD76EB1BB94C77>, consultada el 20 de febrero de 2012.

³⁰⁴ Vid. UNDP: *Guide to Ombudsman Institutions: How to Handle...* ob. cit., p. 89; donde se indica que “los métodos más eficaces para protegerse contra las represalias son las iniciadas por el Defensor del Pueblo y que no requieren de la persona que ha sido sometido a la retribución para la contratación de abogados o presentar las demandas. Es importante contar con disposiciones eficaces sobre este tema en la ley que crea la Institución del Defensor del Pueblo”.

- Superación de las barreras culturales (*v. gr.*, mediación cultural, pueblos indígenas, etc.).
 - Atención especializada para grupos vulnerables (*v. gr.*, presos y penados, mujeres, menores de edad, etc.).
 - Accesibilidad para personas con discapacidad (*v. gr.*, utilización de programas de ordenador específicos para la tramitación de queja; formatos accesibles, etc.).
 - Trato con comportamientos y situaciones difíciles³⁰⁵ (*v. gr.*, superación de crisis de ciudadanos quejosos, habilidades y protocolos de comunicación frente a conductas agresivas, trastornos psiquiátricos, etc.).
- Eficiencia: mide el grado de éxito del trámite de quejas. No basta con realizar una relación de las quejas admitidas a trámite por parte de las Defensorías, sino que deben valorarse numerosos factores: rapidez de las resoluciones, quejas que han llegado a resolverse o han provocado un cambio en las directrices y actuaciones de la Administración, satisfacción de los ciudadanos, etc.
 - Integración: la integración del procedimiento de quejas dentro del organigrama general de la Defensoría, así como dentro del esquema general de la Administración, es importante por dos razones principales: coordinación del procedimiento de tramitación de quejas con otras actividades de la Defensoría, como, por ejemplo, la promoción de los derechos humanos; en segundo lugar, supone un sistema alternativo de reclamaciones ante la Administración, que debe estar integrado como una opción más para el ciudadano, además de los recursos administrativos ya establecidos. Además, en este último punto, mediante la tramitación de quejas por parte de las Defensorías pueden producirse colaboraciones entre los entes públicos y la Institución, como publicaciones conjuntas de nueva información, como consecuencia del éxito de alguna queja que se haya solucionado generando una nueva concepción de un procedimiento administrativo, o nuevos derechos para el ciudadano frente al ente público.
 - Comunicación: según establece la GUÍA PARA LA TRAMITACIÓN DE QUEJAS publicada por la LOCAL GOVERNMENT OMBUDSMAN (*Guidance*

³⁰⁵ Al respecto, para una información más detallada, *Vid. in extenso* COMMONWEALTH OMBUDSMAN: *Better Practice Guide to Managing unreasonable complainant conduct*. Commonwealth Ombudsman, Canberra (Australia), 2009, *passim*; disponible online en: http://www.ombudsman.gov.au/docs/better-practice-guides/Online_UnreasonableComplainantConductManual_CwthOmb.pdf, consultada el 20 de febrero de 2012; ROWE, M., WILCOX, L., y GADLIN, H.: “Dealing with –or Reporting– “Unacceptable” Behavior (With additional thoughts about the “Bystander Effect”)”, en *Journal of the International Ombudsman Association*, Vol. 2, N° 1, 2009, pp. 52-64; y también, OMBUDSMAN VICTORIA: *Good Practice Guide. Ombudsman Victoria’s guide to complaint handling for Victorian Public Sector Agencies*. November, 2007, pp. 24 y ss; de la misma Institución: *Unreasonable Complainant Conduct-Interim Practice Manual*.

on running a complaints system), el indicador “comunicación” incluye el rápido contacto directo con las personas que han interpuesto la queja, así como el contacto continuado durante la tramitación de la misma. Como ejemplo de mejores prácticas, el documento incluye la creación de centros de llamadas individualizados para todos los servicios de la Defensoría³⁰⁶, así como el establecimiento de un protocolo específico para establecer mejores comunicaciones con organizaciones ajenas a la Defensoría, pero que pueden ayudar en los procesos de tramitación de quejas³⁰⁷.

- **Compromiso:** la GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS DE LA OFICINA DEL OMBUDSMAN DE VICTORIA (*Good Practice Guide to complaint handling for Victorian Public Sector Agencies*) reconoce como uno de los principios de todo sistema de resolución de quejas la demostración del compromiso de la Institución, que refleje las necesidades, expectativas y derechos de los ciudadanos quejosos³⁰⁸. Se trata de un concepto ético, de implicación de la Defensoría con la protección del ciudadano.
- **Rendición de Cuentas (Transparencia):** en este punto, a diferencia del epígrafe de transparencia de la institución defensorial, nos referimos a transparencia en el proceso de tramitación de quejas. La transparencia, en este sentido, se medirá por varios indicadores de mejores prácticas, como, por ejemplo³⁰⁹:
 - Que los ciudadanos quejosos estén informados de cada uno de los pasos y plazos del proceso.
 - Creación de un número de contacto para cada quejoso para establecer comunicaciones personalizadas y directas.
 - Informes de progreso si existen dilaciones, con las explicaciones pertinentes sobre el problema o demora.
 - Motivación de las resoluciones o la aceptación y rechazo de las pruebas.
 - Dar oportunidades a los quejosos de recurrir o pedir una revisión interna si no están satisfechos con las decisiones de la Defensoría.
- **Credibilidad:** según establece la LOCAL GOVERNMENT OMBUDSMAN, la credibilidad sostiene todo el procedimiento de quejas, pues los usuarios de los servicios deben creer y confiar en los sistemas de quejas si

³⁰⁶ Vid. LOCAL GOVERNMENT OMBUDSMAN: *Guidance on running a complaints system. Guidance on good practice*. Commission for Local Administration in England, London, 2009, pp. 8-10; disponible online en: www.lgo.org.uk, consultada el 20 de febrero de 2012.

³⁰⁷ Vid. LOCAL GOVERNMENT OMBUDSMAN: *Local Partnerships and citizen redress*. Commission for Local Administration in England, London, 2009, pp. 8-10; disponible online en: www.lgo.org.uk, consultada el 20 de febrero de 2012; sobre esta cuestión, también Vid. UNDP: *Guide to Ombudsman Institutions: How to Handle...* ob. cit., pp. 48 y ss.

³⁰⁸ Vid. OMBUDSMAN VICTORIA: *Good Practice Guide...* ob. cit., p. 4.

³⁰⁹ Vid. COMMONWEALTH OMBUDSMAN: *Better practice...* ob. cit., p. 11.

los van a utilizar. Gran parte de esta credibilidad se puede establecer mediante la aplicación de los principios antes mencionados. No obstante, para ser creíbles, los sistemas de resolución de quejas deben estar dirigidos por alguien con autoridad suficiente para asegurar la aplicación de todos los principios rectores del procedimiento, establecer protocolos de actuación y asegurarse de su cumplimiento, así como realizar cambios en los mismos cuando sea necesario³¹⁰. Por lo tanto, se trata, nuevamente, de una cuestión de *autoritas* de la Defensoría, que solo puede superarse asegurando la independencia y efectividad de sus actuaciones.

- Celeridad: en primer lugar, es preceptivo aceptar todas las quejas sin caer en un exceso de formalismos. Como ha expresado CARPIZO, un *Ombudsman* competente iniciará de inmediato su procedimiento de tramitación³¹¹. En ello radica la celeridad del procedimiento informal realizado por las Defensorías, un hecho que actualmente mantiene ciertos problemas para lograrse.

Como segundo indicativo de mejores prácticas en la celeridad de la tramitación de quejas, será necesario el establecimiento de plazos de resolución realistas frente a las demandas de los ciudadanos. Así, por ejemplo, algunos documentos estipulan como razonable el plazo de doce semanas para la completa resolución de una queja, aunque contemplan algunas excepciones por motivos especiales de tratamiento (*v. gr.*, procesos con menores de edad)³¹².

- Equidad (*Fairness*): se trata de un término muy unido a los conceptos de *justicia administrativa* y transparencia. Realizando una revisión de la literatura y páginas *web* de varias oficinas de *Ombudsman* a nivel internacional, GERALD R. PAPICA llegó a la conclusión de que existen atributos comunes cuando se trata de sólidos principios y mejores prácticas relativas a la equidad. Así, según expone el autor citado, la equidad en los procedimientos de las Defensorías implica tres fases o componentes que se pueden expresar en la siguiente ecuación: $AF + PF = OF$ ³¹³ (*Administrative Fairness + Procedural Fairness = Outcome Fairness*; que traducido significa “Equidad Administrativa + Equidad Procedimental = Equidad Total”). Tal fórmula sólo se traduce en un equilibrio y armonía de la justicia administrativa y la equidad procesal, que a su vez producirá equidad de resultados. De este modo, el autor explica que si los procedimientos de las Defensorías, siguen el dictado de políticas administrativas sólidas, por consiguiente, apuntarán ha-

³¹⁰ Vid. LOCAL GOVERNMENT OMBUDSMAN: *Guidance on running a complaints...* ob. cit., p. 18.

³¹¹ Vid. CARPIZO, J.: *Derechos humanos...* ob. cit., p. 54.

³¹² Vid. LOCAL GOVERNMENT OMBUDSMAN: *Guidance on running a complaints...* ob. cit., p. 12.

³¹³ Cfr. PAPICA, GERARD R.: “The Ombudsman’s Guide to Fairness”, en *Journal of the International Ombudsman Association*, Vol. 4, N° 1, 2011, p. 30.

cia un buen resultado. En otras palabras, las sabias decisiones administrativas que se han ejecutado a través de conductos procesalmente correctos casi siempre se traducen en un resultado justo y satisfactorio.

El concepto de equidad se basa en una elaboración efectiva de directrices y procedimientos administrativos, digna de poner en práctica en los diferentes planes de acción llevados a cabo por la Institución. La equidad también significa que las Defensorías deben ser claras acerca de los roles y las responsabilidades de la Institución en los procesos de tramitación de quejas frente al ciudadano³¹⁴.

Participa, asimismo, de otros principios del procedimiento, como la accesibilidad a través de la llamada *Equidad de Servicios* (*Service Equity*). La Equidad de Servicios o “Prestación de Servicios Equitativa” (*Equitable Service Delivery*) pueden definirse como “un método de análisis y un conjunto de prácticas utilizadas para asegurar que las barreras sistémicas, intencionales o no, se eliminan de las políticas y prácticas organizativas”³¹⁵. Se trata de un concepto análogo al principio de igualdad, formulado en las clásicas expresiones de “igualdad de trato” y “discriminación positiva”, ante las diversas necesidades de los grupos excluidos y las personas que no fueron atendidas adecuadamente y su acceso a los servicios públicos fue minado. Será necesario, por tanto, atendiendo al criterio de equidad, el establecimiento de unos estándares de *Equidad de Servicios* dentro de las Defensorías³¹⁶, que recojan las mejores prácticas en estas cuestiones.

- Privacidad y Confidencialidad: los principios de privacidad y confidencialidad tienen su fundamento en las legislaciones de protección de datos del Estado donde se ubique la Defensoría. Guardar la confidencialidad en el proceso de tramitación de quejas será fundamental para la protección de los quejosos y los testigos, pero también para asegurar la fiabilidad de sus informaciones y testimonios, sin temor a que se produzca ninguna represalia por parte de la Administración. Generalmente, será una mejor práctica aceptar quejas anónimas, incluso a pesar de las dificultades para realizar la investigación sin conocer la identidad del quejoso³¹⁷.

En ocasiones, la Defensoría pueden encontrarse ante la dificultad de tener que equilibrar las obligaciones de transparencia y equidad en

³¹⁴ Vid. LOCAL GOVERNMENT OMBUDSMAN: *Guidance on running a complaints...* ob. cit., p. 14.

³¹⁵ Vid. UNDP: *Guide to Ombudsman Institutions: How to Handle...* ob. cit., pp. 73 y 74.

³¹⁶ Algunos ejemplos que pueden consultarse sobre esta cuestión son: JAMIESON, R.: *Managing for Equitable Service Delivery*. Ombudsman Institution of Ontario, September 1999; y también de la misma Institución: *Service Equity Standards: A Systemic and Structural Approach*. Client Research Group, Ombudsman institution Ontario, June 1998; y ONTARIO COMPLAINTS RESOLUTION MANUAL: *Standards for Equitable Service Delivery*. March 2000, Appendix A.

³¹⁷ Vid. COMMONWEALTH OMBUDSMAN: *Better practice guide...* ob. cit., p. 10.

un mismo conflicto. Ciertamente, algunos de los requisitos de protección de datos pueden hacer que sea difícil para la institución del *Ombudsman* ser completamente transparente. Cada Defensoría debe realizar un análisis de los requisitos que la legislación que regula la cuestión de la protección de datos impone, con el objetivo de determinar aquéllos documentos que deben permanecer protegidos bajo el principio de confidencialidad y cómo equilibrar esa exigencia con la obligación de informar a los ciudadanos³¹⁸.

c) Personal: a la hora de abordar el trámite de quejas, la pericia y experiencia del personal de la Defensoría son más importante que el procedimiento en sí mismo. Algunos indicadores de mejores prácticas en la selección del personal para la tramitación de quejas pueden ser: calidez y empatía; capacidad de análisis; imparcialidad; astucia; creatividad; capacidad de decisión; firmeza y entereza; habilidades de comunicación, etc.

También pueden tenerse en cuenta otros factores, como: formación continuada del personal; conocimientos multidisciplinarios o especializados; experiencia laboral, etc.

Por último, es importante establecer adecuados medios de revisión, supervisión y vigilancia, pero también de recompensas (*feedback*), para garantizar la eficacia y aprendizaje formativo del personal de las Defensorías (creación de estándares, experiencia de los miembros con mayor bagaje, cursos formativos, etc.).

d) Proceso: aunque se trate de un procedimiento informal, todo trámite de quejas debe tener una serie de fases diferenciadas que garanticen la metodología y lógica de la elaboración de una resolución. Algunos de los textos consultados siguen un esquema en diferentes etapas³¹⁹:

- Reconocimiento y recepción de la queja³²⁰: en orden a la celeridad de la tramitación, tanto el ciudadano quejoso, como su reclamación frente a la Administración, deben ser conocidos rápidamente por la Defensoría para iniciar las actuaciones. Para ello pueden utilizarse cualesquiera medios de contacto y entrega de la queja, tal y como se expone en el apartado de accesibilidad.
- Evaluación y asignación de prioridades: deben distinguirse los problemas legales de las disputas de intereses. En este sentido, una de las mejores prácticas puede ser discutir con el ciudadano la forma en que le gustaría ver resuelta su queja, es decir, preguntarle sobre los objeti-

³¹⁸ Vid. UNDP: *Guide to Ombudsman Institutions: How to Handle...* ob. cit., p. 68.

³¹⁹ Vid. COMMONWEALTH OMBUDSMAN: *Better practice guide...* ob. cit., pp. 21-26.

³²⁰ Para una completa guía de esta parte del proceso, Vid. UNDP: *Guide to Ombudsman Institutions: How to Handle...* ob. cit., pp. 16 y ss.

vos y resultados que está buscando. A veces, las Defensorías podrán cumplir con las expectativas del quejoso y, a veces no, pero es importante tener en cuenta esas expectativas. Es necesario establecer protocolos de mediación, pues, a menudo lo que el ciudadano busca es un gesto de voluntad sencillo, por ejemplo, una disculpa, la devolución del dinero pagado, o una indemnización. En otros casos, el demandante puede tener una finalidad altruista, como un deseo de aumentar la concienciación sobre el problema o asegurarse de que otras personas no se encuentran en la misma situación.

- *Planing*: del mismo modo que ocurría con las investigaciones de oficio o sistemáticas, es importante conformar una Estrategia o Plan para la tramitación de las quejas³²¹. En este plan general deberá definirse qué es lo que se va a investigar, los diferentes pasos de la investigación, una estimación de los plazos y el tiempo para la resolución, el objetivo y las pretensiones del quejoso, y cualesquiera otras consideraciones acerca de las especialidades del procedimiento (cuestiones de protección, accesibilidad, confidencialidad, etc.).
- Investigación: básicamente, seguirá los mismos pasos generales que hemos expuesto *supra*, y estará orientada por los principios generales de imparcialidad, confidencialidad y transparencia. Será especialmente importante, en este punto, establecer unos adecuados protocolos para recabar información pues, a diferencia de las investigaciones de oficio o sobre un determinado sector de la Administración, las quejas particulares pueden estar contaminadas por las pretensiones particulares del ciudadano.

El proceso de recogida de información, según exponen MELÉNDEZ Y ALONSO, se estructura en varios pasos, con el tenor siguiente³²²:

- *Desarrollo de contactos*: establecimiento de contactos en oficinas y organizaciones que también se dediquen a la protección de los derechos humanos.
- *Preparación de la entrevista*: puesta a punto del proceso de queja con el ciudadano. Deben tenerse en cuenta factores como quién conducirá la entrevista (número de monitores), en qué lengua se realizará, dónde se hará y a qué reglas deberá someterse la documentación posterior de la queja. Este punto inicial es sumamente importante, pues, como afirma ISABEL NAVIA, “el primer contacto directo que tiene la población con los servicios del Defensor del Pueblo es probablen-

³²¹ Vid. OMBUDSMAN VICTORIA: *Good Practice Guide...* ob. cit., pp. 14 y ss.

³²² Vid. MELÉNDEZ, A., y ALONSO, I.: “Un apunte sobre el seguimiento de los Derechos Humanos: generalidades de la recogida de información”, en GUEDÁN MENÉNDEZ, M. (Dir.): *El fortalecimiento del Ombudsman iberoamericano*. CICODE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 1999, pp. 219 y ss.; sobre esta misma cuestión, también Vid. OMBUDSMAN VICTORIA: *Good Practice Guide...* ob. cit., p. 16.

te a través de su acercamiento a la primera línea del Sistema de Atención de Quejas, que supone y exige adecuado manejo de la comunicación interpersonal³²³. En este sentido, pueden establecerse algunos procedimientos tendentes a mejorar la relación Defensoría – ciudadano, tales como:

- i. Un *Servicio Documental Especializado*.
 - ii. Atención vía *website*, mediante un sistema de tramitación que quejas alternativo *online* que suponga un contacto más directo con el ciudadano quejoso (video conferencia, chat, *e-mail*).
 - iii. Formación especializada en manejo de situaciones de conflicto y mediación.
- *Entrevista*: Recibo de la queja por parte del ciudadano mediante un procedimiento de preguntas y respuestas entre la institución defensorial y el ciudadano. A su vez, este paso contiene varias etapas que deben tenerse en cuenta:
 - i. Inicio de la entrevista.
 - ii. Análisis inicial de admisibilidad de la queja o información suministrada.
 - iii. Estudio de antecedentes: precedentes de tramitación de quejas similares.
 - iv. Protección de los testigos.
 - v. Conclusión de la entrevista.
 - *Informe de la entrevista*: redacción de un sumario o informe completo sobre las respuestas obtenidas en la entrevista, donde se relate lo ocurrido y la posible vulneración de un derecho.
 - *Requerimientos adicionales*: verificación de la información relativa a testigos, informes periciales, etc.
- Respuesta y resolución: una vez que la investigación ha finalizado, será necesario poner en conocimiento de los interesados los resultados de la misma y las posibles soluciones al conflicto. Por supuesto, al igual que otros puntos del procedimiento, la información puede ser entregada de muy diversas vías, siempre que sea perfectamente entendible para todos los actores y tiene que ser motivada.
- Seguimiento: es una mejor práctica ofrecer a los quejosos la oportunidad de realizar un seguimiento de cómo sus quejas han sido tramitadas y resueltas. Siempre se deben proporcionar datos de contacto y una invitación para el seguimiento de la queja, cuando el cliente es notificado de los resultados de la investigación. Una opción de revisión externa también puede estar disponible para un denunciante in-

³²³ Vid. NAVIA, I.: “Hacia una estrategia de promoción de los derechos humanos y no de la violación de los derechos humanos”, en GUEDÁN, M., y IRAÍZOZ, M. (Eds.): *Las Defensorías del Pueblo, un puente entre la ciudadanía y el Estado en América Latina*. CICODE, Trama Editorial, Madrid, 2006, p. 160.

satisfecho. Un sólido proceso de revisión interna reducirá la probabilidad de queja ante un organismo externo y ayudará a cualquier revisión que la Defensoría lleve a cabo en el futuro.

La mediación de un conflicto no resuelto entre el demandante y una agencia estatal es otra opción. Un mediador puede ayudar a aclarar las cosas, proporcionar una perspectiva imparcial, y proponer soluciones que ambas partes puedan estar de acuerdo.

e) Análisis: los trámites y las resoluciones pueden proporcionar una rica fuente de información acerca del funcionamiento de un determinado sector de la Administración. Además de ello, un procesamiento de la información obtenido a través de la tramitación de quejas puede mostrar un cuadro completo de la debilidad de los programas estatales, políticas y servicios públicos.

El proceso de análisis finalizará con la publicación de los Informes, donde se podrán recoger e interpretar todos los datos de relevancia que se hayan obtenido: el número de quejas sobre una determinada materia; estadísticas y “picos” en el conjunto de quejas por sectores; la extensión geográfica de las quejas; las características específicas de las quejas (individuales, por grupos de ciudadanos, consumidores, etc.); asuntos de las quejas y estudio de los derechos vulnerados, etc.

Por último, el análisis de las quejas servirá para mejorar el propio procedimiento de trámite, pues podrán observarse los puntos débiles del sistema y la efectividad del mismo³²⁴.

D. Sensibilidad con el ciudadano

El siguiente indicador se refiere fundamentalmente al trato con el ciudadano. Las Defensorías no deben equipararse al trato, en ocasiones impersonal y excesivamente burocratizado de la Administración. Su objetivo, como ya hemos expuesto *supra*, es ser una institución cercana al ciudadano. Ser sensible a las pretensiones del ciudadano significa darle a conocer que la Defensoría tiene un compromiso con él, ofreciéndole una calidad de servicios y evitando, de este modo, una escalada de quejas³²⁵.

Algunos documentos han intentado definir algunos parámetros y estándares generales de mejores prácticas acerca del trato entre las Defensorías y el ciudadano. Así, según la OFICINA DEL OMBUDSMAN DE IRLANDA, tratar “adecuadamente” con la gente significa tratar con ellos³²⁶:

- *Inmediatamente*, sin demora indebida y de acuerdo con los plazos publicados;

³²⁴ Al respecto, *Vid. OMBUDSMAN VICTORIA: Good Practice Guide...* ob. cit., p. 9.

³²⁵ *Ibidem*, p. 6.

³²⁶ *Cf. OFFICE OF THE OMBUDSMAN OF IRELAND: Public Bodies...* ob. cit., p. 2.

- *Correctamente*, de acuerdo con la ley u otras normas que regulan sus derechos y publicó los estándares de calidad;
- *Comprensión* y dando una *asistencia razonable*, teniendo en cuenta su edad y su capacidad para comprender normas a menudo complejas, a cualquier discapacidad que pueda tener y a sus sentimientos, intimidad y comodidad;
- *Ayudándolos* mediante la simplificación de procedimientos, formularios e información sobre derechos y servicios, manteniendo los registros adecuados, y con todos los detalles claros y precisos sobre los plazos o condiciones que puedan resultar en la descalificación de sus pretensiones;
- *Cuidadosamente y con prudencia*, cuando más de un organismo público esté implicado, asegurando la comunicación apropiada entre los organismos para evitar que las necesidades de una persona se pasen por alto;
- *Cortésmente*, permitiendo las comunicaciones y la conciliación con su normal ritmo de vida; y, por último,
- *Con responsabilidad*, a la hora de no adoptar una postura de confrontación como algo natural, donde puede darse un temor a los litigios, y por estar preparado para explicar por qué se ha tomado una decisión adversa.

E. Repercusión y publicidad de las actuaciones

Si bien, como ya advertíamos al principio de este epígrafe, las Defensorías carecen de potestad para ejecutar por sí mismas sus recomendaciones y resoluciones, ello no quiere decir que no cuenten con herramientas para “imponerlas indirectamente”. Entre ellas, FAIRÉN GUILLÉN destacaba la “publicidad dada oficialmente a sus decisiones incluso en la prensa diaria (...) y la de publicar asimismo los Informes Anuales”³²⁷. Las comunicaciones y la publicidad de la institución son, por tanto, un elemento esencial para construir la *auctoritas* del Defensor del Pueblo. Será necesario analizar, pues, como factor e indicativo de mejores prácticas el tratamiento que la Defensoría da a sus comunicaciones y sus relaciones con la prensa.

En primer lugar, según la ya citada GUÍA PARA OMBUDSMAN de la UNDP, toda comunicación realizada por el Defensor debe ser clara, concisa y precisa³²⁸. Esto quiere decir que, en la medida de lo posible, toda comunicación del *Ombudsman* debe evitar el lenguaje técnico o vago, así como eufemismos burocráticos y abreviaturas que el ciudadano medio no pueda entender con facilidad. No son recomendables los excesos de formalismo, pero deben respetarse

³²⁷ Cfr. FAIRÉN GUILLÉN, V.: *El Defensor del Pueblo...* I, ob. cit., p. 47.

³²⁸ Vid. UNDP: *Guide for Ombudsman...* ob. cit., p. 151.

las normas culturales y la ética periodística, así como la protección de datos de los testigos y personas implicadas. Por otra parte, toda comunicación, tanto hacia los particulares como pública, debe ser un reflejo de la imparcialidad e independencia de la Defensoría.

La publicidad del cargo se establece, así, en dos vías diferenciadas³²⁹:

1. *Publicidad del cargo.*
2. *Publicidad de las actuaciones.*

Sobre esta cuestión, es importante tener en cuenta el denominado *factor de opinión pública* para el adecuado funcionamiento de la institución del Defensor del Pueblo. Según explica GARCÍA RAMÍREZ al respecto de esta cuestión, la Defensoría debe “promover el convencimiento social en torno a los derechos humanos (...) y movilizar la opinión de la sociedad, proveyéndola al mismo tiempo de adecuada información. Esto atiende a un múltiple designio: fortaleza del propio *Ombudsman*, avance en la recepción del orden internacional por el orden nacional, enriquecido con estándares avanzados, y conversión (en consecuencia) del derecho débil en derecho fuerte”³³⁰.

Para el cumplimiento de esta doble faceta de publicidad, será fundamental el papel de los medios de comunicación. En este aspecto, entre las mejores prácticas en este apartado, algunos autores ya han impulsado las relaciones de las Defensorías con la prensa en sus textos y ponencias. Así, ISABEL NAVIA hablaba de la *Estrategia de Prensa*, y exponía que se trataba de “un canal privilegiado y fundamental para avanzar en el proceso de consolidación de la misión institucional, que, a partir de la alianza estratégica con los medios, los aprovecha como uno de los mecanismos más directos para transmitir información, alimentar y avanzar en la comprensión de la población acerca de la misión y alcances del Defensor del Pueblo”³³¹. Por otra parte, IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, también ha señalado la importancia de las relaciones del *Ombudsman* y los medios de comunicación, llegando a indicar que tales lazos son necesarios para reforzar la autoridad de la Institución de cara a la comunidad social³³².

Aquí deberíamos valorar ciertos indicadores de mejores prácticas entre las Defensorías, tales como:

- La relación institucional con los medios de comunicación.
- El estudio de las apariciones de la Institución en la prensa y su relevancia.
- La creación de boletines, canales de radio y televisión, y otros medios de difusión por parte de las Defensorías.

³²⁹ Vid. FAIRÉN GUILLÉN, V.: *El Defensor del Pueblo...* I, ob. cit., pp. 51 y 54.

³³⁰ Cfr. GARCÍA RAMÍREZ, S.: “*Ombudsman* y tutela interamericana...” ob. cit., p. 94.

³³¹ Vid. NAVIA, I.: “Hacia una estrategia...” ob. cit., p. 156.

³³² Vid. IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: *La eficacia...* ob. cit., p. 385.

- Realización de eventos recogidos por los medios y por la propia Defensoría.
- Canales interactivos *online* en los *websites* de las Defensorías.
- Agendas temáticas cubiertas por la prensa.
- Creación de gabinetes de prensa y medios en las propias Defensorías.

Cabe destacar la labor de algunas organizaciones internacionales en el fomento de la difusión de la labor de las Defensorías en el ámbito iberoamericano, como es el caso de la FIO, que mantiene en su *website* una sección dedicada a las noticias de relevancia que tienen a las instituciones de defensa de los derechos humanos como protagonistas³³³. Asimismo, no podemos dejar de destacar la cada vez mayor importancia que parecen cobrar los centros de prensa en algunas de las *home page* de las Defensorías.

F. Transparencia

La responsabilidad³³⁴ social del *Ombudsman* lo convierte en una institución que debería configurarse como un ejemplo a seguir de transparencia administrativa.

El concepto de transparencia está intrínsecamente ligado al concepto de “buen gobierno” y, en el caso de la Administración Pública, también podemos hablar de terminologías análogas, procedentes de la legislación anglosajona³³⁵, tales como “buena administración” o “administración justa” (*good administration; fair administration; sound administration*). Estos términos se contraponen al ya mencionado efecto negativo conocido como “mala administración” (*maladministration*)³³⁶. Como ya hemos tenido oportunidad de resaltar, el concepto de buen gobierno y buena administración así enunciados están fuertemente ligados a las denominadas mejores prácticas³³⁷ que el Gobierno deberá asumir para una mayor efectividad en su Administración³³⁸.

³³³ Ver: www.portal fio.org/inicio/, consultada el 20 de febrero de 2012.

³³⁴ Vid. FAIRÉN GUILLÉN, V.: *El Defensor del Pueblo... I*, ob. cit., p. 495; Vid. IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: *La eficacia...* ob. cit., p. 242.

³³⁵ Vid. PARLIAMENTARY COMMISSIONER: “*Principles of Good Administration*”, 27th march, 2007; disponible *online* en: www.ombudsman.org.uk/improving_services/good_administration/index.html, consultada el 20 de febrero de 2012.

³³⁶ Vid. SÖDERMAN, J.: “The early years of the European *Ombudsman*”, en *The European Ombudsman*, 2005, p. 86.

³³⁷ Sobre esta cuestión es interesante la lectura del documento de la OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS: *Prácticas de buen gobierno para la protección de los Derechos Humanos*, publicado en 2008, pp. 65 y ss., donde se trata el tema de la respuesta de los gobiernos ante la corrupción como ejemplo de mejores prácticas en la Administración Pública.

³³⁸ Vid. CÁMARA ARROYO, S.: “Relatoría Mesa 8: Acceso a la información, transparencia y lucha contra la corrupción”, en *I Congreso Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos por las Defensorías del Pueblo*, celebrado en la UAH del 31 de mayo al 2 de junio de 2011, texto pendiente de publicación en el Libro de actas del Congreso.

Teniendo en cuenta esta relación de conceptos, así como la cada vez más abundante normativa internacional sobre la cuestión³³⁹, podemos definir transparencia como “la posibilidad efectiva de brindar información clara a las personas sobre las acciones del gobierno, las regulaciones existentes, así como las decisiones que se tomen. Una institución es transparente cuando sus actividades están abiertas al examen público.

Entre los elementos que componen la transparencia están:

1. Procesos de toma de decisiones comprensibles.
2. Decisiones motivadas.
3. Información en la que se basan los motivos accesibles al público en la medida de lo posible.
4. Acceso a las reuniones en las que los órganos públicos toman sus decisiones sobre asuntos de repercusión directa para los habitantes³⁴⁰.

Como ya hemos advertido con anterioridad, la institución del *Ombudsman* en todos los contextos, pero particularmente con especial relevancia en las democracias de los países de América Latina, se ha erguido como una institución modélica en la lucha contra la corrupción de la Administración³⁴¹. En definitiva, el Defensor del Pueblo iberoamericano es una figura generadora de mejores prácticas en materia de buena administración y transparencia. En este sentido, se ha llegado a decir acertadamente que “la creación de una Oficina de Quejas y Defensoría en sí misma es un testimonio de la importancia que la auto-

³³⁹ Entre los instrumentos internacionales más representativos en el ámbito de las Naciones Unidas, se pueden señalar: la Declaración de Caracas; los Principios Rectores en Materia de Prevención del Delito y Justicia Penal en el Contexto del Desarrollo y de un Nuevo Orden Económico Internacional, así como en el Plan de Acción de Milán; la Declaración sobre la Cooperación Internacional para la Prevención del Delito y la Justicia Penal en el Contexto del Desarrollo; el Código Internacional de Conducta para los titulares de Cargos Públicos; la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Corrupción y el Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales. Por otra parte, dentro del ámbito de la OEA cabe citar: el Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción; la Declaración de Quito sobre Desarrollo Social y Democracia frente a la incidencia de la Corrupción; la Declaración de Managua y las resoluciones denominadas “El Esfuerzo Conjunto de las Américas en la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”; y “El Papel de los Poderes Legislativos en la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad en el Hemisferio”; *Vid.* DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ: Documento de Trabajo N°. 12, “Defensoría del Pueblo, ética pública y prevención de la corrupción”. Lima, 2010, p. 12.

³⁴⁰ *Cfr.* TAITELBAUM YOSELEWICH, O.: “Acceso a la información, transparencia y lucha contra la corrupción: elementos ineludibles del Buen Gobierno y del Derecho al Desarrollo” en I Congreso Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos por las Defensorías del Pueblo, celebrado en la UAH del 31 de mayo al 2 de junio de 2011, texto pendiente de publicación en el Libro de actas del Congreso.

³⁴¹ Al respecto, *Vid.* ARMENDÁRIZ GONZÁLEZ, J.L.: “Acceso a la información, transparencia y lucha contra la corrupción en México”, en I Congreso Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos por las Defensorías del Pueblo, celebrado en la UAH del 31 de mayo al 2 de junio de 2011, texto pendiente de publicación en el Libro de actas del Congreso.

ridad local asigna a la transparencia y a la rendición de cuentas”³⁴². Las Defensorías predicán con el ejemplo desarrollando nuevas herramientas para garantizar la transparencia de la propia institución (*transparencia interna*); y, a la vez, ejerce una eficaz lucha contra la corrupción y la mala *praxis* administrativa del ente público (*control de la transparencia de la Administración o transparencia externa*).

En primer lugar, la figura del Defensor debe incorporar dentro de sus competencias de protección de los derechos humanos el concepto de buena administración como un nuevo estándar de control³⁴³. En este aspecto, cabe recordar, tal y como expuso OFELIA TAITELBAUM en su ponencia en el ya citado I CONGRESO INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS POR LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO EN IBEROAMÉRICA, que existe una relación directa entre Buen Gobierno y derechos humanos, recogida con carácter internacional por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en la Resolución 2001/72 del 25 de abril del 2001, denominada “*El rol del Buen Gobierno en la promoción de los Derechos Humanos*” en la cual, tomando en consideración los compromisos asumidos en la DECLARACIÓN DEL MILENIO, se reconoce que: “...*la transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas, participación y la respuesta a las necesidades y aspiraciones de las personas, es el fundamento en el cual descansa todo buen gobierno y dicho fundamento es un requisito sine qua non para la promoción de los derechos humanos, incluyendo el derecho al desarrollo*”³⁴⁴.

Como puede observarse, en la resolución citada también se hace mención al concepto de *rendición de cuentas*³⁴⁵ (*accountability*) que destacábamos como parte de la naturaleza de control de la Administración de las Defensorías. Pero, además, desde hace ya algún tiempo se ha puesto de manifiesto la inclusión del llamado “Derecho a la Buena Administración”, como parte de las competencias de control en materia de protección de los derechos humanos llevada a cabo por las Defensorías. Así lo ha hecho la normativa europea en la CARTA DE

³⁴² Cfr. UN-HABITAT: Herramientas para Promover la Transparencia en la Gobernanza Local. Transparencia Internacional. Programa de las Naciones Unidas Para los Asentamientos Humanos, Marzo, 2004, p. 120; publicado *online* en:

http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Publicaciones/TI/GobernanzaLocal/Tool_Kit_local_governance.pdf, consultada el 20 de febrero de 2012.

³⁴³ Vid. KUCSKO-STANDLMAYER, G.: “Part One: The legal structures of Ombudsman-Institutions in Europe-Legal Comparative Analysis”, en KUCSKO-STANDLMAYER, G. (Ed.): *European Ombudsman-Institutions*. SpringerWienNewYork, Horn (Austria), 2008, p. 37.

