

OMBUDSMEN DEL SIGLO XXI

Antonio J. Porras Nadales
Universidad de Sevilla
Centro de Estudios Sociales y Jurídicos “*Sur de Europa*”
2023 ⁽¹⁾

SUMARIO. I. INTRODUCCIÓN. II. PRIMERA PARTE. LOS ESCENARIOS CONOCIDOS (SIGLO XX). 1. Primer escenario: un centro receptor de quejas. 2. Segundo escenario: de la demanda social al diagnóstico de la realidad. 3. Tercer escenario: control de la burocracia. 4. Cuarto escenario: control de calidad legislativa. 5. Quinto escenario: análisis de políticas públicas. III. SEGUNDA PARTE: LOS ESCENARIOS EMERGENTES (SIGLO XXI). 1. Panorámica. 2. Sexto escenario: políticas públicas dispersas. 3. Y séptimo escenario: la determinación de la agenda global. IV. CONCLUSIONES. V. REFERENCIAS.

I. INTRODUCCIÓN

Hace apenas un par de décadas, el prestigioso académico canadiense Henry Mintzberg publicó junto a otros colegas una brillante monografía titulada “Safari estratégico” que proponía un viaje por distintos escenarios, a modo de un tour de caza ⁽²⁾. Un escenario similar, a modo de cazador que persigue una pieza por terreno desconocido, es el que recorren diariamente los distintos ombudsmen buscando el modo más eficiente de responder a las quejas de los ciudadanos. Podemos ensayar una metodología similar.

El valor perseguido en este escenario estratégico donde se mueve el ombudsman sería el de conseguir la plenitud en el ejercicio de ciertos derechos por parte de la ciudadanía: unos derechos que se sitúan por lo general en el ámbito de los denominados derechos sociales o de prestación. Y sucede que, a diferencia de los tradicionales derechos individuales de libertad, que pretenden restringir la presencia del poder público para asegurar esferas de autonomía de los ciudadanos, la propia naturaleza de los derechos sociales o de prestación implica, al contrario, una actividad intervencionista pública: lo que determina un sistema

¹ Conferencia de Clausura del curso de Diplomado “Lecciones constitucionales en tiempos de crisis: La protección de los derechos humanos por los Ombudsperson durante las situaciones de emergencia constitucional” Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, Centro de Estudios Sociales y Jurídicos “*Sur de Europa*”, 2023.

² H. MINTZBERG, B. AHLSTRAND Y J. LAMPEL, *Strategy Safari: A Guided Tour Through The Wilds of Strategic Management*, Nueva York, 2001, Free Press.

complejo de garantías donde la dimensión estrictamente declarativa de los soportes normativos debe complementarse con la programática o finalista, estableciendo responsabilidades activas a asumir por parte de los poderes públicos. Y todo ello debe culminar en una estrategia de tipo instrumental, donde las organizaciones públicas pondrán en marcha toda una serie de actuaciones intervencionistas capaces de asegurar el cumplimiento de tales objetivos o derechos sociales. Este amplio y confuso entramado debe ser, finalmente, susceptible de un adecuado control.

De este modo los derechos sociales se interconectan con la dimensión intervencionista propia del Estado social o *welfare state*, proyectada sobre una escala territorial compleja y afectando no sólo a la dimensión programática o finalista que debe orientar la actuación de los poderes públicos al servicio del sistema de valores declarados, sino igualmente a la proyección instrumental de los propios aparatos públicos en torno a determinadas actividades de prestación, que deben alcanzar cuotas razonables de eficacia.

Se trata pues de un marco problemático amplio y complejo, donde la presencia de garantías formales se interconecta con la exigencia de eficacia en la actividad prestadora e intervencionista desarrollada por los poderes públicos. En consecuencia, los circuitos de control que operan en este ámbito tendrán igualmente una dimensión más compleja, en el sentido de que deben responder a claves de control positivo: lo que implica toda una amplia serie de factores problemáticos que afectan no ya el propio intervencionismo público (siempre demandando cuotas adicionales de eficacia), sino también al riesgo alternativo de la no-acción ⁽³⁾.

