

Informe In Voce Período 2020-2021

Introducción

Quiero comenzar relatando algunas situaciones que dan cuenta de las tareas que se realizan en la Defensoría del Pueblo.

Situación 1. En el mes de marzo, se presenta en la Defensoría un ciudadano, a quien llamaremos Raúl para preservar su identidad, requiriendo nuestra intervención ya que se encontraba desempleado desde el inicio de la pandemia por Covid-19. La situación económica por la que estaba atravesando había provocado el retraso del pago de los servicios de electricidad y de gas y por lo tanto, estaba intimado a abonar bajo aviso de corte.

En su reclamo, Raúl relató que es papá de una niña que sufre una enfermedad renal crónica, cuya especialidad médica no se trataba en el hospital local, por lo cual debía ser derivada para realizar un control anual. El problema era que el Hospital local le había rechazado la derivación porque en el sistema de información figuraba como afiliado a una obra social. Sin embargo, no contaba con cobertura ya que por falta de pago había sido dada de baja.

Este caso requirió la intervención de varios asesores de la Defensoría ante: (I) las empresas distribuidoras de luz y gas; (II) en un caso ante el ente regulador, (III) el Ministerio de Desarrollo Humano y Articulación Solidaria; (IV) la delegación de la Defensoría del Pueblo de Nación que a su vez gestionó ante la Superintendencia de Salud el certificado negativo de la Obra Social y (V) ante el hospital local.

Situación 2. Una persona del Alto Valle Este, a quien llamaremos Julia también con el objetivo de preservar su identidad, se encontraba internada en comunidad terapéutica en la provincia de Buenos Aires desde el mes de septiembre de 2020 y al evaluar su situación se detectó que no consentía su internación. Desde el ORSM se intervino: (I) con la persona afectada; (II) con el equipo tratante; (III) con el coordinador de la comunidad terapéutica; (IV) con el Defensor de Menores e incapaces; (V) con el equipo del servicio derivante; (VI) con la Senaf; (VII) con organismos locales de protección de derechos; (VIII) con su familia. Finalmente, en el mes de febrero de 2021, la persona regresó a su localidad.

En el tiempo transcurrido desde el año 2017 como defensora del pueblo y previamente como defensora adjunta he tenido la oportunidad de escuchar muchas situaciones complejas como las de Raúl, la de Julia o cuestiones

donde grupos de personas reclamaron por derechos de incidencia colectiva como la Asamblea del Agua, padres organizados por el reinicio escolar, colectivos de personas que rechazaron impuestos o subas de tarifas.

Estos son solo algunos ejemplos que dan cuenta de la tarea que se realiza en este organismo y que implica la atenta escucha a los reclamantes, el análisis del caso, la solicitud de los antecedentes, el estudio de la normativa y fundamentalmente generar la articulación de los distintos organismos para encontrar la respuesta a las necesidades.

Quienes trabajan en la Defensoría son personas solidarias, empáticas, comprometidas con los derechos humanos, por eso muchas veces quedan con la satisfacción de haber resuelto un problema pero también con la preocupación de no lograr revertir una realidad angustiante como las de personas que se encuentran atravesados por múltiples carencias.

Desarrollo

Este informe rompe el molde respecto a informes anteriores, porque lo que intentamos es ejemplificar una forma diferente de trabajo a partir de la lección que nos deja esta crisis sanitaria sin precedentes.

Frente a estas situaciones como la de Raúl, Julia o tantas otras más complejas, nos interesa ilustrar y conceptualizar las políticas que guiaron la gestión de la Defensoría del Pueblo de su inicio, y que se han visto intensificadas en este período signado por la continuidad de los efectos de la pandemia.

CELERIDAD

Desde el principio advertimos la necesidad de dar rápidas respuestas a la tramitación de las quejas y por eso, amparados en el principio de informalidad que nos otorga la Constitución y la ley, implementamos la resolución sumaria que nos permitió imprimir una dinámica de trabajo al servicio del ciudadano desburocratizando los trámites.

Los datos así lo demuestran. En el primer período 2016-2017 el 64% de los reclamos se gestionaron a través de expedientes y el 36 % por RS.

Cuatro años y medio después, el 83% de los reclamos se tramitan por RS y el 17 % por Expedientes.

