

LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ Y LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

Ivan Lanegra¹

Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)

Resumen

El ombudsman o Defensoría del Pueblo constituye una institución que se ha venido adoptando en muchos países de la región, a partir de las experiencias de varios países europeos. Tiene por mandato principal la protección de los derechos fundamentales de las personas frente a las entidades estatales, función a través de acciones de persuasión. Se trata, por lo tanto, de una entidad que desempeña funciones de *accountability horizontal* que resultan fundamentales para la calidad del desempeño de un régimen democrático, en particular en un contexto de debilidad de las instituciones de control y de desconfianza en el aparato público. El caso de la Defensoría del Pueblo del Perú es particularmente revelador de las posibilidades y límites que enfrenta esta opción institucional para las democracias en América Latina.

Palabras clave: Defensoría del Pueblo, *ombudsman*, *accountability*, calidad de la democracia.

¹ Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y egresado de la Maestría en Ciencia Política de la misma universidad. Actualmente es Adjunto del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo. El presente artículo expresa la opinión del autor y no refleja necesariamente la posición de la Defensoría del Pueblo sobre la materia.

El presente ensayo busca analizar el papel de la Defensoría del Pueblo del Perú desde su contribución, como institución con responsabilidades de *accountability horizontal*, en el desempeño del régimen democrático peruano. Para ello se partirá de definir el concepto de calidad de democracia a utilizar, su relación con la *accountability*, para luego explicar la función de la Defensoría del Pueblo en dicho contexto. Finalmente, evaluaremos diversos indicadores de desempeño de dicha institución que se vinculan directamente con su aporte a la calidad de la democracia.

La calidad de la democracia y la *accountability horizontal*

La definición procedimental de democracia, de raigambre liberal,² ha facilitado el análisis comparado y nos ha permitido determinar, dentro de ciertos parámetros teóricos, qué regímenes políticos pueden recibir dicho nombre y cuáles no.³ Al mismo tiempo, y principalmente dentro de la misma corriente, se han construido otras herramientas conceptuales con el propósito de analizar la trayectoria y el desempeño del régimen democrático en los distintos países que lo han adoptado. De ahí que, desde hace algunos años, hayan cobrado creciente interés los empeños teóricos dirigidos a delimitar el concepto de *calidad de la democracia* así como a la definición de criterios para su evaluación

o medición.⁴ No obstante, hasta el momento existen múltiples aproximaciones al tema, lo cual nos obliga a explicitar el marco conceptual que utilizaremos a lo largo del presente texto.

Partiendo de la definición de democracia procedimental (*poliarquía*), la calidad de la misma, en tanto régimen político, es una función del nivel en que los ciudadanos participan de manera informada en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes, de su influencia en la toma de decisiones políticas, del sometimiento de los gobernantes a *accountability*, así como de la medida en que dichos gobernantes son efectivamente quienes toman las decisiones en respuesta a la voluntad popular (*responsiveness*).⁵

De estas dimensiones, entendemos el componente de la *accountability* como la obligación y disposición de dar cuenta de sus acciones que tienen aquellas personas (u organizaciones) que deben ejercer responsabilidades actuando en nombre, o manejando los intereses, de terceros. De la rendición se podrá determinar si las acciones realizadas, en relación con el encargo, merecen premios o sanciones. *El agente* (por ejemplo, un político electo o un funcionario público) es responsable de actuar en nombre de su *principal* (un ciudadano u otra autoridad), debiendo responder por sus actos e informar ante él. El principal es, por lo tanto, capaz de hacer al agente responsable de sus acciones.⁶

² Esta definición de democracia, tributaria del concepto de *poliarquía* acuñado por Dahl, gira sobre el eje de la competencia electoral, introducido por Schumpeter, y al mismo tiempo precisa explícitamente la necesidad de garantizar los derechos que permitan que dicha competencia ocurra efectivamente. Incluye habitualmente la exigencia de: elecciones competitivas, libres, limpias y razonablemente frecuentes; sufragio universal de los adultos, amplia protección de libertades civiles, en particular la libertad de expresión, de acceso a la información, de prensa, y de asociación; la ausencia de una tutela a cargo de autoridades no electas que limiten el gobierno de quienes sí lo son (Dahl, 2008: 26; Levitsky y Way, 2010: 5-6).

³ Schmitter y Karl (1991).

⁴ Este término, *calidad de la democracia*, ha venido a reemplazar el de *consolidación*, en tanto aquel permitiría “visualizar mejor cuáles son las variables concretas que facilitan los avances de la democracia”. Con dichos argumentos se fundamenta, por ejemplo, el sentido del proyecto denominado Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en América Latina. Ver <http://www.democraciaenamericalatina.org/acerca-de-la-red.html>. El menor interés en el estudio de la consolidación en nuestra región se explicaría también por el hecho de la durabilidad de los regímenes democráticos constituidos en su ámbito (Levine y Molina, 2007: 18). También es importante la atingencia que estos autores plantean respecto de distinguir la calidad del régimen democrático de la efectividad del gobierno. Los resultados del gobierno pudieran ser negativos, cuestión que implica un juicio sometido a preferencias particulares, sin que ello signifique que el régimen político dejará de ser democrático (Ibídem).

⁵ Levine y Molina (2009: 4).

⁶ Bevir (2010). Debemos, no obstante, indicar que no existe una única definición de *accountability* en la literatura.

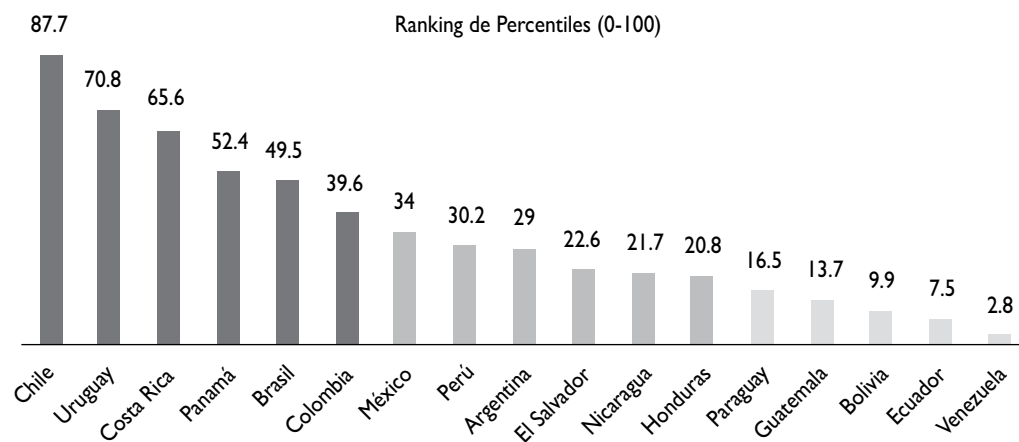
Las implicancias del concepto para la teoría democrática son especialmente relevantes, a partir de su conexión con la idea de soberanía popular, y la subordinación de los gobernantes (el agente) a la ciudadanía (el principal).

Se puede distinguir entre *accountability vertical* (que se ejerce a través del voto y las elecciones periódicas), *accountability social* (que ejercen los ciudadanos mediante distintas acciones de protesta o demandas hacia las autoridades públicas), y horizontal (que alude a la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal para controlar o supervisar a otras). Esta última variante implica un grado importante de autonomía de las primeras respecto de las “controladas”, así como que la agencia supervisada se encuentre fácticamente dispuesta y debidamente capacitada (*empowered*) para emprender acciones de control. Estas van desde el control rutinario hasta la imposición

de sanciones penales o incluso el *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos. La *accountability horizontal* se presenta, además de la relación entre el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, a través de agencias de supervisión como los ombudsmán, las contralorías, las fiscalías, entre otras.⁷

Aunque los límites del concepto de *accountability* siguen siendo objeto de controversia, su carencia ha sido identificada como un desafío que encaran las democracias, sean nuevas o no.⁸ En particular, un problema central de los regímenes políticos democráticos en América Latina es la debilidad de los mecanismos de *accountability* horizontal,⁹ aspecto que a su vez está estrechamente vinculado a la (poca) efectividad del *rule of law*,¹⁰ en tanto aumenta la posibilidad

Cuadro 1. Rule of law en América Latina (Worldwide Governance Indicators 2009)



Fuente: The Worldwide Governance Indicators (WGI) project. Elaboración propia.