Esta complejidad se incrementa adicionalmente teniendo en cuenta la deriva territorial que presentan los modernos estados intervencionistas: lo que significa que, al menos en teoría, es posible pensar en la ubicación del Ombusman dentro de un proceso plural de la acción pública; o sea, dentro de un itinerario intervencionista largo y complejo, que abarcaría desde los soportes dogmáticos o declarativos concretizados en forma de derechos en el marco constitucional, hasta los resultados finales de la acción pública en forma de impacto sobre el tejido social en espacios territorialmente delimitados; pasando lógicamente tanto por el diseño legal y estratégico como por la propia esfera organizativa y prestadora de la burocracia y del sector público.

Desde esta perspectiva de complejidad estratégica podemos iniciar una especie de safari a través de distintos escenarios recordando que, en primera instancia, la dimensión funcional originaria del ombudsman suele ser la recepción de quejas ciudadanas, entendidas como expresión elaborada de una "demanda social". Una demanda que surge tras

³ Sobre los orígenes de la noción de no-acción cfr. P. BACHARACH, M. BARATZ, "Two Faces of Power", *American Political Science Review*, Núm. 56, 1962. Más en general A. PORRAS NADALES, *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*, Madrid, 2014, Trotta.

determinadas actuaciones públicas, o sea, que tiene un sentido de retroalimentación, detectando concretas insuficiencias en la acción pública. Sólo en un segundo momento el ombudsman deberá progresar en la investigación de la actuación administrativa correspondiente, ponderando en su caso los soportes legales que le sirven de fundamento y operando así en el ámbito de la propia “oferta pública”.

En consecuencia, se trata de una figura que detenta amplias posibilidades de actuación subsidiaria, tanto para la canalización de demandas sociales una vez formalizadas en forma de derechos sociales, como para el control de las correspondientes políticas públicas que deben diseñarse desde la esfera pública en respuesta a las mismas ⁽⁴⁾. El ombudsman, en definitiva, está presente prácticamente en todos y cada uno de los confines problemáticos en que se desenvuelve la actuación pública en el contexto intervencionista propio de un Estado social avanzado. O sea, en palabras de Mintzberg, todo un proceloso safari lleno de incertidumbres y aventuras.

II. PRIMERA PARTE. LOS ESCENARIOS CONOCIDOS (SIGLO XX)

1. Primer escenario: un centro receptor de quejas

En un *primer* momento, relacionado con la demanda ciudadana, la experiencia del ombudsman como receptor de quejas ciudadanas parece demostrar la existencia de amplias capacidades no ya para la estricta canalización de tales reclamaciones formalizadas por los ciudadanos, sino también para poner en marcha labores de investigación autónoma o de oficio que permiten detectar otros sectores problemáticos (no “demandados” formalmente) en ámbitos sociales caracterizados a veces por su escasa capacidad de autoorganización e interlocución: ya sean sectores que se corresponden con intereses difusos, o bien sectores

⁴ Al respecto, A. PORRAS NADALES: “La posición estatutaria del Defensor del Pueblo Andaluz”, en *I Jornadas sobre el Defensor del Pueblo Andaluz*, Sevilla, 2002, ed. Oficina Defensor del Pueblo Andaluz; “Retos del Defensor del Pueblo Andaluz ante el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía”, en *El Defensor del Pueblo Andaluz y la protección de los derechos sociales en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Sevilla, IAAP, 2008; “La institución del ombudsman en una democracia participativa ante el burocratismo y los poderes exorbitantes de las administraciones públicas”, en *El Ararteko: un ombudsman para el siglo XXI*, País Vasco, Ararteko, 2009; “Estado social y políticas de bienestar: ámbitos problemáticos a comienzos del siglo XXI”, en M. Terol (dir.), *I Foro Andaluz de los derechos sociales: los derechos sociales en el siglo XXI*, Valencia, 2009, Tirant lo Blanc, Junta de Andalucía; “Nueva delimitación del ámbito funcional del Defensor del Pueblo Andaluz. Derechos sociales y control de demandas”, en *Los retos de los Defensores del Pueblo autonómicos ante el nuevo marco estatutario*, Sevilla, 2010, ed. Defensor del Pueblo Andaluz.

marginados o excluidos; o incluso espacios sociales problemáticos emergentes con un alto potencial de incidencia futura.