PARTICIPACIÓN - MEDIACIÓN (conformación de GT)

En nuestro primer informe anual trazamos un lineamiento político que definiría la gestión y expresamos: *“que la tarea de control no debía ser la incorporación de obstáculos a la función de gobernar, sino una forma de actuación que, orientada por los derechos humanos, incidiera en la toma de decisión política y su ejecución, agotando los esfuerzos para perseverar en una gestión mediadora entre los ciudadanos y la administración que resolviera los problemas de la gente”*.

La gestión mediadora es lo que denominamos los Grupos de Trabajo (GT). Por eso, este informe anual es diferente a los demás y en él hemos dado cuenta de la restitución de derechos en casos de afectación colectiva y de afectación individual gestionados a través de la conformación de GT.

Hemos visto que problemáticas como las que involucran el ambiente, la salud mental, situaciones de vulnerabilidad y en otras tantas situaciones complejas, las alternativas utilizadas generaban puntos de agudos conflictos y contextos de judicialización.

Muchas veces con extensos litigios, lo que demora la reparación del daño y además genera una sobrecarga al Poder Judicial.

Por ello, desde una perspectiva integral, propusimos explorar el uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos a través de una nueva forma de trabajo. Esto es, mesas intersectoriales para abordar los problemas sobre la base de un acuerdo marco entre los diferentes actores del Estado, las organizaciones de la sociedad civil y en algunos casos las universidades.

Esto nos permitió restituir los derechos como los casos de Raúl y de Julia. Quizá el ejemplo más relevante fue la mesa de mediación ambiental para trabajar por la preservación de la calidad del agua del río en la Comarca Viedma-Patagones, un trabajo que si bien continúa, ha obtenido importantes logros que le valieron el reconocimiento del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), y el impulso de una política pública específica de cuidado ambiental de parte del Municipio local denominada Viedma Verde.

Otro ejemplo fue la atención a las organizaciones de padres y madres que trabajan para hacer efectivos los derechos de las personas con TEA. Escuchamos sus reclamos, promovimos el encuentro de diferentes actores del Estado provincial y conjuntamente redactamos el proyecto de ley que se incluye en el Informe.

Este proyecto viene a garantizar derechos de personas con autismo, muchas de las cuales presentan una hipersensibilidad auditiva denominada Hiperacusia.

Mientras que un perro posee una capacidad auditiva siete (7) veces mayor a la del hombre, hay personas autistas con hiperacusia que alcanzan una capacidad auditiva veinte (20) veces superior al de una persona neurotípica.

La consecuencia es que un estruendo fuerte provocado por una explosión de pirotecnia no sólo genera malestar, miedo o un aturdimiento pasajero, sino que provoca una fuerte inflamación del oído interno que trae aparejado un proceso de dolor agudo que persiste durante horas, hasta que la inflamación desaparece. Tengamos en cuenta que muchas personas con autismo son no hablantes, por lo que no pueden manifestar verbalmente este dolor. Otras, verbales, lo describen literalmente como “sensación de muerte”; sienten que la cabeza les va a explotar.

El uso de pirotecnia no sólo afecta a las personas con autismo. El Alzheimer se encuentra en el otro extremo de la cadena de la sinapsis neuronal así como los adultos mayores.

El severo impacto de los estruendos en las personas con autismo hace que los diferentes eventos en los cuales se utiliza pirotecnia tengan efectos devastadores en la calidad de vida de esas personas y sus familias. Los festejos navideños y deportivos se convierten, para estos semejantes, en una tragedia.

Hay municipios que han dictado normas en este sentido, pero que no dan los resultados esperados. Por eso este proyecto viene a respaldar el camino emprendido por quienes se hicieron eco de este derecho. Esperamos pueda debatirse este proyecto y sancionarse la ley en el menor tiempo posible.

AUDIENCIAS PÚBLICAS

La participación en las audiencias públicas es otra de las tareas importantes de esta gestión. Hemos participado de 46 audiencias públicas por revisión de tarifas de servicios públicos de agua potable y desagües cloacales; electricidad y gas, en defensa de usuarios y consumidores. Lo hicimos teniendo como premisa que los caracteres de un servicio público son la generalidad, la igualdad, la regularidad y continuidad y que el Estado debe velar por la accesibilidad de los servicios ponderando las diversas realidades

económicas y sociales, respetando los principios de progresividad, razonabilidad, previsibilidad y no confiscatoriedad, establecidos por la CSJN.