³⁴⁴ Cfr. Resolución 2001/72 del 25 de abril del 2001.

³⁴⁵ Siguiendo a NONELL, R.: *Transparencia y Buen Gobierno: la rendición de cuentas (accountability) en una sociedad avanzada*. 2ª Ed., Icaria, Barcelona, 2006, p. 23, entendemos rendición de cuentas como “el instrumento que ayuda a mejorar las decisiones políticas y financieras del gobierno haciendo más transparentes los beneficios que produce con los recursos públicos que gestiona”. Otras definiciones pueden encontrarse en: SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (SFP): *Transparencia, Buen Gobierno y combate a la corrupción en la Función Pública*. Editorial del Gobierno del Cambio, México, 2005; y VILLORIA MENDIETA, M.: *La corrupción política*. Síntesis, Madrid, 2006.

LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA, proclamada oficialmente el 7 de diciembre del 2000 en Niza, en cuyo art. 41 se incluye el “Derecho a la Buena Administración”³⁴⁶. Otras argumentaciones se han pronunciado a favor de la intervención de las Defensorías en materia de corrupción y transparencia, argumentando que la corrupción, por cuanto ataca a los pilares del sistema democrático, afecta a todos los derechos fundamentales de los ciudadanos³⁴⁷.

En definitiva, parece claro que la corrupción y la transparencia, al menos desde un punto de vista externo y como parámetro de control de la Administración, debe formar parte de las competencias del *Ombudsman*. Además de ello, ya hemos hablado –en el apartado dedicado a imparcialidad e independencia– de la *simbología* de la institución de las Defensorías. Siguiendo esta línea argumental, no bastaría con que la institución del *Ombudsman* luchara contra la falta de transparencia del sector público; ella misma debe ser una figura pública completamente transparente.

En lo que a transparencia interna de la institución se refiere, debemos tener en cuenta dos posibles indicadores de mejores prácticas: en primer lugar, transparencia de la institución de cara a la rendición de cuentas ante los ciudadanos; en segundo lugar, la transparencia en cada uno de sus procedimientos.

La justificación y oportunidad de la primera de las cuestiones ya la hemos enunciado: la apariencia de transparencia. Demostrar frente a los ciudadanos que la Defensoría es completamente cristalina y ejemplar en cuanto a asuntos anticorrupción es esencial para reforzar la confianza en la institución. La mayor parte de las Defensorías han trabajado en establecer procedimientos de rendición de cuentas y transparencia frente a los ciudadanos.

G. Efectividad y eficacia

La calidad de cualquier procedimiento es una consecuencia de su eficiencia. En este sentido, se debe baremar la calidad y utilidad del servicio junto con el coste y trabajo requerido para su consecución³⁴⁸. Sin embargo, como ya he-

³⁴⁶ Vid. art. 41 del CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, que establece el derecho de toda persona de que sus asuntos sean manejados de forma imparcial, responsable y dentro de un plazo razonable por parte de las instituciones y los cuerpos de la Unión. Se establece así el derecho a ser escuchado antes de que se tome una decisión, a tener acceso al expediente, así como la obligación de la Administración de motivar sus decisiones.

³⁴⁷ Vid. LUNA CERVANTES, E.: “Sobre la labor de la Defensoría del Perú en materia de lucha contra la corrupción”, en *I Congreso Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos por las Defensorías del Pueblo*, celebrado en la UAH del 31 de mayo al 2 de junio de 2011, texto pendiente de publicación en el Libro de actas del Congreso. También, ARMENDÁRIZ GONZÁLEZ se ha ocupado de esta cuestión, al afirmar en su ponencia ya citada al tratar las relaciones entre el Estado, los Derechos Humanos y la corrupción, “los Derechos Humanos son los primeros en ser vulnerados por la corrupción”; Vid. ARMENDÁRIZ GONZÁLEZ, J.L.: “Acceso a la información, transparencia...” ob. cit.

³⁴⁸ Vid. KARLÖF, B., y ÖSTBLOM, S.: *Benchmarking. A signpost...* ob. cit., pp. 4, y 36 y ss.

mos advertido, al tratarse de una institución pública de la naturaleza específica del *Ombudsman*, no podremos valorar su calidad y eficiencia en los términos de costes-beneficios habituales, ni siquiera, como ha expuesto GADLIN para el caso de los *Ombudsman* universitarios americanos, por medida que evalúen la satisfacción del “cliente-ciudadano”³⁴⁹. Para evaluar la eficacia y calidad de una institución como las Defensorías, se deben tener en cuenta múltiples factores, puesto que realizan muchas funciones diferentes de gestión de conflictos, con muchas habilidades diferentes, en muchos contextos diferentes, por lo que sus niveles de eficacia son muy difíciles de evaluar.

En primer lugar, existen ciertos inconvenientes de base para establecer la eficacia de las Defensorías, pues, como ha puesto de relieve, esto se debe a que la institución del Defensor del Pueblo forma parte de un sistema, por lo que la efectividad de la institución debe ser valorada en conjunto con todos los demás factores que hacen que el sistema de protección de los derechos humanos funcione correctamente. En segundo lugar, la Defensoría funciona de manera informal, por lo que el valor agregado puede ser difícil de baremar, y el valor añadido a veces debe entenderse sólo en términos subjetivos. Además, el Defensor del Pueblo no toma decisiones sólo como un gerente de empresa, pues gran parte de su trabajo es ayudar a otras partes del sistema a que funcionen bien en el servicio a los interesados. Finalmente, aunque la palabra “satisfacción” se utilice a menudo en las evaluaciones, la idea de “satisfacción” es no necesariamente útil a la hora de valorar una oficina de *Ombudsman*. Esto es así por varias razones diferentes: el Defensor es un agente neutral que busca principalmente promover un proceso justo, en lugar de la entrega de un resultado específico; el Defensor del Pueblo puede funcionar a veces competente y honorablemente, sin que todas las partes interesadas en una denuncia dada queden “satisfechas” por el resultado. Además, a veces no es posible satisfacer a todos los interesados, sobre todo porque una de las funciones del *Ombudsman* es de plantear preguntas difíciles –y políticamente polémicas en ocasiones–³⁵⁰.

Por estas razones, las Defensorías tienen la necesidad de identificar y comunicar su utilidad, incluyendo los beneficios tangibles e intangibles relevantes para sus grupos de interés propio³⁵¹. Se hacen necesarios nuevos métodos para establecer el valor añadido de las Defensorías, así como establecer guías metodológicas que tengan en cuenta factores diferentes a los habituales baremos de costes-beneficios. Algunos de estos indicadores de efectividad, de cara a establecer las mejores prácticas de las Defensorías en la evaluación de su eficacia y efectividad, pueden ser: el cumplimiento de los estándares de actuación o

³⁴⁹ Vid. GADLIN, H.: “Assessing Effectiveness in Ombudsman Programs”, en *Journal of the International Ombudsman Association*, Vol. 3, N° 1, 2010, pp. 24-28.

³⁵⁰ Vid. ROWE, M. y SIMONS, M.: *The Ombudsman Association handbook*, 2001, publicado online en: <http://www.ombudsassociation.org/node/244>, consultada el 20 de febrero de 2012.

³⁵¹ Vid. ROWE, M.: “Identifying and Communicating the Usefulness of Organizational Ombuds with Ideas about OO Effectiveness and Cost-Effectiveness”, en *Journal of the International Ombudsman Association*, Vol. 3, N° 1, 2010, pp. 9-23.

de las mejores prácticas en los demás criterios; establecimiento de metas fijas; el contexto determinado donde se realizan las actuaciones defensoriales; la efectividad a corto, medio o largo plazo en los programas de protección de los derechos humanos, etc.

Entre los diferentes ejemplos de mejores prácticas destacamos las publicaciones de SCHONAUER, RIKK RUSSELL y NEWCOMB, quienes, a modo de guía, presentan una investigación sobre la creación de una oficina de *Ombudsman* más eficaz³⁵². Por otra parte, también parece interesante la propuesta de MARY ROWE, quien entiende que es posible realizar una valoración de los “beneficios intangibles” desde la percepción de las oficinas del *Ombudsman* como “beneficios sociales” o “externalidades positivas”, que, a pesar de ser difíciles de para medir en términos objetivos (esto es, científicamente) son muy importantes. Así, algunas externalidades positivas serían los beneficios para terceros, tanto desde dentro de la propia institución (por ejemplo, contribuir a construir una Defensoría más segura y preparada en medios informáticos), como fuera de la misma³⁵³. Por último, puede encontrarse de utilidad la GUÍA PRÁCTICA PARA LA EVALUACIÓN DE LAS OFICINAS DE OMBUDSMAN, realizada por el *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN) y que presenta toda una serie de estrategias de evaluación para las Defensorías³⁵⁴, así como el establecimiento de INDICADORES DE RENDIMIENTO CLAVE (IRC) establecidos por el Defensor del Pueblo Europeo y que relacionan las distintas áreas de actuación de la Defensoría y el cumplimiento de los objetivos pretendidos³⁵⁵.

Además de lo anteriormente expuesto, también es necesario establecer una política de efectividad de los recursos en las Defensorías. En este sentido, uno de los problemas más graves a los que se enfrentan las oficinas de *Ombudsman* es la adecuada optimización de los recursos. La modernización de los sistemas de tramitación de quejas y los recursos de investigación son de vital importancia. En este sentido, una de las primeras manifestaciones de la implementación de nuevas tecnologías a la institución del *Ombudsman* como medio de conseguir una mayor efectividad fue la transferencia del SISTEMA DE SEGUIMIENTO DE ACTUACIONES Y PROTOCOLIZACIÓN DE QUEJAS en las Defensorías regionales de Latinoamérica (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Nicaragua)³⁵⁶. Sin embargo, el diagnóstico general de las

³⁵² Vid. RUSSELL, R.: “Creating the Office of the *Ombudsman*”, publicado online en: <http://www.agreeinc.com/ombudsman.html>, consultada el 20 de febrero de 2012; SCHONAUER, J.: “Creating an Effective Office - A Case Study” en *Journal of the International Ombudsman Association*, Vol. 3, N° 1, 2010, pp. 28 y ss.; NEWCOMB, JANET L.: “Assessing the Cost-Effectiveness of an *Ombudsman*: A Corporate Case Study” en *Journal of the International Ombudsman Association*, Vol. 3, N° 1, 2010, pp. 40 y ss.

³⁵³ Vid. ROWE, M.: “Identifying and Communicating the Usefulness...” ob. cit., p. 12.

³⁵⁴ Vid. OFFICE OF THE ICANN OMBUDSMAN: *A Practitioner’s Guide to Evaluating Ombudsman Offices*. ICANN, Canada, 2007.

³⁵⁵ Vid. DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO: Estrategia... ob. cit., p. 11.

³⁵⁶ Vid. HAQUIM, C.: “Las nuevas tecnologías y la labor de las Defensorías del Pueblo”, en GUEDÁN, M., y IRÁIZOZ, M. (Eds.): *Las Defensorías del Pueblo, un puente entre la ciudadanía y el Estado en América Latina*. CICODE, Trama Editorial, Madrid, 2006, p. 165.

Defensorías en esta materia ha sido bastante negativo hasta la fecha, pues según el primer MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS se ha observado, que “la dotación informática suele ser muy elemental, aunque se observa, incluso en las mejor dotadas, la obsolescencia de algunas instalaciones, equipos, y sobre todo, material y aplicaciones informáticas. (...) Se ha observado, incluso en las que cuentan con mejores medios informáticos, un estrangulamiento de sus sistemas de información que las está llevando, por ejemplo, a eliminar información de hace sólo dos años por falta de capacidad de almacenamiento. La seguridad informática de las Defensorías, cuando existe, es rudimentaria. Es necesario incorporar sistemas y programas que mejoren la explotación de los procedimientos y datos que día a día se suministran, haciendo factible el automatismo de la información para los procesos de captura de datos, seguimiento de expedientes, producción permanente de los informes anuales, etc. (...) Uno de los problemas observados con carácter general tiene que ver con la incompleta informatización del sistema de gestión. Esto afecta de manera dramática a las representaciones regionales, la mayoría no están todavía conectadas online, con los consiguientes perjuicios para la actuación defensorial”³⁵⁷.

H. Ética defensorial

Gran parte del éxito de las Defensorías en su misión de fomento de la *buen administración*, se debe a la importancia de sus principios y valores éticos. Si bien es cierto, como explica KUCSKO-STADLMAYER, que el concepto de *ética* es diferente del significado de *buen administración*, ambos parecen haberse enunciado conjuntamente para garantizar la equidad (*fairness*) y responsabilidad en las actuaciones de las Defensorías³⁵⁸.

En el caso del objetivo de protección de los derechos humanos de los ciudadanos, ocurre exactamente lo mismo. Como ya expuso ESCOBAR ROCA, cuando hablamos de derechos humanos también hablamos de *exigibilidad moral*³⁵⁹. Será de plena importancia, en consecuencia, tener en cuenta la dimensión ética de las Defensorías como indicador de mejores prácticas en sus ámbitos de actuación.

Las primeras aproximaciones las encontramos en los *Códigos del Conducta* de algunas Defensorías, como es el caso del pionero CÓDIGO DE CONDUCTA DEL OMBUDSMAN DE HONG KONG, publicado en 1998, y cuyo principal propósito es proporcionar una guía general para todos los empleados, quienes deberán llevar a cabo sus deberes con el más alto nivel de integridad y de profesionalismo.

³⁵⁷ Cfr. ARENILLA SAÉZ, M. (Dir.): *Manual de Buenas Prácticas...* ob. cit., p. 221; ENRIQUE MÚGICA, MANUEL GUEDÁN MENÉNDEZ y ARENILLA SAÉZ, M. (Dir.): *Buenas Prácticas Institucionales...* ob. cit., pp. 38 y 39.

³⁵⁸ Vid. KUCSKO-STADLMAYER, G.: “*Part One...*” ob. cit., pp. 34 y 35.

³⁵⁹ Vid. ESCOBAR ROCA, G.: “Las Defensorías del Pueblo y la protección...” ob. cit., pp. 120 y 121.

El Código se basa en diez *principios básicos*³⁶⁰ que todos los empleados de la Defensoría deben seguir, aunque también se establecían conductas específicas

³⁶⁰ *Vid.* CÓDIGO DE CONDUCTA DEL OMBUDSMAN DE HONG KONG:

Principios Básicos.

El público tiene el derecho de traer sus quejas ante el *Ombudsman* para pedir una solución. Es razonable que espere recibir un servicio de alta calidad de parte del *Ombudsman*, que se caracteriza por: la búsqueda vigorosa de la verdad, sin temor ni parcialidad; una respuesta oportuna e informes de calidad, en lenguaje sencillo; igualdad y facilidad de acceso; sencillez y justicia en los procedimientos; atención respetuosa y cortés al público y a las organizaciones; ausencia de prejuicios e intereses privados; el desempeño profesional, diligente y constante de los deberes y responsabilidades; la promoción del trato justo en la administración pública; la promoción de buenas prácticas administrativas y de principios Éticos; uso eficiente y eficaz de los recursos.

Acatamiento de la ley, las instrucciones y las políticas.

Usted está obligado a actuar de acuerdo con lo estipulado en el Reglamento del Ombudsman, y a acatar las políticas, procedimientos, delegaciones e instrucciones operacionales y administrativas de la Oficina con relación al manejo de las quejas y de los recursos humanos.

También está sujeto a las circulares y regulaciones gubernamentales, cuya aplicación es relevante para el funcionamiento eficiente y eficaz de esta Oficina.

Debe estar plenamente familiarizado con el reglamento de funciones, los manuales, circulares e instrucciones que se promulgan en distintas ocasiones.

Debe cumplir sin demora las instrucciones legítimas que le den sus supervisores y debe darles apoyo y orientación adecuada a sus subordinados.

Conducta personal.

Se espera que actúe con responsabilidad, y se le hará responsable de sus propios actos y omisiones.

Debe ser honesto, cortés, justo y ecuánime con sus colegas, con los quejosos y con las organizaciones objeto de una queja, y tratarlos con respeto. Debe conducirse de una manera que sea consistente con su posición, y evitar caer en comportamientos que podrían desacreditar o avergonzar a la Oficina.

No debe discriminar a ningún colega, quejoso u organización objeto de una queja con base en su raza, nacionalidad, sexo, edad, estado civil, idioma, salud, estatus social, religión, educación, ocupación, capacidad o creencia política.

En todo momento, la Oficina tiene un lugar primordial en sus esfuerzos, capacidades y atención. Debe intentar hacer todo lo posible por lograr los niveles más altos en el desempeño de sus funciones. Como regla, no se permite ningún trabajo remunerado adicional sin un permiso previo.

Debe procurar evitar el despilfarro y el mal uso de los recursos. Tiene la obligación de ayudar a preservar el medio ambiente.

Conducta profesional.

Tiene el deber de mantener un alto nivel de competencia profesional, así como prácticas éticas que acompañan a su profesión. Debe estar comprometido y dedicado al trabajo de la Oficina, y buscar siempre mejorar su desempeño.

Debe cumplir con sus deberes y responsabilidades con cuidado, diligencia y minuciosidad, de acuerdo con las cláusulas legislativas relevantes así como con las políticas, procedimientos, instrucciones y prácticas que el Ombudsman emite de vez en vez, poniendo especial atención en:

- 1. la honestidad y la integridad.
- 2. ser oportuno, preciso y completo.
- 3. el trabajo constructivo y razonable.
- 4. la imparcialidad y los procedimientos justos.
- 5. la equidad y la justicia natural.
- 6. la rendición de cuentas y el profesionalismo.
- 7. los conflictos de interés.
- 8. la confidencialidad de la información.

El vestuario, la presentación personal y la apariencia.

en ámbitos centrales para el ejercicio de las funciones y poderes del *Ombudsman*.

Especialmente importante parece el trabajo en esta cuestión del DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO, quien ha confeccionado un CÓDIGO EUROPEO DE BUENA CONDUCTA ADMINISTRATIVA (CEBCA), publicado en 2005 en castellano³⁶¹, y que aún no ha sido trasladado al ámbito iberoamericano de forma tan genérica. El documento, recopila los principios fundamentales que derivan del Derecho a la Buena Administración (arts. 4-11 CEBCA), pero también es-

Se espera que mantenga estándares y una presentación profesionales, y que acate la formalidad de sus deberes tanto en el vestuario como en la presentación personal.

Las normas sobre la seguridad de la información y la confidencialidad.

El éxito y la integridad del sistema del Ombudsman se basan en la confianza del público. Toda la información que sea de su conocimiento en cuanto a las quejas, los quejosos, las solicitudes recibidas y las investigaciones que se estén llevando a cabo, debe mantenerse estrictamente confidencial, de acuerdo con las cláusulas referentes a la confidencialidad del Reglamento del Ombudsman.

Conflictos de intereses.

Los conflictos de intereses o los conflictos de intereses potenciales, que podrían considerarse una influencia indebida sobre el desempeño imparcial de sus funciones, deben declararse en la primera oportunidad.

Podría ser eximido de involucrarse personalmente en una queja en particular. Los lineamientos generales sobre la definición de conflictos de interés, ya sean reales o potenciales, así como los procedimientos para declararlos, se establecen en la Circular General de la Oficina.

La aceptación de ventajas, obsequios y beneficios.

Solicitar y/o aceptar ventajas, obsequios y beneficios está sujeto a las circulares y las regulaciones gubernamentales vigentes. Como regla general, no debe aceptar ninguna ventaja, obsequio o beneficio que se pudiera prestar a malas interpretaciones en cuanto a su efecto sobre su trabajo, o que pudiera llevar a un conflicto real o aparente entre sus intereses privados y su posición oficial.

Como regla general, dichas ofertas deben declinarse, a menos de que fuera ofensivo rechazarlas. En tal caso, debe reportarlas y buscar la aprobación del Ombudsman para conservarlas.

Las solicitudes de información por parte de los medios y los comentarios públicos.

La Oficina está comprometida con una política abierta que permita el acceso fácil a la información por parte de los medios, aunque está sujeta a la cláusula sobre la confidencialidad. Todas las solicitudes de información por parte de los medios deben pasar a los funcionarios responsables de ello, a menos que usted está encargado de responder a las solicitudes de información relacionadas con ciertos temas específicos.

No debe dar ninguna información, a menos que sea información que normalmente se da al público o que ya se haya publicado en los informes anuales de la Oficina, informes anónimos de investigación, la revista mensual "Noticias del OMBUDS" y/o mediante citas habladas, entrevistas a los medios u otras formas de difusión.

Violaciones al código y otras instrucciones.

El *Ombudsman* le da mucha importancia al cumplimiento pleno de este Código de Conducta y de los principios básicos sobre los cuales se desarrolla el mismo. Si se encuentra que un empleado está violando el Código (incluyendo cualquier cláusula del Reglamento del Ombudsman o las regulaciones y circulares mencionadas en este Código), que está desempeñando sus funciones de manera insatisfactoria o está involucrado en comportamientos que le causarían mala fama a esta Oficina, él o ella podría ser objeto de acciones disciplinarias; *Cfr.* POPE, J.: *Libro de Consulta*. Transparencia Mexicana, México, 2000, pp. 156 y 157; publicado online en: <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Soucebook/capitulo10.pdf>, consultada el 20 de febrero de 2012.

³⁶¹ El texto íntegro del documento puede consultarse online en:

<http://www.ombudsman.europa.eu/es/resources/code.faces>, consultada el 20 de febrero de 2012.

tablece algunas pautas de comportamiento adecuado para los agentes públicos y el personal de las Defensorías, entre los que destacamos la alusión a la cortesía que debe mostrar el personal en su trato y atención al ciudadano (art. 12 CEBCA).

Este mismo modo de proceder, estandarizando los protocolos éticos de la Institución, ha sido imitado por otras Defensorías que también pertenecen al ámbito iberoamericano, conformando un listado de mejores prácticas de conducta de la Institución. Uno de los ejemplos que no podemos orillar, lo encontramos en el CÓDIGO DE BUENA CONDUCTA ADMINISTRATIVA (CBCA), publicado por el *PROVEDOR DE JUSTIÇA DE PORTUGAL (Código de Boa Conduta Administrativa)* con el objetivo de establecer los principios generales de la buena conducta administrativa aplicables a las relaciones entre la Administración y sus agentes y los ciudadanos. El CBCA, que consta de 29 artículos, trata de cuestiones puramente funcionales, pero también éticas, tales como³⁶²:

- Principios generales de la buena conducta administrativa: legalidad, igualdad, persecución de los intereses del ciudadano, proporcionalidad, justicia, imparcialidad, confianza, responsabilidad, independencia y objetividad.
- Derecho de los ciudadanos a la Buena Administración.
- Estándares de Conducta: atención al público, información al ciudadano, obligación de respuesta, accesibilidad, etc.

I. Formación específica y profesionalización de la figura del *Ombudsman*

Como ya hemos expuesto, es obvio que el *Ombudsman* debe contar con los recursos humanos, materiales y económicos suficientes para desempeñar sus funciones, pues de lo contrario, ello iría en detrimento de la calidad de sus servicios³⁶³. Entre estos recursos, debemos destacar como de gran importancia la calidad del capital humano que conforma el equipo defensorial y los gastos de formación del mismo.

En primer lugar, la mayor cualificación del Defensor y sus técnicos contribuye positivamente en las mejores prácticas y estándares de lo que se ha venido a denominar “*Credible Review Process*” (“*Proceso de Revisión de Credibilidad*”) de la institución. Entre estas mejores prácticas se ha indicado, por ejemplo, que “el Defensor del Pueblo debe estar cualificado para analizar los problemas y las cuestiones de derecho, la administración y la política”³⁶⁴. Entre los indicadores y criterios más importantes acerca de este proceso, debemos destacar que:

³⁶² El texto íntegro del documento puede consultarse *online* en: http://www.provedor-jus.pt/restrito/rec_ficheiros/CodigoBoaConduta_A.pdf, consultada el 20 de febrero de 2012.

³⁶³ Vid. CARPIZO, J.: *Derechos humanos...* ob. cit., p. 51.

³⁶⁴ Cfr. USOA: *Governmental Ombudsman Standards...* ob. cit., p. 8.

- a) Realizar una descripción de las cualidades que son necesarias para ser Defensor es difícil porque hay muchos factores intangibles que van a hacer a una persona cuya capacidad de juicio y recomendaciones serán respetados. Como ha identifica IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, son tres las variables sobre las capacidades del Defensor que habitualmente se observan en la mayoría de las regulaciones: la edad, la exigencia o no de formación como jurista y las incompatibilidades que se contemplan³⁶⁵.

En este aspecto, encontramos de interés las palabras de CONSTENLA, quien, a la hora de establecer las condiciones para ser Defensor, afirmaba que “para desempeñar esta función, las leyes suelen requerir determinada edad, arraigo, solvencia moral³⁶⁶, no haber sido condenado por delito alguno y pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos.

En general no se requiere ser abogado ni profesional del Derecho, aunque muchos lo consideran conveniente.

(...)

Fuera de la condición de madurez y responsabilidad, se requerirá del Defensor del Pueblo, sentido político, vocación de servicio y una comprometida posición que lo clasifique entre los solidarios con los más débiles y vulnerables³⁶⁷.

Para nuestro objeto de estudio, el más relevante para las mejores prácticas será el de la formación profesional tanto del titular, como de los miembros del equipo de la Defensoría. Sobre esta cuestión, destacaremos algunas opiniones doctrinales en los párrafos siguientes.

- b) Además de ser independiente e imparcial, el requisito básico para un Defensor del Pueblo es la capacidad de analizar problemas y cuestiones de derecho, la administración y la política.
- c) En algunos puestos, la experiencia y los conocimientos en un tema en particular puede ser útil. Esto es más cierto para una oficina o departamento (Procuraduría) más limitada, creada para monitorear un área como, por ejemplo, las correcciones, que para alguien que investiga las quejas sobre una amplia gama de actividades gubernamentales.
- d) Cuando existan razones de cualificaciones especializadas, deben ser detallados en la ley.

³⁶⁵ Vid. IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: *La eficacia...* ob. cit., p. 174.

³⁶⁶ Al respecto de esta solvencia moral, entre las cualidades señaladas para el desempeño del cargo algunos autores son partidarios de exigir ciertas cualidades éticas al titular de la Institución. Sobre esta cuestión, Vid. IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: *La eficacia...* ob. cit., p. 178.

³⁶⁷ Cfr. CONSTENLA, C.R.: *Teoría y Práctica...* ob. cit., pp. 276 y 277.

En segundo lugar, cada vez con mayor frecuencia, tanto los titulares de la magistratura de Defensor como cargo individual y cabeza visible de la institución, como los equipos técnicos designados para el desempeño de las actividades y procedimientos de la misma, están más preparados y formados específicamente. Con anterioridad, ya nos hemos referido a algunas mejores prácticas que hacían hincapié en la creación de una cultura de los derechos humanos. En el caso de los *Ombudsman* y los técnicos que conforman el capital humano de la organización defensorial, es también conveniente una formación cada vez más específica y cierto grado de profesionalización³⁶⁸. Ambos factores redundarán en una mayor objetividad técnica de las labores de la Defensoría, así como en una mayor celeridad y eficacia a la hora de manejar sus actuaciones. Lo advertía GIL-ROBLES, cuando, al hablar de la figura del Defensor, hablaba de la “conveniencia –que no exigencia– de una sólida formación jurídica de los candidatos”³⁶⁹. Pero además de ello, será necesaria la implantación de cursos y seminarios formativos que ahonden en la capacitación del personal administrativo de las Defensorías en el manejo de los sistemas informatizados de tramitación de quejas y otros procedimientos de actuación, de modo que “la consecuente capacitación nos va a permitir cumplir más eficazmente con nuestros objetivos, va a abrir un infinito campo de interacciones y nos dará la posibilidad de compartir de maneja más directa nuestras experiencias”³⁷⁰. Tal y como ya se ha comprobado mediante el estudio de la práctica de las Defensorías, “se observa un perfil excesivamente centrado en la formación jurídico-formal. Sin embargo, algunas Defensorías –pocas– han comenzado a formar equipos pluri-disciplinarios”³⁷¹.

³⁶⁸ Vid. ARENILLA SAÉZ, M. (Dir.): *Manual de Buenas Prácticas...* ob. cit., p. 233; ENRIQUE MÚGICA, MANUEL GUEDÁN MENÉNDEZ y ARENILLA SAÉZ, M. (Dir.): *Buenas Prácticas Institucionales...* ob. cit., pp. 53 y 54; algunas de las propuestas incluidas en estas obras para conseguir una mayor profesionalización del personal de las Defensorías, serían: 1. Creación de un Plan de Formación y capacitación multidisciplinar del personal de la Defensoría; 2. Establecimiento de un sistema de perfiles de los puestos tipo de las Defensorías; 3. Principio de especialización; 4. Especial hincapié en la formación hacia la atención al ciudadano.

³⁶⁹ Cfr. GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, A.: *El Defensor del Pueblo...* ob. cit., pp. 81 y 82. Sobre esta cuestión, la doctrina no es pacífica. Para algunos autores como GURRERA ROIG, M.: “Artículo 3”, en ROVIRA VIÑAS, A. (Dir.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*. Aranzadi, Navarra, 2002 o ABAD YUPANQUI, S.B.: “Defensoría del Pueblo y Administración de justicia: Elementos para el debate”, en *La Constitución de 1993: Análisis y comentarios*. Comisión Andina de Juristas, Lima, 1996, p. 407, no se trata de una cuestión que deba condicionar el nombramiento del titular de la Institución; para otros, como ASTARLOA VILLENA, F.: *El Defensor del Pueblo en España*. Universitat de les Illes balears, Server de Publicacions i Intercavi Científic, Palma de Mallorca, 1994, p. 37, se trata de una cualidad exigible. Sobre esta discusión doctrinal, Vid. IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: *La eficacia...* ob. cit., p. 177.

³⁷⁰ Cfr. HAQUIM, C.: “Las nuevas tecnologías...” ob. cit., p. 165.

³⁷¹ Cfr. ARENILLA SAÉZ, M. (Dir.): *Manual de Buenas Prácticas...* ob. cit., p. 219; ENRIQUE MÚGICA, MANUEL GUEDÁN MENÉNDEZ y ARENILLA SAÉZ, M. (Dir.): *Buenas Prácticas Institucionales...* ob. cit., p. 36.

VI. CONCLUSIONES

I. No existe un concepto unitario de mejores prácticas. Cada contexto deberá aplicar a la definición de mejores prácticas unas determinadas características específicas. A pesar de estas dificultades, podemos observar una serie de propiedades y mínimos que nos permitirán identificar las mejores prácticas: innovación, efectividad, sostenibilidad, replicabilidad, y multidimensionalidad. En resumen, todas estas características pueden englobarse dentro de baremos que determinarán la concurrencia de una mejor práctica en sus formas *eficaz, eficiente, útil* y comparativamente *óptima* respecto a otros procesos similares.

Frente a las críticas que ha recibido la utilización del término mejores prácticas, debe destacarse su importante utilidad en procesos comparativos institucionales, donde es posible aplicar tal concepto para extraer los procedimientos que ofrecen mejores resultados dentro de organismos análogos o que actúan dentro de un determinado ámbito delimitado. Las Defensorías del Pueblo son instituciones que pertenecen al ámbito público –sin perjuicio de sus paralelismos con los denominados *Ombudsman* privados–, un sector que, recientemente, ha comenzado a aplicar nuevas políticas de valoración de sus actividades, habitualmente con un origen empresarial o mercantil, en búsqueda de un mayor rendimiento y calidad. De este modo, desde hace algunas décadas, el concepto de mejores prácticas ha sido trasladado desde el sector privado al espacio público. Por este motivo, es necesario definir una serie de criterios e indicadores que nos permitan identificar las mejores prácticas de los organismos de la Administración Pública en su labor de atención al ciudadano.

II. El conjunto de *Ombudsman* de los Estados miembros de la FIO conforma una verdadera comunidad de prácticas. Las instituciones defensoriales mantienen unas características comunes en todo el ámbito iberoamericano, así como importantes analogías con sus homólogos a nivel internacional. Además de ello, se encuentran inmersas en un contexto político, social y económico más o menos unificado que, sobrepasando las obvias particularidades de cada Estado miembro de la FIO, presenta similitudes.

Más aún, como se ha demostrado en el estudio previo de la cuestión, la propia institución del Defensor del Pueblo es, en sí misma un indicio de mejores prácticas en materia de gobernanza. Así, destaca la figura del *Ombudsman* como “factoría” generadora de mejores prácticas administrativas y de políticas públicas. Tal hecho pone de manifiesto la idoneidad de la institución como área de estudio de mejores prácticas a diferentes niveles: procedimentales, administrativas, de política pública, para la defensa de los derechos humanos, etc.

III. El estudio comparativo de las mejores prácticas de las Defensorías del Pueblo se realiza mediante un proceso continuado, analítico y sistemático de los procedimientos donde se han observado unos óptimos resultados en una determinada área de actuación. A este proceso, en los sistemas de política em-

presarial se le denomina *benchmarking funcional o genérico de proceso*, y permite realizar un estudio comparado de eficacia y eficiencia de los procedimientos administrativos de las Defensorías, con el fin último de realizar mejoras institucionales.

Existen toda una serie de dificultades para realizar un estudio de estas características sobre las Defensorías del Pueblo; principalmente, ello es debido a las específicas características de la Institución como organismo público que no origina un determinado “producto” cuantificable según las reglas del mercado. Por lo tanto, para realizar una investigación de tal índole es necesario delimitar una serie de factores atendiendo a las particularidades de la institución del *Ombudsman*.

Finalmente, estos criterios han sido definidos en los siguientes términos en nuestra investigación:

En primer lugar, nos movemos en el ámbito de la administración pública y sus procedimientos orientados a la promoción y defensa de los derechos del ciudadano. El ciudadano será un importante vínculo en el objeto del proceso de *benchmarking*, como receptor de los servicios de las Defensorías. La atención al ciudadano será, por tanto, uno de los principales baremos de la comparativa entre instituciones. En segundo lugar, se han detectado las mejores prácticas de las Defensorías mediante el análisis y procesamiento de la información que se ha obtenido de fuentes directas en las propias instituciones. Por último, se han planteado diversas vías de acción en cada una de las materias procesadas.

IV. Dentro de las actuaciones de las Defensorías, podemos identificar y aislar una serie de materias más concretas que abarcan sectores específicos donde podemos encontrar mejores prácticas: accesibilidad; imparcialidad e independencia; celeridad y flexibilidad administrativa y procesal; sensibilidad con el ciudadano; publicidad y repercusión de las actuaciones; transparencia; ética defensorial; formación específica y profesionalización de los miembros que pertenecen a la institución.

Aunque la mayor parte de las guías sobre mejores prácticas de las asociaciones y colectivos de *Ombudsman*, tanto a nivel local como internacional, se refieren a tales sectores, su tratamiento es excesivamente generalista. Muchas de las supuestas mejores prácticas que se atribuyen a las Defensorías son, en realidad, producto de una adecuada *praxis* legislativa a la hora de otorgar una serie de características a la propia Institución para el mejor desempeño de su labor de protección de los derechos de los ciudadanos. Debe realizarse, por consiguiente, una diferenciación entre las mejores prácticas legislativas en orden a confeccionar la figura del Defensor del Pueblo y las mejores prácticas de la propia institución. Así, han de distinguirse entre las atribuciones que la propia norma confiere al *Ombudsman* como figura de protección de los derechos de los ciudadanos y el uso que la institución de cada Estado da a esas prerrogativas legales. Conceptos como el de independencia –apriorísticamente, una caracte-

rística intrínseca a la figura legal del Defensor del Pueblo— puede mostrar toda una gama de mejores prácticas que dimanen del propio uso que la figura del Defensor y la institución al completo realizan.

V. La última de las conclusiones del estudio de las mejores prácticas aplicadas a la institución de las Defensorías del Pueblo iberoamericanas, no podría ser sino la necesidad de continuar con tal línea de investigación. Más que una conclusión en sí misma, podríamos definir esta última cuestión como un llamamiento a futuras investigaciones, derivado directamente del elemento de renovación y temporalidad intrínseco a las mejores prácticas. Del mismo modo que hemos conferido un carácter mutable a las mejores prácticas, pese a que puedan afianzarse una serie de elementos comunes y criterios de sostenibilidad, es necesario centrar el estudio en los diferentes ámbitos y sectores de las Defensorías. La conclusión lógica de este estudio pasa por ofrecer a las Defensorías del Pueblo iberoamericanas una guía, que sirva de acicate para la creación de sus propias definiciones e investigaciones sobre los distintos sectores donde es aplicable el concepto de mejores prácticas o el estudio comparado de las mismas.