⁷ O'Donnell (1998 y 2001).

⁸ Pegran (2008: 4).

⁹ O'Donnell (1998: 5).

¹⁰ Por *rule of law* entendemos los mecanismos, procesos, instituciones, prácticas o normas que aseguran un particular tipo de gobierno, el de las leyes, que es usualmente definido en oposición a la arbitrariedad (Choi, 2010). Está emparentado, más no es igual, a otros, como “Estado de derecho” o *Rechtsstaat*. Por Estado de derecho se ha entendido, en un sentido débil o formal, cualquier ordenamiento en el que los poderes públicos son conferidos por la ley y ejercitados en las formas y con los procedimientos legalmente establecidos, lo cual es equivalente al *Rechtsstaat* alemán. En un sentido fuerte o sustancial, predominante en Italia, ha hecho referencia a ordenamientos en los cuales, además de lo anterior, los poderes públicos están sujetos también a principios sustanciales, establecidos por las normas constitucionales, como la división de poderes y los derechos fundamentales. Desde luego, el propio concepto sigue evolucionando, por ejemplo al integrar el marco supranacional (Ferrajoli, 2002: 187-204).

de que se produzcan acciones de corrupción –ventajas ilícitas que un funcionario público obtiene para sí mismo o para sus asociados– como de transgresión –que ocurre cuando una agencia estatal invade ilegalmente la autoridad de otra.¹¹ Como muestran los indicadores del Banco Mundial (*Worldwide Governance Indicators*)¹² sobre la situación del *rule of law*¹³ en el mundo, los países de América Latina evaluados –salvo Chile y, en menor medida, Uruguay, Costa Rica, Panamá– se encuentran en la mitad inferior de la muestra, conforme se grafica en el Cuadro 1.

Por otro lado, la carencia de *accountability* es un elemento que puede contribuir a explicar la persistencia de las asimetrías de poder entre los gobernantes y la ciudadanía.¹⁴ En suma, estamos claramente frente a un componente esencial para el adecuado funcionamiento de las instituciones democráticas y de la calidad de su desempeño.

Por estas consideraciones hemos juzgado apropiado enfocar nuestra mirada en la trayectoria y situación actual de las instituciones responsables de ejercer funciones de *accountability horizontal* en el caso peruano, a fin de poder extraer información que nos ayude a construir una agenda de fortalecimiento de dichas entidades, sobre las cuales descansa este crucial componente de la calidad democrática. En este orden de ideas, presentaremos el caso de la Defensoría del Pueblo del Perú, iniciando una exploración de su contribución a la calidad del régimen democrático peruano.

La Defensoría del Pueblo: *accountability horizontal* (y el *rule of law*)

El Defensor del Pueblo (*ombudsman*)¹⁵ es una institución de *accountability horizontal* de características singulares respecto de otras entidades de control típicas de las democracias liberales. Su mandato principal es proteger y promover los derechos humanos. No obstante, sus decisiones no son vinculantes para las entidades bajo su control o supervisión, y tampoco tiene atribuciones para sancionarlas. Su éxito depende del peso de su prestigio institucional (y personal) y de sus habilidades de persuasión. Por ello, sus características corresponden a las de un colaborador crítico de las entidades estatales, siendo la confrontación una práctica excepcional.

El ámbito de acción ordinario de los *ombudsman* comprende la administración pública, así como el parlamento, generalmente de forma indirecta a través de recomendaciones generales o mediante la iniciativa o la impugnación legislativa. Su labor comprende, lógicamente, la investigación de la posible vulneración de un derecho humano (para lo cual solicitará la información correspondiente a la administración) que, de comprobarse la afectación, buscará restituir, para lo cual recomendará a la administración o al parlamento no sólo el cumplimiento de la legislación existente, sino también su modificación en tanto considere que ella no es la idónea para salvaguardar los derechos humanos. Es decir, puede atender tanto el caso concreto como sugerir modificaciones generales o el desarrollo de políticas públicas de alcance universal.¹⁶

¹¹ O'Donnell (1998: 25).

¹² <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

¹³ “*Rule of law captures perceptions of the extent to which agents have confidence in and abide by the rules of society, and in particular the quality of contract enforcement, property rights, the police, and the courts, as well as the likelihood of crime and violence*”. En: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/rl.pdf>.

¹⁴ Pegram (2008: 4).

¹⁵ Tiene su origen en la institución del *Ombudsman* sueco, incorporado en la Constitución de Suecia de 1809. La palabra, *ombudsman*, es de origen germánico y alude a un agente que realiza un trámite administrativo a favor de un tercero, sin ningún interés propio de por medio (García Toma, 2005: 1-2). Dada la diversidad de nombres que adopta el *ombudsman* a nivel mundial, se suele referirse a ella como Institución Nacional de Derechos Humanos, tal como se recoge en los denominados “Principios de París”, a los que nos referiremos más adelante.

¹⁶ Escobar (2008: 24-27).

Para cumplir con eficacia las funciones reseñadas, los *ombudsman* presentan un diseño institucional típico. En primer lugar, forman parte de las reglas de relevancia constitucional del país, mediante las cuales se les dota de autonomía frente al Poder Ejecutivo y otros organismos del Estado, siendo sus titulares elegidos por el parlamento mediante reglas de elección que buscan reforzar su legitimidad.¹⁷ Lo señalado ha contribuido a que gocen de un grado importante de legitimidad social en muchos países, incluso en aquellos que experimentan un profundo descrédito de las organizaciones estatales. Aun más, realizan tareas de intermediación entre el Estado y la sociedad, incluso al momento de conciliar intereses sociales concretos, labor que suele corresponder a otras entidades como, por ejemplo, los partidos políticos.¹⁸

La introducción del *ombudsman* en América data de 1966, fecha en la cual dicha institución se incorpora a la Constitución de Guyana. Luego le siguieron Trinidad y Tobago (1976), Jamaica (1978), Santa Lucía (1979), Barbados (1980) y Antigua Bermuda (1981). Para la América

hispanohablante, el principal referente fue Defensoría del Pueblo en España, creada en 1981, siendo la primera de este tipo Guatemala (1985), siguiéndoles Colombia, Costa Rica, El Salvador y México (1992), Argentina (1993), Bolivia (1994), Honduras, Nicaragua, Paraguay (1995), Ecuador, Panamá (1997) y Venezuela (1999).¹⁹

En el caso peruano, la institución es incorporada, con las características típicas que hemos descrito, en la Constitución del año 1993, entrando en funcionamiento tres años después.²⁰ Su diseño sigue el ejemplo, incluyendo el nombre, de la Defensoría del Pueblo de España. Se lo define como un organismo constitucional autónomo,²¹ cuyo titular, el Defensor —o Defensora— del Pueblo es elegido y removido por el Congreso con el voto de los dos tercios de su número legal, gozando de la misma inmunidad y prerrogativas de los congresistas de la República²² por un período cinco años, pudiendo ser reelegido una vez, no estando sujeto a mandato imperativo. Su función es, conforme la Constitución, “defender los derechos constitucionales y fundamentales

¹⁷ Las características que deben poseer las instituciones nacionales de derechos humanos (*ombudsman*) se encuentran recogidas en los denominados “Principios de París” de 1992, los cuales constituyen la principal fuente de estándares para el diseño y constitución de los *ombudsman*. Fueron adoptados inicialmente por las propias Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en un taller internacional celebrado en París en 1991, siendo avalados luego tanto por la Comisión de Derechos Humanos como por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos, 2005: 6). La versión en español de los principios puede consultarse en: <http://www.nhri.net/pdf/ParisPrinciples.spanish.pdf>.