Además, nos presentamos en defensa de los derechos ambientales en todas las audiencias públicas en las que se evaluaron Estudios de Impacto Ambiental para el mejoramiento del servicio de saneamiento en diferentes lugares de la provincia (Cipolletti, Viedma, Las Grutas, Choele Choel, Dina Huapi, Fernández Oro, etc.). También en audiencias públicas para la evaluación de impacto ambiental de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.

Las audiencias públicas tienen una significación relevante y ameritan la participación plural, no sólo por ser el espacio de expresión ciudadana, sino porque constituyen la oportunidad para tomar conocimiento de los proyectos del gobierno y como lo llevarán adelante las empresas, hacer aportes y observaciones en defensa de los derechos de la ciudadanía. Téngase en cuenta que los organismos internacionales, principales financiadores de grandes obras tienen como requisito que las mismas gocen de la licencia social y esto surge del resultado de las audiencias públicas.

PLANIFICACIÓN (PEI)

Conscientes de los cambios profundos en los que transcurren nuestras vidas a partir de la revolución tecnológica que provocó la irrupción de internet, visualizamos que esto generaba el reclamo de nuevos derechos. Entendimos que la gestión de las políticas públicas debía ser acorde a las demandas de la sociedad actual.

Por eso en el año 2019 resolvimos formular el primer Plan Estratégico Institucional (PEI) para el período 2019-2022 con el objetivo de dotar al organismo de las capacidades necesarias para afrontar las múltiples responsabilidades de gestión que implica la defensa, protección y promoción de los derechos humanos, en un mundo atravesado por conflictos complejos y en una provincia cuya característica demográfica y desarrollo económico es diversa y desarticulada

Advertimos que el paradigma de acción unilateral de aquella Administración del siglo XX que fijaba el rumbo en soledad se diluye ante la necesidad de integrar a la sociedad civil en la toma de decisiones. Venimos diciendo en informes anteriores que la formalización de la acción administrativa –que era el sol de todo el sistema público- pasó de ser la principal garantía a ser el principal obstáculo. Una a una, las bases fundacionales de nuestra

Administración se van resquebrajando, y asumirlo nos obliga a repensar nuevos esquemas de funcionamiento acordes a la realidad de hoy.

Por eso al momento de formular la matriz de planificación trazamos 4 Lineamientos, conceptualizados como los objetivos de impacto que orientaron las políticas institucionales del organismo:

1. Fortalecer las capacidades de la Administración para garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales.
2. Asegurar la defensa individual y colectiva ante vulneraciones de derechos fundamentales
3. Empoderar a la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos
4. Consolidar el buen funcionamiento del sistema provincial de salud mental.

Este Plan fue expuesto como un ejemplo de buena práctica de administración defensorial en la XXV Asamblea de la Federación Iberoamericana del Ombudsman. En la oportunidad defensores y defensoras del pueblo, procuradores y presidentes de comisiones nacionales y estatales de derechos humanos de 20 países de Iberoamérica reunidos en Santa

Domingo deliberaron bajo el lema “Buena Administración, Pandemia y Derechos Humanos”.

LA PANDEMIA

La Defensoría fue puesta a prueba así como a todas las instituciones del Estado por la crisis sanitaria de mayor dimensión que recordemos, la pandemia por Covid-19. Sin embargo, nos adaptamos y seguimos adelante. En ningún momento este organismo dejó de atender. Bajo la consigna que “Ahora más que nunca” debíamos estar al servicio de las personas.

Trabajamos desde el 20 de marzo del 2020, durante el ASPO de manera on line. A partir de junio del 2020 se retornó a las oficinas con Protocolos y un dispositivo cuidado, trabajando en doble turno con atención on line, dotando al organismo de todo lo necesario para permitir el normal funcionamiento, hasta que progresivamente se pudo volver a la cuidada normalidad.

Atendimos reclamos de impacto colectivo como el aumento tributario. En este tema entendimos que la política tributaria en contexto de pandemia debía respetar criterios rectores con relación a la razonabilidad

Reclamamos “por el criterio de gradualidad, expresión concreta del principio de **razonabilidad**”, a los fines de favorecer “la previsión de los ciudadanos dentro de la programación económica individual o familiar”. Es decir, pedimos no incurrir en el perjuicio social provocado por un impuesto que, por su elevada cuantía, pudiera calificarse de ‘confiscatorio’, en tanto detraiga de manera irrazonable una proporción excesiva de ingresos del grupo familiar.