Nuestra aportación es, en este sentido, tan solo la primera piedra de una construcción mucho más amplia, y que solo la continuación del trabajo conjunto —académico universitario y práctico de las propias defensorías— puede llevar a buen puerto. Como conclusión, por tanto, se denuncia desde estos párrafos la escasez de estudios de investigación sobre el concepto de las mejores prácticas aplicadas a la administración pública y, en particular, a aquellas figuras dedicadas a la protección de los derechos humanos como son las Defensorías del Pueblo. La excepción, por supuesto, son las honrosas obras citadas en la bibliografía de este trabajo.

VII. RECOMENDACIONES

I. Se recomienda a las Defensorías del Pueblo realizar estudios de análisis sobre cada uno de los sectores incluidos en la primera parte de este estudio —independencia, imparcialidad, accesibilidad, etc.—, ya sea de nuevo cuño o mediante la recopilación de lo apreciado en los diferentes informes monográficos y generales de su institución. El objetivo de estos informes deberá ser no solo definir estos sectores, sino también identificar las mejores prácticas que se llevan a cabo en ellos.

II. Se insta a las Defensorías a realizar sus propios estudios de *benchmarking*, en los términos expuestos en este trabajo o en aquellas condiciones que consideren más objetivas y apropiadas a sus fines, para establecer procesos comparativos entre instituciones de defensa de los derechos humanos afines a sus prácticas. En este sentido, sería de gran utilidad realizar estudios promovidos por las propias Defensorías del Pueblo comparando sus procesos con instituciones

análogas de nivel internacional o privado, e incluso, como aquí se ha propuesto, entre las diferentes Defensorías de un mismo territorio: Iberoamérica, Europa, ámbito anglosajón, etc.

III. Se observa la necesidad de crear guías y estándares de mejores prácticas para las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica. Estas guías y estándares pueden tomar como ejemplo los diferentes manuales propuestos por las organizaciones internacionales de *Ombudsman*, pero es necesario que vayan un paso más allá, profundizando en la materia de las mejores prácticas en cada uno de los sectores de interés. De este modo, pueden crearse guías que contengan estándares para la tramitación de quejas o investigaciones de oficio, así como manuales que recojan los principales problemas de la práctica diaria de las instituciones defensoriales y sus posibles soluciones. Sería recomendable, asimismo, que la confección final de estas guías forme parte de un proyecto común. En este sentido, parece lo más adecuado que la publicación de estos estándares se realice a través de la propia FIO.

IV. Asimismo, se recomienda fomentar la transmisión de mejores prácticas entre las propias Defensorías. Debe establecerse una cultura de las mejores prácticas defensoriales e impulsar su transferibilidad de unas instituciones a otras, ya sea con el intercambio de información documental, desde las diferentes obras publicadas sobre la cuestión, o, especialmente, mediante la creación de un Foro iberoamericano de mejores prácticas de las Defensorías del Pueblo.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ABAD YUPANQUI, S.B.: “Defensoría del Pueblo y Administración de justicia: Elementos para el debate”, en *La Constitución de 1993: Análisis y comentarios*. Comisión Andina de Juristas, Lima, 1996.
- ABDOULAYE, A.: “Conceptualisation et dissemination des “bonnes pratiques”, en *Éducation: essai d’une approche internationale à partir d’enseignements très d’un projet*”, publicado en *Bureau International d’Éducation*, París, 2003.
- ACUÑA LLAMAS, F.J.: “Una reflexión y una propuesta, de cara a la posible revisión del Estatuto normativo de la CNDH (El *Ombudsman* mexicano)”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, N.º. 90, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 1997.
- ADAMS, P.: “Considering best practices: the social construction of teacher activity and pupil learning as performance”, en *Cambridge Journal of Education*, III, N.º. 38, 2008.
- ALBÁN PERALTA, W.: “El *Ombudsman* como canal de acceso a la justicia”, en *Debate Defensorial. Revista de la Defensoría del Pueblo*, N.º. 3, Lima, 2001.
- ALEXANDER, R.: *Policy and practice in primary education: local initiative, national agenda*. Routledge, London, 1997.
- ARMENDÁRIZ GONZÁLEZ, J.L.: “Acceso a la información, transparencia y lucha contra la corrupción en México”, en I Congreso Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos por las Defensorías del Pueblo, celebrado en la UAH del 31 de mayo al 2 de junio de 2011, texto pendiente de publicación en el Libro de actas del Congreso.

- ASTARLOA VILLENA, F.: *El Defensor del Pueblo en España*. Universitat de les Illes balears, Server de Publicacions i Intercavi Científic, Palma de Mallorca, 1994.
- BELL, D.: *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. Alianza Editorial, Madrid, 2006.
- BERNTZEN, L., y WINSVOLD, M.: "Web-Based Tool for Policy Evaluation", en BÖHLEN, M., GAMPER, J., POLASEK, W., y WIMMER, M.A. (Eds.): *E-Government: Toward Electronic Democracy*. Springer, New York, 2005.
- BERNTZEN, L.: "E-Ombudsman: A tool for citizen feed-back on policy decisions", en *The 5th European Conference of E-Government*, 2005.
- BRANNAN, T., DUROSE, C., JOHN, P., y WOLMAN, H.: "Assessing best practice as a means of innovation", en *Local Government Studies*, N.º. 34 (1), 2008.
- BROWN, M.M., y WEBB, R.: "Benchmarking. Buenas prácticas en la formación de profesorado", en EPPER, R.M., y BATES, A.W. (Dir.): *Enseñar al profesorado cómo utilizar la tecnología: buenas prácticas de instituciones líderes*. UOC, Barcelona, 2004.
- CÁMARA ARROYO, S.: "Relatoría Mesa 8: Acceso a la información, transparencia y lucha contra la corrupción", en *I Congreso Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos por las Defensorías del Pueblo*, celebrado en la UAH del 31 de mayo al 2 de junio de 2011, texto pendiente de publicación en el Libro de actas del Congreso.
- CAMP, ROBERT C.: *Benchmarking: the search for industry best practices that lead to superior performance*. Quality Press, Quality Resources, Milwaukee, 1989.
- CAMPAÑA, K.: "Concepto y características de las buenas prácticas", publicado online en www.saladeprofes.com, 2010.
- CARBALLO MARTÍNEZ, G.: *La mediación administrativa y el Defensor del Pueblo*. Thomson-Aranzadi, Defensor del Pueblo, Pamplona, 2008.
- CARPIZO, J.: *Derechos Humanos y Ombudsman*. Porrúa, México, 2003.
- CARRILLO, F.: "El papel de las Defensorías del Pueblo como organismos de control en el Estado de Derecho", en GUEDÁN, M., y IRÁIZOZ, M. (Eds.): *Las Defensorías del Pueblo, un puente entre la ciudadanía y el Estado en América Latina*. CICODE, Trama Editorial, Madrid, 2006.
- CERVERA BRAVO, J., HERNÁNDEZ AJA, A.: "Las Buenas Prácticas: ¿propaganda institucional o difusión de ejemplos para la mejora de la realidad?", Madrid, julio de 1999.
- COFFIELD, F., y EDWARD, S.: "Rolling out 'good', 'best' and 'excellent' practice. What next? Perfect practice?", en *British Educational Research Journal*, Vol. 35, N.º. 3, June 2009.
- COMMONWEALTH OMBUDSMAN: *Better practice guide to complaint handling. Commonwealth Ombudsman*, Canberra (Australia), 2009.
- COMMONWEALTH OMBUDSMAN: *Better Practice Guide to Managing unreasonable complainant conduct. Commonwealth Ombudsman*, Canberra (Australia), 2009.
- COMMONWEALTH OMBUDSMAN: *Ombudsman investigations*, July 2008.
- CONSEJO ESCOLAR DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID: "Sobre el concepto de buenas prácticas", Madrid, S/F.
- CORLAZZOLI, J.P.: "La cooperación técnica en la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO)", en GUEDÁN, M., y IRÁIZOZ, M. (Eds.): *Las Defensorías del Pueblo, un puente entre la ciudadanía y el Estado en América Latina*. CICODE, Trama Editorial, Madrid, 2006.
- COSTENLA, C.R.: *Teoría y Práctica del Defensor del Pueblo*. Reus, Madrid, 2010.
- COTINO HUESO, L.: "Del "deber de publicidad" de BRANDEIS al "Open Government" de OBAMA. Regulación y control de la información pública a través de las nuevas tecnologías", en I Congreso Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos por las Defensorías del Pueblo, celebrado en la UAH del 31 de mayo al 2 de junio de 2011, texto pendiente de publicación en el Libro de actas del Congreso.
- CURTIN DEIRDRE M. y DEKKER, IGE, F.: "Governance as a Legal Concept within the European Union: Purpose and Principles", en *International Law Forum du droit international*, N.º. 4, 2002.

- DE PABLOS PONS, J., y GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “Políticas educativas e innovación educativa apoyada en TIC: sus desarrollos en el ámbito autonómico”, en *Actas de las II Jornadas Internacionales sobre políticas educativas para la sociedad del conocimiento*, Granada, 7-9 de Marzo 2007.
- DE PABLOS PONS, J., y JIMÉNEZ CORTÉS, R.: “Modelos de “buenas prácticas” con TIC apoyados en las Políticas Educativas”, en *Comunicación y Pedagogía: nuevas tecnologías y recursos didácticos*, N.º. 222, Barcelona, 2007.
- DE PABLOS PONS, J.: “Políticas educativas y la integración de las TIC a través de buenas prácticas docentes”, en DE PABLOS PONS, J., ÁREA MOREIRA, M., VALVERDE BERROCOSO, J., CORREA GOROSPE, J.M. (Coords.): *Políticas educativas y buenas prácticas con TIC*. GRAO, Barcelona, 2010.
- DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO: *Estrategia para el mandato*. Septiembre de 2010.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ: Documento de Trabajo N.º. 12, “Defensoría del Pueblo, ética pública y prevención de la corrupción”. Lima, 2010.
- ENRIQUE MÚGICA, MANUEL GUEDÁN MENÉNDEZ y ARENILLA SAÉZ, M. (Dir.): *Buenas Prácticas Institucionales. Diagnóstico General y Propuestas de Mejora*. Trama Editorial, Madrid, 2006.
- ERBE, N., y SOBEK, T.: “Shared Global Interest in Skillfully Applying IOA Standards of Practice”, en *Journal of the International Ombudsman Association*, Vol. 1, N.º 1, 2008.
- ESCOBAR ROCA, G. (Dir.): *I Informe FIO sobre Derechos Humanos. Migraciones*. PRADPI, Dykinson-Ciudad Argentina, Madrid, 2003.
- ESCOBAR ROCA, G. (Dir.): *II Informe FIO sobre Derechos Humanos. Derechos de la Mujer*. PRADPI, Trama, Madrid, 2004.
- ESCOBAR ROCA, G. (Dir.): *III Informe FIO sobre Derechos Humanos. Derechos de la Niñez y Adolescencia*. PRADPI, Trama, Madrid, 2005.
- ESCOBAR ROCA, G. (Dir.): *IV Informe FIO sobre Derechos Humanos. Derecho a la Salud*. PRADPI, Trama, Madrid, 2006.
- ESCOBAR ROCA, G.: “Las Defensorías del Pueblo y la protección de los Derechos Humanos”, en GUEDÁN, M., y IRÁIZOZ, M. (Eds.): *Las Defensorías del Pueblo, un puente entre la ciudadanía y el Estado en América Latina*. CICODE, Trama Editorial, Madrid, 2006.
- ESCOBAR ROCA, G. (Dir.): *V Informe FIO sobre Derechos Humanos. Sistema penitenciario*. PRADPI, Trama, Madrid, 2007.
- ESCOBAR ROCA, G. (Dir.): *VI Informe FIO sobre Derechos Humanos. Derecho a la Educación*. PRADPI, Trama, Madrid, 2008.
- ESCOBAR ROCA, G.: “Del Derecho del débil a la fuerza de los derechos”, en ESCOBAR ROCA, G. (Coord.): *El Ombudsman en el sistema internacional de derechos humanos: contribuciones al debate*. Dykinson, Madrid, 2008.
- ESCOBAR ROCA, G. (Dir.): *Defensorías del Pueblo en Iberoamérica*. Thompson-Aranzadi, Pamplona, 2008.
- ESCOBAR ROCA, G.: “Introducción”, en ESCOBAR ROCA, G. (Dir.): *Defensorías del Pueblo en Iberoamérica*. Thompson-Aranzadi, Pamplona, 2008.
- ESCOBAR ROCA, G. (Dir.): *VII Informe FIO sobre Derechos Humanos. Personas con Discapacidad*. PRADPI, Trama, Madrid, 2010.
- ESCOBAR ROCA, G. (Dir.): *VIII Informe FIO sobre Derechos Humanos. Seguridad Ciudadana*. PRADPI, Trama, Madrid, 2011.
- ESCUDERO MUÑOZ, J.M.: “Buenas prácticas y programas extraordinarios de atención al alumnado en riesgo de exclusión educativa”, en *Profesorado, Revista de currículum y formación del profesorado*, Vol. 13, N.º. 3, 2009.
- FAIRÉN GUILLÉN, V.: *El Defensor del Pueblo –Ombudsman–. Tomo I, Parte General*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982.

- FLOR DE MAIG, O.A. (Coord.): “Creación de una ficha de Buenas Prácticas en participación ciudadana en el ámbito del gobierno local”, Grupo de trabajo N.º 3, Documento de Síntesis, Barcelona, 2006.
- GADLIN, H.: “Assessing Effectiveness in Ombudsman Programs”, en *Journal of the International Ombudsman Association*, Vol. 3, N.º 1, 2010.
- GARCÍA RAMÍREZ, S.: “Ombudsman y tutela interamericana de los derechos humanos”, en ESCOBAR ROCA, G. (Coord.): *El Ombudsman en el sistema internacional de derechos humanos: contribuciones al debate*. Dykinson, Madrid, 2008.
- GIL RENDÓN, R.: *El Ombudsman en el Derecho Constitucional Comparado*. McGrawHill, México, 2002.
- GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, A.: *El Defensor del Pueblo (comentarios en torno a una proposición de Ley orgánica)*. Civitas, Madrid, 1979.
- GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, A.: *El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman)*. 2ª Ed., Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1981.
- GLOBAL UNIVERSITY NETWORK FOR INNOVATION: “Criterios de Aceptación de las Buenas Prácticas”, publicado online en: www.guni-rmies.net.
- GONZÁLEZ RAMÍREZ, T.: “El concepto de buenas prácticas. Origen y desarrollo”, en *Comunicación y Pedagogía: nuevas tecnologías y recursos didácticos*, N.º 222, Barcelona, 2007.
- GUEDÁN MENÉNDEZ, M. Y MARTÍNEZ, E.: “Prólogo”, en ARENILLA SAÉZ, M. (Dir.): *Manual de Buenas Prácticas Institucionales de las Defensorías de Iberoamérica*. Trama Editorial, Madrid, 2004.
- GURRERA ROIG, M.: “Artículo 3”, en ROVIRA VIÑAS, A. (Dir.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*. Aranzadi, Navarra, 2002.
- GURRERA ROIG, M.: “Artículo 6”, en ROVIRA VIÑAS, A. (Dir.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*. Aranzadi, Navarra, 2002.
- GUTIÉRREZ ESTEBAN, P., YUSTE TOSINA, R., CUBO DELGADO, S., y LUCERO FUSTES, M.: “Buenas prácticas en el desarrollo de trabajo colaborativo en materias”, en *Profesorado, Revista de currículum y formación del profesorado*, Vol. 15, N.º 1, 2011.
- HAQUIM, C.: “Las nuevas tecnologías y la labor de las Defensorías del Pueblo”, en GUEDÁN, M., y IRÁIZOZ, M. (Eds.): *Las Defensorías del Pueblo, un puente entre la ciudadanía y el Estado en América Latina*. CICODE, Trama Editorial, Madrid, 2006.
- HARGREAVES, D.H.: *Learning for life: the foundations for lifelong learning*. Policy Press for the Lifelong Learning Foundation, Bristol, 2004.
- HERNÁNDEZ AJA, A., y RIEZNIK LAMANA, N.: “Buenas prácticas”, en *Temas de sostenibilidad urbana*, Madrid, 2005.
- HERNÁNDEZ AJA, A.: “Informe sobre la Evolución de las Buenas Prácticas Españolas y su Relación con el Cumplimiento del Programa Hábitat”, en *IV Catálogo Español de Buenas Prácticas*, Madrid, 24 de Mayo de 2001.
- HERNÁNDEZ AJA, A.: “Informe sobre las Buenas Prácticas Españolas y su relación con la aplicación del Programa Hábitat en España”, en *III Catálogo Español de Buenas Prácticas*, Valencia, 2001.
- IOA: *Best Practices. A Supplement to IOA's Standards of Practice*. Version 3, October 13, 2009.
- IOA: *Standards of Practice*. IOA, 2007.
- IRÁIZOZ LÓPEZ-ARROBA, M.: *La eficacia de las Defensorías del Pueblo iberoamericanas en la protección de los derechos humanos: Estudio comparado*. Tesis doctoral sin publicar, Universidad de Alcalá de Henares, Alcalá de Henares, 2010.
- ISA FIGUERAS, T. (Coord.), CORTADA DE LA PEÑA, M., y CRUSELLAS TURA, E.: *Criterios para detectar buenas prácticas locales*. Fundació Carles Pi i Sunyer. Document Pi i Sunyer 25. Barcelona 2003.
- JAMIESON, R.: *Managing for Equitable Service Delivery*. Ombudsman Institution of Ontario, September 1999.

- KAPLAN, C., HERAS, A., y BURIN, D.: “Reflexiones sobre el uso de los términos “Buenas prácticas” según se relaciona con el relevamiento de casos y el planteo educativo y comunicacional del prototipo”, en *Informe elaborado por el Equipo Pedagógico*, Buenos Aires, 2005.
- KARLÖF, B., y ÖSTBLÖM, S.: *Benchmarking. A signpost to Excellence in Quality and Productivity*. John Wiley & Sons, New York, 1994.
- KUCSKO-STANDELMAYER, G.: “Part One: The legal structures of Ombudsman-Institutions in Europe-Legal Comparative Analysis”, en KUCSKO-STANDELMAYER, G. (Ed.): *European Ombudsman-Institutions*. SpringerWienNewYork, Horn (Austria), 2008.
- LEIBFRIED, KATHLEEN, H.J., y MCNAIR, C.J.: *Benchmarking. A tool for continuous Improvement. The Coopers & Lybrand Performance Solutions Series*. Hapers Collins Publishers, London, 1994.
- LOCAL GOVERNMENT OMBUDSMAN: *Guidance on running a complaints system. Guidance on good practice*. Comission for Local Aministration in England, London, 2009.
- LOCAL GOVERNMENT OMBUDSMAN: *Local Partnerships and citizen redress*. Comission for Local Aministration in England, London, 2009.
- LONGMIRE, L.: *The Benchmarking Management Guide*. American Productivity & Quality Center. Productivity Press, Portland (Oregon), 1993.
- LUNA CERVANTES, E.: “Sobre la labor de la Defensoría del Perú en materia de lucha contra la corrupción”, en *I Congreso Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos por las Defensorías del Pueblo*, celebrado en la UAH del 31 de mayo al 2 de junio de 2011, texto pendiente de publicación en el Libro de actas del Congreso.
- LUZÓN, A., PORTO, M., TORRES, M., y RITACCO, M.: “Buenas prácticas en los programas extraordinarios de atención a la diversidad en centros de educación secundaria. Una mirada desde la experiencia”, en *Profesorado, Revista de currículum y formación del profesorado*, Vol. 13, N° 3, 2009.
- MELÉNDEZ, A., y ALONSO, I.: “Un apunte sobre el seguimiento de los Derechos Humanos: generalidades de la recogida de información”, en GUEDÁN MENÉNDEZ, M. (Dir.): *El fortalecimiento del Ombudsman iberoamericano*. CICODE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 1999.
- MÉNDEZ, JUAN E.: “Presentación de la Serie. Anexo - Tomo VIII”, en AGUILAR, I. (Coord.): *Estudios Básicos de Derechos Humanos VIII: El Ombudsman y la protección de los Derechos Humanos en América Latina*. IIDH – FIO, San José, 1997.
- MILLER, MARK, C.: *Ombudsman best practices: Enhancing Consumer Access through Coordination. Focus: Ombudsman and Aging I&R/A Programs. National Long-Term Care, Ombudsman Resource Center*, Washington, January, 2004.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE: *La construcción de la ciudad sostenible: Primer catálogo español de buenas prácticas*. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid, 1996.
- NAVIA, I.: “Hacia una estrategia de promoción de los derechos humanos y no de la violación de los derechos humanos”, en GUEDÁN, M., y IRÁIZOZ, M. (Eds.): *Las Defensorías del Pueblo, un puente entre la ciudadanía y el Estado en América Latina*. CICODE, Trama Editorial, Madrid, 2006.
- NEWCOMB, JANET L.: “Assessing the Cost-Effectiveness of an Ombudsman: A Corporate Case Study” en *Journal of the International Ombudsman Association*, Vol. 3, N° 1, 2010.
- NILSSON, P.E.: “El Ombudsman Defensor del Pueblo ¿o qué?”, en *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia*. Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 1986.
- NONELL, R.: *Transparencia y Buen Gobierno: la rendición de cuentas (accountability) en una sociedad avanzada*. 2ª Ed., Icaria, Barcelona, 2006.

- OBSERVATORIO PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: *Guía metodológica de Buenas prácticas*. Consejería de Justicia y Administración Pública Dirección General de Administración Electrónica y Calidad de los Servicios, Sevilla, 2007.
- OFFICE OF THE ICANN OMBUDSMAN: *A Practitioner's Guide to Evaluating Ombudsman Offices*. ICANN, Canada, 2007.
- OFFICE OF THE OMBUDSMAN OF IRELAND: *Public Bodies and the Citizen. The Ombudsman's Guide to Standards of Best Practice for Public Servants*. March, 2003.
- OFFICE OF THE OMBUDSMAN OF MALTA: *The Ombudsman Guide to Standards of Best practices for Good Public Administration*. April, 2004.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS: *Prácticas de buen gobierno para la protección de los Derechos Humanos*, 2008.
- OIT: *Guías de DED. Buenas Prácticas. Identificación, revisión, estructura y diseminación*. Ginebra, 2001.
- OIT-IPEC: *Buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre trabajo infantil y adolescente doméstico en América Central y República Dominicana: Una perspectiva de género*. Oficina Internacional del Trabajo, San José, Costa Rica, 2005.
- OIT-IPEC: *Buenas Prácticas y Lecciones Aprendidas. Tejiendo Redes contra la Explotación de Niños, Niñas y Adolescentes –Chile, Colombia, Paraguay y Perú–*. Oficina Internacional del Trabajo, Lima, 2007.
- OMBUDSMAN INSTITUTION OF ONTARIO: *Service Equity Standards: A Systemic and Structural Approach*. Client Research Group, Ombudsman institution Ontario, June 1998.
- OMBUDSMAN VICTORIA: *Good Practice Guide. Ombudsman Victoria's guide to complaint handling for Victorian Public Sector Agencies*. November, 2007.
- OMBUDSMAN VICTORIA: *Unreasonable Complainant Conduct-Interim Practice Manual*. November, 2007.
- OMBUDSMAN WESTERN AUSTRALIA: *Guidelines: Conducting administrative investigations*.
- ONTARIO COMPLAINTS RESOLUTION MANUAL: *Standards for Equitable Service Delivery*. Ombudsman Institution of Ontario, March 2000.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS): “Concepto de Buenas Prácticas en Promoción de la Salud en el Ámbito Escolar y la Estrategia Escuelas Promotoras de la Salud”, publicado online en: http://www.educaragon.org/files/Concepto_Buenas_Practicas.pdf.
- PAPICA, GERARD R.: “The Ombudsman's Guide to Fairness”, en *Journal of the International Ombudsman Association*, Vol. 4, N° 1, 2011.
- PARLIAMENTARY COMMISSIONER: “*Principles of Good Administration*”, 27th march, 2007.
- POPE, J.: *Libro de Consulta*. Transparencia Mexicana, México, 2000.
- PÉREZ-UGENA Y COROMINA, M.: *Defensor del Pueblo y Cortes Generales*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.
- QUEENSLAND OMBUDSMAN: *Handling an Ombudsman Investigation Information for agencies*, 2007.
- RODRÍGUEZ ALONSO, R.: “El Programa de Buenas Prácticas de Naciones Unidas y su implantación en España”, en *III Catálogo Español de Buenas Prácticas*, Madrid, 2001.
- ROWART, DONALD C.: *El Ombudsman*. Fondo de Cultura Económica, México, 1973.
- ROWE, M. y SIMONS, M.: *The Ombudsman Association handbook*, 2001.
- ROWE, M., WILCOX, L., y GADLIN, H.: “Dealing with –or Reporting– “Unacceptable” Behavior (With additional thoughts about the “Bystander Effect”)”, en *Journal of the International Ombudsman Association*, Vol. 2, N° 1, 2009.
- ROWE, M.: “Identifying and Communicating the Usefulness of Organizational Ombuds with Ideas about OO Effectiveness and Cost-Effectiveness”, en *Journal of the International Ombudsman Association*, Vol. 3, N° 1, 2010.

- RUSSELL, R.: “Creating the Office of the Ombudsman”, publicado *online* en: <http://www.agree-inc.com/ombudsman.html>.
- SÁNCHEZ CASABÓN, A.I., *et alii*: “Código de buenas prácticas docentes en el título de Grado en Información y Documentación”, en II Jornadas de Innovación Docente, Tecnologías de la Información e Investigación educativa en la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2008.
- SCHONAUER, J.: “Creating an Effective Office - A Case Study” en *Journal of the International Ombudsman Association*, Vol. 3, N° 1, 2010.
- SEBOK, T., FENILI, M., y SAGEN, M.: *The UCOA Handbook*. University and College Ombuds Association, Boulder, 2000.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (SFP): *Transparencia, Buen Gobierno y combate a la corrupción en la Función Pública*. Editorial del Gobierno del Cambio, México, 2005.
- SÖDERMAN, J.: “El Defensor del Pueblo Europeo como garante en el sistema comunitario de defensa de los derechos ciudadanos”, en GUEDÁN MENÉNDEZ, M. (Dir.): *El fortalecimiento del Ombudsman iberoamericano*. CICODE, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 1999.
- SÖDERMAN, J.: “The early years of the European Ombudsman”, en *The European Ombudsman*, 2005.
- SPENDOLINI, MICHAEL J.: *The Benchmarking Book*. Amacon, New York, 1992.
- SPENDOLINI, MICHAEL J.: *Benchmarking*. Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2005.
- TAITELBAUM YOSELEWICH, O.: “Acceso a la información, transparencia y lucha contra la corrupción: elementos ineludibles del Buen Gobierno y del Derecho al Desarrollo” en I Congreso Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos por las Defensorías del Pueblo, celebrado en la UAH del 31 de mayo al 2 de junio de 2011, texto pendiente de publicación en el Libro de actas del Congreso.
- TAYLOR, FREDERICK W.: *The principles of scientific management and shop management*. Routledge/Thoemmes Press, London, 1993.
- THE ONLINE COMMONWEALTH OMBUDSMAN ANNUAL REPORT 2003–04, publicado *online* en: <http://www.ombudsman.gov.au/pages/publications-and-media/reports/annual/ar2003-04/download.html>
- UNDP: *Guide for Ombudsman Institutions: How to conduct Investigations*. UNDP, Bratislava, 2006.
- UNDP: *Guide to Ombudsman Institutions: How to Handle Complaints*. UNDP, Bratislava, 2006.
- UN-HABITAT: Herramientas para Promover la Transparencia en la Gobernanza Local. Transparencia Internacional. Programa de las Naciones Unidas Para los Asentamientos Humanos, Marzo, 2004.
- USOA: *Model Ombudsman Act for State Governments*. February, 1997. Drafted by *Model Ombudsman Act Committee of the United States Ombudsman Association* Ruth Cooperrider (Chair), Legal Counsel, State of Iowa - Office of Citizens’ Aide/Ombudsman Michael Hostina, Former Deputy Ombudsman, State of Alaska - Office of the Ombudsman Yen Lew, Ombudsman, State of Hawaii - Office of the Ombudsman Marshall Lux, Ombudsman, State of Nebraska - Office of Public Counsel/Ombudsman Norrie Thompson, First Assistant, State of Hawaii - Office of the Ombudsman.
- USOA: *Governmental Ombudsman Standards*. Drafted by the *Standards Committee of the United States Ombudsman Association*: RON ADCOCK, Ombudsman, New Hampshire Department of Health and Human Services WILLIAM ANGRICK II, Ombudsman, State of Iowa Office of Citizens’ Aide/Ombudsman BECKY CHIAO, Deputy Ombudsman, City of Portland, Oregon Approved October 14, 2003 by the United States Ombudsman Association’s Board of Directors October 2003.
- VALENCIA VILLA, H.: *Diccionario Espasa de Derechos Humanos*. Espasa, Madrid, 2003.
- VENEGAS ÁLVAREZ, S.: *Origen y devenir del Ombudsman. ¿Una institución encomiable?* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, D.F., 1988.

- VILLA, A.: “Innovación y calidad en el concepto de buenas prácticas”, en II Jornadas de Innovación y Calidad. Universidad de Deusto. 13-15 de septiembre de 2006, Bilbao, 2006.
- VILLORIA MENDIETA, M.: *La corrupción política*. Síntesis, Madrid, 2006.
- WAQUET, M.: *Le benchmarking pour atteindre l'excellence et dépasser vos concurrents*. Les Éditions d'Organisation, Paris, 1993.
- WATSON, GREGORY H.: *The benchmarking workbook. Adapting Best Practices for Performance Improvement*. Productivity, Portland (Oregon), 1992.
- ZAIRI, M., y LEONARD, P.: *Practical Benchmarking: the complete guide*. Chapman & Hall, London, 1994.
- ZAIRI, M.: *Benchmarking for Best Practice. Continuous learning through sustainable innovation*. Butterworth Heinemann. Oxford, 1996.
- ZOBATTO, D.: “Radiografía de la Democracia en América Latina”, en GUEDÁN, M., y IRÁIZOZ, M. (Eds.): *Las Defensorías del Pueblo, un puente entre la ciudadanía y el Estado en América Latina*. CICODE, Trama Editorial, Madrid, 2006.

Capítulo II

Socializando algunas de las mejores prácticas del Ombudsman Iberoamericano

EDUARDO LUNA CERVANTES³⁷²

Sumario: **I.** Consideraciones generales. **II.** *Mejores prácticas* defensoriales para el fortalecimiento institucional. a) Atención adecuada y acercamiento al público. b) Gestión eficiente de la queja o petitorio y evaluación del trabajo institucional. c) Uso eficiente y transparente de recursos. d) Selección, capacitación, evaluación y promoción de recursos humanos. **III.** *Mejores prácticas* defensoriales en la actividad proyectiva de la institución. a) Acción defensorial eficaz orientada a la defensa de los derechos y a la supervisión de los servicios públicos. b) Promoción de derechos y educación en valores. c) Articulación interinstitucional. d) Imagen pública, difusión de logros y relaciones internacionales. **IV.** Conclusiones. **V.** Anexos.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

No parece aventurado afirmar, a decir por la concurrencia de público en las oficinas y de la demanda de los poderes públicos por su intervención, que las defensorías del pueblo en Iberoamérica u *Ombudsman*, como indistintamente las llamaremos, gozan del favor y preferencia general de la ciudadanía, al punto que se las cuenta –según diversos sondeos de opinión pública nacionales–, entre las instituciones de mayor prestigio y solvencia de las administraciones públicas.³⁷³

Su posición estratégica entre el ciudadano y la Administración para mediar conflictos entre estos; su mandato de defensa de los derechos humanos a través de la supervisión del poder público; y, la *magistratura de la persuasión* que ejerce

³⁷² eduardolunacervantes@hotmail.com. Abogado por la Universidad de Lima. Diploma de Estudios Avanzados Europeos por la Universidad Autónoma de Madrid y doctorando en dicha casa de estudios. Diplomado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid; y, funcionario de la Defensoría del Pueblo de Perú entre los años 2001 y 2010.

³⁷³ Acceso a todos los *Ombudsmen* de Iberoamérica en: <http://portal.fio.org/inicio/index.php/pagina-principal/ombudsman-de-tu-pais.html>, consultado el 23 de febrero de 2012.

respaldada por la justicia y el derecho que revisten las causas que defiende, son rasgos que hacen de esta institución un laboratorio singular para la irrupción de *buenas o mejores prácticas* institucionales, sin duda caracterizadas por su innovación, efectividad y replicabilidad.

En esta segunda parte nos ocuparemos de explorar las más significativas *buenas/mejores prácticas* de los *Ombudsmen* de esta región –especialmente la Latinoamericana–, según los distintos ámbitos de su accionar. Desde aquéllos vinculados al fortalecimiento interno de la institución, hasta aquéllos otros que se proyectan fuera de ella, en el cumplimiento de su mandato constitucional y/o legal.

Cabe señalar por anticipado que este estudio, que no es sino la compilación y sistematización ordenada de las *mejores prácticas* que estas instituciones han tenido a bien socializar para fortalecer el trabajo común a favor de la causa de los derechos humanos en la región, no podría haberse realizado sin la colaboración justamente de los funcionarios y funcionarias defensoriales que, a través de informes y comunicaciones dirigidas al Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo Iberoamericano (por sus siglas, PRADPI)³⁷⁴, han aportado información de suma relevancia sobre actividades, estratégicas y políticas institucionales que dan cuenta de las *mejores prácticas* que realizan sus entidades en distintos ámbitos donde despliega su accionar.

Sin más preámbulos, presentamos el esquema seguido en este estudio exploratorio. Bajo el epígrafe de (II.) *Mejores prácticas* defensoriales para el fortalecimiento institucional, hemos incluido a aquéllas desarrolladas para la: (2.1.) Atención adecuada y acercamiento al público; la (2.2.) Gestión eficiente de la queja o petitorio y evaluación del trabajo institucional; el (2.3.) Uso eficiente y transparente de recursos; y, para la (2.4.) Selección, capacitación, evaluación y promoción de recursos humanos.

Por su parte, las (III.) *Mejores prácticas* defensoriales en la actividad proyectiva de la institución, han sido agrupadas en aquéllas desarrolladas para la: (3.1.) Acción defensorial eficaz orientada a la defensa de los derechos y a la supervisión de los servicios públicos; la (3.2.) Promoción de derechos y educación en valores; la (3.3.) Articulación interinstitucional; y, la (3.4.) Imagen pública, difusión de logros y relaciones internacionales del *Ombudsman*.

El documento termina con una indispensable sección de (IV.) Conclusiones; y, una última de (V.) Anexos.

II. MEJORES PRÁCTICAS DEFENSORIALES PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

El éxito de toda organización radica en la consecución de sus propósitos y objetivos; en el caso del *Ombudsman* –podemos ensayar– en la efectiva defensa de

³⁷⁴ Agradecemos también aquí a la periodista Patricia Aldama-Peynaud, responsable del componente de Comunicaciones y Documentación del PRADPI, por el apoyo en la búsqueda y contrastación de contenidos en las páginas web de las defensorías del pueblo bajo estudio.

los derechos humanos a través de la supervisión de los poderes públicos—. Los planes o estrategias que diseñe e implemente esta organización para alcanzar dichos propósitos y objetivos, deben necesariamente ahondar en los elementos internos que contribuyen o dificultan alcanzar los mismos; para así, aprovechar y potenciar las fortalezas y minimizar o eliminar las debilidades de la entidad.

En esta línea discurren todas las medidas o planes conducentes a fortalecer a la institución para estar en condiciones de brindar un mejor servicio al ciudadano y defender con solvencia sus derechos. Así, será vital administrar con eficiencia los recursos disponibles; transparentar los mismos con miras a ganar la confianza ciudadana; seleccionar al personal mejor cualificado, dentro de las posibilidades que permita el marco presupuestario previsto; y, capacitar, promover y evaluar el trabajo de ese mismo personal, y, en conjunto, de la entidad misma.