¹⁸ Escobar (2008: 23).

¹⁹ García Toma (2005: 48), Escobar (2008: 22).

²⁰ No obstante, en la Constitución de 1979, numeral 4 del artículo 250°, inspirada en la Constitución española de 1978, incluyó en las funciones del Ministerio Público el “actuar como defensor del pueblo ante la administración pública”. Esta función fue luego desarrollada mediante el Decreto Legislativo N° 52, Ley Orgánica del Ministerio Público, tomando como base referencias del modelo anglosajón. Esto, desde luego, implicaba un diseño institucional ajeno a las características típicas de los *ombudsman* (García Belaúnde, 2006: 247; García Toma, 2005: 59-63).

²¹ Esto implica, conforme a la legislación peruana, que es autónomo para definir sus políticas institucionales, incluyendo las competencias de dictar las normas reglamentarias que requiera para su funcionamiento, así como su manejo económico administrativo, teniendo la potestad de presentar su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo y sustentarlo, sin estar supeditado a alguna instancia, ante el Congreso de la República (García Toma, 2005: 65).

²² La inmunidad alude a que el Defensor del Pueblo no tiene la obligación de reparar o satisfacer civil o penalmente a persona o entidad alguna por las opiniones o informes que emite en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede ser objeto de detención policial ni procesamiento judicial sin que exista de manera previa una autorización expresa del parlamento, salvo flagrante delito, supuesto en el cual debe ser puesto a disposición del Congreso para que autorice o deniegue la privación de libertad y posterior enjuiciamiento. Además, vinculado con la prerrogativa de la inmunidad, para que haya lugar a formación de causa por la comisión de un ilícito penal o por una infracción constitucional, debe pasar previamente por el mecanismo procesal y político de la acusación constitucional. El parlamento puede autorizar la denuncia siempre que considere que el ilícito penal no responde a motivaciones políticas y que la acusación sea verosímil (García Toma, 2005: 74-76).

de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía”.²³

Adicionalmente, una ley de desarrollo constitucional²⁴ ha delineado el detalle de las competencias y su estructura orgánica. En lo que concierne a lo primero, la Defensoría del Pueblo, para cumplir su mandato, tiene como principales atribuciones:

- a. Iniciar y proseguir investigaciones, de oficio o a solicitud de cualquier persona interesada (o grupo de personas), con el fin de esclarecer los hechos o situaciones que, generados por la administración estatal, los servicios públicos o sus agentes, pudieran estar afectando sus derechos.
- b. Elaborar informes sobre temas de especial trascendencia, siendo los principales los denominados *Informes Defensoriales*, básicamente una investigación monográfica,²⁵ y el *Informe Anual*, que se presenta ante el Congreso de la República, dando cuenta de su labor.
- c. Intervenir en los procesos constitucionales de amparo, hábeas corpus, hábeas data, acción de inconstitucionalidad, acción popular y acción de cumplimiento, con el fin de defender los derechos humanos y el principio de supremacía constitucional.

- d. Iniciar cualquier procedimiento administrativo, de oficio o a pedido de terceros, utilizando el criterio de discrecionalidad, en representación de una o varias personas, para la defensa de los derechos fundamentales y constitucionales.
- e. Ejercer iniciativa legislativa, mediante la presentación de proyectos de ley ante el Congreso de la República.
- f. Promover la firma, ratificación, adhesión y difusión de tratados internacionales sobre derechos humanos.
- g. Emitir pronunciamientos institucionales, dirigidos a la opinión pública, sobre temas de interés general para llamar la atención sobre hechos que ponen en riesgo la vigencia de los derechos de las personas y la institucionalidad democrática.

Para cumplir con estas responsabilidades, la Defensoría del Pueblo se ha organizado temáticamente mientras que, al mismo tiempo, ha desplegado una presencia desconcentrada en todo el país. Cuenta con siete adjuntías,²⁶ a cargo de un Adjunto (o Adjunta) del Defensor o Defensora del Pueblo.²⁷ Adicionalmente existe la figura del Primer Adjunto, quien, además de ser el principal colaborador del titular de la entidad, debe reemplazarlo cuando por alguna razón este debe dejar el cargo sin que el parlamento

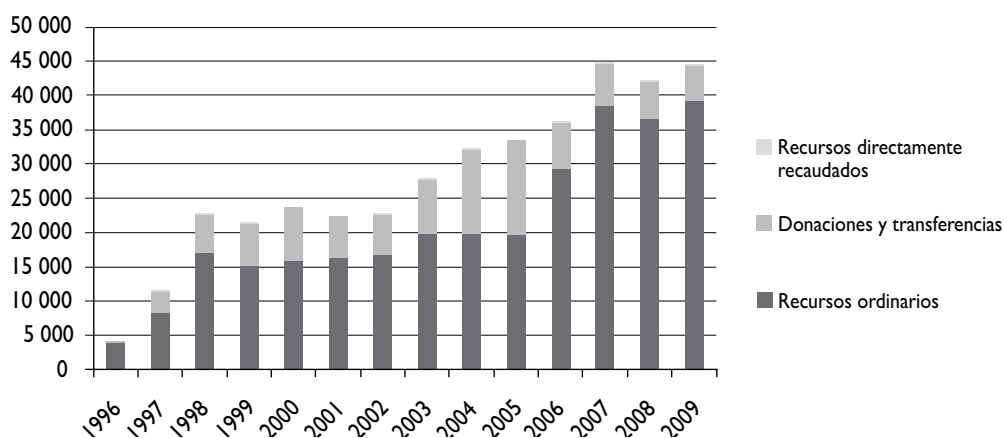
²³ García Belaúnde (2006: 351-352).

²⁴ Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

²⁵ Estos informes constituyen, junto con los pronunciamientos, una forma de expresión de la opinión de la Defensoría del Pueblo. En este caso, respaldado por una investigación defensorial sistemática que deriva en un conjunto preciso de recomendaciones que buscan resolver un problema que se identificó como típico en las quejas que se reciben rutinariamente o que se considera debe ser objeto de mayor atención pública. Por la calidad de los informes, estos pueden convertirse en herramientas para persuadir a los actores estatales, como también en instrumentos que permiten generar una opinión pública favorable a determinados temas. Para una mirada detallada ver Donayre (2007: 129-159).

²⁶ Las actuales adjuntías son: para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad, para los Asuntos Constitucionales, para la Administración Estatal, del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas, para los Derechos de la Mujer, para la Niñez y la Adolescencia y para la Prevención de los Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. Adicionalmente, cuenta con siete programas especializados: para Asuntos Penales y Penitenciarios, de Protección de Derechos en Dependencias Policiales, de Pueblos Indígenas, de Descentralización y Buen Gobierno, de Identidad y Ciudadanía, de Defensa y Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad y de Ética Pública, Prevención de la Corrupción y Políticas Públicas. Ver: <http://www.defensoria.gob.pe/adjuntias-programas.php>.

²⁷ Tanto el Defensor del Pueblo, como la selección de los principales funcionarios, incluyendo los Adjuntos, se encuentran sometidos a reglas de selección meritocráticas. Lo mismo ocurre con la gran mayoría de las posiciones al interior de la organización. Tanto el actual Defensor en funciones como cinco de los seis Adjuntos actuales han cumplido con diversas responsabilidades al interior de la organización antes de desempeñar dicho cargo. Además, una de las Adjuntas desempeñó responsabilidades fuera de Lima. Tres son mujeres.