Evaluamos qué proporción sería la excesiva y cuál la tolerable. La respuesta radica en el estándar del derecho de propiedad, estándar que debe garantizar que el porcentaje de los gastos de una vivienda familiar debe ser conmensurado con los niveles de ingreso familiar.

Por eso, sin perjuicio de la respuesta del Ministerio de Economía que fue establecer un tope al impuesto automotor y de atender los casos particulares teniendo en cuenta la capacidad contributiva; desde la Defensoría conformamos un GT para estudiar el tema en profundidad y elaborar una propuesta técnica que pusimos a consideración de las autoridades del área económica.

La conclusión a la que arribamos es que utilizar únicamente el patrimonio como indicador de capacidad resulta insuficiente, por lo que es

imprescindible complementar las aproximaciones a la capacidad contributiva, con arreglos a la equidad, también a partir de la renta y el consumo.

En ese marco, hicimos una Recomendación al Ministerio de Economía para que el Departamento de Catastro Económico proceda a la revisión del proceso de avalúo inmobiliario, incluyendo en su metodología aquellas variables que se encuentren ligadas directamente con la capacidad contributiva de los ciudadanos y la realidad del mercado inmobiliario y que se garantice una composición plural del Observatorio del Mercado Inmobiliario, incorporando a los colegios profesionales o asociaciones vinculadas al quehacer inmobiliario (escribanos, arquitectos, martilleros y corredores públicos, agrimensores).

Es decir, aquí nuestra actuación no se limitó a la defensa de los derechos de los contribuyentes sino a elevar una propuesta a la administración.

MODERNIZACION

El PEI contempló la informatización y sistematización de los procedimientos, todo esto en línea con el Plan de Modernización del Estado provincial. En ese marco, y a través de un Acuerdo Específico de Cooperación y Asistencia recíproca de la Defensoría del Pueblo de Río Negro con la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, esta última cedió el uso

gratuito del software de gestión de expedientes electrónicos “ATENEA” y firma digital de documentaciones.

A partir del día 26 de Junio de 2020 se implementó el Sistema de Trámites Electrónicos y Firma Digital con uso obligatorio para todo el personal del organismo.

En pos de mejorar la atención dentro del contexto de pandemia, sumamos el 0800 y desde el área de comunicaciones se trabajó en la generación de contenidos para dar cumplimiento al Lineamiento 3 del PEI. Los datos son elocuentes: en el período 2018-2019 el sitio web recibió 60.799 visitas, en este período fueron 173.895 las visitas a la página del organismo.

Otros datos son importantes a los fines de evaluar la gestión: En el período 2017-2018 el 55% de los reclamos se realizaba de manera personal, el 27% a través de vías digitales y el resto por otras vías como formularios a través de los Juzgados de Paz.

En este período sólo el 8.3% se realiza de manera presencial. El 91.7 % es a través de vías digitales (sitio web, correo electrónico, 0800, redes).

Esto da cuenta de los nuevos hábitos de la sociedad que sin duda han cambiado aceleradamente por efecto de la pandemia, pero consideramos como un aspecto más que da cuentas de la urgente necesidad de avanzar en todos lo que compete a la modernización de la administración pública

INTERSECTORIALIDAD

La sectorialidad y el formalismo característicos de la burocracia estatal convierten a la administración pública en un problema para la ciudadanía, que termina descreyendo de ella.

Frente a esta situación, debemos recuperar el valor de las instituciones y esto está condicionado a recuperar las capacidades del Estado y con ello, una característica social básica: la confianza.

Situaciones como la de Raúl, la de Julia o tantas otras de afectación colectiva requieren la articulación y el compromiso de las diferentes áreas para dar las respuestas necesarias.

Para lograr una transformación estructural es necesario crear nuevos procesos en pos de la simplificación y avanzar con decisión política en varios aspectos: (I) la digitalización para despapelizar el Estado, hay que olvidar el

mundo del papel; (II) cambiar los procedimientos promoviendo la coordinación interinstitucional; (III) analizar la normativa vigente y producir nuevos marcos legales; (IV) fortalecer las capacidades que los tiempos actuales exigen.

Creemos en la democracia como el mejor sistema de gobierno, creemos en las instituciones, creemos que es posible, por eso esta gestión se ha caracterizado por fortalecer el camino del diálogo interinstitucional, poniendo en el centro al ciudadano y su problema, y al GT como la mejor herramienta para garantizar derechos.