Es precisamente en estos ámbitos en los que hemos puesto la mayor atención; y es en ellos, donde hemos podido advertir las siguientes *mejores prácticas* para el fortalecimiento institucional.

a) Atención adecuada y acercamiento al público

Entendemos por este tipo de prácticas, en general, a todo tipo de actuación o instrumento que sirva para potenciar la labor institucional en la atención del público que acude a las oficinas defensoriales; y, para el acercamiento de la institución al público que, por diversas circunstancias materiales o personales, no puede apersonarse a las oficinas para interponer una queja o petitorio; o solicitar orientación de cualquier índole relativa a la Administración pública y su actuación.

Es este el caso de personas que viven bajo la línea de la pobreza que deben optimizar sus recursos económicos para atender necesidades básicas de subsistencia; a quienes, por ello, les resulta especialmente oneroso desplazarse a las oficinas institucionales. Igualmente, es el caso de adultos mayores o personas de movilidad reducida que padecen algún tipo de trastorno físico o discapacidad temporal o permanente que impide su desplazamiento físico. Estas circunstancias colocan a estos grupos de la población en una situación de especial indefensión para la defensa de sus derechos.

Por ello, las defensorías del pueblo se han visto en la necesidad de generar estrategias y gestionar medios que permitan un contacto institucional directo con la población. Las opciones preferidas por las defensorías, echando mano de la flexibilidad y la informalidad que caracterizan al *Ombudsman*, han sido la utilización de plataformas de servicios informáticos y tecnológicos que permitan el acceso ciudadano a una unidad receptora y tramitadora de quejas y petitorios; campañas de recepción de quejas en lugares públicos; instalación de líneas gratuitas de atención; horarios flexibles de atención y turnos de emergencia del personal para la atención ciudadana.

En efecto, prácticamente la totalidad de las defensorías de la región objeto de estudio, cuentan con una plataforma informática que les permite un contac-

to directo con el ciudadano; bien habilitando la atención virtual (*on line*) específica para su quejas o petición³⁷⁵, con formularios al efecto, o bien proporcionando al menos el contacto vía correo electrónico para resolver dudas o formular consultas generales.³⁷⁶ Es de destacar la experiencia de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, que incluso reporta haber implementado las cuentas de correo electrónico de sus usuarios como sitio para notificaciones de resoluciones de la institución; o la de la Defensoría del Pueblo de Perú que, a través de su *Aula Virtual*, y del *Chat defensorial*³⁷⁷, resuelve en línea y sincrónicamente consultas de cualquier internauta en el mundo. También es práctica común la recepción y tramitación por medio de una línea telefónica gratuita instalada para la atención al ciudadano (dentro y fuera del horario habitual de labores)³⁷⁸; además del correo postal y otros dispositivos como el fax, el telégra-

³⁷⁵ Argentina: <http://www.dpn.gob.ar/contacto.php> (aunque luego requiere formalizarse por escrito y firma); Costa Rica: <http://www.dhr.go.cr/denuncia.html>; España: <https://www.defensordelpueblo.es/es/Queja/presenta/modalidad.jsf>; Venezuela: denuncias@defensoria.gov.ve; México: correo@cndh.org.mx (para presentarla); Panamá: http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/index.php?option=com_aicontactsafe&view=message&layout=message&pf=1&Itemid=63 (que además cuenta con una presentación explicativa sobre cómo presentar una queja: http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/index.php?option=com_flippingbook&view=book&id=18); Paraguay: http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/menu/quejas_form.asp; Perú: <https://puma.defensoria.gob.pe/form-queja.php>; Puerto Rico: <http://www.ombudsmanpr.com/forma.htm>; y, Venezuela: http://190.9.128.123/index.php?option=com_chronocontact&chronoforname=DenunciaDDHH (que consigna además otro enlace para quejas contra funcionarios de la Defensoría del Pueblo: http://190.9.128.123/index.php?option=com_chronocontact&chronoforname=DenunciaFuncionario); al igual que la Procuraduría Federal de los Derechos Ciudadanos de Brasil: <http://psdc.pgr.mpf.gov.br/contact-info>. Todas las páginas fueron consultadas el 31 de enero de 2012.

³⁷⁶ Colombia: http://www.defensoria.org.co/red/?_item=0021&_secc=04&ts=1 (si bien la defensoría colombiana no tramita *on-line* quejas ciudadanas por vulneración de derechos, sí lo hace respecto a la atención que la propia entidad brinda al ciudadano, a través de la dirección: veeduria@defensoria.org.co; una excelente práctica sin duda); Costa Rica: <http://www.dhr.go.cr/contacto.html>; Ecuador: <http://www.dpe.gob.ec/ddhh/consul/index.html> (la defensoría ecuatoriana no tramita *on-line* quejas ciudadanas, pero sí permite a los ciudadanos hacer un seguimiento de su expediente, incluso del funcionario responsable que lo tramita). El Salvador: <http://www.pddh.gob.sv/menuinfo/9/207-directorio> (si bien no tramita directamente *on-line* quejas ciudadanas, sí facilita un contacto directo con los funcionarios de cada dependencia de la entidad, puesto que proporciona un directorio institucional con direcciones y teléfonos). Guatemala: http://www.pdh.org.gt/index.php?option=com_contact&view=contact&id=2; Paraguay: <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/contactos.asp>; Perú: centrodeatencionvirtual@defensoria.gob.pe; Portugal: provedor@provedor-jus.pt (y cuenta con líneas telefónicas para casos que vinculen a adultos mayores, niños y personas con discapacidad: 800203531/800206656/800208462); Puerto Rico: <http://www.ombudsmanpr.com/> (brinda también teléfonos y direcciones de correo electrónico de sus principales funcionarios); y, Andorra: raonadordelciutada@andorra.ad. Todas las páginas fueron consultadas el 31 de enero de 2012.

³⁷⁷ Ver: <https://puma.defensoria.gob.pe/chat3/livehelp.php?department=2&cslhVISITOR=1751252bbdd2acfbf8627efc4c24794d&cslheg=1&serveression=1> (consultada el 31 de enero de 2012).

³⁷⁸ Por ejemplo, Venezuela: 08000-PUEBLO-(783256); Perú: 0800 15 1710 (desde las 04:30 p.m. hasta las 09:00 a.m.); Honduras: 800 2200007 y 504 22207648; Colombia: 018000 914814; y, México: 01-800-715-2000.

fo o la radiofonía. En países con pluralidad lingüística, las páginas web suelen contar con la opción de visionarse en las distintas lenguas oficiales.³⁷⁹

De manera particular, es de destacar el horario continuo e ininterrumpido de atención al público (todos los días) que reporta ofrecer la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México³⁸⁰; así como su servicio de información de estado de expediente por vía telefónica; al igual que la Defensoría del Pueblo de Paraguay, con información relativa al estado de expediente con motivo de las indemnizaciones a las víctimas de la dictadura militar en dicho país³⁸¹. Para situaciones de emergencia que requieran una atención inmediata y el desplazamiento de personal defensorial, algunas instituciones cuentan con turnos de emergencia como es el caso de las Defensorías del Pueblo de Perú, Bolivia y el Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras.

Conviene destacar, además, la política de protección de datos y de la identidad del peticionante que presentan algunas defensorías como la venezolana, en aras de salvaguardar la integridad física y moral de sus usuarios; así como la política de reserva de la información o protección de datos de su acervo documental defensorial.

Para la atención de poblaciones alejadas del ámbito geográfico urbano, las instituciones defensoriales, además de desplegar esfuerzos por abrir representaciones o delegaciones institucionales en ámbitos geográficos distantes, han ideado estrategias para brindar asistencia itinerante en materia de derechos humanos a través de figuras como las *Defensorías Móviles* en Venezuela³⁸²; *Mesas Móviles* en Bolivia; *Puertas Abiertas* o *Unidades Móviles* en Costa Rica y en Honduras; comisiones, en general, en Argentina; y, la *Acción Itinerante Defensorial* en Perú³⁸³. Algunas de estas delegaciones llegan a realizar visitas domiciliarias como las de Paraguay, cuando el ciudadano se encuentra limitado en su capacidad motora por motivos físicos, de edad o de otra índole. También resulta estimulante la naciente experiencia boliviana, a raíz de los recientes cambios constitucionales en dicho país altiplánico que exigen una mirada plurinacional en todo

³⁷⁹ Es el caso, por ejemplo, de las páginas del Defensor del Pueblo de España (que se puede visionar, además del castellano, en catalán, euskera, gallego y valenciano); y, Perú (que se puede visionar en quechua, además del castellano).

³⁸⁰ La Comisión de Derechos Humanos de México cuenta con una línea telefónica gratuita de atención las 24 horas del día (56 81 51 12 ó 56 81 81 25); al igual que el Comisionado de Derechos Humanos de Honduras (0800 220 0007). Como otras, la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala tiene una línea telefónica regular de atención las 24 horas del día (1555).

³⁸¹ Ver: http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/sobre_ley_838/sobre_ley_838.html#lista_expedientes_formados_dp_838_3603, consultada el 31 de enero de 2012.

³⁸² Ver: http://190.9.128.123/index.php?option=com_content&view=article&id=451:defensoras-y-defensoras-voluntarios-atenderan-zonas-de-mas-dificil-acceso&catid=217:marzo&Itemid=115, consultada el 31 de enero de 2012.

³⁸³ La experiencia peruana es particularmente interesante puesto que además de atender al público, la acción itinerante permite recabar información pormenorizada sobre el estado de ciertos derechos humanos básicos de la población. En particular, en relación al estado de derechos como a la educación, a la salud, a la identidad, al agua, a servicios de saneamiento y electrificación.

orden de cosas, en el diseño de nuevas políticas para la atención colectiva de quejas en áreas rurales y periurbanas, agrupadas bajo la denominación de *Sistema de Servicio al Pueblo*; virtud de estas políticas en gestación radicaría en la inclusión de estrategias para la estimulación de acciones estatales positivas orientadas a la realización de derechos humanos.

De acuerdo a la información reportada, las defensorías del pueblo que implementan estas acciones de atención itinerante, aprovechan la ocasión para repartir material de difusión sobre la labor de la institución; así como material educativo-pedagógico sobre los derechos humanos en general, o de algún derecho en particular, si el desplazamiento se da con motivo de alguna campaña específica de promoción de derechos.

Merece destacarse también la *buena práctica* implementada por el Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras, el cual, realiza visitas a centros penitenciarios con el fin de recabar quejas y petitorios de la población reclusa; además de la *buena práctica* de instalar oficinas permanentes, con el mismo propósito, en centros de salud de singular importancia del país. Experiencia similar reportan las defensorías paraguaya –aunque mediante visitas itinerantes– y venezolana.³⁸⁴

Asimismo, una práctica que merece especial mención por la eficiencia en la orientación y asistencia al ciudadano, es la que realiza la Defensoría del Pueblo de Bolivia a través de la articulación de redes interinstitucionales que se activan para atender casos ajenos a la competencia institucional. Son casos que se derivan desde la defensoría, bien a otra institución pública competente, o bien a alguna organización no gubernamental vinculada a la defensa de los derechos humanos. Por cierto, que el *Ombudsman* boliviano destaca también por contar con criterios de admisión priorizada para la atención de casos de grupos poblacionales de mayor vulnerabilidad para la defensa de sus derechos; al igual que la defensoría colombiana³⁸⁵. Similar experiencia reporta el *Ombudsman* panameño frente a casos que requieren una asistencia humanitaria y articulada entre instituciones públicas y privadas, religiosas o laicas.

³⁸⁴ La *Sala Situacional de Salud* fue creada en noviembre de 2010 en virtud de un convenio interinstitucional entre la defensoría venezolana y la *Superintendencia de la Actividad Aseguradora* y el *Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios* de dicho país. La Sala recepción, procesa y resuelve denuncias sobre la prestación de servicios privados de salud. Entre noviembre de 2010 y mayo de 2011, las denuncias tramitadas se referían a la limitación de acceso a las salas de emergencias, la negativa de admisión o atención a pacientes por pago de deducibles, ajustes de diferencias entre los presupuestos de las clínicas privadas y carta aval, negativa de inclusión de nuevos beneficiarios en pólizas de seguros y planes de salud, entre otros. Puede visionarse una noticia relacionada a su actividad en: http://190.9.128.123/index.php?option=com_content&view=article&id=794:sala-situacional-salud-resuelve-el-94-de-los-casos-atendidos&catid=7:principal&Itemid=79, consultada el 31 de enero de 2012.

³⁸⁵ La Defensoría del Pueblo de Colombia reporta contar con una directriz de atención urgente de quejas en razón del derecho violado; esto es, quejas por violación a los derechos a la vida, la libertad y la integridad personal. También prioriza la atención de personas y grupos poblacionales en condición de vulnerabilidad.

Ninguna buena práctica de atención al ciudadano es eficiente si el factor humano no está sensibilizado para dicha tarea. De la información reportada es clara la preocupación de las defensorías bajo estudio por este tema y en particular por sensibilizar al funcionario acerca de las especiales circunstancias emocionales que pueden estar atravesando las personas bajo su atención; por ello, algunos *Ombudsmen* como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador o la Defensoría del Pueblo de Perú brindan apoyo psicológico al personal dedicado a la tarea de atender al público que acude a la institución, incluyendo el mismo pautas o estrategias para la mejor atención de personas cuyas circunstancias evidencian la necesidad de un tratamiento diferenciado.

b) Gestión eficiente de la queja y petitorio y evaluación del trabajo institucional

Entendemos por este tipo de prácticas a toda acción u herramienta diseñada para contribuir a la eficiencia en la tramitación de las quejas o los petitorios del público objetivo de la institución; es decir, una vez que el ciudadano ha accedido al ámbito competencial defensorial con la formulación de su petición. De igual modo, incluimos a todo tipo de instrumento de medición de la productividad y eficacia institucional en relación con la Administración pública; vale decir, el “impacto” institucional en relación al servicio que ofrece al ciudadano.

De la información reportada por las defensorías del pueblo de la región, sin duda alguna la *buena práctica* más recurrente y de mayor eficiencia viene siendo la de homogenizar prácticas de actuación y codificarlas en un solo cuerpo normativo interno. De allí que sea práctica común la elaboración de lineamientos de actuación en función del grupo vulnerable o del derecho en cuestión. Son ejemplos de ello, los lineamientos de la Defensoría del Pueblo de Venezuela, a través de su Dirección General de Atención al Ciudadano, para materias relacionadas con derechos de niños, niñas y adolescentes, personas bajo régimen penitenciario; transporte, educación, pesca de arrastre, entre otros. Dos ejemplos paradigmáticos lo constituyen los lineamientos diseñados para la problemática del campesinado venezolano³⁸⁶ y el *Instructivo de Actuación*

³⁸⁶ En ellos, además de pretender perfilar un único estándar de actuación para todas las representaciones defensoriales que involucran aspectos relacionadas a la atención, tramitación y seguimiento de denuncias, peticiones y quejas de este sector de la población, se busca retroalimentar a la institución con el acopio de nueva información, a través de formatos de recolección de datos, sobre la problemática de los derechos del campesinado. Para informarse acerca del trabajo que realiza esta defensoría a favor de los derechos de este colectivo puede visionar el siguiente enlace: http://www.defensoria.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=660:instituciones-del-estado-promueven-mecanismos-para-atender-demandas-del-sector-campesino&catid=7:principal&Itemid=79, consultada el 02 de febrero de 2012.

Defensorial en materia de Violencia contra la Mujer, elaborado por su Dirección General de Servicios Jurídicos.

Singular es el nuevo *Reglamento para la Aplicación de los Procedimientos del Sistema de Protección de los Derechos Humanos* de la Procuraduría de Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, que institucionaliza –luego de verificar por años su eficiencia– mecanismos como el denominado “Monitoreo y Análisis de la Realidad Nacional”, o el de “Verificación y Observación Electoral”, para la promoción y protección de los derechos políticos. También añade otros mecanismos de protección como: la “Activación de la Justicia Internacional”; la “Atención de Personas Vulnerables o en Situación de Vulnerabilidad”; la “Emisión de Opiniones”; “Propuestas de Reforma o Creación de Nuevas Leyes”; “Firma, Ratificación o Adhesión a Instrumentos Internacionales”; y, otros más que se designan para el mejor cumplimiento de sus funciones constitucionales y atribuciones legales.³⁸⁷

Igualmente, conviene destacar los lineamientos para la tramitación de casos vinculados al ejercicio del derecho de acceso a la información pública de la Defensoría del Pueblo de Perú y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México.³⁸⁸ Se trata de lineamientos que tienen por objeto establecer el procedimiento que debe observar el personal de las instituciones para atender solicitudes de ciudadanos que requieran información que produzca o posea la institución, en tanto lo permita la naturaleza pública de la misma.

Una *buena práctica* del *Ombudsman* iberoamericano, que no por cotidiana debe pasar inadvertida, es la adecuación de su estructura orgánica para dar cabida a unidades especializadas según grupo prioritario o derechos vulnerados. Adjuntías, Procuradurías, Programas, Departamentos, entre otras, son distintas denominaciones para apelar a la misma idea de oficinas especializadas en problemáticas de derechos de la niñez, la mujer, víctimas de la violencia política, usuarios y consumidores de servicios públicos, asuntos municipales, pueblos indígenas, etc. Esta especialización en el tratamiento de las problemáticas de derechos y sus víctimas, es sin duda un factor fundamental para explicar el éxito y la confianza que la ciudadanía ha depositado en estas instituciones de defensa de los derechos humanos en la región.

Otra práctica común y de suma importancia, es el diseño y la utilización de *software* o plataformas de servicios informáticos que permiten sistematizar el trabajo institucional, y arrojar datos concernientes al perfil del usuario o recurrente a la institución, bolsones de quejas para detectar problemáticas comu-

³⁸⁷ Ver: <http://www.pddh.gob.sv/menuinfo/menutrabajo/menuley/83-reglamento-para-la-aplicacion-de-los-procedimientos-del-sistema-de-proteccion-de-los-derechos-humano>, consultada el 27 de enero de 2012.

³⁸⁸ En el caso de la Defensoría del Pueblo de Perú, estos lineamientos están aprobados mediante Directiva N° 001-2008/DP (<http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/transparencia/directiva-001-2008-DP.pdf>, consultada el 02 de febrero de 2012); en el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, figuran en el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la propia Comisión (<http://www.cndh.org.mx/node/515>, consultada el 23 de febrero de 2012).

nes, tiempo de estimación de la tramitación y estado de expedientes, entidades más quejadas, y, en general, todo tipo de estadísticas. Estos instrumentos permiten monitorear la eficiencia en la tramitación oportuna de las quejas, consultas y petitorios presentados por los ciudadanos.³⁸⁹

Entre los instrumentos diseñados para evaluar la eficiencia de la institución defensorial en la tramitación de casos y el impacto de su actuación sobre la Administración pública en la resolución de los mismos, destaca el *Defensómetro* de la Defensoría del Pueblo de Perú.

Este instrumento de gestión se vale de cuatro indicadores para su tarea; a saber: (i) eficiencia en la admisión de quejas: mide el porcentaje de quejas que han cumplido con ser admitidas a trámite dentro del plazo establecido en el *Protocolo de Actuaciones Defensoriales*³⁹⁰; (ii) eficiencia en la conclusión de quejas: mide el porcentaje de quejas que han sido resueltas dentro del plazo establecido en el Protocolo; (iii) cooperación con información sustentada: mide el cumplimiento del deber de cooperación de las entidades del Estado con la Defensoría del Pueblo en la remisión de información; y, (iv) eficacia en la solución de hechos vulneratorios: mide si efectivamente la entidad estatal restituyó o no el derecho vulnerado.

Así, sobre la base de estos indicadores y los coeficientes que resulten del procesamiento de la información –ya existente en la institución–, se hace seguimiento interno de la productividad de cada oficina a nivel nacional, así como seguimiento externo de cada una de las entidades del Estado con las cuales se

³⁸⁹ Por citar un ejemplo de los muchos a los que podemos aludir en la región, nos referiremos a la Defensoría del Pueblo de Bolivia. Según reporta el XII Informe a la Asamblea Legislativa Plurinacional Gestión 2009, el nuevo Sistema de Atención de Quejas (SAQ II) implementado por la defensoría andina desde enero de 2007, y conforme lo dispuesto por su nuevo Reglamento de Trámite de Quejas, se aplica en las 16 oficinas defensoriales, y permite las siguientes aplicaciones: mantiene sistematizada la información relacionada con las quejas presentadas; obliga a seguir una ruta crítica en su trámite; produce información estadística; se constituye en un instrumento de monitoreo; y, libera al funcionario usuario del sistema de la obligación de registrar todas sus actuaciones, concretándolas sólo a las relevantes y definitivas; lo que redundará en ganancia de tiempo para el funcionario que puede dedicarlo a la atención de casos.

³⁹⁰ El *Protocolo de Actuaciones Defensoriales*, aprobado mediante Resolución Administrativa N° 047-2008-/DP-PAD de fecha 15 de agosto de 2008, es un instrumento de gestión que define las principales actuaciones defensoriales. En él, se precisan los diversos procedimientos y los plazos para la atención de las solicitudes de intervención a pedido de parte que ingresan a la Defensoría del Pueblo de Perú. Contiene los principios que rigen la actuación defensorial, tales como la atención preferente de las personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad; la discrecionalidad, que permite la atención prioritaria en determinados temas y la elección de la actuación defensorial más adecuada para cada caso; la gratuidad en la realización de los trámites; y, la adaptabilidad de la intervención a los diversos contextos culturales, étnicos, lingüísticos, entre otros (puede visionarse en el siguiente enlace: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/resoluciones/2008/RA-047-2008-DP-PAD.pdf>, consultado el 02 de febrero de 2012). Similar y reciente ha sido el proceso de codificación llevado a cabo en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador.

gestionan los casos. Asimismo, el *Defensómetro* cuenta con un listado de reportes sobre el cumplimiento del deber de cooperación y la restitución de derechos de los ciudadanos por parte de las entidades públicas frente a las cuales se interviene. En suma, este instrumento posibilita adoptar medidas preventivas y correctivas con el fin de mejorar la gestión en la atención de las quejas presentadas por los ciudadanos.

Otra *buena práctica* a destacar, realizada por el Defensor del Pueblo de la Nación Argentina para la mejor tramitación de las quejas y peticiones del público, es la asistencia profesional de peritos y expertos ajenos a la institución para facilitar la resolución de casos que presentan cierta dificultad por la especialización de la materia.

c) Uso eficiente y transparente de recursos

Entendemos por este tipo de prácticas a toda acción o política encaminada a procurar la eficiencia en el uso de recursos públicos y a propiciar la transparencia en la gestión de las instituciones de defensa de los derechos humanos. De tal suerte, que este apartado involucra a políticas de control, acceso a la información pública, planificación y ejecución presupuestal, provisión logística, gestión de recursos provenientes de la cooperación internacional, medidas de austeridad y eco-eficiencia, entre otras.

En primer lugar, debemos destacar la prioridad compartida por las defensorías del pueblo de la región, objeto de estudio, en materia de transparencia pública. En efecto, del análisis de la información reportada, el *Ombudsman* nacional se ha convertido en un referente para el resto de las administraciones públicas, debido a la transparencia que ostenta en el manejo de recursos públicos, la diligente actuación y organización interna para dar trámite a solicitudes de esta naturaleza y el aprovechamiento de sus portales institucionales o páginas web para este cometido.

Prácticamente la totalidad de las defensorías del pueblo estudiadas presentan en sus web información financiera desagregada sobre los recursos públicos; el gasto ejecutado, y por ejecutar, según la previsión presupuestaria y la calendarización anual.³⁹¹ Asimismo, información sobre la escala remunerativa de su personal y sobre el perfil profesional y actividades de la agenda diaria de sus principales directivos. Las páginas *web* y portales institucionales albergan además los informes y resoluciones de mayor relevancia institucional; el marco ju-

³⁹¹ Así, tenemos como ejemplos al Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras (http://www.conadeh.hn/Portal_Transparencia, consultada el 31 de diciembre de 2011); las Defensorías del Pueblo de Panamá (<http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/transparencia/>, consultada el 31 de diciembre de 2011); de Ecuador (http://www.dpe.gob.ec/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=278&Itemid=70, consultada el 31 de diciembre de 2011); la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (<http://www.cndh.org.mx/node/64>, consultada el 31 de diciembre de 2011); entre otras.

rídico que regula su actuación; convocatorias para la contratación de bienes y servicios; entre otras cuestiones de relevancia institucional³⁹².

Adicionalmente a ello, algunas instituciones de defensa de los derechos humanos han sido particularmente esforzadas en facilitar el acceso público a cualquier información que produzcan o posean. Es el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, que, por ejemplo, a través de un sistema electrónico que figura en su página *web*³⁹³, da respuesta a las solicitudes de información que el público requiera; el mismo que puede hacer seguimiento a su solicitud de manera virtual. La Defensoría del Pueblo de Paraguay, por ejemplo, facilita al ciudadano un *Formulario*³⁹⁴ tipo de Acceso a la Información³⁹⁵.

Una de las *buenas prácticas* de transparencia que destaca en el panorama defensorial es el *Nodo de Transparencia* de la Defensoría del Pueblo de Panamá³⁹⁶. Se trata de un espacio virtual en la página web institucional que le permite al internauta acceder a información de cualquier entidad pública relativa a contrataciones y adquisiciones, planilla de personal, gastos de representación, costos de viajes y emolumentos por viáticos, entre otros.

Este *Nodo*, que funciona desde el año 2002, se ha constituido en referencia obligada para cualquier ciudadano o investigador en materia de acceso a la información y transparencia en la gestión pública. Sin duda una herramienta eficaz para combatir la corrupción y la “cultura del secreto” que ha ca-

³⁹² Particular y destacado en el detalle es por ejemplo el Portal de Transparencia Institucional de la Defensoría del Pueblo de Perú. A través de él, se puede acceder a la nómina del personal contratado, prestadores de servicios y consultores con el detalle explícito de sus remuneraciones. Además, se puede acceder a información sobre convocatorias de personal y procesos de contrataciones (con todo el detalle de la fuente de la cual provienen los recursos para solventar dichos procesos, así como una descripción exhaustiva de la naturaleza de la contratación, las etapas de la convocatoria y los resultados). El Portal también presenta información sobre actuaciones más relevantes, informes, datos sobre gestión y administración de recursos, actividades financieras y presupuestales, información concerniente a proyectos de inversión, indicadores de desempeño, detalle de gastos por consumo de agua, electricidad, transporte y papel, actividades oficiales, notas de prensa, entre otros. Ver: <http://www.defensoria.gob.pe/transparencia-estandar.php>, consultada el 02 de febrero de 2012.

³⁹³ Ver: <http://infomex.cndh.org.mx/apps/>, consultada el 02 de febrero de 2012.

³⁹⁴ Ver: http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/acceso_informacion/acceso_a_la_informacion_publica.htm, consultada el 02 de febrero de 2012.

³⁹⁵ La Defensoría del Pueblo de Perú cuenta además con una *Base de Transparencia* especialmente diseñada para registrar y sistematizar las solicitudes de acceso a la información pública requerida por la ciudadanía respecto a información que produzca o posea la institución. Está instalada en su *Sistema de Información Defensorial* y es alimentada por todos y cada uno de los comisionados que tramitan solicitudes de esta naturaleza. Anualmente, y por ley, la defensoría peruana debe elaborar y remitir un informe al parlamento (como todas las entidades públicas del Perú) respecto a este tipo de solicitudes.

³⁹⁶ Ver: <http://www.defensoria.gob.pa/transparencia/>, consultada el 02 de febrero de 2012.

racterizado por décadas a las administraciones públicas de esta región del mundo³⁹⁷.

Similar experiencia exhibe la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica con la *Red de Transparencia Interinstitucional*. Esta Red, promovida por la institución defensorial desde el año 2003, consiste en una plataforma informática que almacena y presenta información sobre el manejo de fondos públicos por parte de las diversas instituciones que forman parte de ella³⁹⁸. En el marco de esta Red, la Defensoría de los Habitantes realiza actividades formativas para funcionarios públicos y publicita resoluciones en materia de acceso a la información, rendición de cuentas y transparencia en general.

Gestionar debidamente los recursos humanos exige dotar al personal de las defensorías del pueblo de las máximas facilidades de orden logístico para maximizar su productividad en las tareas y funciones que les son encomendadas. Es así que, con las limitaciones presupuestarias del caso, los *Ombudsmen* de la región procuran proveer a cada trabajador de equipos de cómputo, medios de impresión y fotocopiado, telefonía, servicios de redes inalámbricas, internet, intranet, redes privadas virtuales (VPN), cuenta de correo institucional personalizada, servicio de correo, licencias de *software* para los equipos de cómputo, vehículos para el transporte terrestre y fluvial, sistemas de digitalización de expedientes³⁹⁹, entre otros⁴⁰⁰.

³⁹⁷ La defensoría panameña, además, se encuentra en plena fase de integración a la Red Multiservicios que implementa la Autoridad de Innovación Gubernamental de Panamá para todas las entidades públicas. Esta integración permitirá acceder a una plataforma de soporte y provisión de servicios de datos, internet, voz, entre otros, mediante una Red Nacional Redundante; además, contribuirá a reducir costos y establecer una plataforma sólida que brinde soporte a la interoperabilidad de los trámites del Estado. En términos sencillos, se trata de una Red de altas prestaciones que interconecta a la mayor parte del Estado. Por otra parte, esta integración permitirá a la defensoría panameña formar parte de la *Nube gubernamental*, plataforma altamente escalable que promete un acceso rápido al recurso hardware o software, y donde el usuario no requiere mayor experiencia para su manejo y acceso.

³⁹⁸ Actualmente, 22 entidades públicas integran la Red. Ver: <http://www.dhr.go.cr/transparencia.html>, consultada el 02 de febrero de 2012.

³⁹⁹ La Defensoría del Pueblo de Panamá, por ejemplo, cuenta con un sistema de digitalización de expedientes, denominado *Documanager*; el cual, permite almacenar documentación digitalizada para un fácil manejo del acervo documentario institucional. Cuenta con un sistema de búsqueda que facilita al usuario la ubicación de notas, resoluciones, edictos, anexos de expedientes, entre otros.

⁴⁰⁰ Dos ejemplos de los varios que podemos dar en la región respecto a innovación tecnológica, son los de las defensorías del pueblo de Venezuela y de Panamá. La primera destaca por su *Sistema Centralizado de Atención al Usuario* (SISCAU). Se trata de un *software* adecuado desde el sistema GLPI (*Gestionnaire libre de parc informatique*); el cual, es una herramienta *web* en *software* libre (licencia GPL) que ofrece una gestión integral del inventario informático de empresas o instituciones, que incluye además un sistema de gestión de incidencias (*ticketing/helpdesk*). La herramienta está desarrollada para entornos de trabajo integrado en *Apache-PHP-MySQL*, por lo que cumple con los requerimientos de migración y uso de *software* libre en las instituciones públicas del Estado venezolano. Su fácil manejo, según reporta la defensoría llanera, permite gestionar todo el soporte y mantenimiento de la institución de una manera rápida y sencilla, por lo que el despliegue y la puesta en marcha del mismo son bastante reducidos. El doble papel de gestor de inventario (equipos,

También en materia de recursos humanos, aunque orientada al trabajo de los órganos de línea y de dirección, y en específico a la práctica de elaboración de informes, sin duda alguna destaca por su eficiencia la conformación de las denominadas *Comisiones de Validación* de la defensoría venezolana. Se trata de comisiones *ad hoc* integradas por altos directivos de confianza de la máxima autoridad que tienen por función revisar la versión final de los informes defensoriales. Estas comisiones pueden formular observaciones y plantear sugerencias que deberán ser tomadas en cuenta por la oficina responsable en una versión final del documento. Esta práctica institucionalizada, a la manera de comité editorial, redundará en una mayor calidad de los documentos finales y en la incorporación de una visión multidisciplinaria que muchas materias requieren.

Es claro que entre las *buenas prácticas* para la gestión institucional tienen un lugar destacado los sistemas de control, tanto interno como externo. Un buen ejemplo de ellos, lo reporta la Defensoría del Pueblo de Paraguay con la adopción del *Modelo Estándar de Control Interno* del Estado paraguayo⁴⁰¹.

En los términos señalados por el *Ombudsman* paraguayo, se trata de un modelo constituido por un marco de estructuras, conceptos y metodologías necesarias para permitir el diseño, desarrollo, implementación y funcionamiento de un control interno que apoye el cumplimiento de los objetivos institucionales. Sus fundamentos son la autorregulación, el autocontrol y la autogestión institucional, así como la preeminencia del interés general sobre el interés particular. Tiene como objetivo general la construcción de una cultura institucional de autocontrol, generando de manera oportuna acciones y mecanismos de prevención, control, corrección, evaluación y mejoramiento continuo y permanente en el ejercicio de la función pública.

Pero también las defensorías diseñan modelos propios de control que son referentes para el resto de las administraciones públicas; es el caso del *Sistema de Programación de Operadores* de la Defensoría del Pueblo de Bolivia; el cual, es utilizado como modelo de control y seguimiento de actividades por la Contraloría General del Estado de dicho país altiplánico⁴⁰².

servidores, periféricos, licencias de *software*, topología de red, reserva de recursos compartidos) y Mesa de Ayuda (*helpdesk*) para el seguimiento de intervenciones, permite a los administradores, y al personal de soporte, vincular las intervenciones realizadas a usuarios y a equipos, generándose así un historial completo del mantenimiento realizado. Es una herramienta para usuarios finales de toda la institución defensorial (administradores de sistemas o técnicos de soporte del área informática), que ofrece un amplio abanico de funcionalidades y a coste cero. Por su parte, la Defensoría del Pueblo de Panamá, tiene proyectado en el corto plazo implementar un portal de colaboración de Microsoft llamado "Sharepoint"; a través del cual todos los funcionarios de la institución podrán compartir documentos, expedientes, formularios de recursos humanos y compartir un solo calendario de eventos y actividades importantes.

⁴⁰¹ Resolución DP N° 100A/10, véase en: http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/ultimas_noticias/MECIP/MECIP_2010/Resolucion_DP_Nro_100A_10.pdf, consultada el 02 de febrero de 2012.

⁴⁰² Cabe señalar por lo demás que, a partir de la dación de una nueva Ley de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información y Comunicación (agosto del 2011), la Defensoría del Pueblo de Bolivia viene realizando un diagnóstico de su actual plataforma informática con la finalidad de convertirse en una institución referente en lo que respecta a Gobierno Electrónico y gestión "cero papeles" (privilegiando el uso de la firma electrónica).

Junto a las renovadas políticas de control, las defensorías del pueblo no han sido ajenas a las nuevas tendencias de la Administración pública en materia de indicadores de gestión por resultados en la planificación estratégica institucional. Han dado pasos decisivos en esta dirección tanto la defensoría peruana como la paraguaya. El caso de aplicación más temprana se ha dado en Paraguay desde el 2010.

En términos muy simplificados, se trata de un modelo de asignación presupuestal por verificación de resultados obtenidos en la persecución de objetivos estratégicos institucionales. Este modelo, impulsado por el Ministerio de Hacienda en dicho país y para toda la Administración estatal, permite una supervisión de la ejecución presupuestal en todas las fases en las que se desarrolla el trabajo institucional. Exige la elaboración de informes de gestión periódicos (mensuales y semestrales) y, por ende, el monitoreo de la propia institución sobre cada una de sus unidades ejecutoras y de la sociedad civil por la transparencia y virtualidad del proceso.

Entre las *buenas prácticas* destaca también la experiencia boliviana de gestión de los recursos de la cooperación internacional a través de la administración común de fondos, denominada *Canasta de Fondos*. Esta modalidad auspiciada y promovida por los entes cooperantes, consiste en la centralización de los aportes financieros en un solo fondo (con una sola administración) de apoyo al programa integral estratégico de la Defensoría del Pueblo de Bolivia. Se implementa desde el año 2001, merced a convenios suscritos en dicho año y renovados el 2007 para la financiación de su Plan Estratégico Institucional 2007-2011.⁴⁰³ La misma modalidad de gestión de recursos provenientes del exterior se práctica en la Defensoría del Pueblo de Perú.

Por último, es pertinente dejar anotadas las *buenas prácticas* en materia de austeridad y optimización de recursos. Desde las medidas de eco-eficiencia que adopta la defensoría peruana con la publicidad y monitoreo de sus gastos por consumo de agua, electricidad, transporte, papel⁴⁰⁴ –acompañadas de campañas internas y capacitaciones para sensibilizar al personal sobre las bondades de las acciones de este tipo– hasta las medidas de socialización de gastos que implementa el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras.