Cuadro 2. Presupuesto Institucional (en miles de soles) 1996-2009

Fuente: Defensoría del Pueblo (Informe Anual 2009). Elaboración propia.

haya podido aún nombrar a su sucesor.²⁸ Del mismo modo, cuenta con treinta y ocho oficinas (Oficinas Defensoriales y Módulos de Atención),²⁹ al menos una por cada departamento del país.

En total, la institución contaba hacia fines de marzo de 2010 con un total de 490 trabajadores en planilla, 246 contratados bajo la modalidad de contratación administrativa de servicios (CAS), 68 contratados por proyectos y 47 consultores.³⁰ No obstante, un problema central de la entidad lo constituye el retraso en la mejora de las remuneraciones, pues no ha podido obtener la autorización del gobierno nacional para mejorar su escala remunerativa, a pesar de que es prácticamente la misma desde su creación.

En lo que concierne a su presupuesto, ha ido mejorando sustancialmente durante los últimos años, conforme se muestra en el Cuadro 2.

La participación de los recursos ordinarios como porcentaje del presupuesto total ha ido aumentando también, con lo cual la entidad es menos dependiente de los recursos de la cooperación internacional.³¹ Los montos poco significativos de los recursos directamente recaudados se explican por la gratuidad que rige todos los servicios que brinda la Defensoría.

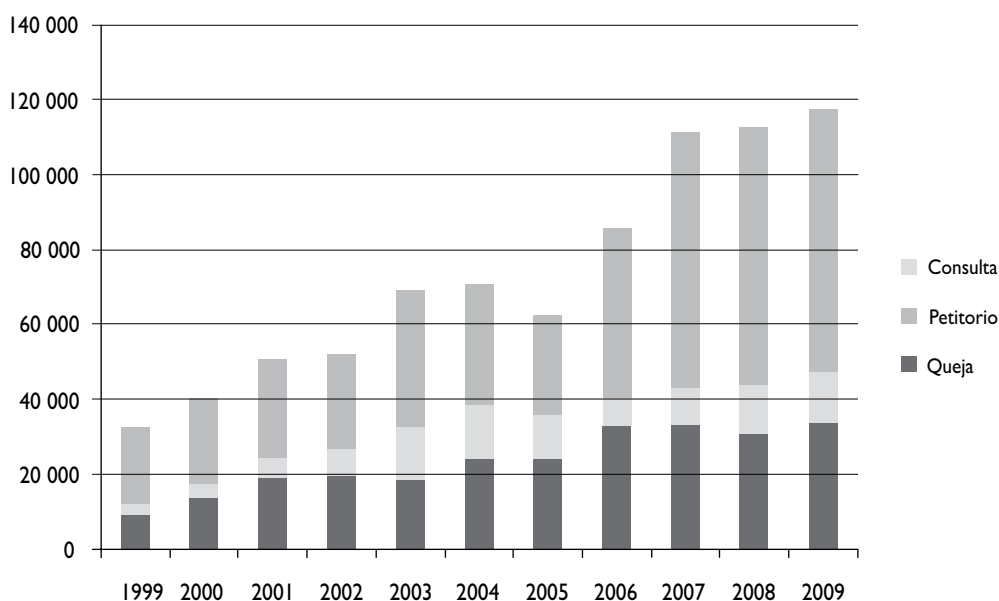
Como puede observarse a partir de lo expuesto, las responsabilidades del Defensor del Pueblo refieren directamente a la *accountability horizontal* y a la protección de los derechos de los cuales depende el funcionamiento de la democracia, temas, ambos, cruciales para América Latina. Asimismo, cumple un papel relevante en la mediación y promoción de paz frente a los conflictos sociales, así como labores de supervisión electoral, lo cual resultó particularmente importante durante la

²⁸ Fue el caso de Walter Albán, quien fuera el primer Adjunto del primer Defensor del Pueblo, Jorge Santiestevan de Noriega, y que tuvo que reemplazarlo cuando este último renunció al cargo con el propósito de postular en las elecciones presidenciales de 2001, y que se mantuvo en el cargo de forma interina por cerca de cinco años, tiempo que tardó el Congreso de la República en elegir al titular. Esto fue resultado, en buena medida, de la alta votación que se requiere para elegir el cargo de Defensor del Pueblo y que obliga a importantes esfuerzos de consenso.

²⁹ Las Oficinas Defensoriales son: Lima, Lima Sur, Lima Norte, Lima Este, Callao, La Libertad, Ayacucho, Piura, Junín, Arequipa, Lambayeque, Cusco, Loreto, Ucayali, Tacna, Ica, Huancavelica, Huánuco, Cajamarca, Puno, Tumbes, Áncash, San Martín, Madre de Dios, Pasco, Apurímac, Moquegua y Amazonas. Además cuenta con los Módulos Defensoriales de Tarapoto, Puquio, Andahuaylas, Tingo María, La Merced, Chimbote, Satipo, Jaén y Juliaca. La relación completa y direcciones están disponibles en: <http://www.defensoria.gob.pe/oficinas-peru.php>.

³⁰ Información disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/transparencia/2011/personal>.

³¹ No obstante, es necesario señalar que gran parte de esos recursos se canalizan a través de una Canasta de Fondos, a la que aportan los países cooperantes, financiando un programa general de trabajo de la institución, lo que ahora se traduce en el Plan Estratégico Institucional de la Defensoría del Pueblo.

Cuadro 3. Número de casos atendidos por la Defensoría del Pueblo, 2001-2009 (incluye intervenciones de oficio)

Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

última transición democrática.³² No obstante, la sola creación de las oficinas de los *ombudsmen* no se traduce directamente en el mejoramiento del desempeño de la democracia, razón por la cual es necesario un marco de análisis más amplio, tomando en consideración las variaciones nacionales.³³

El desempeño de la Defensoría del Pueblo del Perú y la calidad de la democracia

En el corazón del trabajo defensorial se encuentra la atención de los reclamos de la ciudadanía respecto de acciones u omisiones de la administración estatal que vulneran sus derechos. Por lo tanto, un primer indicador a evaluar es el número de casos que atiende anualmente la Defensoría del Pueblo, así como el tipo de atención que brinda a partir de las características del reclamo. Cuadro 3.

Las cifras muestran un enorme crecimiento del número de casos atendidos, los cuales se dividen en tres categorías. En el caso de la queja, nos encontramos directamente frente a una posible vulneración de un derecho por la acción de la administración que exige la intervención defensorial. En el caso de los petitorios, alude a un pedido de interposición de los buenos oficios de la institución respecto de ciertos casos de preocupación ciudadana que se encuentran vinculados con la administración estatal y la protección de los derechos fundamentales. Finalmente, las consultas resultan acciones en las cuales la Defensoría no interviene, debido a no ser competente o porque existe un rumbo de acción más eficaz disponible, brindándole orientación al recurrente, siendo el rubro de acción más importante actualmente. Aunque la cifra del año 2010 no se encuentra aún disponible, se habría superado ya la barrera de los 120,000 casos anuales atendidos, incluyendo las actuaciones de