En un *segundo* momento, la agrupación de tales núcleos problemáticos le permitirá formular un diagnóstico negativo general sobre la realidad social y sobre la propia actuación pública en su conjunto, detectando aquellos ámbitos donde el intervencionismo público se demuestra insuficiente para el cumplimiento de los fines asignados por el ordenamiento, pudiendo incluso a aproximarse a una auténtica evaluación de políticas públicas.

Si formalmente la configuración institucional del ombudsman no parece haber experimentado innovaciones sustanciales en sus soportes legales, ello significa que su actuación se sigue caracterizando por esta habitual dualidad funcional: o sea, por una parte, es una institución que opera en la esfera de la sociedad civil como un detector de problemas sociales con el objetivo de defender los derechos ciudadanos; y por otra, es un instrumento que trata de incidir en la esfera pública mediante sus funciones de supervisión de la administración, operando genéricamente dentro del ámbito de los sistemas de control o “*accountability*” de los poderes públicos.

En una teórica y simplificada visión inicial podría entenderse que entre ambos circuitos se opera siempre una especie de ajuste automático. O sea, del mismo modo que se afirmaba en la antigua teoría económica que toda demanda genera su propia oferta o viceversa (según la llamada *Ley de Say*), cabría presumir que toda detección de un ámbito problemático por parte del ombudsman (demanda social) genera la correspondiente respuesta correctora por parte de la esfera pública responsable (oferta pública). Sin embargo, esta idílica concepción general según la cual todo núcleo problemático social donde se detectan situaciones lesivas para los derechos humanos acaba siendo resuelto de una forma eficiente y automática por la posterior intervención positiva de la administración, no parece por desgracia una hipótesis suficientemente confirmada por los hechos. Frente a esta visión ideal del proceso global de la acción pública, lo que emerge más bien es todo un conjunto de espacios problemáticos dentro de los cuales el ombudsman tendrá que desplegar distintos tipos de estrategias, poniendo en marcha los recursos disponibles y movilizándolo su sistema de alianzas.

2. Segundo escenario: de la demanda social al diagnóstico de la realidad

En todo caso, parece que en primera instancia la tarea principal del Ombudsman consistirá en una labor de detección de núcleos problemáticos, ya sea mediante la rutina de la recepción de quejas, o bien poniendo en marcha labores de investigación desarrolladas de oficio. A partir de esta labor inicial se redactan los periódicos *Informes* al

Parlamento que reflejan al cabo del tiempo uno de los mejores diagnósticos en negativo de la realidad social y su sistema de necesidades. En tales *Informes* se puede cuantificar y clasificar en detalle el tipo de derechos o valores sociales que resultan lesionados, así como su evolución a lo largo del tiempo.

La interrogante consistirá en si más allá de la mera serie enumerativa, entendida a modo de simple tabla estadística, en realidad tras el Informe del ombudsman se esconde algo mucho más decisivo y trascendental: una auténtica radiografía en negativo de la propia realidad social en su conjunto. Algo que puede llegar a ser concebido, desde una visión estratégica de la acción, como un auténtico “diagnóstico problemático” de partida, desde el cual sería posible orientar tanto la filosofía finalista como la propia estrategia instrumental y el diseño mismo de la acción intervencionista que debe ponerse en marcha por parte de los poderes públicos ⁽⁵⁾.