El modelo tradicional de gestión burocrática de los problemas por medio de expedientes está agotado. Ya no solo se trata de que impide el desarrollo pleno de las capacidades estatales y una adecuada atención de las demandas ciudadanas. ***Ese modelo tradicional cuesta vidas.*** Si analizamos, por ejemplo, los casos recientes ocurridos en la zona vinculados con situaciones de violencia intrafamiliar en la que han fallecido mujeres o niños, vemos un patrón común. ***En todos esos casos, la intervención estatal fue gestionada mediante el paradigma burocrático, mediante expedientes. Y en todos esos casos, la protección llegó tarde.***

Y cuando hechos graves suceden salimos a investigar quien tuvo la culpa, es decir, salimos a buscar donde está el papelito que falta para encontrar al responsable. Pero de nada sirve, porque el Estado llegó tarde

Esa falla se replica en todos los planos de la gestión gubernamental. Podemos seguir escribiendo bellísimos discursos sobre los derechos, pero eso de nada sirve si no cambiamos la forma en que el Estado trabaja. ***Es tiempo de poner el foco en lo qué hacemos y en cómo lo hacemos, más que en lo que decimos.***

Por eso, en este informe ponemos a consideración un proyecto de ley que redefine las reglas de funcionamiento de la Administración Pública, pasando de un paradigma focalizado en el formalismo a otro centrado en la eficacia y la eficiencia.

Conclusión

Que la pandemia nos deja un panorama con enormes desafíos no es nada nuevo. Los desafíos que afrontamos son serios y muchos, no será fácil recuperar el tiempo perdido. Debemos generar las herramientas para producir estos cambios y esas herramientas deben surgir de esta Legislatura.

Hoy no basta con la férrea voluntad, la claridad de los problemas y la convicción que podamos tener para gestionar las diferentes áreas del Estado. Hoy los problemas que aquejan a las personas son muchos, crecientes y multidimensionales porque tienen su origen en causas complejas y controversiales, al punto tal que en muchas oportunidades, se llega a producir una colisión de derechos que ponen a los gobernantes en el dilema de decidir por uno de ellos sobre otro. Sirva como ejemplo lo sucedido con el derecho a la salud y la educación en el marco de la pandemia.

Si bien es apreciable contar con el personal suficiente y calificado para atender las demandas, así como asignar recursos en asistencias, debemos modificar los procedimientos para actuar sobre los efectos de problemas multidimensionales y complejos.

Estamos convencidos que se puede, hemos demostrado que es posible trabajar de otra manera.

Somos una generación que asistimos a un verdadero cambio paradigmático de la gestión pública y esto implica el paso del modelo organizacional público burocrático a un nuevo modelo organizacional participativo, post-burocrático,

orientado al ciudadano, a la eficiencia de sus servicios, la reingeniería de sus procesos y la gestión orientada a resultados

Carlos Matus dijo que la democracia no podrá defenderse si no muestra éxito en la solución de los problemas comunes que aquejan a la gente. Dijo también: *“la palabra problema ha ensanchado su significado y se ha hecho más exigente. El pueblo exige más libertad, exige un mejor cumplimiento de sus derechos, exige más bienestar, exige más seguridad, exige más igualdad, exige cultura y respeto internacional. En muchas situaciones exige más de lo que los gobernantes pueden ofrecer”*.

Nosotros creemos que es central recuperar el valor de las instituciones y esto es recuperar la confianza de la ciudadanía.

En ese sentido, estamos convencidos que el debate está centrado en las mejores prácticas de gestión que permitan transformar el funcionamiento de las organizaciones públicas y hacerlas eficientes para garantizar los derechos individuales y colectivos, sin perder de vista el impacto que generan estas transformaciones en la cultura organizacional de las instituciones.

Quiero para finalizar recuperar una frase de Roxana Kreimer que da inicio al primer informe de esta gestión, extraída del libro La Vuelta al Mundo con Filosofía y que expresa:

“(…) Si hemos de vivir en una sociedad democrática, es de fundamental importancia entrenarnos para aprender a gestionar el conflicto. La democracia se inventó hablando. Así es como aprendemos (…) a escuchar al prójimo y a ponernos en su lugar. “(…) Debemos cambiar la armadura por el radar y desestimar la violencia a favor de los argumentos, que son nuestras mejores herramientas para la paz”.