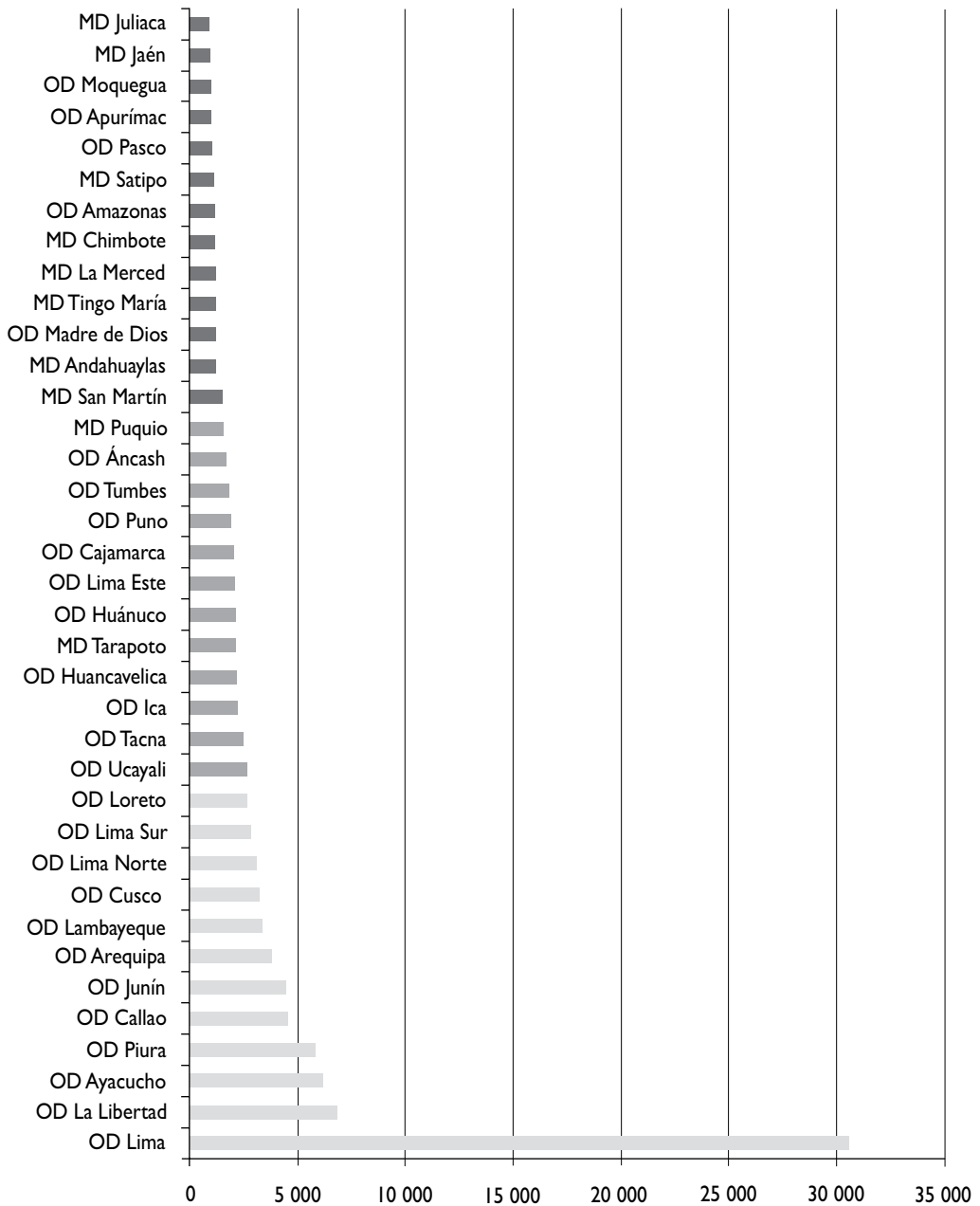
³² González (2004: 248).

³³ Pegram (2008: 5).

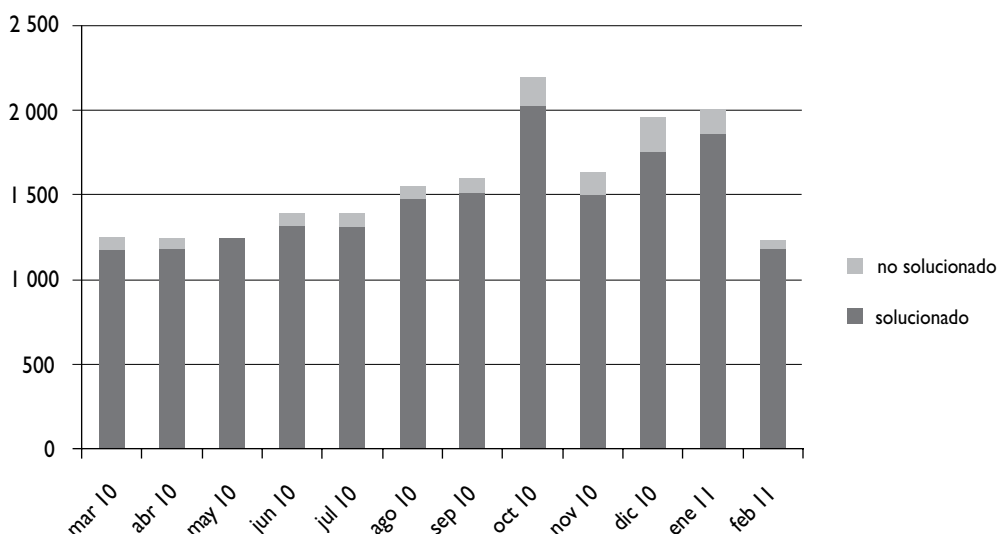
oficio, los que son atendidos por las 38 oficinas existentes. Lima es la oficina que atiende más casos, lo cual es lógico considerando el tamaño de la población que atiende. Le siguen en número de casos durante el 2009, La Libertad, Ayacucho, Piura, Callao y Junín. Cuadro 4.

Otro aspecto destacable, vinculado con la misma variable del despliegue en el territorio y que marca la cercanía de la organización con la población, lo constituyen las vías que se encuentran disponibles para llegar a la ciudadanía. Una primera respuesta, que ha

Cuadro 4. Número de casos atendidos en el año 2009 por la Defensoría del Pueblo, por Oficina Defensorial o Módulo de Atención



Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

Cuadro 5. Número de quejas fundadas de marzo de 2010 a febrero 2011

Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

aprovechado el creciente acceso a Internet, es el Centro de Atención Virtual, que permite plantear quejas directamente a través del Portal Web de la Defensoría del Pueblo. En el año 2006 se realizaron por esta vía 10,878 atenciones, alcanzando en el año 2009 la cifra de 21,163.³⁴ Sin embargo, este instrumento no está disponible para la población que vive en los distritos más pobres del país. Por dicha razón, partiendo desde las Oficinas Defensoriales y los Módulos de Atención, se visitaron mediante las denominadas *misiones itinerantes*,³⁵ entre 2009 y 2010, un total de 741 distritos, lo que representa el 40% de los existentes en el Perú. El 8% de los distritos visitados con población en pobreza extrema mayor al 58%, y 53% correspondiente a similares con población en pobreza extrema entre el 15% y el 58%.³⁶ Finalmente, mediante las actividades

de promoción han logrado atender a población en los ámbitos urbanos, particularmente. Entre el año 2005 y el 2009, 201,611 personas participaron de dichas actividades.³⁷

Sin embargo, el principal indicador de desempeño de la institución se desprende de las veces en las cuales los derechos de las personas que acuden a ella son eficazmente protegidos. Al respecto, en el Cuadro 5 vemos la evolución de dicha variable durante el período de un año que va de marzo de 2010 a febrero de 2011.

Durante el período marzo 2010/febrero 2011, en 18,780 casos la Defensoría concluyó su investigación declarando fundada la queja y comprobando la existencia de un hecho que vulnera un derecho fundamental. De dichos casos, logró la restitución del derecho vulnerado en 17,503, lo cual representa el 93.2%, quedando

³⁴ Defensoría del Pueblo (2010: 23).