Naturalmente tal visión estará condicionada por la constatación de que en general, y particularmente en el contexto predominante de la “videopolítica” contemporánea, la percepción sobre la naturaleza problemática de los asuntos colectivos y la propia dimensión científico-objetiva de los *diagnósticos* sobre la realidad social ⁽⁶⁾ parece experimentar un cierto declive al servicio de la dimensión competitiva de la política y su proyección virtual o cosmética en la arena de los *mass media* ⁽⁷⁾. Así, desde la perspectiva del gobierno, los diagnósticos tienden a montarse crecientemente sobre una visión virtual y superoptimista de la realidad, reflejando a veces un imaginario idílico que suele enfrentarse a la dimensión negativa e hipercrítica manejada normalmente por la oposición: la deriva bipolar en que viene decayendo la dinámica política se traduce finalmente en una progresiva reordenación maniqueísta de las visiones de la realidad, lo que a veces puede dificultar incluso la mera constatación de la existencia de momentos de crisis.

Las posibles voces autorizadas o neutrales, es decir, las procedentes del medio académico o científico, que teóricamente deberían ser uno de los sustratos fundamentales para asegurar diagnósticos congruentes de la realidad, parecen experimentar por su parte fenómenos de progresiva dependencia o colonización de los circuitos del gasto público, en una sorda y difusa renuncia a la libertad crítica. Algo que discurre en paralelo a la incomodidad que, por su parte, suele manifestar el poder establecido frente a toda perspectiva crítica. Téngase en cuenta que, en general, la

⁵ A. PORRAS NADALES “La agenda del gobierno”, *Revista de Fomento Social*, Núm. 278, 2015, págs. 245-279; M. H. MOORE, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, 1998, Paidós. M. BARZELAY, *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, Univ. California Press, 2001.

⁶ Al respecto cfr. A. PORRAS NADALES, *Diagnosis y programación política en el Estado autonómico*, Sevilla, 1996, IAAP.

⁷ A. PORRAS NADALES, *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*, cit.

investigación social desarrollada en centros académicos se financia con fondos públicos y responde en consecuencia a determinados criterios orientadores, diseñados desde la propia esfera gubernamental.

En consecuencia, ante el riesgo de un relativo vacío de soportes científicos solventes ¿dónde encontrar un diagnóstico objetivo, crítico, dotado de autoridad y suficientemente compartido de la *realidad*, que sirva como base para un diseño congruente de la acción intervencionista? Una sugerente hipótesis que cabe plantear sería si tal diagnóstico problemático (o al menos algunos de sus elementos) no podría encontrarse en los propios Informes del ombudsman. Así, frente a las percepciones idílicas de la realidad social, frente a la llamada “paradoja de la satisfacción” ⁽⁸⁾ y la visión positiva de la actuación de las esferas públicas que maneja el discurso gobernante, y también frente a los discursos apriorísticamente críticos que -con razón o sin ella- procura montar la oposición, los Informes del ombudsman estarían suministrando en cambio una imagen o perspectiva crítica sustentada sobre datos objetivos, que debería ser tenida en cuenta tanto para matizar los diagnósticos “oficialistas” como para apoyar la labor científica de los sectores investigadores o *think tanks* del sistema.

Debe recordarse que se trata de un conjunto de datos procedentes del circuito de retroalimentación del sistema; es decir, quejas emanadas desde el mismo seno de la ciudadanía a partir del entorno intervencionista en que se desarrollan las diversas políticas públicas y actuaciones burocráticas. Desde esta perspectiva, y por evidentes razones metodológicas, sería importante tratar de reclamar que los sucesivos *Informes* de los ombudsmen consiguieran como mínimo uniformizar u homogeneizar sus cuadros estadísticos, así como el modo de procesar y ofrecer la información; tanto en sus series cronológicas como al nivel comparado. Porque si consideramos a estos *Informes* como elementos de un *diagnóstico* de la realidad, estaríamos en realidad ante algo mucho más importante que una mera serie de pinceladas descriptivas, a modo de instantánea estadística coyuntural, de la demanda social; o como simple justificación de la labor realizada por el ombudsman. Por el contrario, desde esta perspectiva estaríamos ante una preciosa información elaborada que debería constituir uno de los soportes fundamentales para todo diagnóstico crítico de la realidad, a efectos de determinar cualquier estrategia de actuación frente a la misma. Una información que merecería desplegarse en series homogéneas a lo largo del tiempo, como

⁸ O sea, la percepción colectiva en positivo de la realidad a pesar de que las cifras objetivas demuestren lo contrario; cfr. M. PEREZ YRUELA, “Para una nueva teoría de Andalucía”, en E. Moyano, M. Pérez Yruela, *La Sociedad andaluza (2000)*, Córdoba, IESA, 2002

demostración reiterativa de los ámbitos de actuación pública que no consiguen realmente alcanzar cuotas suficientes de eficacia.