Este último caso merece renglón aparte por tratarse de una asociación con organizaciones no gubernamentales para encaminar la tarea común de formar redes de acción ciudadana para la defensa de los derechos humanos. De acuerdo a la información proporcionada, se ha instituido una mutua colaboración entre el *Ombudsman* hondureño y estas organizaciones para la asunción de gastos de orden operativo y/o logístico para llevar a cabo jornadas de capacita-

⁴⁰³ El Convenio actual involucra a los Reinos de Suecia, Dinamarca, Bélgica y de los Países Bajos; al Gobierno de la Confederación Suiza, al Gobierno de Canadá, y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

⁴⁰⁴ Directiva N° 002-2011/DP-SG. Ver: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/resoluciones/2011/RSG-005-2011-DP-SG.pdf>, consultada el 02 de febrero de 2012.

ción, asambleas, cabildos abiertos, etc. El público beneficiado son promotores que trabajan por los derechos humanos de grupos de especial vulnerabilidad como los adultos mayores, personas con discapacidad, personas portadoras del VIH, niños, niñas y adolescentes, entre otros.⁴⁰⁵

d) Selección, capacitación, evaluación y promoción de recursos humanos

Entendemos por este tipo de *buenas prácticas* a toda acción o política orientada a optimizar las capacidades del recurso humano que labora en las defensorías del pueblo. Así, están comprendidas aquéllas previstas para la selección, capacitación, evaluación y promoción del personal que integra estas instituciones.

Como primera cuestión, y a partir de la información reportada, podemos apreciar una progresiva formalización de lo que puede venir a llamarse una “carrera pública defensorial”. Son ejemplos ilustrativos la experiencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México con su *Servicio Civil*⁴⁰⁶; el cual, garantiza al personal que lo integra estabilidad en el empleo, formación continua y posibilidades previsibles de ascenso. Este Servicio Civil está regulado por el *Estatuto del Servicio Civil de Carrera*, y complementado por un *Código de Ética y Conducta del Personal*⁴⁰⁷ de la institución.⁴⁰⁸ Por cierto, que es nota común a las defensorías del pueblo la transparencia y publicidad en los procesos de selección y promoción de personal.⁴⁰⁹

En relación a las capacitaciones en las instituciones de defensa de los derechos humanos, además de constatar la creciente predilección por espacios de formación virtual que luego ejemplificaremos⁴¹⁰, podemos subrayar la recurrencia a convenios con instituciones educativas de prestigio para solventar la formación y actualización de personal, y con pares iberoamericanos para la es-

⁴⁰⁵ El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras también reporta medidas de eco-eficiencia en relación al consumo de combustible en el uso de sus vehículos oficiales, consistente en la coordinación interna para maximizar el transporte de personal de la institución en cada comisión de servicios de los vehículos. Así también, medidas de eco-eficiencia en el consumo de tintas y tóner mediante la centralización del servicio de impresiones, y el creciente uso de la comunicación interactiva. Similares medidas de austeridad en el gasto para la maximización de los recursos y eco-eficiencia, reporta la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador.

⁴⁰⁶ Ver: <http://www.cndh.org.mx/node/85>, consultada el 03 de febrero de 2012.

⁴⁰⁷ Ver: <http://www.cndh.org.mx/node/83>, consultada el 03 de febrero de 2012.

⁴⁰⁸ Otras defensorías como la peruana reportan la reglamentación en directivas internas de todos los procesos de selección de personal, selección de practicantes, voluntarios y prestadores de servicio, en correspondencia a manuales de procedimientos para cada una de estas categorías.

⁴⁰⁹ Algunas como la Defensoría del Pueblo de Perú, Bolivia y Panamá publicitan todas las convocatorias para concursos de personal en sus páginas *web*.

⁴¹⁰ Aprovecha de estos espacios la Defensoría del Pueblo de Venezuela, la cual realiza talleres de capacitación vía *web cam* y *skype*, y mediante videos-tutoriales.

pecialización en determinadas materias. Son ejemplos de lo primero, los convenios de cooperación que ha celebrado la defensoría venezolana con la Universidad Nacional Abierta de dicho país⁴¹¹, el Centro de Estudios de la Mujer⁴¹² y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)⁴¹³.

Algunos de estos convenios ofrecen a estudiantes universitarios pasantías para prácticas pre-profesionales. Ejemplos de ellos son los convenios celebrados entre la defensoría venezolana con la Universidad Bolivariana de Venezuela⁴¹⁴ y el convenio suscrito entre la defensoría paraguaya con el Centro de Estudiantes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción⁴¹⁵. Suele ocurrir –y esto es moneda común en las defen-

⁴¹¹ Celebrado el 6 de mayo de 2009, con el objetivo de que los funcionarios y funcionarias de la institución puedan cursar la Especialización en Derechos Humanos que ofrece dicha casa de estudios bajo la modalidad de educación a distancia. Durante el año 2010, dos grupos recibieron formación en dos cuatrimestres. En el primer periodo, se contó con la participación de 40 funcionarios y funcionarias. La carga académica consistió en cuatro unidades curriculares: (i) Método, técnica y procedimientos para el estudio de los Derechos Humanos; (ii) Teoría y perspectiva de los Derechos Humanos; (iii) Sistemas de protección en materia de Derechos Humanos, y (iv) Problemas actuales en materia de Derechos Humanos. En el segundo, participaron treinta (30) funcionarios y funcionarias, también con una carga académica de cuatro unidades curriculares: (i) Derecho internacional; (ii) Derechos civiles y políticos; (iii) Derechos económicos, sociales y culturales; (iv) Medios alternativos de resolución de conflictos.

⁴¹² Celebrado el 23 de junio del 2009, su propósito primordial es contribuir al fortalecimiento institucional para el desarrollo conjunto de estudios de investigación, formación, extensión, documentación, información e intercambio de experiencias en el área de los derechos humanos de las mujeres, en diferentes temáticas. A través de este acuerdo se concretó ya la publicación de un documento: “Ahora es que falta / después de 200 años de feminismo”.

⁴¹³ Se trata de un convenio que viene operando desde el año 2002. Su objetivo principal es la capacitación de los funcionarios y funcionarias de la institución en materia de promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En el año 2010, de acuerdo a lo reportado por la defensoría venezolana, este convenio permitió la capacitación de 35 funcionarios y funcionarias responsables del grupo poblacional: niñas, niños y adolescentes. Entre las materias que se impartieron destacan: marco normativo y la doctrina de la *Protección Integral* como base conceptual para las Supervisiones de los Consejos de Protección; el papel de los Consejos de Protección y el rol de la Defensoría del Pueblo en el Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, entre otros. Ver: http://www.defensoria.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=279:unicef-y-defensoria-del-pueblo-refuerzan-alianzas-estrategicas&catid=194:julio&Itemid=74, consultada el 04 de febrero de 2012.

⁴¹⁴ Celebrado el 15 de abril de 2009, con el objetivo de que los estudiantes de dicha casa de estudios puedan hacer pasantías en la institución a fin de recibir una formación en materias vinculadas a la defensa de los derechos humanos. En 2010, un total de 165 estudiantes de la UBV realizaron pasantías en la institución, de los cuales 118 se desempeñaron en las sedes de Zulia, Monagas, Lara, Yaracuy, Falcón, Carabobo, Bolívar, Miranda, Barinas y Área Metropolitana de Caracas. Mientras que 47 estudiantes realizaron sus pasantías en diferentes direcciones y dependencias de la Sede Central, tales como la Dirección General de Servicios Jurídicos, la Dirección General de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos y las Defensorías Especiales.

⁴¹⁵ Anualmente, la Defensoría del Pueblo de Paraguay lleva adelante su programa de pasantía laboral. A través de él, se brinda la oportunidad a decenas de jóvenes de formarse profesionalmente en las áreas del Derecho y las Ciencias Sociales. Se seleccionan estudiantes de algunas de las carreras de la Facultad que hayan destacado por sus altas calificaciones, quienes prestarán servicios para la institución bajo la supervisión del departamento de recursos humanos.

sorías de la región cuando la habilitación de plazas de personal lo permita—, que los pasantes más destacados opten por seguir una carrera profesional dentro de la institución defensorial; así como los voluntarios y promotores que también reciben y participan en las actividades formativas que ofrece la institución. Sin duda debemos relieves como *buena práctica* no sólo la formación de voluntarios y promotores, sino también la de todo el personal (funcionariado, administrativo, técnico u obrero) que llevan a cabo algunas defensorías a fin de involucrar a todos los trabajadores en la misión y visión de la institución⁴¹⁶.

Asimismo, es pertinente destacar que la oportunidad de formación que ofrece la Universidad de Alcalá, merced al Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica para los profesionales en defensa de los derechos humanos, es uno de los espacios académicos más valorados y mejor aprovechados por el personal de los *Ombudsmen* de la región. A través de él, funcionarios y funcionarias de estas instituciones reciben una formación general en la cultura jurídica básica de los derechos humanos, su evolución histórica, elementos centrales de su configuración en los ordenamientos jurídicos nacionales (naturaleza, tipos y funciones, sujetos, contenido, intervenciones, límites), sistemas de garantías, entre otras temáticas relevantes para una especialización en esta materia⁴¹⁷.

En relación a convenios interinstitucionales con pares iberoamericanos, tenemos los ejemplos que reporta la defensoría boliviana para el intercambio de experiencias profesionales con la Defensoría del Pueblo de Ecuador, en materia de medio ambiente y migración, sustancialmente; así también, los convenios de cooperación horizontal con la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México⁴¹⁸ y las defensorías de Perú, Colombia, de la Nación Argentina y de once provincias y localidades de dicho país austral. La defensoría boliviana también propicia pasantías de funcionarios con su pares de Perú, Colombia y Guatemala; especialmente, para el intercambio de experiencias profesionales en materia de conflictividad social, niñez, migrantes, interculturalidad y medio ambiente.

La defensoría colombiana también reporta actividades de formación, a propósito de estos convenios celebrados con sus pares. Destaca la participación de los expertos temáticos de derechos de su Programa de Seguimiento y Eva-

⁴¹⁶ Como por ejemplo reporta la Defensoría del Pueblo de Panamá.

⁴¹⁷ Máster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica. Ver: <http://master.pradpi.org/inicio/>, consultada el 04 de febrero de 2012.

⁴¹⁸ El *Proyecto Fortalecimiento Técnico de la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala* en el que participa la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, en el marco del Programa de Cooperación Técnica y Científica entre México y Guatemala, ha permitido la realización de pasantías de personal de la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala a la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el transcurso de los años 2010 y 2011.

luación de Políticas Públicas en Derechos Humanos (por sus siglas, PROSEDHER)⁴¹⁹, en diversos espacios formativos nacionales e internacionales.

Junto a esta política de formación a través de convenios de cooperación de tipo académico e institucional, también podemos encontrar ejemplos de *buenas prácticas* en la inclusión laboral de personas con discapacidad. Es el caso de la defensoría boliviana y su política de igualdad de oportunidades en recursos humanos.

Como última *buena práctica* que reportar en materia de capacitaciones, tenemos la modélica experiencia de la defensoría peruana a través de la progresiva virtualización de las mismas. Hasta el año 2005, el ciento por ciento de las capacitaciones en esta institución era presencial. En dicho año, se llevó a cabo un diagnóstico sobre las necesidades de capacitación para personal a nivel nacional; atendiendo al mismo, la defensoría peruana decidió abordar los temas de capacitación en atención estricta a su vinculación con los ejes rectores de la institución, entre ellas, *Políticas Públicas, Administración Estatal y Cultura de Paz y Diálogo*.

Esta priorización hizo posible discernir y concentrar las expectativas de capacitación en 18 variantes temáticas, las cuales permitieron no solo proponer capacitaciones multidisciplinarias, sino además identificar las oficinas de prioridad para una intervención formativa a nivel nacional. A partir de entonces – nos reporta la defensoría peruana –, la instrucción, ahora directamente vinculada a los objetivos estratégicos de la institución, se lleva a cabo en tiempo real, a nivel nacional, a un mayor número de participantes, y garantizando la interrelación, debate e intercambio entre las distintas oficinas y módulos defensoriales del país andino⁴²⁰.

⁴¹⁹ Se realizan capacitaciones dirigidas a los hacedores de política pública de las diferentes entidades públicas de nivel nacional y territorial-local, donde se aborda el contenido esencial de cada derecho en estudio (educación, salud, vivienda, alimentación, agua y derecho individual al trabajo). La Defensoría del Pueblo de Colombia ha dispuesto un aula virtual que facilita el acceso a materiales que ayuda al conocimiento del contenido normativo de los derechos económicos, sociales y culturales, los objetivos del sistema de seguimiento y evaluación de la política pública desde la perspectiva del derecho, su metodología y los procedimientos para el registro de la información en el aplicativo. El aula virtual se ha convertido en el espacio de permanente interlocución entre la institución y los funcionarios de las entidades responsables del diseño y ejecución de las políticas públicas. Para acceder a los informes elaborados por PROSEDHER, ver: http://www.defensoria.org.co/red/?_item=0009&_secc=00&ts=1, consultada el 04 de febrero de 2012.

⁴²⁰ Desde el año 2008 se imparte esta capacitación a distancia en diversas temáticas de derechos humanos, a funcionarios y trabajadores de las 38 diferentes oficinas de la defensoría peruana. En el año 2010 participaron más de 450 estudiantes en entorno virtual. Hasta agosto de 2011, la cifra ascendía a 350. Esta capacitación virtual, que ya cuenta con 4 años de ejecución consecutiva en un entorno de *e-training / e-learning* organizacional, instalado 100% en el aula virtual de la institución, ha incorporado desde el año 2009 a 50 magistrados integrantes de 5 diferentes Cortes de Justicia. Estos eventos de capacitación virtual incluyeron además a estudiantes internacionales –personal integrante de los *Ombudsmen* miembros de la Federación Iberoamericana del Ombudsman,

Pero no toda capacitación al funcionariado tiene como propósito incrementar o reforzar conocimientos académicos vinculados a la temática de los derechos. Son muy valoradas y llevadas a la práctica capacitaciones orientadas a fortalecer aptitudes personales para lidiar con el estrés laboral y favorecer el trabajo en equipo. Son ejemplo de ellas las reportadas por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador⁴²¹.

La evaluación del personal también es motivo de preocupación en las instituciones de defensa de los derechos humanos. La defensoría venezolana, por ejemplo, evalúa el desempeño de su personal (obreros, administrativos, profesionales y defensores) al menos una vez al año, conforme a su *Estatuto de Personal* y en general a su *Sistema de Evaluación de Desempeño*. Lo propio y de manera continua hace el *Ombudsman* boliviano con sus políticas dialogadas de evaluación de desempeño; y, proyecta hacerlo la defensoría panameña⁴²².

La experiencia hondureña es particularmente novedosa, puesto que su Comisionado de Nacional de Derechos Humanos terceriza el procedimiento de evaluación –y también de selección– de personal en el área de Recursos Humanos del Banco Central de Honduras.

III. MEJORES PRÁCTICAS DEFENSORIALES EN LA ACTIVIDAD PROYECTIVA DE LA INSTITUCIÓN

Las defensorías del pueblo proyectan su actividad hacia la ciudadanía; el éxito de ellas, no sólo depende de la eficiencia con la que se gestionan los re-

procedentes de 11 países distintos–, los cuales han compartido experiencias profesionales no solo con miembros de la Defensoría del Pueblo del Perú sino con miembros de Cortes Superiores de Justicia de Perú, Mesas de Diálogo de distintas plataformas y organizaciones de base, Centros de Emergencia Mujer y ONG's vinculadas a la temática de los derechos humanos. Aquí en detalle los cursos que se imparten: “Derecho Administrativo Sancionador y Derecho Disciplinario”; “Introducción a la conflictividad social desde la perspectiva de la Defensoría del Pueblo”; “Herramientas para la Defensa de los Derechos Ambientales”; “Prevención de la Corrupción y Derechos Humanos”; “Criterios de aplicación del Debido Proceso, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Constitucional Peruano”; “Ética Aplicada a la Función Pública”; “Aproximaciones teóricas, políticas y culturales para el correcto ejercicio de la ética en la función pública”; “Intervención Defensorial en Género y Derechos de la Mujer”; “Servicios Públicos de Infraestructura y Defensoría del Pueblo”; “El rol de la Defensoría del Pueblo (*Ombudsman*) en la respuesta frente a la epidemia del VIH/sida”; “Transparencia y Gestión Pública”. Por último, cabe añadir que a este entorno de instrucción virtual, se incorporaron, además, módulos auto instructivos de aprendizaje en temas Ofimáticos como Word y Excel, de Redacción, Gestión Institucional, Protocolo y Sistemas de Intervención Defensorial, que posibilitan al integro de los usuarios de la intranet, capacitación auto dirigida los 365 días del año, las 24 horas del día, de manera totalmente gratuita.

⁴²¹ Desde el año 2008 se realizan talleres para todo el personal con temáticas como: “Claves del Éxito”; “Manejo del Estrés”; “Relaciones Humanas”; “Atención al Usuario”; “Trabajo en Equipo”; y, “Actitud Mental Positiva”.

⁴²² Sin perjuicio de este tipo de evaluaciones que sugieren ser de carácter más individualizado, parece práctica común en las defensorías del pueblo de la región evaluaciones comunitarias del trabajo anual realizado. Se trata de espacios reservados en el año para esta tarea, así como para planificar el año laboral siguiente.

cursos internos de la organización, sino también de la eficacia con la que actúa para asegurarse la consecución de sus objetivos, que, como sabemos, no son otros que la defensa de los derechos ciudadanos ante el poder público.

Es así que estas instituciones defensoras de derechos se valdrán de acciones, estrategias y políticas para la mejor defensa de éstos; desde aquéllas orientadas a potenciar la acción de su *magistratura de la persuasión*, sobre la base de proveerse de mayor y mejor información o de proyectar ésta sobre las políticas públicas, por ejemplo, hasta otras vinculadas a la promoción de derechos, a través de la labor pedagógica que puedan desempeñar para ese cometido. En la misma línea, fortalecer los lazos interinstitucionales, –sean éstos intra o extra estatales, nacionales o internacionales– debería igualmente contribuir a potenciar el alcance de la actuación del *Ombudsman* iberoamericano.

Es precisamente en estos ámbitos en los que también hemos puesto atención; y es en ellos, donde hemos podido advertir y recabar las siguientes *mejores prácticas*.

a) Acción defensorial eficaz orientada a la defensa de los derechos y a la supervisión de los servicios públicos

Entendemos por este tipo de prácticas a toda acción, estrategia o política diseñada y ejecutada para potenciar directamente la labor institucional en la defensa de los derechos humanos y la prestación eficiente de los servicios públicos. En este sentido, están comprendidas estrategias vinculadas a la adecuación de la organización institucional para la mejor defensa de derechos; al diseño de mecanismos o instrumentos previstos para la identificación de problemáticas generales que aquejan a los mismos; al diseño, promoción e implementación de sistemas de vigilancia para la defensa de derechos; al fortalecimiento de alianzas interinstitucionales y con la sociedad civil para el mismo cometido; a la incidencia sobre las políticas públicas; entre otras.

La estrategia por excelencia empleada por las defensorías del pueblo en la tarea de defender los derechos fundamentales de las personas ha sido la elaboración de informes institucionales sobre determinadas problemáticas generales que aquejan a los derechos de determinados colectivos de la población. Para esta tarea, los *Ombudsmen* se valen como fuente primaria de las quejas y peticiones que tramitan del público; complementada con fuentes secundarias vinculadas a estadísticas generales, informes de entidades supranacionales y pericias de expertos externos cuyo trabajo se vincula a la temática abordada en los documentos.

El objetivo siempre es incidir en los actores públicos responsables de las decisiones de gobierno que repercuten en la efectividad de los derechos humanos objeto de estudio.

Según observamos de la información reportada por las instituciones de defensa de los derechos humanos de la región, este esquema básico de trabajo ha

sido enriquecido con los años en base a la experiencia ganada, y a la puesta en marcha de *buenas prácticas* institucionales que han innovado y potenciado el impacto de las recomendaciones formuladas en el campo de trabajo que le es propio a las defensorías atendiendo a las funciones constitucionales encomendadas.

En primer término, se evidencia una convicción cada vez más asentada sobre la exigibilidad de todos los derechos fundamentales; particularmente, de los derechos económicos, sociales y culturales; incorporando además una perspectiva transversal y multidisciplinaria en el estudio de las problemáticas que aquejan a los derechos. En este sentido, son cada vez más frecuentes informes y recomendaciones dirigidas a los poderes públicos con una vocación omnicompreensiva de los derechos, de sus diversos contenidos y formas de exigibilidad.

Así, destacan la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México y su Recomendación General 15 sobre el derecho a la protección de la salud (2009)⁴²³; la defensoría peruana con sus informes sobre salud y pensiones⁴²⁴,

⁴²³ Recomendación del 23 de abril de 2009, dirigida a los Secretarios de Salud, de la Defensa Nacional y de Marina; Gobernadores de las entidades federativas; Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y Directores Generales del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de Petróleos Mexicanos. Esta Recomendación General se elaboró sobre la base de 11,854 quejas recibidas durante el periodo de enero de 2000 a enero de 2009, relativas a las condiciones bajo las cuales se prestan los servicios de salud por parte de las instituciones responsables del país. La reiteración de quejas presentadas ante la Comisión, así como ante los organismos públicos de los Estados de la República mexicana, permitieron observar el incumplimiento de las obligaciones básicas en el ámbito de la prestación de los servicios de salud, especialmente en aspectos vinculadas a la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la calidad del servicio de salud. La Comisión formuló diversas recomendaciones para que se garantice la provisión de los recursos financieros necesarios a fin de crear la infraestructura material básica y contratar al personal profesional suficiente que permita brindar una prestación pública de calidad del servicio de salud. Puede visionarse en el siguiente enlace: <http://www.cndh.org.mx/node/33>, consultada el 06 de febrero de 2012.

⁴²⁴ Informe Defensorial N° 85: "La situación de los sistemas públicos de pensiones de los Decretos Leyes N° 19990 y 20530: los derechos adquiridos, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la necesidad de una reforma integral"; Informe Defensorial N° 99: "El futuro de los sistemas de pensiones, hacia una nueva relación entre el sistema público y el privado". Informe Defensorial 140: "Salud mental y derechos humanos. Supervisión de la política, la calidad de los servicios y la atención a poblaciones vulnerables"; Informe Defensorial N° 136: "La calidad del aire en Lima y su impacto en la salud y la vida de sus habitantes: seguimiento de las recomendaciones defensoriales"; Informe Defensorial N° 134: "La salud de las comunidades nativas: un reto para el Estado"; Informe Defensorial 120: "Atención de Salud para los más Pobres: El Seguro Integral de Salud"; Informes Defensoriales N° 87 y 105: "El derecho a la salud y a la seguridad social: Supervisando Establecimientos de Salud y Segunda Supervisión Nacional"; entre otros; Informe Defensorial N° 102: "Salud mental y derechos humanos: La situación de los derechos humanos de las personas internadas en establecimientos de salud mental"; entre otros. Todos los informes y documentos relevantes de la defensoría peruana puede visionarse en el siguiente enlace: <http://www.defensoria.gob.pe/informes-publicaciones.php>, consultada el 06 de febrero de 2012.

derecho a la consulta previa de pueblos indígenas⁴²⁵, derecho a la educación⁴²⁶, entre otros.

Por otro lado, se privilegia modalidades de trabajo en favor de los derechos con un mayor grado de presencia y participación de la sociedad civil y la ciudadanía en general. Ejemplos de ellas, los tenemos en las *Mesas de Trabajo* de la Defensoría del Pueblo de Venezuela⁴²⁷; en las *Audiencias Públicas* promovidas por la Defensoría del Pueblo de Perú⁴²⁸; o en la participación activa de organizaciones no gubernamentales en el marco de las investigaciones de la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina.

Y es que las alianzas estratégicas que las defensorías han promovido para acrecentar la efectividad de sus actuaciones, son sin duda una *buena práctica* que va mostrando su potencialidad a favor de los derechos humanos. Desde la celebración de convenios interinstitucionales de carácter específico hasta la apuesta por fortalecer vínculos con organizaciones de base o colectivos particulares. Ejemplos de los primeros los tenemos en el Convenio de Cooperación celebrado entre la Defensoría del Pueblo de Venezuela y el Fondo de Población de las Naciones Unidas⁴²⁹ o con el Centro Nacional de Educación Sexual (CENESEX) de Cuba⁴³⁰. Deberíamos comprender aquí los convenios entre defensorías

⁴²⁵ Informe de Adjuntía N° 011-2009-DP/AMASPPI-PPI: “El derecho a la consulta de los pueblos indígenas”.

⁴²⁶ Informe Defensorial N° 152: “Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú”; Informe Defensorial N° 147: “Aportes de la Defensoría del Pueblo para una Educación Sin Corrupción”; Informe Defensorial 127: “Educación inclusiva: Educación para todos. Supervisión de la política educativa para niños, niñas con discapacidad en escuelas regulares”; y el Informe Defensorial N° 63: “Situación de la educación especial en el Perú: Hacia una educación de calidad”.

⁴²⁷ Mesas de trabajo con colectivos de lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, así como con representantes y voceros de colectivos y organizaciones de base con trayectoria de lucha en la defensa de los derechos de las personas sexo-género-diversas, a fin de abordar la problemática de sus derechos y fomentar la confianza en la institución para la defensa y promoción de los mismos.

⁴²⁸ Se trata de espacios de diálogo y concertación que propicia la Defensoría del Pueblo entre autoridades y ciudadanos a fin de promover el ejercicio de los derechos de participación ciudadana y la rendición de cuentas.

⁴²⁹ El Convenio tiene por objeto el desarrollo de diversas actividades vinculadas a justicia de género, derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, y programas de formación para el recurso humano del Sistema de Protección y de los órganos receptores de denuncias adecuados a las distintas instancias receptoras. En 2010 se alcanzaron diversos resultados, tales como la instalación de una mesa de consulta y participación para fortalecer el procesamiento de denuncias de violencia contra la mujer; la preparación de material teórico-conceptual y la identificación de lineamientos de la Ley para el procesamiento de denuncias de violencia contra la mujer, así como la elaboración de un Manual Didáctico para el mismo propósito, que fue validado por expertas temáticas.

⁴³⁰ Esta alianza, junto a otras con grupos sexo-género-diversos del país llanero, han permitido que la Defensoría del Pueblo lleve a cabo una serie de actividades durante el año 2010 en el marco de una agenda de trabajo común con estas organizaciones. Ello ha involucrado, un *Seminario internacional sobre sexualidades, diversidad sexual y derechos humanos* realizado en la ciudad de Caracas, los días 5, 6 y 7 de mayo de dicho año, y diversos talleres formativos para funcionarios vinculados al trabajo gubernamental con población sexo-género-diversa.

rías del pueblo para fortalecer su actuación a favor de los derechos de ciertos colectivos, pero de ellos nos ocuparemos en otro apartado.

De lo segundo, las alianzas con organizaciones de base o colectivos particulares, hay infinidad de ejemplos. La apuesta por involucrar a la ciudadanía en la defensa de sus derechos, ha sido clara y notoria. Destacan la defensoría venezolana con su programa *Haciendo Comunidad para los Derechos Humanos*⁴³¹.

En los últimos años, una estrategia que claramente ha combinado tramitación individual y colectiva de casos, incidencia en políticas públicas, promoción de derechos con la ciudadanía y coordinación interinstitucional, ha sido la desarrollada para defender el derecho de acceso a la información pública.

Promover la transparencia en el Estado y desterrar la “cultura del secreto” que ha caracterizado por décadas a las administraciones públicas iberoamericanas. Esa fue la consigna del trabajo desarrollado por años y que ha rendido más que estimables frutos. Desde la dación de una modélica Ley de Transparencia y

⁴³¹ Se implementa desde el año 2008. El objetivo buscado es la democratización de las herramientas para la vigilancia, defensa y protección de los derechos humanos, a través de la promoción y educación en derechos y valores en la ciudadanía; así como promover un estilo de gestión pública sustentado en la relación directa entre el Estado y la población. La labor de la Defensoría del Pueblo se centra primero en la aproximación a la comunidad, luego, en la conformación de comisiones promotoras; para, finalmente, conformar Consejos para la Defensa de los Derechos Humanos integrados por miembros de la comunidad. El objetivo de estos Consejos es fomentar el trabajo colectivo para el diagnóstico y análisis de las necesidades y vulnerabilidades de derechos humanos de su comunidad. Una vez conformados los Consejos, sus integrantes (defensores y defensoras comunitarios) son capacitados en: derechos humanos; formulación de diagnósticos participativos con perspectiva de derechos; elaboración de planes comunitarios para la restitución de derechos vulnerados; y otros temas relevantes para la comunidad y la fuerza de su actuación. Se trata en suma –reporta la defensoría llanera– de generar espacios de interacción socio-institucional para la discusión, aplicación y seguimiento de planes de acción comunitaria que repercuta en un mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Este Programa se divide en la actualidad en tres sub-programas *en las Comunidades, en la Comunidad Penitenciaria y en las Comunidades Indígenas*. De acuerdo a lo informado, esta exitosa experiencia de trabajo ha podido concretarse gracias a la participación de diversos estamentos públicos, entre ellos, el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, directivos de centros penitenciarios, estudiantes de la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV), funcionarios de la Defensa Pública del Estado, Ministerio Público, Poder Judicial, Comisión Regional de Salud y la Superintendencia Nacional de Cooperativas, entre muchas otras. La Defensoría del Pueblo de Venezuela reporta como resultados del sub-programa de *Comunidades Indígenas* (2010): el compromiso del Estado para la construcción de 18 viviendas tipo *Janoko*; la creación y dotación de una casa de alimentación que atiende a 150 personas diariamente; la consolidación de programas de siembra (yuca, caña de azúcar, ayama, maíz y plátano); el desarrollo de un programa de alfabetización bilingüe, incorporado a la *Misión Robinson*; jornadas mensuales de atención integral en salud; un programa de transferencia del relleno sanitario para el manejo integral de desechos sólidos; la designación por parte de la Defensoría de un funcionario para el desarrollo de este programa y la articulación con más de 30 instituciones gubernamentales y privadas, de carácter nacional, regional y local. Información más detallada sobre el Programa *Haciendo Comunidad para los Derechos Humanos*, en: http://www.defensoria.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=182:programas-&catid=211:programas-razdiales, consultada el 06 de febrero de 2012.

Acceso a la Información Pública en Perú⁴³², gracias al impulso definitivo del *Ombudsman* peruano en alianza con organizaciones vinculadas a medios de comunicación y profesionales del periodismo, hasta la constitución de plataformas virtuales gestadas por la institución defensorial en Costa Rica y Panamá; como se ilustró líneas arriba con la experiencia en dichos países con la *Red de Transparencia Interinstitucional* y el *Nodo de Transparencia*; respectivamente.

Pero el trabajo estratégico a favor del derecho de acceso a información pública, ha ido más allá. La Defensoría del Pueblo de Paraguay, por ejemplo, lleva a cabo campañas de transparencia de gestión en las dependencias de la Administración pública, a fin de que se publiciten las declaraciones juradas de bienes a la Contraloría General de dicho país, como lo estipula la normativa correspondiente. Lo hace a través de sendas recomendaciones a las máximas autoridades responsables.⁴³³ El Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras, a través de su *Programa de Auditoría Social*, ha conformado *Comisiones Ciudadanas de Transparencia*, en virtud a la normativa municipal existente, que permiten canalizar quejas de ciudadanos por la gestión municipal y realizar auditorías sobre el gasto público.

En relación a los derechos de los consumidores y usuarios de los servicios públicos, también destacan *buenas prácticas* como las verificaciones defensoriales sobre la prestación de los servicios públicos de agua y saneamiento básico, energía eléctrica y telecomunicaciones en empresas prestadoras de servicios en Bolivia⁴³⁴; o las inspecciones a centros de salud o a empresas prestadoras de ser-

⁴³² Ley N° 27806, publicada el 03 de agosto de 2002 en la Separata de Normas Legales del diario oficial *El Peruano*, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 043-2003-PCM, publicado el 24 de abril de 2003, y reglamentada por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, publicado el 07 de agosto de 2003. Puede accederse a los textos originales de las normas legales de Perú, a través del buscador: <http://www.elperuano.pe/PublicacionSE/normasLegales/NLSeparatas.asp>, consultada el 06 de febrero de 2012.

⁴³³ La defensoría paraguaya también se ha visto en la necesidad de intervenir en algún proceso judicial emblemático para la defensa del derecho de acceso a la información pública. Se trató del caso del *Vargas Téllez c/Municipalidad de San Lorenzo*, en el cual, el ciudadano Daniel Vargas Téllez, no veía satisfecha su solicitud de información respecto a la cantidad de funcionarios que prestaban servicios en la entidad municipal, las funciones que desempeñaban y sus respectivos salarios. La solicitud denegada en todas las instancias, no tuvo amparo hasta la intervención defensorial en la segunda instancia de la Corte Suprema de Justicia (Acuerdo y Sentencia N° 78 del 16 de julio del 2008). El caso tuvo impacto internacional, y mereció incluso un pronunciamiento por parte del Consejo Rector de la Federación Iberoamericana del Ombudsman. Ver: <http://www.portalfio.org/inicio/noticias/item/4331-fio-pronunciamiento-de-respaldo-a-la-defensor%C3%ADa-del-pueblo-de-paraguay.html?tmpl=component&print=1>, consultada el 06 de febrero de 2012.

⁴³⁴ De acuerdo a lo reportado por el *Ombudsman* boliviano, se verifica la existencia de Oficinas de Defensa de los Derechos de los Consumidores; se evalúan los procesos de reclamación; la provisión de recursos humanos y materiales de estas Oficinas; y se recaba información directamente de los usuarios. Los resultados de estas verificaciones son remitidos a las respectivas superintendencias de los servicios públicos. La última verificación reportada es del año 2008; se realizó en las superintendencias que integran el Sistema de Regulación Sectorial (ahora, Autoridades de Fiscalización y Control).

vicios públicos (electricidad) que practica el Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras, en compañía del usuario que presenta la queja.

Una estrategia conocida de las defensorías del pueblo para la defensa de los derechos humanos, y que constituye como tal una *buena práctica*, es la elaboración y difusión de material instructivo-informativo para la mejor protección de los mismos; especialmente, de personas o colectivos que por sus particulares características o la situación de violencia política que atraviesa el país, se encuentran más expuestas a vulneraciones de este tipo. Ejemplos tenemos en las Guías orientativas *para implementar Medidas Cautelares en beneficio de Defensores de los Derechos Humanos y de Periodistas y Comunicadores en México*⁴³⁵; y, los *Modelos de Inspección* para centros de menores y centros socioeducativos para población penitenciaria de la defensoría venezolana⁴³⁶.

Junto a este tipo de material, las defensorías también se preocupan por estandarizar procedimientos y uniformizar pautas de actuación con miras a una mejor protección de los derechos (para la investigación y resolución de quejas). Destacan documentos como el *Manual para el diseño y presentación de investigaciones sobre Derechos Humanos* y el *Manual preliminar sobre fundamentos de estadística para investigaciones en Derechos Humanos* de la Defensoría del Pueblo de Venezuela.⁴³⁷

Adecuar las estructuras internas de la organización y aprovechar la información institucional para elaborar diagnósticos situacionales de derechos o colectivos, son dos *buenas prácticas* extendidas en las defensorías de la región bajo estudio. El *Ombudsman* venezolano, por ejemplo, a través de las referidas *Defensorías Móviles*, recaba denuncias ciudadanas y pedidos de intervención para la resolución de conflictos locales. Lo que la sitúa en una posición preventiva a fin de conjurar inminentes vulneraciones de derechos. Igualmente, esta defen-

⁴³⁵ Puede acceder a ellas directamente desde la página de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México: <http://www.cndh.org.mx/>.