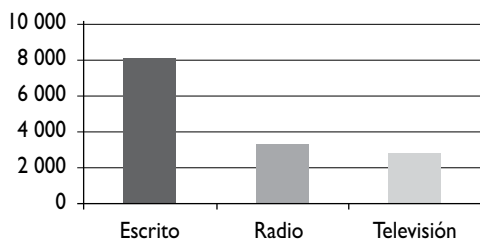
³⁵ También llamada Acción Itinerante Defensorial, consiste en el desplazamiento de comisionados (funcionarios de la Defensoría del Pueblo) a los distritos en los que no hay oficinas de la entidad con el propósito de recoger quejas, petitorios, atender consultas, difundir la función de la institución y supervisar las entidades públicas de la zona (comisarías, centro de salud, escuela y municipalidad) (Defensoría del Pueblo, 2010: 24).

³⁶ Defensoría del Pueblo (2010: 24).

³⁷ Las actividades de promoción comprenden el desarrollo de ferias informativas, talleres y charlas, carpas defensoriales, campañas y eventos de otras entidades en las cuales participa la Defensoría (Defensoría del Pueblo, 2010: 30).

³⁸ Defensoría del Pueblo (2010: 21).

Cuadro 6. Menciones en medios de comunicación de alcance nacional, de noviembre de 2005 a agosto de 2010.



apenas 1,277 sin solución (6.8%). Un porcentaje similar, 94%, fue logrado durante el año 2009.³⁸ Se trata de un nivel muy alto de restitución de derechos, considerando que este resultado no depende directamente de la intervención defensorial, sino de un conjunto de acciones que debe desarrollar la administración estatal, sin que exista de por medio una obligación legal. Otro dato importante es lo que la institución denomina “eficiencia en la atención de las quejas”, que implica que el caso ha sido

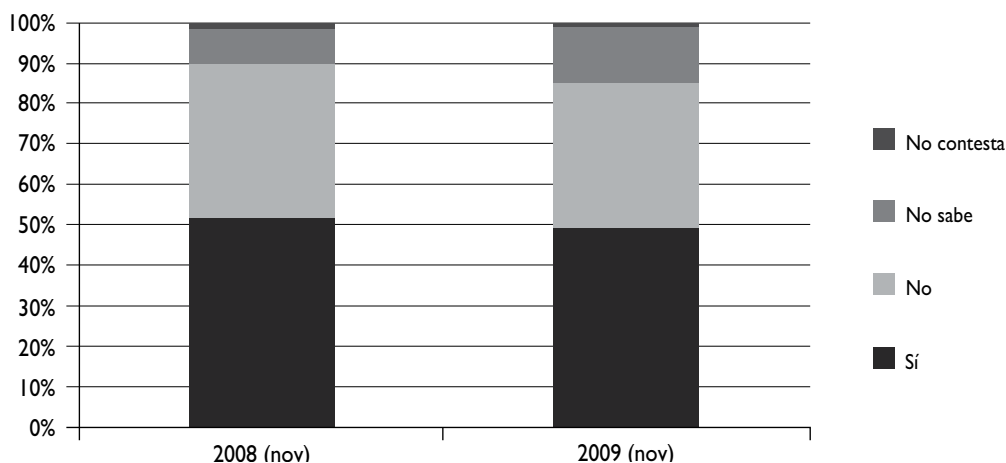
tramitado y concluido dentro de los cien días. En este caso, el porcentaje en el año 2009 fue de 80%.³⁹

Otra área relevante de actuación tiene que ver con la intervención en casos de conflictos sociales. Durante el año 2010 se registraron 362 conflictos sociales, 95 de ellos nuevos, así como 428 acciones colectivas de protesta. Frente a ello, la Defensoría del Pueblo realizó 2,133 actuaciones defensoriales,⁴⁰ lo que incluyó su participación en 18 mesas de diálogo.⁴¹

El desempeño institucional puede ser medido a partir de la presencia de la entidad en los medios de comunicación, la percepción de la población y la opinión pública sobre la entidad. En lo que concierne a la presencia de la Defensoría del Pueblo en los medios de comunicación de alcance nacional, ella se puede calificar de importante. Cuadro 6.

Como es natural, la presencia en medios escritos es la más importante (8,113). En total, se alcanzan

Cuadro 7. En general ¿confía o no en la Defensoría del Pueblo?



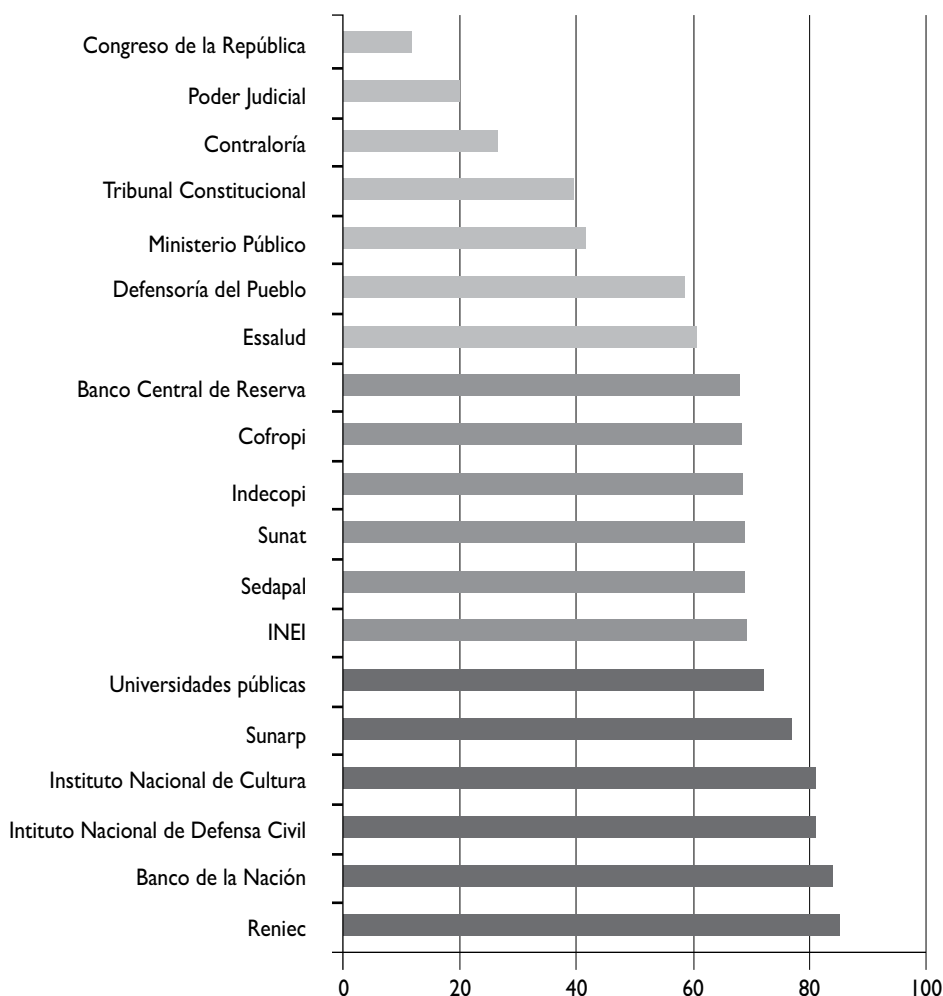
Fuente: VI Encuesta Anual de Confianza en las Instituciones. Provincia de Lima y el Callao. Estudio 477. Barómetro Social. Noviembre 2009. Elaboración propia.