1. En primer lugar en los *Informes* no sólo se incluyen en rigor series de quejas formales (o sea, situaciones de lesión de derechos en ámbitos de la actuación de los poderes públicos), sino que a veces detectan más bien “carencias”, o sea, ámbitos de no-acción de los poderes públicos, donde en consecuencia no existen respuestas ante determinados ámbitos problemáticos ⁽⁹⁾. Es posible incluso que la estrategia de detección de ámbitos problemáticos allí donde no existe actuación pública previa constituya precisamente la línea de orientación que impulsa la mayoría de los *Informes* especiales, donde generalmente es posible profundizar de un modo más específico en los factores causales que están detrás de todo núcleo problemático sectorial, intensificando así la indagación en términos de diagnosis de la realidad.

2. En segundo lugar puede constatarse que en el momento de la presentación pública de sus *Informes* la “información destacada” que suele preocupar a los Ombudsmen parece rendir un inevitable tributo a la actualidad. La comparación entre la serie global de quejas del Informe frente a los datos seleccionados que se ofrecen en las presentaciones públicas (al Parlamento o a la prensa) refleja con claridad el intento de destacar temas emergentes que, precisamente por su mayor novedad, suelen tener un mayor grado de actualidad mediática; aunque no siempre se conforman como elementos de una futura serie estable de quejas mantenida a lo largo del tiempo. Pueden recordarse algunos de los temas espigados en esta serie, como ruidos urbanos, violencia de género, hábitos de la “nueva adolescencia”, “*mobbing*” inmobiliario, violencia escolar, etc.

3. Finalmente podríamos sugerir en tercer lugar la presencia emergente de un último estrato discursivo que trataría de avanzar en el sentido de auténtico diagnóstico “cualitativo” de la realidad, es decir, tratando de superar algunas de las falacias que la mera serie estadística puede presentar en primera instancia, para incidir en los aspectos más sustantivos que se deducen de los resultados de los Informes y de su mantenimiento en el tiempo. Aunque seguramente tal enfoque analítico aparece con mayor claridad en los *Informes especiales*, cabría añadir que, más allá de las puras tablas de quejas presentadas o de carencias detectadas, el *Informe* anual del ombudsman debería acaso tratar de avanzar en un análisis de

⁹ Así por ejemplo la presentación del Informe del año 2003 del Defensor del Pueblo Andaluz recoge, tras la referencia a Informes especiales, el siguiente apunte: “*Destacamos este año las carencias que persisten en dos sectores sociales: las políticas de género y la violencia contra las mujeres, así como los problemas de integración de discapacitados y accesibilidad en el ámbito escolar*”.

dimensión cualitativa, donde las series estadísticas iniciales o “brutas” se desbrozaran hasta conseguir un auténtico “perfil problemático” de la realidad.

El objetivo sería pues si, en la elaboración y presentación de Informes, el ombudsman puede llegar a diseñar un *perfil* de los aspectos problemáticos más sustanciales que se deducen del balance anual de su actividad; o incluso de la serie de aspectos problemáticos que se reiteran y mantienen a lo largo del tiempo, desplazando a un segundo plano aquellos asuntos coyunturales que revisten una relevancia secundaria. Lo que contribuiría a mejorar la significación de la información suministrada, hasta el punto de perfilarse como un auténtico diagnóstico problemático de la realidad presente.