⁴³⁶ Se trata de un Modelo de Inspección a las entidades de Atención y Defensorías del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes. Sirve, según refiere el reporte del *Ombudsman* venezolano, para cualificar y cuantificar la situación de estas entidades respecto a las funciones que les atribuye la normativa correspondiente. En el caso de las Entidades de Atención, por ejemplo, el Modelo de supervisión se realiza siguiendo un instrumento de "Identificación de las Entidades de Atención"; un formato para identificar los "Documentos Consignados en Expediente Individual de Niños, Niñas o Adolescentes"; una planilla para la "Evaluación de credenciales profesionales" del talento humano que labora en las Entidades de Atención; una para cuantificar los "Expedientes Cerrados"; y, otra para hacer una "Relación de expedientes sobre casos especiales". En 2010, según reporta la institución defensorial, de un total de 885 órganos identificados en el territorio nacional, la Defensoría del Pueblo venezolana inspeccionó 307 de estas Entidades de Atención y Defensorías de Niños, niñas y Adolescentes. En el marco de las atribuciones de la Defensoría Especial con Competencia a Nivel Nacional en Régimen Penitenciario, se logró el diseño y validación del instrumento de inspección para los Centros Socioeducativos; el mismo que fue aplicado exitosamente como muestra piloto en cuatro estados venezolanos: Miranda, Zulia, Distrito Capital y Mérida.

⁴³⁷ La Defensoría venezolana también reporta la elaboración de lineamientos para la tramitación de quejas y petitorios vinculados a la problemática del campesinado de su país.

ría reporta –como muchas otras– el aprovechamiento de su base de datos sobre las quejas ciudadanas para reconstruir patrones y tendencias en la vulneración de derechos por parte de agentes públicos. Destaca también el *Ombudsman* hondureño por su aprovechamiento de la información externa a la institución a través de su *Sistema de Sucesos*; este software le permite sistematizar las noticias de violación de derechos humanos reportadas por los medios de comunicación radial, escrita y digital. Lo que favorece la observación de acontecimientos que incidan en el ejercicio de derechos fundamentales.⁴³⁸

La adecuación de las estructuras internas comprende desde la organización en departamentos u oficinas especializadas en derechos o grupos poblacionales determinados –común a todas las instituciones de defensa de derechos humanos–, hasta la conformación de unidades especializadas en proyectar la eficacia de la institución defensorial sobre políticas públicas de todo nivel de gobierno. De estas últimas, destaca el ya citado PROSEDHER de la defensoría colombiana.⁴³⁹ Este exitoso programa tiene como objetivo el diseño y aplicación de una metodología de seguimiento y evaluación de las políticas públicas sociales desde la perspectiva de los derechos humanos, que permita establecer su alcance y efectividad para asegurar –sin discriminación alguna– el respeto, la protección y la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales.

La metodología PROSEDHER comprende tres fases que se retroalimentan entre sí. En la primera, se establecen la naturaleza y alcance normativo de los derechos objeto de estudio y las correlativas obligaciones del Estado, a partir de las normas nacionales, la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana y combina los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. Su producto central ha sido la definición del contenido mínimo de los derechos a la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, al agua y el trabajo. En la segunda, previo el análisis de las políticas públicas vigentes, y a partir de

⁴³⁸ Cabe señalar que este *Sistema de Sucesos*, integrado con su *Sistema de Quejas* y *Sistema de Centro de Documentación*, le permite al Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras el cruce de información para obtener todos los datos concernientes a un suceso que estén registrados en la institución (de carácter periodístico, quejas tramitadas, legislación vinculada, entre otros documentos).

⁴³⁹ Cabe señalar que con prescindencia de verificar la conformación de unidades especializadas en políticas públicas, las defensorías de la región reportan haber aprehendido este enfoque de trabajo en sus diversas investigaciones. Es el caso de la Defensoría del Pueblo de Venezuela con las investigaciones que proyecta vinculadas a régimen penitenciario, salud, niños, niñas y adolescentes, pueblos indígenas, servicios públicos, medio ambiente, seguridad ciudadana, mujer y sexo-género diversidad. Sin perjuicio que esta defensoría cuente con una unidad, la *Dirección de Análisis e Investigación en Derechos Humanos*, dedicada al seguimiento de políticas públicas y su incidencia de los derechos humanos. Esta unidad diseña, coordina y realiza investigaciones generales sobre derechos humanos. Está conformada por un equipo multi e interdisciplinario altamente capacitado en las áreas de competencia de la Defensoría del Pueblo. Igualmente, la Defensoría del Pueblo de Bolivia reporta actividades que proyectan su incidencia sobre las políticas públicas diseñadas en planes nacionales o de gobernación; así como en planes regionales municipales, y de autonomías indígenas.

las funciones y competencias de las distintas entidades del orden nacional departamental, distrital y municipal, se elabora una matriz de indicadores que permiten dar lectura a las obligaciones del Estado y establecer el grado de realización del derecho; y, se diseña un instrumento de medición que contiene preguntas dirigidas a las autoridades responsables de la formulación y ejecución de las políticas públicas y, en algunos casos, a particulares a quienes se ha delegado la prestación de un servicio público. Por último, la tercera, corresponde a la producción de investigaciones, informes y recomendaciones que buscan incidir de forma sistemática en la organización estatal de las políticas públicas, la incorporación efectiva de un enfoque de derechos y la materialización de los mismos⁴⁴⁰.

Así también, pero con motivo de situaciones de emergencia provocadas por desastres naturales, violencia política subversiva o conflictividad social, entre otras, las defensorías del pueblo se han visto en la necesidad de innovar estructuras organizativas y modalidades de actuación para hacer frente a situaciones potencialmente riesgosas para la vida y la integridad de las personas.

Algunas de estas innovaciones son temporales y están sujetas a la coyuntura de la situación crítica; en otras ocasiones, han evolucionado hasta modificar radicalmente la organización institucional y las habituales estrategias de intervención para una mejor protección de los derechos en riesgo. Como ejemplos de lo primero, tenemos la modélica actuación de la defensoría venezolana con ocasión del desastre natural de la temporada de lluvias del año 2010; el cual exigió la elaboración de un plan de contingencia frente a la emergencia socio-natural y la adopción de medidas estructurales que trascendieron a dicho desastre⁴⁴¹.

⁴⁴⁰ En Colombia, la metodología PROSEDHER ha sido adoptada por importantes instituciones del nivel nacional para realizar investigaciones, como la Procuraduría General de la Nación, el Departamento Nacional de Planeación y la Vicepresidencia de la República. Igualmente, esta metodología ha sido presentada a nivel internacional a las Defensorías del Pueblo de Perú, Bolivia, México, Nicaragua, Chile, Argentina, y Panamá. La Defensoría del Pueblo colombiana también reporta el diseño de un protocolo para incidir en la gestión del seguimiento y evaluación de la política pública con enfoque de derechos en lo regional y local. Este protocolo busca hacer aportes a las capacidades de acción proactiva de la Defensoría en materia de comprensión, análisis, intervenciones y recomendaciones para la efectividad de las políticas públicas en la garantía de los derechos humanos a nivel regional. Además, se ha establecido el *Macroproceso de Investigación para la Acción* cuyo propósito es orientar las investigaciones en cuanto a la pertinencia, la planeación y la ejecución de las mismas.

⁴⁴¹ Las torrenciales lluvias de la temporada 2010 afectaron a 11 estados de la región nortecostera del país llanero. La Defensoría del Pueblo venezolana estableció una *Sala Situacional* que laboró las 24 horas del día en tanto perduró la situación de emergencia. El trabajo, según se reporta, se centró primero en supervisar la situación de los refugios y albergues que fueron habilitados para la población afectada. Dicho objetivo, supuso el despliegue operativo a las zonas más afectadas las inundaciones, deslizamientos de tierra y demás consecuencias generadas por las lluvias. Se elaboraron nuevos instrumentos de recolección de datos que permitieron sistematizar y analizar información referida a identificación y ubicación de los refugios; datos de los coordinadores; condiciones generales de los refugios; censo de la población albergada; identificación de niños, niñas y adolescentes; existencia de alimentos y enseres suficientes para atender a la población; atención médica; instituciones públicas presentes; medidas sanitarias implementadas en el refugio; medidas

Otro tipo de situaciones exigen adoptar medidas de carácter más permanente sobre la organización y las habituales estrategias de intervención. Así por ejemplo, la violencia de género, lamentablemente tan presente en los países de esta región, ha llevado a la Defensoría del Pueblo de Panamá a desarrollar una estrategia integral de atención a las víctimas, al punto que próximamente abrirá un *Centro de Atención Integral y Apoyo a la Víctima* por violencia de este tipo.

La violencia política y subversiva que vive Colombia hace décadas ha llevado a la Defensoría de dicho país a adoptar un *Sistema de Alertas Tempranas*⁴⁴², como base para la política y el sistema nacional de prevención de violaciones a los derechos humanos. Se trata de un mecanismo o instrumento de medición de la situación de potencial riesgo que se cierne sobre una población determinada con motivo del contexto de violencia por el conflicto armado interno. Estas “alertas tempranas” que el sistema reporta⁴⁴³, impulsan la adopción de medidas de protección de potenciales víctimas del conflicto armado, en el marco de una política estatal de prevención frente a situaciones lesivas de derechos humanos.⁴⁴⁴ Por cierto que la defensoría colombiana cuenta con un *Grupo de Atención a los Desplazados por la Violencia* que supone la atención *in situ* a pobla-

implementadas para atender necesidades de poblaciones especialmente vulnerables como niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad y adultos mayores; casos de atención médica especial; tipos de discapacidades existentes por grupo etario; condiciones de infraestructura; servicios y áreas sanitarias. Estos datos generaron informes que eran remitidos a los centros de acopio de alimentos e insumos. También se constituyeron centros de acopio en todas las sedes de la Defensoría del Pueblo a nivel nacional. Se efectuaron 449 inspecciones sólo a refugios localizados en el Área Metropolitana de Caracas (otras 82 en el estado de Miranda). La sistematización de estos datos permitieron la elaboración de 13 informes descriptivos de las inspecciones diarias practicadas en el Área Metropolitana de Caracas, así como la elaboración de 3 informes compilados con la información de las inspecciones practicadas (lo propio ocurrió por inspecciones a otros estados afectados). Todos los informes que contenían las recomendaciones institucionales fueron remitidos a la *Comisión Presidencial para la Atención de la Emergencia Causada por las Lluvias en Todo el Territorio Nacional* (que contaba con un representante de la institución). Finalmente, la Dirección de Análisis en Investigación en Derechos Humanos de la defensoría venezolana, elaboró el documento: *Plan de Seguimiento a la Estrategia Nacional de Vivienda. Recomendaciones de la Defensoría del Pueblo al Estado venezolano, ante los eventos adversos ocurridos durante los meses de noviembre y diciembre 2010*.

⁴⁴² Ver: http://www.defensoria.org.co/red/?_item=1102&_secc=11&ts=2, consultada el 06 de febrero de 2012.

⁴⁴³ Y que hoy se integran en el *Sistema de Información Visión de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas* de la defensoría colombiana, a través del tipo de queja “informes de riesgo (alertas tempranas)”, para el registro de la Dirección Nacional y de “Alertas Tempranas”.

⁴⁴⁴ Cabe señalar que la política pública de prevención de violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), se enmarca dentro de la propuesta de un *Sistema Nacional de Prevención y Protección de Derechos Humanos*, respondiendo así a los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano. La Política contempla unas líneas de intervención en el mediano y en el largo plazo, enfocadas a actuar sobre las causas estructurales del conflicto armado, a impedir la materialización de las amenazas y los impactos derivados de la ocurrencia de violaciones masivas a los derechos humanos y al DIH. En este sentido, desde la defensoría colombiana se ha propuesto que la política pública de prevención recoja y articule las actividades de las entidades estatales y gubernamentales responsables de la defensa, garantía y protección de los derechos humanos.

ciones asentadas en territorios con alta presencia de actores armados en disputa.⁴⁴⁵

También ilustrativa es la experiencia de la defensoría peruana con su unidad de monitoreo y prevención de conflictos sociales.⁴⁴⁶ Tal y como se relata en la *buena práctica* peruana, la institución defensorial no actúa *per se* como un mediador, mas sí como un facilitador del diálogo.

Es sabida la conflictividad social que atraviesan recurrentemente las complejas sociedades alto-andinas y de la amazonia, fruto de las tensiones entre fuerzas políticas que pugnan por implantar modelos de desarrollo para estas regiones. En muchos casos, la precariedad de las condiciones de vida, la ausencia y desatención del Estado, la corrupción de autoridades y la contaminación del medio ambiente natural, contribuyen a que diferendos sobre conflictos de tierras, exploración y extracción de recursos naturales, gestión de gobiernos locales y regionales, demandas de pueblos indígenas y comunidades nativas, se radicalicen a tal punto que se inicie una imparable escalada de violencia que termina muchas veces con la destrucción de la propiedad privada y con graves violaciones a la vida y a la integridad física de pobladores y de agentes del orden.

Es así que la Defensoría del Pueblo de Perú, para la mejor defensa de derechos, se vio en la necesidad de convertirse en un agente facilitador de salidas dialogadas a conflictos sociales. A través de la *Adjuntía para la Prevención de los Conflictos Sociales y la Gobernabilidad*, la defensoría monitorea permanentemente los conflictos latentes y en desarrollo; emite alertas tempranas sobre aquellos

⁴⁴⁵ A partir del año 2002, con la contribución de la Agencia Sueca para la Cooperación-ASDI y el Programa Regionalizado, la defensoría colombiana fortaleció esta iniciativa institucional de protección a las comunidades altamente vulneradas o vulnerables por el conflicto armado y el desplazamiento forzado, a través de la creación del *Programa de Defensores Comunitarios*. Se trata de una estrategia descentralizada de acompañamiento permanente a comunidades víctimas del conflicto armado interno o en riesgo de desplazamiento –en zonas fuertemente afectadas por la dinámica de violencia– a través del ejercicio y la promoción de una acción estatal oportuna que permita la prevención del desplazamiento y la protección a la población civil. Actualmente, se privilegia la atención de sujetos y grupos de especial protección, tales como las minorías étnicas (pueblos indígenas y afro-descendientes), niñas, niños y jóvenes, mujeres víctimas de violencia sexual, etc. Más detalle en: http://www.defensoria.org.co/red/?_item=040503&_secc=04&ts=1, consultada el 06 de febrero de 2012.

⁴⁴⁶ La Defensoría del Pueblo de Bolivia reporta también contar con un *Sistema de Conflictos* que le permite registrar de manera particular su intervención en ellos y obtener información estadística sobre este fenómeno. Similar experiencia reporta la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, que se ha constituido en un mediador natural de conflictos sociales en su país. Este rol le ha permitido extender su labor más allá del trámite de la denuncia individual, para estudiar y señalar cuáles son las causas estructurales que vulneran los derechos fundamentales de importantes sectores de la población. Un ejemplo paradigmático de su labor de mediación, puede encontrarse en su actuación en el caso del proceso de titulización del asentamiento denominado *La Carpio*, ubicado en el distrito de Uruca, cantón de San José. La situación de irregularidad en la posesión de la tierra en esta comunidad, y las precariedades que ello traía consigo –ausencia de obras de infraestructura comunal, dificultad de acceso a los servicios públicos, invasión de zonas de prohibición forestal, conflictos entre las diversas asociaciones de vecinos, inseguridad ciudadana, entre otros–, obligó a la institución defensorial a diseñar una estrategia integral de atención que involucraba reuniones con vecinos, mediación entre grupos en pugna, reuniones concertadas entre las autoridades y la comunidad, entre otras.

que se están gestando, e intermedia entre los actores en disputa. Los informes y reportes que con periodicidad diaria o mensual se emiten, dan cuenta de este trabajo y de las recomendaciones institucionales que se formulan para contribuir a la salida dialogada de los conflictos.⁴⁴⁷

Otras de las prácticas que cobra fuerza y recurrencia entre las defensorías del pueblo, es la actuación ante instancias jurisdiccionales para garantizar la defensa de derechos. Desde *Ombudsman* que claramente hacen de esta práctica una habitualidad, como es el caso del Defensor venezolano⁴⁴⁸, el de la Nación

⁴⁴⁷ Esta labor también ha exigido la elaboración de protocolos, directivas y lineamientos de actuación comunes a todas las oficinas a nivel nacional para la gestión de los conflictos sociales. En términos institucionales, ha significado una interpretación avanzada del mandato constitucional para contribuir a generar las condiciones sociales necesarias para el disfrute de los derechos y la gobernabilidad del país. Más detalle en: <http://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=3>, consultada el 06 de febrero de 2012. Confróntese también el último informe defensorial que esta unidad ha publicado. N° 156: “Violencia en los conflictos sociales”. En: www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensorides/informe-156.pdf.

⁴⁴⁸ La Defensoría del Pueblo de Venezuela tiene una intensa actividad ante instancias jurisdiccionales. Según lo reportado, sus intervenciones más destacadas han sido para defender intereses colectivos y difusos y derechos de grupos especialmente vulnerables; a saber: adhesión a la pretensión de la Acción de Amparo (2002) promovida para reactivar las actividades de la empresa petrolera nacional (PDVSA), tras la paralización motivada por el paro petrolero y *lock out* empresarial de diciembre de 2002. Acción de amparo contra medios de comunicación televisiva para exigir el cumplimiento de las pautas de protección al menor en la programación infantil. Acción de protección (2002) para resguardar la integridad física de niños y niñas que participaban en manifestaciones políticas. Tercero coadyuvante (2009) en una demanda contra medios impresos de circulación local por la publicación de fotografías a color de accidentes y asesinatos que violentaban la integridad psíquica y moral, así como el desarrollo de la personalidad de niños, niñas y adolescentes. También, por el mismo motivo, se presentaron acciones de protección (2010) contra dos medios de comunicación impresos por la publicación de una imagen de nueve cadáveres humanos, desnudos y ensangrentados. Adhesión a sendas demandas de particulares como tercero coadyuvante contra tres empresas prestadoras del servicio público eléctrico, con la pretensión de controlar y rectificar los criterios técnicos utilizados para el cálculo de tarifas. Acción de amparo constitucional (2004) contra los alcaldes del Distrito Metropolitano de Caracas y de los municipios El Hatillo, Baruta y Chacao de la misma ciudad, debido a omisiones funcionales en brindar seguridad ciudadana en el episodio de violencia política conocido como “La Guarimba”; y, en defensa del derecho al libre tránsito de la población. Adhesión a acción ciudadana (2001) contra la práctica bancaria de los créditos indexados (consistentes en el cobro de intereses sobre intereses), solicitando se ordenara un nuevo sistema de pago de los créditos, el re-cálculo de las deudas y acreencias y la suspensión de todas las ejecuciones de hipotecas y juicios en curso por razón de estos créditos hipotecarios. Acción de nulidad parcial (2004) contra el artículo 192 de la Ley de Reforma de la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras, que regulaba el acceso de la banca privada al Sistema de Información Central de Riesgos (Sicri); el cual era utilizado como criterio para la autorización de préstamos y créditos. Adhesión como tercero (2005) a una demanda por derechos colectivos y difusos, solicitando que se ordenara a los entes reguladores del sistema financiero la regulación del otorgamiento y cobro de tarjetas de crédito, por considerar que la banca incurría en anatocismo al cobrar intereses sobre intereses. También se denunciaba la aplicación de tasas de interés exorbitantes, la capitalización de intereses sin autorización, el cobro de altas tarifas por comisiones, la aplicación de un sistema de afiliación poco transparente, y el acoso del que eran víctimas los clientes con algún retraso en el pago de tarjetas de crédito. La defensoría venezolana también ha promovido o se ha adherido a acciones vinculadas a la protección y defensa del derecho al trabajo (2010); de la libertad personal (2009); los derechos ambientales (2009); al acceso a una vivienda digna (2009); a la protección del derecho al libre tránsito (2009); a la educación (2010); entre otras.

Argentina⁴⁴⁹ o el Defensor Público de la defensoría colombiana⁴⁵⁰, pasando por defensores que apuestan por la modalidad del *amicus curiae*, como el defensor peruano⁴⁵¹, hasta defensores menos litigiosos⁴⁵² o que buscan alianzas estratégicas con organizaciones no gubernamentales o consultorios jurídicos que litiguen en defensa de ciertos casos, como reporta la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica⁴⁵³ o la Defensoría del Pueblo de Bolivia.

En Costa Rica, recientemente se le ha otorgado a la Defensoría de los Habitantes, mediante una modificatoria al Código Procesal Contencioso Administrativo (Ley 8508), la legitimación activa para acudir a la jurisdicción contenciosa con el fin de asegurar o restablecer la legalidad de las actuaciones u omisiones sujetas a su fiscalización o tutela.⁴⁵⁴ Así, también, se legitima a la institución para presentar el recurso de casación en interés del ordenamiento jurídico en contra de las resoluciones judiciales con autoridad de cosa juzgada dictadas por los tribunales contencioso-administrativos, y cuyo contenido vulnere la legislación.

Por su parte, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador tiene facultades para dictar *Medidas Cautelares*. De acuerdo a la in-

⁴⁴⁹ La defensoría de la Nación Argentina cuenta con legitimación procesal para ser parte en procesos judiciales de cualquier índole. Su intervención se decide en función de la trascendencia de la causa y la incidencia colectiva de la misma. Han destacado intervenciones en materia migratoria, especialmente de la defensoría de la ciudad de Buenos Aires.

⁴⁵⁰ La Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo de Colombia, es un servicio público gratuito que presta el Estado colombiano para personas que se encuentren en imposibilidad económica o social de proveerse por sí mismas un patrocinio legal para la defensa de sus derechos. El Ombudsman colombiano ha incluido en su página *web* una sección dedicada a las experiencias exitosas de esta institución ante los tribunales. Ver: http://www.defensoria.org.co/red/?_item=11010406&_secc=11&ts=2&hs=1101, consultada el 27 de enero de 2012.

⁴⁵¹ Puede informarse acerca de la experiencia del Ombudsman peruano en su Documento Defensorial N° 8: *El amicus curiae: ¿qué es y para sirve? Jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo*. Lima, marzo 2010. En: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/AMICUS-CURIAE-AAC-MARZO-2010.pdf>, consultada el 06 de febrero de 2012. También puede consultarse el documento en el que se da cuenta de la experiencia institucional en la jurisdicción constitucional “Ocho años de procesos constitucionales en el Perú: Los aportes de la Defensoría del Pueblo 1996-2004”. En www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/procesos-constitucionales-2004.pdf.

⁴⁵² Entre quienes reportan actividad litigiosa con menor intensidad que las antes anotadas, tenemos a la Defensoría del Pueblo de Bolivia. Una de las actuaciones más destacadas fue con ocasión de la interposición de un *Hábeas Corpus* a favor de un niño que era retenido en un hospital por no cancelar los gastos por los servicios médicos prestados. *Cfr.* Sentencia Constitucional 0338/2010-R, de 15 de junio 2010.

⁴⁵³ Ante la imposibilidad legal de intervenir en conflicto privados, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica ha suscrito un convenio con la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, y otros tantos con universidades privadas, con el fin de atender la demanda de servicios jurídicos de la población a través del sistema de consultorios jurídicos. El Ombudsman costarricense dota a estos consultorios de la infraestructura adecuada y los recursos materiales necesarios para llevar a delante su misión.

⁴⁵⁴ De este modo se desarrolla normativamente la facultad conferida en el artículo 13 de la Ley de la Defensoría: “La Defensoría de los Habitantes de la República, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, podrá interponer cualquier tipo de acciones jurisdiccionales o administrativas previstas en el ordenamiento jurídico”.

formación reportada, éstas han sido decisivas para la prevención de violaciones a derechos humanos⁴⁵⁵.

Algunas *buenas prácticas*, o mejor dicho, prospectos de que se instituyan en tales, vienen de la mano de modificaciones al estatuto jurídico del *Ombudsman*. En México, por ejemplo, se ha modificado recientemente la Constitución (artículo 102, apartado B) a fin de fomentar el cumplimiento por parte de los poderes públicos de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Esto por la exigibilidad de fundamentación y publicidad de las razones por las cuales un estamento público decide apartarse o no seguir las recomendaciones de la institución defensora de los derechos humanos⁴⁵⁶.

Por último, es de relieves como *buenas prácticas* institucionales el ejercicio de la iniciativa legislativa, en aquellos casos que asiste esta facultad a las instituciones defensoras de los derechos humanos. En efecto, con el propósito de salvaguardar derechos o defender intereses legítimos de grupos poblaciones especialmente vulnerables, algunas defensorías han ejercitado con éxito sus facultades de iniciativa legislativa. Podemos mencionar los casos del *Ombudsman* peruano con la Ley de Consulta Previa para pueblos indígenas⁴⁵⁷ y del *Ombudsman* paraguayo con la Ley de indemnizaciones a las víctimas de la dictadura militar que padeció dicho país entre los años 1954 y 1989⁴⁵⁸.

b) Promoción en derechos y educación en valores

Entendemos por este tipo de prácticas a todas aquellas acciones, estrategias o políticas diseñadas y ejecutadas con el propósito de promover una cultura

⁴⁵⁵ Destacan las medidas dictadas para lograr el cierre de una fábrica que contaminaba con plomo a los habitantes de una comunidad; así como la suspensión de la construcción de un relleño sanitario que resultaba perjudicial para la misma; entre otras.

⁴⁵⁶ En efecto, de conformidad con la reforma (que entró en vigor el 11 de junio de 2011), todo servidor público está obligado a responder las Recomendaciones que expide la CNDH. Cuando las Recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos destinatarios, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, podrán llamar, a solicitud de la CNDH, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

⁴⁵⁷ Cfr. Informe de Adjuntía N° 011-2009-DP/AMASPPI-PPI: *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas*. La Ley N° 29785, publicada el 7 de setiembre de 2011, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconoce un derecho protegido por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

⁴⁵⁸ Por medio de la Ley 3603 se modificó la Ley 838 que indemniza a las víctimas de violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar de 1954-1989; se incluyó entre los beneficiarios a familiares hasta el primer grado de las víctimas (padres e hijos); así también se logró incluir a personas que habían sufrido torturas y prisión. La defensoría paraguaya también ha presentado un proyecto de ley para ampliar la cobertura de salud a las víctimas que sufrieron violaciones en derechos humanos durante la dictadura militar. Cabe añadir que esta institución defensorial ha certificado la condición de víctimas de unas 1,500 personas hasta la fecha, expidiendo por ello las correspondientes tarjetas o credenciales de beneficiario.

ra en valores en la población y a favor de la ética pública. Se incluyen aquí campañas comunicativas y presenciales en espacios públicos de interacción con la población; políticas de premio o incentivo para enaltecer valores éticos y cívicos; estrategias de incidencia en la educación pública; aprovechamiento del arte y la comunicación audiovisual para propagar y difundir una ética ciudadana basada en el respeto a los derechos humanos.

Las experiencias y *buenas prácticas* son de lo más diversas.

En México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a través de Secretaría Técnica del Consejo Consultivo, imparte cursos, conferencias, seminarios y diplomados destinados a servidores públicos y a miembros de la sociedad en general sobre temáticas vinculadas a los derechos humanos⁴⁵⁹.

En el ámbito de la educación pública, la Comisión Nacional efectúa actividades con estudiantes y docentes de educación básica, media y superior. Por ejemplo, con el Instituto Politécnico Nacional (IPN), se organiza, a través de la Defensoría de los Derechos Politécnicos, un “Diplomado en Derechos Humanos”⁴⁶⁰.

Asimismo, conjuntamente con la Secretaría de la Defensa Nacional de México, se desarrolla un Diplomado en Derechos Humanos para integrantes de las Fuerzas Armadas⁴⁶¹. Cabe señalar que la instrucción y formación en derechos humanos a integrantes de las fuerzas del orden (Fuerzas Armadas y Policía Nacional), ha sido y es una tónica permanente en las defensorías de la región. Ejemplos adicionales al mexicano, tenemos en la Defensoría del Pueblo de Venezuela⁴⁶².

⁴⁵⁹ El enlace a la Sala de Prensa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (<http://www.cndh.org.mx/node/36>, consultada el 31 de enero de 2012), permite acceder a material audio-visual destacado para la labor educativa en derechos humanos. También, a través del enlace http://www.pdh.org.gt/index.php?option=com_jomtube&view=video&id=63&Itemid=24, consultado el 07 de febrero de 2012, se puede acceder a la galería de videos con temáticas de derechos humanos de la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala.

⁴⁶⁰ En el año 2011, ha correspondido la sexta edición. Se imparte en las mismas instalaciones del Instituto Politécnico Nacional. Ver oferta educativa en: http://www.defensoria.ipn.mx/wps/wcm/connect/ddp/DDP/Inicio/BIENVENIDA/CURSOS_Y_DIPLOMADOS.HTM, consultada el 07 de febrero de 2012.

⁴⁶¹ En él participan oficiales y personal de tropa. Se imparte en las instalaciones de la Secretaría de Defensa.

⁴⁶² En el año 2008, la defensoría venezolana suscribió un *Convenio de cooperación con la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz*, para la realización de procesos de formación en derechos humanos y uso progresivo de la fuerza policial, dirigidos a oficiales y agentes de la Policía Metropolitana de Caracas y aspirantes a formar parte del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (CPNB). Se tituló: “Coadyuvando en la materialización del nuevo modelo policial: educación en derechos humanos para policías y aspirantes al CPNB”. Así también, la institución defensorial viene implementando un *Programa de Formación en Derechos Humanos de Cuerpos de Seguridad del Estado*, cuyo objetivo es promover buenas prácticas en los cuerpos de seguridad del Estado, a través de acciones formativas. Conjuntamente con el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia y la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz, la defensoría venezolana ha prestado apoyo institucional para la implementación de programas de formación y reentrenamiento de los aspirantes a formar parte del nuevo cuerpo policial (el CPNB). Más detalle en: http://www.defensoria.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=182%3Aprogramas-&catid=211%3Aprogramas-radiales&limitstart=4, consultada el 07 de febrero de 2012.

En Venezuela resulta ilustrativa la experiencia del *Programa de Formación de Defensores y Defensoras Escolares en Derechos Humanos*. El objetivo del programa es promover una cultura de derechos humanos en la comunidad escolar, poniendo en relieve la condición de los escolares como individuos sociales y su responsabilidad en la vigilancia de los derechos humanos. Está dirigido a estudiantes de educación básica y busca incentivar la formación de Consejos para la Defensa de los Derechos Humanos en los diferentes centros educativos en los que funciona el Programa⁴⁶³. También en educación, pero superior, destacan los talleres para la defensa de los derechos humanos impartidos por la defensoría venezolana⁴⁶⁴.

Otra actividad reportada como *buena práctica* de la defensoría llanera, es la Fundación *Juan Vives Suriá*⁴⁶⁵. Esta institución, fundada para promover y divulgar los derechos humanos, se ha propuesto desarrollar actividades de educación en materia de derechos humanos dirigidas a todas las personas, organizaciones y movimientos populares y funcionarios y servidores públicos; desarrollar actividades de investigación académica en materia de derechos humanos; promover la participación y articulación de las organizaciones y movimientos sociales dedicadas a la defensa de derechos humanos; y, realizar dona-

⁴⁶³ El programa se ejecutó de acuerdo al calendario escolar 2009-2010. Se realizaron 36 cursos de formación; a continuación algunos de los resultados reportados por la defensoría llanera: 236 niñas, niños y adolescentes concienciados y formados en temas de Derechos Humanos y preparados como agentes multiplicadores con comprensión de conocimientos básicos sobre instrumentos jurídicos nacionales (Constitución y Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes) e internacionales (Declaración Universal de Derechos Humanos, Convención Internacional sobre los Derechos del Niño); 32 talleres sobre diferentes temáticas en derechos humanos, dirigidos a voceros de los Defensores Escolares, docentes y representantes; 4 talleres dictados por voceros de los Defensores Escolares al resto de la comunidad educativa sobre introducción a los Derechos Humanos. Adicionalmente, el Programa permitió la entrega de 200 juegos contentivos de videos interactivos sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, donados por el Centro Nacional de Innovación y Tecnología: “Respeten los Derechos de los Niños y las Niñas”, “Juegos para aprender. Volúmenes 1 y 2”, “El Puente de la Identidad” y “Digamos No al Abuso Sexual”. De igual forma, en el año 2010, fueron distribuidos 200 *kits* de material audiovisual (películas didácticas) y 1.800 libros en unidades educativas en el marco del Programa Piloto “Defensores Escolares”. Ver: http://www.defensoria.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=182%3Aprogramas-&catid=211%3Aprogramas-radiales&limitstart=3, consultada el 07 de febrero de 2012.

⁴⁶⁴ En el año 2010 se impartió el curso *Promoción y formación en derechos sexuales y reproductivos*. Se realizó en la Maternidad Concepción Palacios (Distrito Capital) para las usuarias del Servicio de Atención Integral al Adolescente y el personal médico-asistencial, así como para el alumnado y personal docente de la Unidad Educativa Agustín Zamora (aledaña a la Maternidad Concepción Palacios). Al finalizar el año, se había capacitado a 200 adolescentes, 90 funcionarios (personal médico asistencial) de dicho Servicio, 51 jóvenes del Barrio *El Guarataro*; así como a 350 alumnas y alumnos de los grados superiores, 10 docentes y 2 representantes de la Unidad Educativa Agustín Zamora Quintana.

⁴⁶⁵ Resolución de creación publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.945, del 4 de junio de 2008. La Fundación cambió de nombre en dicha fecha, pero se constituyó como tal, bajo el nombre de *Fundación Defensoría del Pueblo*, desde el año 2001. Ver: http://www.defensoria.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=26%3AJuan-vives-suria-resolucion&Itemid=34, consultada el 07 de febrero de 2012.

ciones para satisfacer necesidades básicas de las personas en situación de mayor vulnerabilidad, exclusión o discriminación.⁴⁶⁶

Uno de los logros más destacados de la Fundación *Juan Vives Suriá*, es la creación de la *Escuela de Derechos Humanos*. Inaugurada el año 2010, cuenta con una solvente plana docente y con los recursos materiales necesarios para albergar un Centro de Documentación dotado de importante material bibliográfico, así como para desarrollar las actividades académicas propias de un ente con estas características⁴⁶⁷.

Experiencia similar reporta la Defensoría del Pueblo de Panamá la que, a través de su *Dirección de Educación, Promoción e Investigaciones Académicas* y de la *Escuela de Derechos Humanos Dr. Indalecio Rodríguez Sánchez*, desarrolla una línea de trabajo de educación en derechos humanos⁴⁶⁸. El *Ombudsman* panameño también cuenta con un *Centro de Documentación e Información*, que es de uso frecuente por estudiantes, investigadores y funcionarios. Brinda además servicios de consulta de material bibliográfico en diferentes temáticas vinculadas a los derechos humanos. Lo propio ofrece la defensoría peruana con el *Centro de Información para la Memoria Colectiva y los Derechos Humanos*⁴⁶⁹.

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador también reporta relevantes actividades en esta materia. Cuenta con una *Escuela*

⁴⁶⁶ Los destinatarios de las actividades de formación de la Fundación son los trabajadores y las trabajadoras (personal profesional, administrativo y obrero) de la Defensoría del Pueblo, así como de otras instituciones y poderes públicos del Estado venezolano con competencia en derechos humanos. De igual modo, está dirigida a los integrantes de los *Consejos para la Defensa de los Derechos Humanos* que la institución defensorial viene promoviendo en el marco del *Programa Haciendo Comunidad para los Derechos Humanos*; así como a integrantes de otros colectivos populares organizados para el ejercicio y defensa de derechos humanos, y a estudiantes de las universidades nacionales. El proyecto a mediano plazo de la Fundación, es la creación de un Instituto de Altos Estudios en Derechos Humanos.

⁴⁶⁷ Según se reporta, próximamente se lanzará una Maestría en Derechos Humanos. Actualmente, se imparte un Diploma en Derechos Humanos y Actuación Defensorial, dirigido a abogados y abogadas egresados de la Universidad Bolivariana de Venezuela. También se han diseñado los Diplomas: Derechos Humanos (120 horas); Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes (120 horas); y, Derechos Humanos de Mujeres (120 horas). Ver: http://bibliotecajuanvivesuria.blogspot.com/p/inicio_6661.html, consultada el 07 de febrero de 2012.

⁴⁶⁸ Se trata de una plataforma destinada a promover y fortalecer, a través de la formación continua, la capacitación, investigación y difusión de los Derechos Humanos. Desde su creación, la Escuela de Derechos Humanos ha capacitado a 6,222 personas, entre ellas, servidores públicos, estudiantes de escuelas oficiales y particulares, estudiantes universitarios y personal de organizaciones no gubernamentales. Asimismo, como parte de sus actividades académicas, lleva a cabo un Diplomado de Derechos Humanos.