³⁹ *Ibídem.*

⁴⁰ Estas incluyen acciones de supervisión preventiva (pedidos de acceso a la información, visitas de inspección, entrevistas con actores/reuniones/talleres de trabajo y Amicus curiae), intermediación (interposición de buenos oficios, mesas de diálogo con presencia de la Defensoría, Comisión de Alto nivel con presencia de la Defensoría) y acciones de defensa legal (verificación de la situación de los detenidos, supervisión de la función policial, fiscal y judicial).

⁴¹ Información obtenida de los Reportes Mensuales de Conflictos Sociales publicados en <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales-reportes.php>.

Cuadro 8. Índice de Confianza en las Instituciones Públicas (2009)



Fuente: VI Encuesta Anual de Confianza en las Instituciones. Provincia de Lima y el Callao. Estudio 477. Barómetro Social. Noviembre 2009. Elaboración propia.

10,019 menciones. En ellas, el tema que más destaca es el de *conflictos sociales*, que representa el 19% (1,916 menciones). Esto, por cierto, se deriva del creciente número de conflictos sociales y de su importancia en la cobertura de los medios de comunicación.

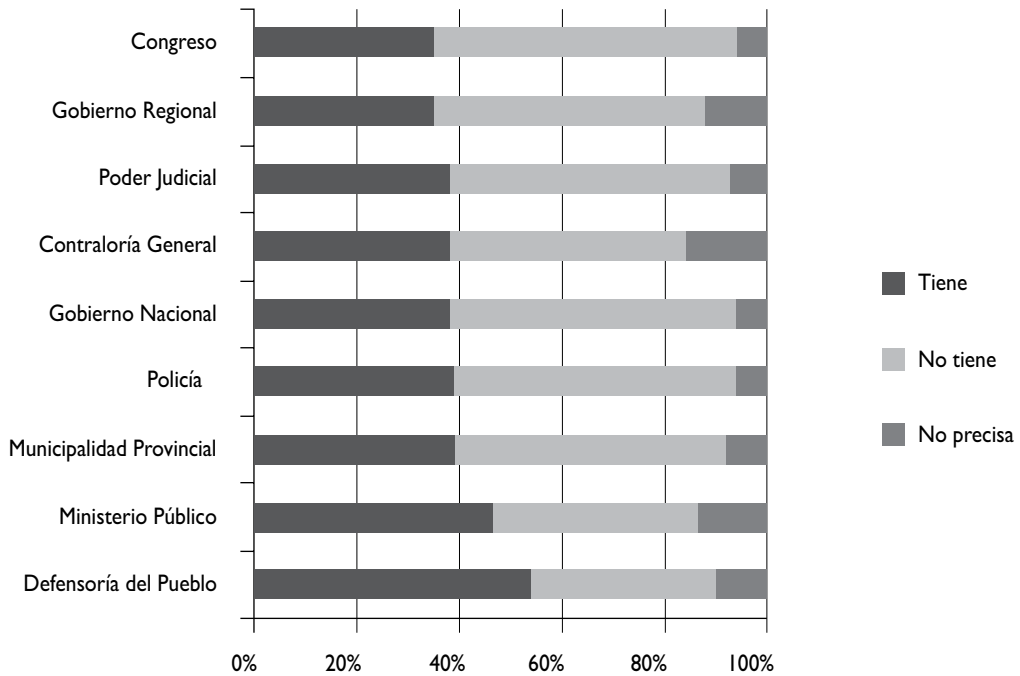
Otro aspecto relevante es la confianza general en la Defensoría del Pueblo. Esta ha alcanzado niveles alrededor del 50% durante los últimos años en Lima y el Callao. Cuadro 7.

El nivel de confianza de la Defensoría es el más alto entre las instituciones de *accountability horizontal*, aunque superado por varias instituciones que brindan servicios públicos o encargadas de la regulación financiera o del mercado. Cuadro 8.

Una cuestión central respecto de las funciones de *accountability horizontal* es la lucha contra la corrupción. Al respecto, la población peruana tiene una muy positiva percepción del trabajo de la Defensoría del Pueblo. Cuadro 9.

⁴² Sexta Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú, 2010. Proética, Ipsos Apoyo, Confiep. Disponible en: <http://www.proetica.org.pe/Descargas/sexta%20encuesta.ppt>.

Cuadro 9. ¿Considera que el/la... tiene o no un compromiso real en la lucha contra la corrupción?

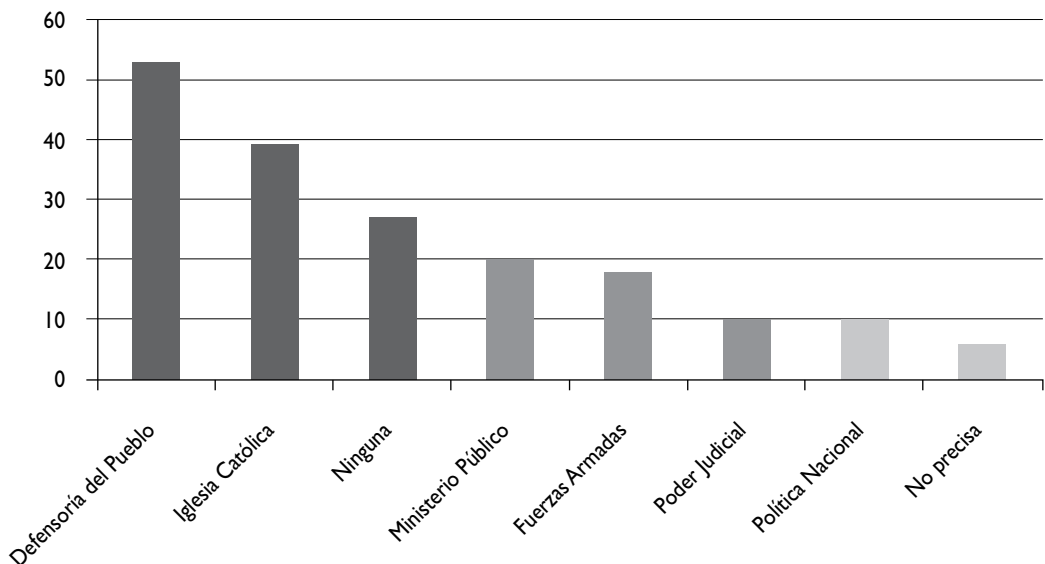


Fuente: Sexta Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú, 2010. Proética, Ipsos Apoyo, Confiép. Elaboración propia.

No obstante estas cifras, la percepción sobre la gestión en la lucha contra la corrupción muestra que solo un 25% la califica como muy buena. A pesar de ello, ocupa el segundo lugar, solo superada por la

Iglesia Católica, que alcanza un 32% .⁴² Esta cifra, sin embargo, es mucho más positiva respecto de la confianza de la población en el trabajo defensorial en la lucha contra la corrupción. Cuadro 10.

Cuadro 10. ¿Cuáles son las instituciones en las que usted más confía para la lucha contra la corrupción? (Con tarjeta)



Fuente: Sexta Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú, 2010. Proética, Ipsos Apoyo, Confiép. Elaboración propia.

Esto es, desde luego, concordante con la percepción de la población sobre la transparencia de la Defensoría, ubicándola en el tercer/cuarto lugar entre las entidades que se perciben como las más transparentes en el año 2009 en Lima y Callao, alcanzando un porcentaje de encuestados que la considera como la más transparente nueve veces superior al año 2005.⁴³

A modo de conclusión: los desafíos de la Defensoría del Pueblo

Se han identificado ciertos determinantes externos e internos que determinan la eficiencia y efectividad de las instituciones. Por el lado interno se ha considerado, en primer lugar, el reclutamiento de personal y su promoción por criterios meritocráticos. En segundo lugar, el grado de inmunidad alcanzado frente a la corrupción y a la captura por intereses particulares o especiales. En tercer término, la ausencia de islas de poder que se encuentren enquistadas al interior de la organización y con la capacidad de subvertir las reglas institucionales en su propio beneficio. Por el lado externo, debemos considerar la capacidad de la organización para relacionarse con eficiencia con sus clientes, usuarios u otros actores de su entorno institucional, la flexibilidad y apertura a las innovaciones tecnológicas y la proactividad a las alianzas con otros actores estatales o de la sociedad como herramienta para reducir el riesgo de captura.⁴⁴ La información que hemos revisado revela que la Defensoría del Pueblo ha mostrado un desempeño positivo en cada uno de los puntos señalados, quedando siempre un campo abierto a la mejora institucional.