⁴⁶⁹ Cabe señalar que este Centro gestiona el acervo documentario de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación que se instaló en Perú para conocer la verdad acerca del conflicto de violencia política subversiva vivida en dicho país, durante los años 1980 y 2000. Ver: <http://www.defensoria.gob.pe/cinfo.php>, consultada el 07 de febrero de 2012. Particularmente interesante es el enlace que permite visionar la muestra fotográfica del acervo documentario de la Comisión de la Verdad y Reconciliación: http://wwo2.memoriaparalosderechoshumanos.pe/apublicas/galeria/list_categorias.php, consultada el 24 de febrero de 2012.

de *Derechos Humanos* que funciona desde el año 2008, que está conformada por unidades de Educación, Realidad Nacional, Unidad de Cultura y Promoción y la Biblioteca Institucional. La Escuela ha desarrollado importantes iniciativas para expandir el conocimiento de las libertades fundamentales y la doctrina universal de los Derechos Humanos en El Salvador.⁴⁷⁰

Respecto al trabajo con jóvenes, la Procuraduría también ha formado Unidades Juveniles de Difusión de los Derechos Humanos.⁴⁷¹

El Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras también reporta una actividad intensa en materia de educación en derechos humanos. Las capacitaciones se han centrado en funcionarios públicos y miembros de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. Así también, ha atendido a invitaciones de apoyo a redes promotoras de derechos humanos y de diferentes grupos de la sociedad civil. Las poblaciones afro-descendientes e indígenas han sido una prioridad en los planes de capacitaciones, especialmente, a los líderes de comunidades.⁴⁷²

Por su parte, la Defensoría del Pueblo de Paraguay, a través de su *Dirección de Promoción y Educación en Derechos Humanos*, también reporta actividades que constituyen *buenas prácticas* para la educación en derechos humanos. Su actuación, además de centrarse en la acostumbrada organización de charlas, seminarios, talleres, mesas de debate, congresos, jornadas, encuentros y cursos formativos –merced o no a convenios interinstitucionales– para todos los públicos, se ha orientado especialmente a los estudiantes de educación primaria; concretamente, a centros educativos de la capital del país, Asunción. Según lo reportado, entre los objetivos de la defensoría paraguaya se encuentran la inclusión de contenidos de derechos humanos en los programas de estudios de las instituciones educativas en todos los niveles de enseñanza.

⁴⁷⁰ Entre las más relevantes, la propuesta de *Lineamientos de Política Educativa de la Procuraduría y el Proyecto de Justicia Constitucional y Recuperación de la Memoria Histórica*. También se destaca la realización de 45 talleres a nivel nacional sobre la temática de Justicia Constitucional, beneficiando en ellos a un aproximado de mil personas; y, de 13 capacitaciones a nivel nacional sobre “Técnicas de Recuperación sobre Memoria Histórica”. Asimismo, está en ejecución el diseño para el montaje de una Sala de Exposición de la Memoria Histórica que funcionará en el local de la Procuraduría. El Reglamento de la Escuela de Derechos Humanos en: <http://www.pddh.gob.sv/menuin-fro/menutrabajo/menuley/84-reglamento-de-la-escuela-de-derechos-humanos-de-la-procuraduria>, consultada el 07 de febrero de 2012.

⁴⁷¹ Al finalizar el año 2010, la Procuraduría reporta la juramentación de 50 jóvenes en la Delegación Local de Metapán. Más información en: <http://unidadjuvenilpddh.comsa.com/que%20son%20las%20Unidades%20Juveniles.htm>, consultada el 07 de febrero de 2012.

⁴⁷² Prioridad compartida también por la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina, que reporta la realización de un importante Seminario “Los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Ámbito Nacional y Nacional”, realizado en la ciudad de Resistencia, provincia del Chaco, el 15 de septiembre de 2011. Este Seminario, el primero de su tipo, estuvo dirigido a líderes indígenas y pudo celebrarse gracias a la colaboración de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Esta Defensoría también reporta una vasta experiencia de capacitaciones dirigidas a grupos priorizados de la población.

Este objetivo lo ha cumplido, al menos en el departamento del Beni, la Defensoría del Pueblo de Bolivia; y, lo ha hecho, propiciando la inclusión de la materia de *Valores y Derechos Humanos* en la Escuela de Formación de Maestros de la localidad de Riberalta. Esto gracias a la implementación de un convenio de cooperación interinstitucional.

Una *buena práctica* recurrente en las defensorías del pueblo para concientizar a la población acerca de sus derechos humanos, es la utilización de afiches, trípticos, cuñas radiales, y hasta *spots* televisivos a través de los cuales se difunde información o mensajes de interés para la educación en valores y ciudadanía de la población. Este material ha demostrado en la experiencia que puede resultar de gran utilidad en campañas informativas sobre derechos particulares como los que asisten a consumidores o usuarios de servicios públicos; derechos políticos de participación ciudadana y mecanismos de vigilancia sobre la gestión de autoridades públicas; o incluso, para informar acerca de la labor institucional o los mecanismos de denuncia o queja ante otras instituciones que puede utilizar el ciudadano frente a inconductas de funcionarios públicos; entre otros.

Ejemplos de esta práctica podemos encontrarlos, como anotamos, en todas las defensorías; sin embargo, destacamos el uso prolífico que se le ha dado en Perú, en el marco de la Campaña Anticorrupción de la defensoría peruana⁴⁷³; y en campañas informativas de la defensoría boliviana sobre derechos de consumidores y usuarios de servicios públicos.

Vale la pena adicionar una nota respecto a las campañas defensoriales; el ejemplo peruano puede resultar ilustrativo para evidenciar las virtudes de las mismas. La campaña nacional anticorrupción lanzada el año 2010 por la defensoría peruana, junto a otras instituciones públicas, tuvo un importante impacto en la población al punto que esto se reflejó en el incremento significativo de quejas contra funcionarios públicos por faltas contra la ética pública⁴⁷⁴; algunas de las cuales, implicaban casos de corrupción.

Junto a la campaña se desarrollaron cinco ferias anticorrupción (entre los meses de octubre y diciembre de 2010) en las cinco regiones privilegiadas en este proyecto. Se trató de actividades masivas realizadas en plazas públicas. Una propuesta lúdica y marcada por la participación ciudadana fue la apuesta de la

⁴⁷³ Se desarrolló entre los meses de junio y octubre del año 2010, en el marco del Programa Umbral-Anticorrupción, con cargo a la Cuenta del Desafío del Milenio que auspicia la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Consistió en la difusión a nivel nacional de dos *spots* televisivos y cuatro cuñas radiales en las cinco regiones donde se trabajó intensamente ese año: Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco y Lambayeque. El *Programa de Ética Pública y Prevención de la Corrupción* de la Defensoría del Pueblo tuvo a su cargo la elaboración de contenidos y mensajes de las propuestas creativas presentadas y acompañó a los realizadores en cada fase del proceso. *Spots* televisivos y videos educativos pueden visionarse en el siguiente enlace: <http://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=12>, consultada el 07 de febrero de 2012.

⁴⁷⁴ Tan sólo en el requerimiento de asistencias para la resolución de casos de las oficinas y demás representaciones defensoriales, por parte del Programa de Ética Pública y Prevención de la Corrupción, se registró un incremento a finales del año 2010 de 967% respecto al año 2009.

organización (pasacalles, teatros callejeros, etc.), según refiere el *Ombudsman* peruano. Se elaboraron materiales de difusión y juegos. Se proyectaron videos educativos. Los contenidos y mensajes fueron acertados y valorados positivamente por la población y las autoridades locales que participaron en estos eventos. Se trabajó estrechamente con las representaciones defensoriales en dichas regiones, con autoridades locales y con representantes de otras entidades involucradas en esta campaña y que formaron parte del proyecto y de las ferias.

La campaña y las ferias respondían a la estrategia de sensibilización de la ciudadanía respecto de la problemática de la corrupción y los efectos que produce sobre sus derechos. Y es que para la defensoría peruana quedaba claro que no podía trazarse ninguna línea de trabajo que buscara la participación ciudadana, con una sociedad que presentaba tan altos niveles de tolerancia frente a la corrupción⁴⁷⁵.

Las manifestaciones artísticas también han servido para el propósito educativo y de promoción de valores. Las *buenas prácticas* aquí registradas vienen de la experiencia de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica y de la Defensoría del Pueblo de Perú.

En el año 2008, la Defensoría de los Habitantes impulsó el proyecto denominado “Teatro Ibsen y la consolidación de los Derechos Humanos”, como una actuación binacional entre Costa Rica y Guatemala, y gracias a la cooperación financiera noruega y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. Para su ejecución, y a nivel de Costa Rica, se suscribieron convenios con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Cultura.

Surgió como una iniciativa destinada a capacitar a más de 35 mil estudiantes de secundaria en materia de derechos humanos; pero no como una propuesta académica tradicional, sino a partir del arte, concretamente, del teatro. Se buscaba, a través de la generación de las capacidades creativas que les permitieran vivenciar el discurso de los derechos a partir de sus propias experiencias y la de sus comunidades, el desarrollo de habilidades sociales para ejercitar una ciudadanía sensible y responsable a los valores estéticos, democráticos y solidarios.⁴⁷⁶

Junto a las obras teatrales, que explicitaron la cultura y la diversidad regional afro-descendiente e indígena de ambos países, se desarrollaron módulos de capacitación en materia de derechos humanos, una revista y una página web; se impartieron además talleres de teatro a estudiantes.

La experiencia de teatro en la defensoría peruana se ha dado con ocasión del trabajo con población infantil y adolescente; y en el marco de la estrategia institucional: “*Defensoría del Pueblo más cerca de la gente*”⁴⁷⁷. Se trata de la presenta-

⁴⁷⁵ Sexta Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú. PROÉTICA, Ipsos Apoyo, Opinión y Mercado, y la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP). Ver: <http://es.scribd.com/doc/46759836/Sexta-Encuesta-Nacional-sobre-Corrupcion-2010>, consultada el 07 de febrero de 2012.

⁴⁷⁶ El proyecto consistió en una puesta en escena de dos de las obras del dramaturgo noruego Henrik Ibsen: “Casa de Muñecas” y “Un Enemigo del Pueblo”.

⁴⁷⁷ Ver: <http://www.defensoria.gob.pe/difusion-promocion.php>, consultada el 07 de febrero de 2012.

ción breve de obras teatrales y títeres para niños, niñas y adolescentes con la intención de informarles acerca de sus derechos y también de sus deberes en la sociedad. Estas obras teatrales muestran escenas de la vida diaria en los colegios, en la casa o en instituciones públicas. Los guiones y la producción de estas obras son realizados por personal de la propia defensoría.⁴⁷⁸

Decíamos que esta actividad se desarrolla dentro del marco de una estrategia de la defensoría peruana; una estrategia, a la que bien merece dedicarle unas líneas adicionales.

“*Defensoría del Pueblo más cerca de la gente*” es una estrategia que concentra actividades orientadas a informar y capacitar a las poblaciones más desprotegidas que habitan en las zonas periféricas de los centros urbanos del país andino, acerca de sus derechos y la labor institucional de la defensoría peruana.

Se persigue que las personas que se benefician de ella desarrollen habilidades para el ejercicio, la vigilancia y la defensa de sus derechos. Para ello, se llevan a la práctica una serie de actividades que incluyen la realización de ferias informativas⁴⁷⁹, talleres⁴⁸⁰ y carpas defensoriales⁴⁸¹; siempre con el carácter lúdico que caracteriza el desarrollo de actividades de este tipo⁴⁸².

⁴⁷⁸ Para la organización y realización de las actividades de promoción se lleva a cabo una convocatoria personalizada; se coordina con los actores locales; se recoge información a modo de diagnóstico que permite atender a las necesidades de la población; se realiza la difusión a través de cuñas radiales en medios de comunicación local, volanteo, perifoneo y visitas casa por casa.

⁴⁷⁹ La feria informativa es un espacio de difusión lúdico y festivo a través del cual se comparten y transmiten contenidos educativos respecto a los derechos ciudadanos. Es una oportunidad de encuentro entre la población, la Defensoría del Pueblo y las distintas autoridades e instituciones públicas y privadas de la localidad. En estas ferias se reciben quejas, se absuelven consultas y petitorios de los ciudadanos. Se realizan en plazas públicas de las diferentes regiones del país. Se colocan *stands* dedicados cada uno de los derechos fundamentales en promoción y se practican juegos educativos.

⁴⁸⁰ Los talleres son espacios de capacitación en derechos ciudadanos que se realizan en zonas periféricas en las que habita población más desfavorecida socioeconómicamente. Tienen un componente informativo y educativo, que se evidencia a través de técnicas educativo-motivacionales para desarrollar capacidades y habilidades para la comprensión y protección de los derechos. Se combina una metodología participativa y lúdica con la identificación de situaciones de vulneración de derechos, orientando a la población acerca del rol de la Defensoría del Pueblo.

⁴⁸¹ Las carpas defensoriales buscan que la población se informe y reflexione sobre sus derechos y el rol que cumple la Defensoría del Pueblo. A través de juegos se capacita a la población acerca de las competencias de la institución y sobre la defensa de sus derechos. Para instalar estas carpas el personal defensorial se traslada a distritos lejanos de los centros urbanos y montan carpas en las que, durante un promedio de cuatro horas, explican a la población sobre el propósito de la actividad y reciben quejas del público. Los temas alrededor de los cuales se desarrollan estas jornadas, son: educación, salud, detenciones ilegales, violencia familiar, identidad y seguridad ciudadana.

⁴⁸² Similar experiencia presenta la Defensoría del Pueblo de Bolivia con su plan estratégico edu-comunicativo: “El Defensor del Pueblo está de tu lado: Política y Estrategias de Comunicación”, iniciado desde el año 2001. A través de él, se busca la promoción de derechos mediante el diálogo y la participación ciudadana. Para ello, se realizan actividades artísticas y culturales; jornadas públicas sobre derechos humanos, ferias, jornadas culturales, encuentros juveniles, etc. Cf: *Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia: XII Informe de Gestión*, 2009. Enlace: <http://www.defensoria.gob.bo/informe.php?CODIGO=28>, consultado el 07 de febrero de 2012.

Destacamos también como *buenas prácticas* en educación en derechos, la labor de difusión que realiza el *Observatorio de Justicia Constitucional* de la Defensoría del Pueblo de Colombia.

Este Observatorio está conformado por un grupo de investigación que analiza la jurisprudencia constitucional de la Corte Constitucional Colombiana y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de acuerdo con categorías correspondientes a sujetos de especial protección constitucional y derechos fundamentales vulnerados. Esta labor de promoción y divulgación de los derechos humanos, permite acercar al ciudadano de manera ágil y sencilla a la jurisprudencia de estas dos importantes jurisdicciones, dotándolo de mayores herramientas para la exigibilidad de sus derechos⁴⁸³.

La defensoría colombiana cuenta además con un aula virtual que contiene documentos y publicaciones de la institución sobre temas relacionados a los derechos humanos en general y al derecho internacional humanitario en particular⁴⁸⁴.

El uso de nuevas tecnologías para la comunicación e integración de redes sociales, no podía estar ausente en este recuento de *buenas prácticas* institucionales. También destaca la experiencia de la defensoría peruana.

Desde el año 2009, la defensoría andina inició una estrategia de comunicación denominada “Defensoría 2.0” que articula la participación de Adjuntías, Programas y Oficinas Defensoriales en los nuevos espacios de comunicación con el ciudadano, a través de la difusión de información relacionada con la labor defensorial (actividades, pronunciamientos, investigaciones, logros, absolución de consultas, etc.), mediante sus cuentas en Twitter, Facebook, Youtube, el Blog *Defiende tus derechos* y el boletín electrónico *Defensoría informa*⁴⁸⁵.

Esta experiencia pionera en la Administración pública peruana ha sido replicada en otras entidades del aparato público. Su efectividad se demuestra en el creciente número de seguidores de las cuentas institucionales, entre los que se encuentran periodistas, líderes de opinión, medios de comunicación e instituciones que replican la información que se provee⁴⁸⁶.

⁴⁸³ El Observatorio tiene una página web de consulta: http://www.defensoria.org.co/?_s=ojc&_es=0&_a=0, consultada el 07 de febrero de 2012. Cabe añadir que una experiencia similar puede ofrecer el reciente convenio que han firmado la Defensoría del Pueblo de Perú con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Lima, 12 de abril de 2010), cuyo objetivo es desarrollar acciones educativas para difundir el estudio y la cultura de los derechos humanos y promover investigaciones especializadas en la materia.

⁴⁸⁴ Ver: <http://aula.defensoria.org.co/login/index.php>, consultada el 07 de febrero de 2012.

⁴⁸⁵ Twitter: <http://twitter.com/ladep>, Youtube: <http://www.youtube.com/user/depevideos>; y, Blog: <http://puma.defensoria.gob.pe/blog/>, consultados todos el 07 de febrero de 2012.

⁴⁸⁶ Cabe señalar que otras defensorías también han incursionado en las redes sociales a través de cuentas en Facebook, Twitter y Youtube, ejemplos, los tenemos en las defensorías del pueblo de Ecuador, Panamá y en el *Raonador* de Andorra. La Defensoría del Pueblo de Colombia cuenta también con Twitter.

Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo de Perú cuenta, desde el año 2006, con un programa radial “*De la Mano con la Defensoría*”; que tuvo una temporada inicial en la televisora estatal Televisión Nacional del Perú hasta diciembre del 2008. Se transmite desde el mes de julio del 2010 a través de las ondas de Radio Nacional.⁴⁸⁷

Finalmente, también en Perú, destacamos como *buena práctica* de incentivo o premio a referentes éticos para la comunidad política, la entrega de la *Medalla Defensoría del Pueblo*. Instituida desde el año 2006, y de edición anual, ha servido para premiar a referentes nacionales e internacionales por su trayectoria de vida a favor de los derechos humanos y la gobernabilidad democrática. Entre los premiados se encuentran el Embajador Javier Pérez de Cuellar, ex Secretario General de las Naciones Unidas entre los años 1982 y 1991; el escritor y premio Nobel de Literatura, Mario Vargas Llosa; el ex Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica y Premio Nobel de la Paz, Jimmy Carter; entre otras personalidades de enorme trascendencia por su labor de toda una vida dedicada a los más necesitados del país.

c) **Articulación interinstitucional**

Entendemos por este tipo de prácticas a todas aquellas acciones, estrategias o políticas diseñadas y ejecutadas con el propósito de fortalecer una adecuada articulación interinstitucional y potenciar con ella la acción pública para el mejor cumplimiento de las funciones asignadas y la protección de los derechos humanos dentro y fuera de las fronteras nacionales.

En mayor o menor grado, todas las defensorías del pueblo reportan acciones coordinadas y sinérgicas con otras entidades de la Administración pública nacional (en cualquiera de sus niveles) –o con sus pares en el exterior– en procura de alcanzar la eficacia en sus actuaciones en la supervisión del poder estatal y en la salvaguarda de los derechos ciudadanos. Algunas de ellas las hemos anotado ya al referirnos a las *buenas prácticas* en materia de educación en derechos humanos, o relativas a la organización institucional para hacer frente a situaciones de riesgo real o potencial a derechos por situaciones de catástrofe natural, conflictividad social o violencia política subversiva.

Sin embargo, las *buenas prácticas* relatadas no agotan la acción institucional en lo que compete a la eficiente interacción pública. En lo que sigue, nos ocuparemos de dar cuenta de otras prácticas implementadas de gravitante importancia.

La articulación interinstitucional promovida, auspiciada o de la que forma parte el *Ombudsman* iberoamericano, se puede vislumbrar en cuatro circunstancias: (i) en aquélla que exige la coordinación o enlace con la sociedad civil,

⁴⁸⁷ Ver: <http://www.radionacional.com.pe/manodefensoria.html>, consultada el 07 de febrero de 2012.

entidades públicas o ciudadanía en general, para la adecuada prestación de servicios públicos, el reconocimiento o efectivización de derechos y la observancia de la legalidad en el país; (ii) en aquella que exige la mutua colaboración institucional para la optimización de tareas comunes o la capacitación de personal estrechamente vinculado a las tareas de defensa del orden interno, promoción de la ética pública en la Administración o garantía jurisdiccional de derechos personales; (iii) en aquella circunstancia que permite una incidencia y colaboración en el ámbito del quehacer legislativo y otros similares delegados en el poder ejecutivo; así como aquella que permite recabar una opinión institucional como consecuencia de la ocurrencia de hechos coyunturales de trascendencia nacional o de obligaciones estatales derivadas de tratados internacionales vinculados a la temática de los derechos humanos; y, (iv) aquella circunstancia que exige una protección de los derechos humanos de las personas fuera del ámbito territorial de las defensorías del pueblo.

Sobre la primera cuestión (i), podemos destacar por ejemplo el caso de la Defensoría del Pueblo de Venezuela; que, tras los hechos de violencia registrados en la ciudad de Caracas en el incidente de febrero de 1989 conocido como “El Caracazo”, se ofreció como entidad de enlace entre los deudos y las entidades gubernamentales para iniciar un proceso de comprobación de filiación, con efectos procesales, para así allanar el camino para el otorgamiento de las indemnizaciones correspondientes.⁴⁸⁸ Cabe añadir que la defensoría venezolana participa en una *Red de Cooperación* –por ella instituida– que le permite realizar un conjunto de actividades de promoción y educación en derechos.⁴⁸⁹

Un ejemplo similar puede encontrarse en la defensoría peruana que desde el inicio de sus funciones se ocupó de registrar y elaborar listados de víctimas de la violencia política –entre quienes se encuentran inminentes beneficiarios de las reparaciones individuales que el Estado peruano deberá conceder de acuerdo a compromisos jurisdiccionales y políticos asumidos⁴⁹⁰– y de confeccionar expedientes-propuesta, en el marco de su participación en la Comisión *Ad-hoc*

⁴⁸⁸ Cabe señalar que la defensoría venezolana elaboró un informe especial sobre el caso [“A los 18 años de El Caracazo: Sed de Justicia” (2007)] que fue determinante para reimpulsar las investigaciones en el ámbito de la administración de justicia. Estos graves incidentes y las violaciones a los derechos humanos perpetrados en él, también merecieron un pronunciamiento por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de su sentencia *Caso del Caracazo vs. Venezuela* del 11 de noviembre de 1999. El Estado venezolano se allanó en el proceso interamericano y asumió las responsabilidades por los hechos acreditados en dicha sede.

⁴⁸⁹ Esta Red se conformó tras el censo general de instituciones públicas, comunidades y asociaciones, realizado el 2001, que tuvo por propósito instrumentalizar redes de cooperación con miras al cumplimiento de objetivos institucionales. Permitieron, a la postre, la celebración de convenios y acuerdos de cooperación con diferentes organizaciones públicas y privadas en las áreas de promoción, defensa y vigilancia de los derechos humanos y garantías constitucionales.

⁴⁹⁰ Ley N° 28413, publicada el 11 de diciembre de 2004, por medio de la cual se crea el Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada a cargo de la Defensoría del Pueblo de Perú. En virtud de esta norma, el *Ombudsman* peruano expedía una constancia de ausencia por desaparición forzada.

de Indultos, para tramitar esta gracia presidencial a favor de personas que injustamente purgaban condena por la imputación de delitos de terrorismo; y como consecuencia de cuestionables procesos penales seguidos ante la justicia militar, que no cumplían los mínimos requisitos del debido proceso.⁴⁹¹

Las defensorías del pueblo, en salvaguarda del derecho al sufragio activo y pasivo de los ciudadanos, también han estado presentes en procesos electorales llevados a cabo en diversos países de la región. Siempre articulando esfuerzos con los diversos organismos electorales y observadores nacionales e internacionales, los *Ombudsmen* se han constituido en agentes vigilantes del normal desarrollo de comicios a fin de acreditar elecciones en condiciones igualitarias y justas para los competidores. Reportan una supervisión articulada a este respecto las defensorías del pueblo de Venezuela y Perú, y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador.

También ha sido motivo de preocupación y de una acción institucional articulada con otras entidades públicas, los derechos de colectivos como los migrantes; la niñez y adolescencia; los trabajadores; pueblos indígenas u originarios; personas con discapacidad; entre otros. Muestras de ello tenemos en las experiencias de la Defensoría del Pueblo de Paraguay, y su estrecho trabajo a favor de los derechos de los migrantes paraguayos con la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores de su país; lo propio, con la Secretaría de la Mujer y la Unidad de Derechos Humanos del Ministerio Público paraguayo. También podemos citar la interacción que se da entre la defensoría peruana y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de su país⁴⁹² a favor de los derechos de los trabajadores, y para emprender acciones conjuntas para promover la igualdad y la no discriminación de las mujeres en el ámbito laboral; así como la resolución de conflictos sociales de índole laboral. Al igual que sus alianzas forjadas para la defensa de los derechos de la niñez y adolescencia con las alcaldías de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao⁴⁹³; y, con el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil, con el que se busca la implementación de acciones conjuntas a favor del derecho a la identidad de miles de peruanos y peruanas en el marco de un Proyecto común⁴⁹⁴. Lo

⁴⁹¹ Ley N° 26655, publicada el 17 de agosto de 1996, por medio de la cual se crea la Comisión encargada de proponer al Presidente de la República la concesión de indultos a personas condenadas por el delito de traición a la patria. El Defensor del Pueblo integraba y presidía dicha Comisión.

⁴⁹² Celebrado el 24 de junio de 2010. Ver Nota de Prensa en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/prensa/notas/2010/NP-153-10.pdf>, consultada el 07 de febrero de 2012.

⁴⁹³ Celebrado el 14 de junio de 2011. Tiene por propósito generar un compromiso a favor de la niñez y la adolescencia para promover la realización de acciones comunes a favor de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Ver Nota de Prensa en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/prensa/notas/2011/NP-184-2011.pdf>, consultada el 07 de febrero de 2012.

⁴⁹⁴ Celebrado el 10 de agosto de 2011. Tiene por objeto establecer las facultades, responsabilidades y acciones necesarias para la implementación y ejecución técnica, administrativa y financiera del Proyecto de “Inclusión Social: Identidad y Ciudadanía (AAP-2007)”. Ver Nota de Prensa en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/prensa/notas/2011/NP-228-11.pdf>, consultada el 07 de febrero de 2012.

mismo podemos decir de la experiencia del *Ombudsman* guatemalteco y su labor articulada con cinco municipalidades a favor de la accesibilidad en el transporte de las personas con discapacidad⁴⁹⁵.

Asimismo, la articulación interinstitucional ha tenido un escenario propicio para desarrollarse en situaciones de conflicto donde los actores en disputa desacatan abiertamente los principios de autoridad y de legalidad que garantiza e impone el poder público. Más allá de las experiencias de adecuación institucional relatadas antes como *buenas prácticas* para hacer frente a situaciones endémicas de conflictividad social, como la violencia política subversiva o la tensión medio ambiente-industria extractiva, las experiencias defensoriales en la mediación y articulación del poder público para salidas negociadas en conflictos es prolífica.

Tenemos como ejemplos la experiencia de la defensoría venezolana con su mediación y articulación en *desalojos forzosos*; en ella, además de propiciar el diálogo entre redes de inquilinos, jueces ejecutores y propietarios, a través de la instalación de *mesas* para este efecto, coordina con las fuerzas del orden a fin buscar salidas pacíficas al conflicto y evitar situaciones de abuso de la fuerza pública.

Pero no todas las mesas de diálogo tienen un carácter preventivo en conflictos o pacificador de ellos, otras tienen por objeto articular propuestas para la optimización de servicios públicos o la atención a poblaciones o grupos de especial prioridad para las defensorías. Ejemplos, la defensoría venezolana y sus mesas de diálogo para optimizar los servicios públicos de transporte y seguridad vial⁴⁹⁶; con idéntico propósito, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador⁴⁹⁷; las

⁴⁹⁵ La Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala reporta en su Informe Anual Circunstanciado [Tomo I Situación de los Derechos Humanos en Guatemala. PDH, Guatemala, 2011, pp. 109 y 110], una exitosa experiencia de articulación interinstitucional con las municipalidades del departamento de Guatemala: la capitalina, Mixco, Santa Catarina Pinula, Villanueva y Chiantula. En efecto, a partir de un estudio comparativo que realizó el *Ombudsman* guatemalteco sobre las mejores prácticas de transporte accesible para personas con discapacidad en ciudades latinoamericanas y de los Estados Unidos de Norteamérica, se emitieron una serie de recomendaciones a las autoridades ediles de los municipalidades antes anotadas a favor de este colectivo, lo que me determinó compromisos para la aprobación de normativas sobre eliminación de barreras arquitectónicas en edificaciones bajo su jurisdicción y para la colaboración en planes de ordenamiento territorial.

⁴⁹⁶ Entre el 2004 y 2005, la defensoría llanera instituyó cinco mesas de diálogo en las que participaron representantes del Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, la Guardia Nacional Bolivariana, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Cuerpo Técnico de Vigilancia de Tránsito y Transporte Terrestre y el Ministerio de Comunicación e Información. El objetivo de ellas fue articular acciones orientadas a optimizar las condiciones de seguridad y calidad del transporte público colectivo de pasajeros, así como a promover una campaña de prevención dirigida a conductores y usuarios. La síntesis del trabajo realizado en transporte y el resultado de los acuerdos alcanzados en estas mesas puede consultarse en el informe especial *El transporte urbano en Caracas: Una revisión desde la perspectiva de derechos humanos* (2010). Una referencia completa al mismo puede consultarse en: http://www.defensoria.gob.ve/dmdocuments/Informe%20Anual%20DdP_2010.pdf, consultado el 08 de febrero de 2012.

⁴⁹⁷ A través de su Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su Escuela de Derechos Humanos, el *Ombudsman* de El Salvador reporta intensa actividad institucional para promover la prestación eficaz del servicio público de transporte; destacan en ellas, la instalación de mesas de diálogo interinstitucionales.

mesas para atender la problemática del campesinado⁴⁹⁸; para supervisar entidades prestadoras de servicios educativos⁴⁹⁹; para incluir a personas con algún tipo de discapacidad en el goce de determinados servicios públicos⁵⁰⁰. También son frecuentes los espacios de coordinación interinstitucional para atender la problemática de detenidos, reclusos o familiares de desaparecidos, como lo reporta el Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras⁵⁰¹.

En cuanto a la segunda circunstancia (ii), podemos destacar la labor que desempeña la Defensoría del Pueblo de Venezuela a través de su participación en el proceso de reforma y reestructuración de los cuerpos policiales de su país⁵⁰². El

⁴⁹⁸ La Defensoría del Pueblo de Venezuela ha desarrollado en estos años un conjunto de actuaciones con miras a la protección y defensa de los derechos humanos del campesinado de su país; ello, en un escenario en el que se registran con frecuencia hechos de violencia exacerbada y de acciones de reivindicación por el acceso a la tierra. En el año 2006, la institución presentó su *Informe Defensorial: Violencia en el Campo*. En él, se daba cuenta de los diversos casos de homicidios, lesiones y amenazas sufridas por campesinos y líderes agrarios que habían ocurrido en los últimos años en diversas regiones del país, y en marco de la implementación de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. En el año 2010, la institución articuló esfuerzos interinstitucionales para establecer una agenda común de trabajo entre todas las entidades públicas competentes: Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras, el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia, el Ministerio del Poder Popular para la Defensa, el Comando Estratégico Operacional, el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, el Ministerio Público, la Defensa Pública, el Tribunal Supremo de Justicia, la Oficina Nacional Antidrogas y los cuerpos policiales. Del desarrollo de esta agenda, es muestra la I Jornada de Fortalecimiento Interinstitucional que se llevó a cabo entre los días 16 al 18 de noviembre de 2010, en los Valles del Tuy, estado de Miranda. Su propósito, la promoción de espacios educativos para que las comunidades campesinas, junto a las instituciones del Estado venezolano, conociesen y fortaleciesen los diferentes instrumentos y mecanismos jurídicos que garantizan la protección de los derechos humanos de esta población.

⁴⁹⁹ En 2010, la Defensoría del Pueblo de Venezuela propició la conformación de diferentes mesas de trabajo y diálogo con el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, a fin de elaborar una agenda común de trabajo a favor de la población escolar infantil. Una de las acciones más destacadas, producto de estos acuerdos, fue la realización de inspecciones conjuntas a colegios privados a fin de verificar el cumplimiento en el porcentaje máximo autorizado para el incremento de matrículas y mensualidades escolares, según lo preceptuado por normativa respectiva del Ministerio del Poder Popular para la Educación y el Ministerio del Poder Popular para el Comercio de Venezuela.

⁵⁰⁰ En 2006, la defensoría venezolana participó en una consulta pública, organizada por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), que tuvo por propósito la elaboración de Normas Técnicas para la Integración de las Personas con Discapacidad Auditiva para la Recepción de los Mensajes Difundidos a través de los Servicios de Televisión.

⁵⁰¹ El *Ombudsman* hondureño reporta una coordinación intensa para atender la problemática de este colectivo y realizar acciones de auditoría social con miembros del Comité de Familiares de Detenidos y Desaparecidos en Honduras.

⁵⁰² La Defensoría del Pueblo de Venezuela participó e integró la Comisión Nacional para la Reforma de la Policía Nacional, mediante Resolución N° 124 del 10 de abril de 2006. Una síntesis de su labor y de los resultados de la misma, puede encontrarse en su Informe Especial "*Policía Nacional Bolivariana: Balance de su Primer Año de Gestión*." 2011. Ver: http://www.defensoria.gob.ve/pdf/Informe_Policia_Nacional_Bolivariana.pdf, consultada el 08 de febrero de 2012.

Ombudsman venezolano participó aportando indicadores sobre denuncias ciudadanas contra los cuerpos de seguridad del Estado y proporcionando información acerca del diagnóstico situacional de la actuación policial a nivel regional y nacional. Cabe precisar que este proceso culminó con la dación de un nuevo marco regulatorio para este importante estamento público.⁵⁰³ También con fuerzas del orden, pero en este caso de las Fuerzas Armadas, la Defensoría del Pueblo de Perú destaca por las acciones realizadas en el marco del Convenio de Cooperación celebrado con el Ministerio de Defensa de su país⁵⁰⁴, para el desarrollo de un programa de capacitaciones sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario dirigido a personal castrense.

La defensoría peruana también reporta *buenas prácticas* de articulación con entidades que ejercen la labor jurisdiccional en su país o el control sobre los recursos públicos gestionados por las demás entidades del Estado. La mutua colaboración plasmada en convenios interinstitucionales, ha significado, en el primer caso, el flujo de información respecto a las quejas tramitadas por la defensoría peruana contra magistrados y magistradas que participan en los procesos individuales de evaluación integral y ratificación, a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura. Asimismo, y en lo que compete a la relación con el Poder Judicial, estos convenios han permitido la capacitación de personal jurisdiccional en relación a temáticas de *expertis* defensorial, como derecho provisional, derechos de las personas con discapacidad, libertad personal y detenciones arbitrarias; así como la importancia del *amicus curiae* como mecanismo de intervención defensorial para la defensa de derechos.

En cuanto al segundo caso, la defensoría peruana ha celebrado un convenio de cooperación con la Contraloría General de la República de su país⁵⁰⁵, cuyo propósito es establecer mecanismos de mutua cooperación para el fortalecimiento de las capacidades internas de ambas entidades en la promoción de la

⁵⁰³ Entre los años 2008 y 2009 se publican importantes normas sobre las fuerzas del orden. Se publica la Ley Orgánica de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional; la Ley del Estatuto de la Función Policial, que sistematizó y unificó un conjunto de normas comunes para la carrera policial; y, el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Policía Nacional. Con arreglo a la primera Ley, la defensoría venezolana participa en el Consejo General de Policía, que es una instancia interinstitucional de participación y asesoría para coadyuvar a la definición, planificación y coordinación de las políticas públicas en materia del Servicio de Policía, así como del desempeño profesional del policia. El Consejo tiene la atribución de proponer las políticas y los planes nacionales en materia policial, la adopción de instrumentos (estándares, reglamentos, manuales, programas, etc.), así como recomendar al Órgano Rector la aplicación de los programas de asistencia técnica y la adopción de los correctivos correspondientes.

⁵⁰⁴ Celebrado el 21 de abril de 2008. Ver Nota de Prensa en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/prensa/notas/2008/046-08.pdf>, consultada el 08 de febrero de 2012.

⁵⁰⁵ Alianza estratégica entre la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República. Firmada el 18 de noviembre del 2010. Ver Nota de Prensa en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/prensa/notas/2010/NP-310-10.pdf>, consultada el 08 de febrero de 2012.

ética pública en el Estado peruano y la socialización de información relativa a quejas de ciudadanos contra funcionarios por la comisión de inconductas funcionales que afecten o involucren el patrimonio y los recursos públicos. También para la capacitación ciudadana en tareas de vigilancia para la transparencia y promoción de la ética pública en la Administración pública, destaca la coordinación interinstitucional que propicia el Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras para el mejor desempeño de los Comisionados de Transparencia municipales.⁵⁰⁶

Asimismo, las defensorías del pueblo también reportan una fluida relación con sus respectivos parlamentos nacionales (iii). Es práctica recurrente la elaboración de informes institucionales emitiendo opinión sobre diversas iniciativas legislativas que involucran directa o indirecta la labor institucional y casi siempre relacionadas al goce o ejercicio de los derechos ciudadanos.

Igualmente recurrente es la participación en comisiones parlamentarias o en plenarios o mesas de trabajo auspiciadas por este poder público, o por organizaciones de la sociedad civil, para discutir en torno a proposiciones o iniciativas legislativas. Reporta ello la defensoría paraguaya, que, cuenta además con un *Departamento de Asuntos Parlamentarios*.

Resulta ilustrativa la experiencia de la Defensoría del Pueblo de Perú a este respecto. Como muchas de sus pares, participa en un número considerable de comisiones intergubernamentales y emite otras tantas opiniones institucionales. No obstante, la institución defensorial peruana ha advertido que una participación activa y permanente en estos espacios interestatales puede dificultar el ejercicio de su función supervisora sobre la Administración pública; puesto que, al asumir competencias compartidas con los “hacedores” de políticas públicas, puede ello comprometer la objetividad que se espera de un colaborador crítico y autónomo de la Administración, como lo es el *Ombudsman*, que forma parte de ella, pero no de la manera en la que ésta se relaciona con el administrado a partir del ejercicio de su poder público.

Por ello, a través de la Resolución Defensorial N° 007-2004-DP, la defensoría peruana recomendó a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, que, “(...) *al momento de crear Comisiones Especiales o Grupos de Trabajo en los cuales se desee incorporar a la Defensoría del Pueblo, se evalúe con detenimiento que ello resulte compatible con la función constitucionalmente asignada de supervisar el cumplimiento de funciones de la administración estatal, la naturaleza persuasiva de su actuación y el*

⁵⁰⁶ El *Ombudsman* hondureño reporta acciones de coordinación con un conjunto de organizaciones no gubernamentales, integrado por CARE, PROSADE, Cruz Roja, Aldeas S.O.S., Plan Internacional, Visión Mundial y Ayuda en Acción, para capacitar a la ciudadanía en general, y a los comisionados municipales de transparencia en particular –elegidos entre la población–, sobre las temáticas propias a las tareas de auditoría social y promoción de la ética pública que desempeñarán por motivo de su cargo, y conforme a lo dispuesto por la Ley de Municipalidades de dicho país centroamericano.

*carácter no vinculante de sus decisiones, a fin de evitar situaciones que distorsionen las competencias de la Defensoría del Pueblo.*⁵⁰⁷

También encontramos ejemplos de participación en comisiones interinstitucionales por la ocurrencia de hechos de trascendencia general o problemáticas nacionales que requieren una visión y acción coordinada y concertada. Ejemplos los reporta la defensoría venezolana con su participación en la Comisión de la Verdad para esclarecer los hechos acaecidos tras el Golpe de Estado de abril de 2002⁵⁰⁸, así como con su participación en la comisión encargada de elaborar una propuesta de reforma constitucional⁵⁰⁹; la defensoría peruana, con su participación, en calidad de observadora, de la Comisión de la Verdad y Reconciliación instaurada para esclarecer los hechos que provocaron la muerte y desaparición de miles de peruanos y peruanas durante el conflicto armado en dicho país, durante los años de 1980 y 2000; así como su reciente participación en la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.⁵¹⁰

Por último, debido a la naturaleza y competencia de la institución, el *Ombudsman* se ha convertido en una institución de consulta obligada para toda materia de política pública gubernamental que involucre temáticas relacionadas a los derechos humanos o a problemáticas que afecten su goce y ejercicio, especialmente, de grupos poblacionales en especial indefensión. Reportan participación en estos espacios interinstitucionales, la Defensoría del Pueblo de Venezuela⁵¹¹ y la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica⁵¹².

⁵⁰⁷ Del mismo modo, en dicha Resolución Defensorial, publicada el 29 de marzo de 2004 en la separata de Normas Legales del diario oficial El Peruano, se emitieron sendas recomendaciones a raíz de diversas iniciativas legislativas que propugnaban la creación de defensorías para temas específicos, autónomas a la Defensoría del Pueblo de Perú, y la creación de adjuntías o programas especiales al interior de la defensoría peruana.

⁵⁰⁸ La Defensoría del Pueblo de Venezuela formó parte de la Comisión de Observadores de la Comisión de la Verdad, que estuvo encargada de investigar los sucesos que derivaron en la ruptura constitucional de abril de 2002.

⁵⁰⁹ En el año 2007, el Defensor del Pueblo venezolano formó parte de la comisión presidencial para el desarrollo de una propuesta de reforma constitucional, conformada por varias personalidades y autoridades de la vida pública del país.

⁵¹⁰ Creada mediante Decreto Supremo 016-2010-PCM. Tiene como objeto coadyuvar en la articulación, coordinación y planificación, a mediano y largo plazo, de las acciones a cargo de las entidades públicas y privadas dirigidas a prevenir y combatir la corrupción en el país; así como, realizar la supervisión y seguimiento del cumplimiento del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción. Está integrada por los presidentes del Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Consejo Nacional de la Magistratura, y Consejo de Ministros; también, por la Fiscal de la Nación, la Alcaldesa de Lima Metropolitana, el Ministro de Justicia, así como el Coordinador de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, el Presidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), la Directora Ejecutiva del Consejo Nacional para la Ética Pública (PROÉTICA) y el Secretario Técnico del Foro del Acuerdo Nacional. La Defensoría del Pueblo actúa en calidad de observadora.

⁵¹¹ La defensoría venezolana, por ejemplo, participa en la Comisión Nacional de Refugiados, conforme lo dispone la Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas de 2001. También lo hace en la Comisión Presidencial para la Prevención y Eliminación de la Discriminación Racial y Otras Distinciones en el Sistema Educativo Venezolano; la Comisión Interinstitucional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y Asistir Integralmente a las Víctimas; entre otras.

La cuarta y última circunstancia, es aquélla que exige una eficaz articulación interinstitucional para una adecuada protección de los derechos humanos fuera del ámbito de actuación territorial de las defensorías del pueblo.

Entre las *buenas prácticas* registradas tenemos la celebración de convenios de colaboración entre los *Ombudsmen* de la región. Desde los celebrados entre defensorías provinciales y locales de Argentina, siguiendo la lógica federada de su distribución territorial, hasta los celebrados entre defensorías nacionales de países fronterizos o que comparten afinidad temática por la defensa de los derechos de grupos poblacionales bajo su protección.

De este segundo grupo tenemos como ejemplos el convenio celebrado entre la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica y la Defensoría del Pueblo de Panamá, para la atención de población indígena *ngäbe*, de origen panameño, que migra a Costa Rica buscando trabajo. Estos acuerdos han permitido el desarrollo de actividades de capacitación a funcionarios de ambas instituciones sobre las características socioculturales de esta población; campañas de atención médica en ambos países; y, en general, todo tipo de actividades de orden humanitario⁵¹³.

Destacan también los acuerdos de cooperación técnica entre las defensorías de Perú y Colombia para potenciar las capacidades institucionales en la supervisión de políticas públicas en educación y salud, desde la perspectiva de los derechos humanos. Estos acuerdos han permitido el intercambio de metodologías y estrategias; así como la presentación de expertos temáticos para capacitar al personal de ambas entidades⁵¹⁴.

Asimismo, los convenios interinstitucionales celebrados entre los *Ombudsmen* de Perú y Ecuador⁵¹⁵, Perú y México⁵¹⁶, Perú y Panamá⁵¹⁷, México y Hondu-

⁵¹² La Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, participa activamente en multitud de plataformas interinstitucionales y de la sociedad civil que tienen por finalidad analizar, discutir y emitir recomendaciones al Gobierno en relación a la política pública implementada sobre diferentes grupos poblacionales y temáticas particulares: migrantes, trata de personas, personas con discapacidad, acceso a la justicia, pueblos indígenas, mujer y género, niñez, patrimonio histórico, medicamentos falsificados, entre otros. Puede encontrarse una relación pormenorizada en el Informe Anual de Labores del periodo 2010-2011.

⁵¹³ Ver: *Defensoría de los Habitantes de Costa Rica: Informe anual de labores (2009-2010). Gestión y Políticas Públicas: hacia un Estado Solidario*. Costa Rica, 2010, p. 202; disponible en su página *web*, consultada el 31 de diciembre de 2011.

⁵¹⁴ Cabe señalar que los *Ombudsmen* de la región continuamente han auspiciado, promovido y participado en diversos eventos macro-regionales con el fin de socializar este tipo de experiencias institucionales para la mejor defensa de los derechos de sus nacionales. Por citar algunos ejemplos, en el ámbito de la defensa del derecho a la educación, podemos señalar el *Taller de Seguimiento al Plan de Acción para la Promoción y Protección del Derecho Humano a la Educación*, realizado el 17 de mayo de 2007, en la ciudad de Managua, Nicaragua, convocado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México.

⁵¹⁵ Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional para la protección y promoción de los derechos humanos de las personas en movilidad en Perú y Ecuador. Celebrado el 24 de febrero del 2010.

⁵¹⁶ Convenio Marco de Colaboración Interinstitucional para la protección y promoción de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias en México y Perú. Celebrado en Lima el 9 de junio del 2010.

ras⁵¹⁸, para atender a la población migrante de dichos países. Con el mismo propósito, ampliado a refugiados, coordinan la atención de casos transfronterizos los *Ombudsmen* de Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica.

Por último, destacan las redes inter-defensoriales de amplio alcance, como por ejemplo la que forman los *Ombudsmen* de El Salvador, México, Ecuador y Argentina, a través del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

d) Imagen pública, difusión de logros y relaciones internacionales

Entendemos por este tipo de prácticas a todas aquellas acciones, estrategias o políticas diseñadas y ejecutadas con el propósito de fortalecer la imagen pública de las defensorías del pueblo en su relación con los ciudadanos y a través de la difusión de sus logros institucionales. De igual modo, incluimos aquí a las prácticas destinadas a fortalecer sus relaciones internacionales con entidades afines a su tarea de defensa de los derechos humanos.

Resulta vital para la eficacia de la *magistratura de la persuasión* contar con el respaldo de la opinión pública. La legitimidad de la actuación de los *Ombudsmen* se basa ciertamente en el sustento jurídico y ético de las causas que defienden, pero la eficacia en el ejercicio de dicha magistratura, es decir, la consecución de los objetivos que persigue la institución con las recomendaciones que emite, puede potenciarse si la institución cuenta con el favor de la opinión pública general; y eso sólo puede lograrse si existe, primero, una adecuada política para difundir los logros institucionales que la actuación defensorial ha conseguido, y, segundo, si dicha actuación está respaldada por organismos afines a la causa de los derechos humanos que defiende.

En este sentido destacamos como *buenas prácticas*, además de los acostumbrados informes anuales de gestión que se presentan ante los respectivos parlamentos nacionales, la difusión del trabajo institucional a través de notas o comunicados de prensa, páginas *web* institucionales⁵¹⁹, conferencias de prensa, programas o espacios en radio y/o televisión, redes sociales (como Facebook o Twitter), publicaciones periódicas, artículos de opinión institucionales, campañas de difusión masivas, entrevistas pactadas con medios de comunicación escrita o televisoras, encuentros con líderes de opinión, entre otras.

⁵¹⁷ Convenio Marco de Colaboración Interinstitucional para la protección y promoción de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias en Panamá y Perú. Celebrado el 19 de agosto del 2010.

⁵¹⁸ Celebrado en México D.F., el 6 de marzo de 2008.

⁵¹⁹ Además de la difusión a través de las páginas *web* de cada institución, el portal de la Federación Iberoamericana del Ombudsman ofrece un *link* de noticias de interés sobre la labor que reportan los defensores iberoamericanos: <http://www.portalfio.org/inicio/noticias.html>, consultado el 08 de febrero de 2012.

Destacan entre las publicaciones la *Gaceta* de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (periodicidad mensual)⁵²⁰; *Lápiz del Pueblo* de la defensoría venezolana (periodicidad semestral); *Su Defensor y Población Civil* de la Defensoría del Pueblo de Colombia (periódico)⁵²¹; *El Defensor al Día*, publicación mensual del Defensor del Pueblo de España⁵²²; entre otras. Entre los programas de radio, *La Voz de la Defensoría*, de la Defensoría del Pueblo de Venezuela⁵²³; *La gente y su Defensor*, de la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina⁵²⁴; la ya citada, *De la mano con la Defensoría*, de la Defensoría del Pueblo de Perú⁵²⁵ y *Por la Población Civil* de la defensoría colombiana⁵²⁶. En televisión, el programa *Por la Población Civil* de la defensoría colombiana o los enlaces en vivo de la defensoría ecuatoriana⁵²⁷.

Entre las *buenas prácticas* para la difusión a través de las redes sociales destaca la antes referida estrategia *Defensoría 2.0* de la defensoría peruana. A partir de la cual se creó un *blog* institucional y se abrieron cuentas en Facebook, Twitter y Youtube; como también ha ocurrido –lo señalamos *supra*– en otros *Ombudsmen* como el ecuatoriano, colombiano, panameño o andorrano.

Cabe señalar que para la realización de estas tareas de difusión e imagen institucional, las defensorías del pueblo cuentan en su mayoría con departamentos u oficinas enteramente dedicadas a las mismas. Podemos citar la *Coordinación General de Comunicación y Proyectos* de la Comisión de Derechos Humanos de México; la *Oficina de Prensa e Imagen Institucional* de la Defensoría del Pueblo de Perú; la *Dirección de Relaciones Públicas e Imagen Institucional* de la Defensoría del Pueblo de Panamá; el *Departamento de Prensa* de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica; y, el *Departamento de Comunicaciones* de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador.

Estos departamentos u oficinas desarrollan la estrategia comunicacional de las defensorías; asesoran a la alta dirección de éstas en materia periodística y en posicionamiento de noticias institucionales en medios de información. Asimismo, muchos de ellos monitorean los medios noticiosos a fin de identificar situaciones vulneratorias para los derechos de la población o hacer seguimiento a la repercusión pública de las actuaciones del *Ombudsman*⁵²⁸, lo que les per-

⁵²⁰ Ver: <http://www.cndh.org.mx/node/52>, consultada el 08 de febrero de 2012.

⁵²¹ Ver: <http://www.defensoria.org.co/sudefensor/>; y, http://www.defensoria.org.co/red/?_item=090503&_secc=09&ts=2&hs=0905, consultadas el 08 de febrero de 2012.

⁵²² Ver: <http://www.defensordelpueblo.es/es/Prensa/dia/index.html>, consultada el 31 de enero de 2012.

⁵²³ Ver: <http://www.rnv.gob.ve/noticias/index.php?act=ST&f=71&t=158843>, consultada el 08 de febrero de 2012.

⁵²⁴ Ver: <http://www.dpn.gob.ar/main.php?cnt=42>, consultada el 27 de enero de 2012.

⁵²⁵ Ver: <http://www.defensoria.gob.pe/defensoria-radio.php>, consultada el 31 de diciembre de 2011.

⁵²⁶ Ver: http://www.defensoria.org.co/red/?_item=0308&_secc=03&ts=1, consultada el 08 de febrero de 2012.

⁵²⁷ Ver: http://www.dpe.gob.ec/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=280&Itemid=88, consultada el 31 de enero de 2012.

⁵²⁸ Un ejemplo lo constituye la base de datos de la *Sala de Imprensa* del Proveedor de Justicia de Portugal. Ver: <http://www.provedor-jus.pt/Imprensa/recortesImprensa.php>, consultada el 31 de enero de 2012.

mite asesorar periódicamente a los órganos de dirección sobre el tratamiento público de casos de interés local y nacional vinculados al ámbito de su actuación.

Finalmente, en cuanto a *buenas prácticas* para fortalecer las relaciones internacionales, y con ello la incidencia de las instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos, podemos referirnos a la membresía y participación en espacios o plataformas de actuación macro-regionales.

Es el caso de la propia *Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO)*⁵²⁹, cuya acción conjunta ha sido decisiva para generar la presión política necesaria para resolver satisfactoriamente situaciones de riesgo o vulneración de los derechos humanos de la persona o la comunidad que se han presentado en los países de los miembros activos de esta organización. Lo mismo podemos decir de otros bloques regionales como el *Consejo Centro Americano de Procuradores y Defensores de Derechos Humanos (CCPDH)*, cuya secretaría técnica ejerce el *Instituto Interamericano de Derechos Humanos*⁵³⁰, o la *Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano*⁵³¹.

De igual modo, estas asociaciones o alianzas estrategias se han promovido para potenciar la labor defensorial en materias vinculadas a ejes temáticos clave para la supervisión de la Administración pública, como es el caso de la *Red de Intercambio de Órganos Rectores de Transparencia en América Latina*⁵³²; o para potenciar la incidencia institucional a favor de los derechos de determinados colectivos, como es el caso de los niños, niñas y adolescentes o los migrantes, a través de los convenios marco que algunas defensorías celebran con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en el primer caso⁵³³; y, con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en el segundo⁵³⁴.

⁵²⁹ Ver: <http://www.portalpio.org>, consultado el 08 de febrero de 2012.

⁵³⁰ Ver: <http://www.iidh.ed.cr/>, consultado el 08 de febrero de 2012.

⁵³¹ Ver: <http://www.rindhca.org.ve/>, consultado el 08 de febrero de 2012.

⁵³² Reporta su membresía la Defensoría del Pueblo de Perú. Esta red tiene como principal propósito promover el diálogo y la cooperación entre instituciones encargadas de la protección de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, prestando especial atención al desarrollo de conocimientos y metodologías en materia de archivos, actividades de difusión, promoción y capacitación, indicadores de impacto y jurisprudencia.

⁵³³ Reportan ello las defensorías del pueblo de Venezuela (operando desde el año 2002) y Perú (celebrado el 11 de mayo de 2010). Estos convenios tienen por objeto desarrollar acciones conjuntas para promover los derechos de la infancia y la vigilancia social de las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia.

⁵³⁴ Reporta ello la defensoría peruana. Se trata de un Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional celebrado entre la Oficina Regional de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para los países de la Comunidad Andina y la Defensoría del Pueblo del Perú. Firmado el 22 de octubre del 2010. Tiene por objeto establecer el marco de las relaciones que permitirán la cooperación interinstitucional entre la institución defensorial y la OIM para contribuir al diseño y ejecución de acciones destinadas a fortalecer la gestión de las políticas en materia migratoria.

También es ilustrativa como *buena práctica* la fluida relación que se mantiene con instituciones de derecho público internacional vinculadas a la tarea de protección de los derechos humanos, como es el caso del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, como lo reportan las defensorías del pueblo de Paraguay y Bolivia, con la atención a las comunicaciones e informes situacionales solicitados por este organismo.

Lo propio puede decirse de la Defensoría del Pueblo de Perú, la cual ha celebrado recientemente un convenio de cooperación con la Corte Interamericana de Derechos Humanos –como se ha señalado antes⁵³⁵, con el fin de desarrollar acciones educativas para fortalecer y difundir el estudio, el análisis y la cultura de los derechos humanos, y, sobre todo, promover investigaciones jurídicas especializadas en esta materia.

IV. CONCLUSIONES

I. Las defensorías del pueblo de Iberoamérica llevan a cabo una serie de prácticas para mejorar la atención brindada a los ciudadanos que acceden a ellas; a la par con otras que buscan un acercamiento de la institución con sectores de la población que, por condicionamientos económicos o físicos, no pueden apersonarse a las oficinas de atención para presentar una queja o recibir una orientación.

Se privilegian así el uso de plataformas de servicios informáticos y tecnológicos para la atención virtual; la orientación o tramitación de quejas a través de la vía telefónica (gratuita en la mayoría de los casos), correo electrónico, correo postal, fax, chat, radio, entre otras. De igual modo, se extienden horarios de atención al público y se habilitan turnos de emergencia las 24 horas del día para atender situaciones extremas de vulneración de derechos. Se llevan a cabo visitas itinerantes o campañas de recepción de quejas y atención al público fuera de las sedes institucionales para acercar al *Ombudsman* a las poblaciones más alejadas de los centros urbanos, así como a centros hospitalarios, penitenciarios, domicilios incluso, para el mismo propósito.

Algunas defensorías, además, cuentan con criterios de admisión para la atención de casos de grupos poblacionales determinados, con soporte psicológico para funcionarios que se dedican a estas tareas y con redes interinstitucionales, conformadas con organizaciones no gubernamentales u otros estamentos de la sociedad civil, que activan para derivar casos que requieren un tratamiento distinto al que la institución defensorial puede brindar dada la competencia o funciones que le son propias.

II. Es práctica común a las defensorías iberoamericanas la homogenización de actuaciones y la elaboración de lineamientos respecto a las mismas en

⁵³⁵ Convenio celebrado en la ciudad de Lima el 12 de abril de 2010.

función a grupos poblacionales de atención o derechos afectados; así como la adecuación de sus estructuras internas en oficinas, programas, procuradurías, adjuntías, etc., para la atención especializada de los mismos.

Algunas instituciones de defensa de los derechos humanos han implementado sistemas informáticos para monitorear y evaluar el trabajo institucional y del personal que labora en ellas; así como para medir el nivel de cooperación y el impacto institucional que sus actuaciones han generado en las administraciones públicas.

III. La eficiencia y la transparencia en la gestión de los recursos públicos es denominador común entre las defensorías iberoamericanas. A través de los portales institucionales y páginas *web*, se publicita información respecto al personal que labora en ellas, remuneraciones y hojas de vida, información financiera y presupuestaria desagregada, ejecutada o por ejecutar, agenda diaria del personal de alta dirección, convocatorias para contratación de bienes y servicios, informes, resoluciones, normativa legal y administrativa, y demás documentación de relevancia pública.

De igual modo, se implementa y fomenta una política de acceso a la información pública de la institución, a través del trámite y respuesta a solicitudes de esta naturaleza por parte de particulares; y, en la gestión, en algunos casos, de plataformas de servicios informáticos intergubernamentales que contienen información del mismo carácter y, por ende, de relevancia pública.

Asimismo, se verifica una organización logística esmerada para dotar al personal de las defensorías de las condiciones materiales necesarias para realizar su labor; al igual que políticas de optimización de recursos, ahorro y eco-eficiencia, estructuras internas adaptadas para potenciar la eficiencia y calidad del trabajo institucional, planificación estratégica con indicadores de gestión por resultados, y sistemas modélicos de control que contribuyen a la consecución de los objetivos de las entidades defensoriales.

IV. La carrera pública del funcionario defensorial se profesionaliza y formaliza. Se observa compartidos esfuerzos por dotar al personal que labora en las instituciones de defensa de los derechos humanos de la estabilidad laboral necesaria para el desempeño de sus labores, a la par con políticas institucionales de capacitación en formación en derechos humanos (crecientemente virtuales), ofrecidas por las mismas entidades o por entidades académicas de prestigio a través de convenios interinstitucionales; y, de socialización de estrategias de actuación especializadas (en sede nacional como en el exterior) según el colectivo humano, la temática particular o el derecho bajo protección de que se trate.

Lo propio puede decirse de la preocupación institucional compartida por transparentar procesos de selección y de evaluación de personal. En esto último, se reportan incluso ejemplos de tercerización de la tarea.

V. Las investigaciones defensoriales y los informes que generan ven incorporados enfoques multidisciplinarios de estudio y transparentan una perspectiva amplia en cuanto al contenido de los derechos humanos y sus diversas modalidades de exigibilidad frente al poder público, especialmente, en lo que compete al diseño y ejecución de las políticas públicas.

El trabajo de las defensorías se proyecta a la ciudadanía y se apoya en ella. Son prácticas recurrentes las participaciones o asociaciones con entidades de la sociedad civil para labores investigativas y de promoción de derechos. La ética pública, la transparencia y el acceso a la información pública constituyen ejemplos paradigmáticos de ello.

Supervisiones *in situ* para cautelar derechos de consumidores y usuarios de servicios públicos, o derechos de pacientes, educandos o internos de la sanidad, escuela o centro penitenciario públicos, respectivamente, son prácticas recurrentes de un *Ombudsman* iberoamericano que proyecta su labor fuera de sus sedes institucionales. Apoyado siempre con material impreso o audio-visual que favorece la instrucción en derechos, procura empoderar al ciudadano en el conocimiento de las herramientas, mecanismos e instituciones a su disposición para la defensa de sus derechos.

Hacia dentro, las defensorías del pueblo adecuan sus estructuras en aras de la especialización o exigidas por circunstancias de calamidad pública, violencia política o conflictividad social; así también, optimizan sus recursos para procurarse diagnósticos certeros sobre problemáticas de derechos, patrones de violaciones y grupos vulnerables. Lo que les permite realizar una labor preventiva que favorece una acción oportuna y adecuada en materias que les competen.

Algunas defensorías han ideado y hasta exportado sus propias metodologías e indicadores para el estudio y análisis de los derechos humanos, tanto al interior de las administraciones de sus estados que diseñan y ejecutan políticas públicas, como a sus pares iberoamericanos supervisores también de sus respectivos poderes públicos.

Los *Ombudsmen* también reportan profusa actividad ante instancias jurisdiccionales; aunque, ciertamente, las modalidades e intensidades en el ejercicio de esta función son distintas. Desde la promoción directa de procesos constitucionales o contencioso-administrativos, intervención vía *amicus curiae*, hasta la asociación con organizaciones no gubernamentales o consultorios jurídicos gratuitos que asumen la defensa de los casos que requieren un patrocinio legal. Igualmente destacable como buena práctica es el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de algunas instituciones de defensa de los derechos humanos.

VI. Las defensorías del pueblo registran prácticas promotoras de una cultura de valores ciudadanos, y a favor de la ética pública y los derechos humanos. Se reportan actividades de carácter educativo-formativo que ofrecen los *Ombudsmen*, a través de escuelas defensoriales o instituciones académicas, merced a

convenios interinstitucionales. El público beneficiario es amplio y diverso: funcionarios y servidores públicos, militares y policías, activistas de derechos humanos y, especialmente, estudiantes de educación primaria, secundaria y superior. Se ha informado también de experiencias formativas de defensores escolares, en las cuales se despiertan actitudes positivas de corresponsabilidad para la vigilancia de derechos en la comunidad escolar, y de la inclusión de contenidos de derechos humanos en programas curriculares escolares.

La formación ha ido acompañada de experiencias positivas para la investigación y la promoción de derechos humanos. Se reporta la creación de observatorios, escuelas y fundaciones que gestionan recursos bibliográficos y documentales, organizan talleres y seminarios, y ofrecen cursos formativos en diversas materias vinculadas a la temática de los derechos.

Una de las herramientas más utilizadas y generalizadas en la estrategia educativa y promocional de las defensorías del pueblo, ha sido la propagación de contenidos alusivos a los derechos humanos y a los mecanismos e instituciones comprometidas en garantizar su ejercicio, en el marco de campañas informativas dirigidas a la población. En espacios públicos y/o a través de medios masivos de comunicación, las instituciones de defensa de los derechos se han valido de material impreso-audiovisual, mensajes *on line* en redes sociales, ondas radiales o transmisiones televisivas para concientizar o sensibilizar a la población sobre problemáticas que aquejan a los derechos y a la Administración pública. En todos los casos, con el objetivo de hacerlos partícipes en el defensa de sus derechos y de colaborar con el Estado en las tareas de vigilancia y promoción de la ética pública.

Con este mismo propósito y motivación, algunas defensorías destacan por el aprovechamiento de las artes escénicas para el montaje de obras alusivas a los derechos y a la multiculturalidad. El público objetivo, para el cual también se promueven talleres teatrales, son los jóvenes; aunque se registran igualmente experiencias dirigidas a la población infantil.

El estímulo y premio a referentes nacionales o internacionales de la ética pública, la defensa de la democracia y las libertades y derechos fundamentales, a través de la imposición de condecoraciones y reconocimientos públicos defensoriales, ha sido también una *buena práctica* institucional registrada en este estudio.

VII. Existe una probada y eficiente articulación interinstitucional que promueve o de la que forman parte las defensorías del pueblo iberoamericano para el cometido de sus funciones. Esta *buena práctica* puede observarse tanto entre las relaciones entabladas entre pares defensores para la mejor defensa de derechos de la población nacional o extranjera, como al interior de los estados con instituciones nacionales o locales afines por sus funciones y competencias, y para la optimización de tareas comunes. Las asistencias más solicitadas a los *Ombudsmen*, junto a las capacitaciones generales en el ámbito que les compete, se dan en el

campo legislativo para recabar opiniones institucionales y, en el ámbito ejecutivo, para integrar instancias multisectoriales, de carácter temporal, generalmente, avocadas al estudio o propuesta sobre problemáticas transversales que afectan al común de las administraciones públicas o intrínsecamente vinculadas a la temática de los derechos humanos, sea o no como consecuencia de la ocurrencia de un hecho trascendente para la vida política del país, de la región o de la localidad.

Estas interacciones, que se concretan en mesas de diálogo, comisiones multisectoriales y reuniones oficiosas, también se producen a instancias de las defensorías del pueblo para potenciar su labor en defensa de derechos ciudadanos y fundamentales, de la población en general y de grupos vulnerables o prioritarios en particular, así como en la supervisión de la Administración y los servicios públicos.

VIII. Saber difundir los logros institucionales, desarrollar una imagen pública adecuada y fortalecer las relaciones internacionales con entidades afines a sus tareas, se constituyen como *buenas prácticas* de las defensorías del pueblo que potencian la eficacia de la institución de cara a su labor de defensa de los derechos humanos y de supervisión de la Administración pública.

Así, se observa una diversificación de los medios de comunicación a través de los cuales las defensorías difunden el resultado de sus acciones e investigaciones. Además de la acostumbrada presentación pública de informes periódicos ante los respectivos parlamentos, los *Ombudsmen* en general tienen una proyección mediática significativa para difundir los alcances de todos sus documentos a través de conferencias de prensa, apariciones públicas en estaciones de radio o televisoras y, más recientemente, en la internet, a través de mensajes o noticias institucionales difundidas en las redes sociales.

Se advierte en las instituciones de defensa de los derechos humanos la elaboración de estrategias comunicacionales con el fin de posicionar temas de su interés en la agenda pública nacional o local, captando y reteniendo así el interés de la opinión pública en general. Algunas entidades cuentan con espacios de comunicación propios para esta tarea.

Igualmente, se advierte la configuración de oficinas o departamentos de relaciones públicas e imagen institucional que asesoran a las altas direcciones de las defensorías sobre el tratamiento periodístico de ciertos casos sensibles para opinión pública.

Por último, se registra que las plataformas regionales o macro-regionales que conforman y en las que participan los *Ombudsmen* con sus pares u otros organismos internacionales dedicados a la defensa de los derechos humanos, se han constituido en agentes de gran influencia y presión política para respaldar acciones nacionales o internacionales en pos de la protección de los derechos humanos; por lo que las contamos entre las *buenas prácticas* institucionales.

V. ANEXOS

5.1. Listado de páginas web consultadas:

Defensor del Pueblo de la Nación Argentina: <http://www.defensor.gov.ar/>
 Procuraduría Federal de los Derechos Ciudadanos de Brasil: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/>
 Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia: <http://www.defensoria.gob.bo/>
 Defensoría del Pueblo de Colombia: <http://www.defensoria.org.co/red/>
 Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica: <http://www.dhr.go.cr/>
 Defensoría del Pueblo de Ecuador: <http://www.dpe.gob.ec/>
 Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador: <http://www.pddh.gob.sv/>
 Defensor del Pueblo de España: <http://www.defensordelpueblo.es/>
 Procurador para los Derechos Humanos de Guatemala: <http://www.pdh.org.gt/>
 Comisionado Nacional para los Derechos Humanos de Honduras: <http://www.conadeh.hn/>
 Comisión Nacional de Derechos Humanos de México: <http://www.cndh.org.mx/>
 Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua: www.procuraduriaddhh.gob.ni/
 Defensoría del Pueblo de Panamá: <http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/>
 Defensoría del Pueblo de Paraguay: <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/>
 Defensoría del Pueblo de Perú: <http://www.defensoria.gob.pe/>
 Provedor de Justiça de Portugal: <http://www.provedor-jus.pt/>
 Oficina del Procurador del Ciudadano del Estado Libre y Asociado de Puerto Rico: <http://www.ombudsmanpr.com/>
 Raonador del Ciudadano del Principado de Andorra: <http://www.raonadordelciutada.ad/>
 Defensoría del Pueblo de la República Bolivariana de Venezuela: <http://www.defensoria.gob.ve/>

5.2. Listado de documentos destacados

Bases para la Séptima Entrega de la Medalla Defensoría del Pueblo 2012, aprobadas mediante Resolución Defensorial N° 004-2012/DP del 3 de febrero de 2012.
 Código de Ética y Conducta del personal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México. Ver: <http://www.cndh.org.mx/book/export/html/83>.
 Directiva N° 001-2008/DP, Directiva que regula el procedimiento de atención de las solicitudes de acceso a la información pública de la Defensoría del Pueblo de Perú, aprobada por Resolución Defensorial N° 021-2008/DP. Ver: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/transparencia/directiva-001-2008-DP.pdf>
 Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, aprobado mediante Acuerdo publicado en el diario oficial de la Federación del 22 de julio de 2003. Ver: <http://www.cndh.org.mx/book/export/html/81>
 El Teatro de *Ibsen* y la Consolidación de los Derechos Humanos – Proyecto de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Documento.
 Formulario de Acceso a la Información Pública de la Defensoría del Pueblo de Paraguay. Ver: http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/acceso_informacion/acceso_a_la_informacion_publica.htm
 Guía para implementar medidas cautelares en beneficio de periodistas y comunicadores en México de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México. Octubre de 2010. Ver: <http://www.cndh.org.mx/>

- Guía para implementar medidas cautelares en beneficio de defensores de los derechos humanos en México Comisión Nacional de Derechos Humanos de México. Octubre 2010. Ver: <http://www.cndh.org.mx/>
- “Haciendo Comunidad para los Derechos Humanos”. Documento explicativo del Programa. Defensoría del Pueblo de Venezuela. Ver: http://www.defensoria.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=182:programas-&catid=211:programas-radiales
- Lineamientos para la evaluación del personal de carrera de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México. Ver: <http://www.cndh.org.mx/book/export/html/82>
- Observatorio de Justicia Constitucional de la Defensoría del Pueblo de Colombia. Documento. Ver: http://www.defensoria.org.co/?_s=ojc&_es=0&_a=0
- Protocolo de Actuaciones Defensoriales de la Defensoría del Pueblo de Perú, aprobado por Resolución Administrativa N° 047-2008/DP-PAD del 15 de agosto de 2008. Ver: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/resoluciones/2008/RA-047-2008-DP-PAD.pdf>
- Reglamento para la Aplicación de Procedimientos del Sistema de Protección de los Derechos Humanos de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, aprobado por Acuerdo Institucional N° 10. Ver: <http://www.pddh.gob.sv/menuinfo/menutrabajo/menuley/83-reglamento-para-la-aplicacion-de-los-procedimientos-del-sistema-de-proteccion-de-los-derechos-humano>
- Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 2003. Ver: <http://www.cndh.org.mx/node/515>
- Reglamento de la Escuela de Derechos Humanos de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, aprobado por Acuerdo Institucional N° 180 del 24 de septiembre de 2009. Ver: <http://www.pddh.gob.sv/menuinfo/menutrabajo/menuley/84-reglamento-de-la-escuela-de-derechos-humanos-de-la-procuraduria>
- Reporte Mensual de Conflictos Sociales N° 95 – Enero 2012. Defensoría del Pueblo de Perú. Ver: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2012/Reporte-Mensual-conflictos-enero-95.pdf>
- Resolución Defensorial N° 007-2004-DP del 26 de marzo de 2004, a través de la cual se exhorta a congresistas de la República a tener presente las normas que rigen la actuación de la Defensoría del Pueblo como órgano constitucional autónomo.