Es claro que, en términos comparativos, es la institución más confiable y con mayor legitimidad social entre aquellas que cumplen roles de *accountability horizontal* en el Perú, aunque en un contexto de gran desconfianza en las entidades estatales. El papel desarrollado desde su creación en materia de colocar la agenda de derechos humanos en la discusión pública, así como la supervisión de los procesos electorales, son, sin duda, otros aspectos destacables.

Pero lo más importante, desde la perspectiva de la calidad de la democracia, es su contribución al control de las entidades públicas en lo que concierne a la protección de los derechos fundamentales, aspecto que ha mostrado un gran nivel de eficacia. De otro lado, también debe destacarse su labor en el seguimiento e intervenciones en los conflictos sociales, siendo un caso particularmente ilustrativo su intervención respecto del conflicto amazónico que se inició en el año 2008 y cuyos efectos seguimos sintiendo, siendo el momento más trágico el 5 de junio de 2009. La Defensora del Pueblo fue la única titular de una entidad del Estado de alcance nacional que estuvo presente en la localidad de Bagua, Amazonas, al día siguiente de los hechos.⁴⁵

No obstante, la institución debe enfrentar diversos desafíos en el corto plazo. Uno de ellos deriva de la falta de capacidad de retener a sus funcionarios debido a un retraso en el aumento de las remuneraciones de su personal. Su escala de sueldos no ha sido modificada prácticamente desde su creación. Esto no sólo genera problemas frente al sector privado, sino respecto del resto de las entidades públicas.

⁴³ IV Encuesta Anual sobre Atención de Entidades Públicas. Estudio 464, Barómetro Social, provincia de Lima, Región Callao, agosto 2009.

⁴⁴ Portes (2009: 9-10).

⁴⁵ Para una revisión detallada del caso y de las actuaciones defensoriales realizadas, puede consultarse Defensoría del Pueblo (2010 b).

⁴⁶ Beatriz Merino, la anterior Defensora, renunció al cargo el 31 de marzo de 2011, luego de más de cuatro meses de haber concluido el período de cinco años para el cual fue designada por el Congreso de la República del Perú. Este debió iniciar el proceso de selección a más tardar en setiembre de 2010. A la fecha, el proceso se encuentra en la etapa de recepción de propuestas de candidatos. En tanto se nombre un nuevo titular, Eduardo Vega Luna ha asumido el cargo de Defensor del Pueblo en funciones.

Otra cuestión relevante es la elección del próximo Defensor o Defensora del Pueblo,⁴⁶ la que, a pesar de la votación calificada que requiere (dos tercios del número legal de miembros del Congreso Peruano unicameral), puede ser objeto de presiones políticas que pudieran derivar en el nombramiento de un titular con menores cualidades profesionales y personales de quienes han desempeñado el cargo hasta el momento. El peso del titular en una institución que depende de su imagen pública y el prestigio institucional y personal es sin duda un factor clave que puede ser compensado parcialmente con la fortaleza de la organización.

Guillermo O'Donnell ha afirmado que la efectividad del imperio de la ley (*rule of law*) supone certidumbre y *accountability*. Aquel queda trunco cuando los funcionarios violan la ley o permiten que los privados lo hagan. Una democracia de calidad se sostiene en la *accountability horizontal* como una herramienta para garantizar el respeto, por parte de las autoridades, de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos bajo el principio de la igualdad formal.⁴⁷ En un país con una gran desigualdad socioeconómica, se hace doblemente importante esta herramienta. De ahí la relevancia de estudiar el caso de la Defensoría del Pueblo del Perú, como tarea teórica, y de preservarla, como acción política.

Bibliografía

BARREDA, Mikel

2009 La calidad de la democracia en América Latina: medición y claves explicativas. Ponencia presentada en IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Málaga, setiembre de 2009. Disponible en: http://www.aecpa.es/archivos/congresos/congreso_09/grupos-trabajo/area04/GT05/02.pdf.

BEVIR, Mark

2010 *Accountability*. Encyclopedia of Political Theory. SAGE Publications. Disponible en: http://www.sage-ereference.com/politicaltheory/Article_n3.html.

CHOI, Naomi

2010 *Rule of Law*. Encyclopedia of Political Theory. SAGE Publications. Disponible en: http://www.sage-ereference.com/politicaltheory/Article_n397.html.

CONSEJO INTERNACIONAL PARA ESTUDIOS DE DERECHOS HUMANOS

2005 *Evaluar la Eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*. Génova: ICHRP.

DAHL, Robert A.

2008 *La igualdad política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2010a *Memoria de Gestión Institucional*. Beatriz Merino, Defensora del Pueblo 2005-2010. Lima: Defensoría del Pueblo.

2010b *Actuaciones Defensoriales en el marco del conflicto en Bagua*. Lima: Defensoría del Pueblo.

DONAYRE Pinedo, Miguel

2007 *La magistratura de la persuasión: Los informes del Defensor del Pueblo de España (1983-1987) y de Perú (1998-2002)*. Lima: Palestra.

ESCOBAR ROCA, Guillermo (dir.)

Defensorías del Pueblo en Iberoamérica. Pamplona: Aranzadi.

FERRAJOLI, Luigi

2002 "Pasado y futuro del Estado de Derecho". En: Carbonell, Orozco y Vásquez (coords.) *Estado de Derecho. Conceptos, fundamentos y democratización en América Latina*. México: Siglo XXI.

GARCÍA BELAÚNDE, Domingo

2006 *Las Constituciones del Perú, Tomo II*. Lima: Universidad de San Martín de Porres.

GARCÍA TOMA, Víctor

2005 *La Defensoría del Pueblo en el Perú*. Lima: Editora Jurídica Grijley.

GONZÁLEZ VOLIO, Lorena

2003 "The Institution of the Ombudsman. The Latin American experience". En: *Revista IIDH*, Vol. 37 (enero-junio 2003). San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

LEVINE, Daniel H. y José Enrique Molina

2007 "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada". En: *América Latina Hoy*. N° 45. Salamanca: Universidad de Salamanca.

⁴⁷ O'Donnell (2002: 324-327).

LEVITSKY, Steven y Lucan Way

2010 *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*. New York: Cambridge University Press.

O'DONNELL, Guillermo

1998 "Accountability Horizontal". En: *Agora. Cuaderno de Estudios Políticos*. Verano de 1998.

2001 "Accountability Horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política". En: *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*. N° 14. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.

2002 "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina". En: Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (comps.). *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

PEGRAM, Thomas

2008 The Human Rights Ombudsman and Democracy in Latin America. Paper presentado al Seminario de Investigación, Programa de Doctorado Procesos Políticos Contemporáneos, Universidad de Salamanca, 24 de enero de 2008. Disponible en: <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/doctorado07-09/Pegram.pdf>.

PORTES, Alejandro (coord.)

2009 *Las instituciones en el desarrollo latinoamericano*. Un estudio comparado. México: Siglo XXI.

SCHMITTER, Philippe y Terry Lynn Karl

1991 "What democracy is ... and is not". En: *Journal of Democracy*. Vol. 2, N° 3. Washington D.C.