En resumen, cabe entender que, tras la rutina de la presentación de *Informes* entendidos como meras series estadísticas de quejas tramitadas, puede esconderse en realidad un núcleo problemático del máximo interés tanto para la investigación social como para la propia filosofía orientadora de la acción pública que deben desarrollar los gobernantes. Lo que exigiría seguramente tratar de otorgar un tratamiento más cuidadoso a una preciosa información estadística asentada sobre una reiterada confirmación de cifras que se suceden año tras año, donde se reflejaría un auténtico diagnóstico problemático de la situación real de los ciudadanos.

Se trata por otra parte de una información que, paradójicamente, suele ser a menudo bastante ignorada o relativamente olvidada en su manejo y utilización por los operadores del sistema: bien sea porque a veces puede ser una información “incómoda” para la clase gobernante o bien porque resulta escasamente espectacular para los creadores mediáticos. Incluso con frecuencia es lamentablemente ignorada por los académicos o investigadores sociales y escasamente tenida en cuenta por juristas y politólogos, a pesar de su trascendencia estratégica. Debemos insistir sin embargo en que se trata de una información generada “desde dentro” del propio sistema institucional y que, en consecuencia, debería servir como un instrumento de retroalimentación no sólo para el propio debate político y parlamentario sino para la tarea misma de diseño estratégico de la acción por parte del ejecutivo.

3. Tercer escenario: control de la burocracia

Si en su primera y originaria dimensión el Ombudsman debe desplegar pues una labor de auténtico investigador o detector de problemas sociales, en cambio a la hora de hacer frente a las complejas exigencias que impone el intervencionismo público, su actividad se tornará progresivamente más compleja, al tiempo que se desplaza desde la arena de la sociedad hacia el ámbito del sector público. Aunque es cierto que en este ámbito el ombudsman podrá manejar, en sus relaciones con

las instituciones públicas, tanto el palo de la crítica o la denuncia como la zanahoria de la cordialidad o la cortesía institucional, sin embargo, al final acabará enfrentado al auténtico núcleo problemático del que depende la vigencia de los derechos sociales: el de la capacidad efectiva de resolución de problemas por parte de las organizaciones públicas. Es decir, el núcleo estratégico de “*problem-solving*” al que deben enfrentarse las democracias contemporáneas.

Y naturalmente, salvo que decida inclinarse por la filosófica opción de esperar y ver, a la hora de hacer frente a tan ardua tarea no tendrá más remedio que desplazarse desde las procelosas aguas de la compleja realidad social hacia las no menos procelosas del propio sector público. Donde, como mínimo, tendrá que hacer frente a una larga serie de obstáculos que podríamos identificar con tres diferentes núcleos problemáticos: la burocracia, el derecho y la política.

Teóricamente su nivel más inmediato se situaría en clave estrictamente burocrática, o jurídico-burocrática: es decir, en la constatación de un deficiente cumplimiento por parte del funcionario o responsable público correspondiente de las rutinas establecidas en base legal, dando lugar en su caso al correspondiente apercibimiento. Se trataría del nivel más elemental que, desde la perspectiva tradicional de un Estado de Derecho, suscita la hipótesis de la lesión de un derecho ciudadano por parte de la administración pública; y donde, en consecuencia, las previsiones legales que configuran el estatus funcional del ombudsman tienen mejor acreditada su operatividad. Y es que, al menos en teoría, la mera corrección de un deficiente cumplimiento de las rutinas burocráticas constituye casi una pura anécdota dentro del tradicional orden jerárquico propio de la administración. Incluso, hasta cierto punto, cabría sugerir que, funcionalmente, el ombudsman se limitará aquí a operar como un mero auxiliar de la propia inspección de servicios de la correspondiente administración afectada.

Dos son como mínimo los ámbitos problemáticos que subyacen tras esta tarea de control burocrático.

(A) El primero de ellos estaría relacionado con la propia transformación del modelo de administración sobre el que se supone debe operar el ombudsman. Pues debe recordarse que en las democracias contemporáneas hay abierta desde hace tiempo una larga agenda de reformas en el sector público; ya sea a través de programas de modernización (que tienen su contenido estelar en la informatización administrativa y la posibilidad de realizar tramitaciones *on-line*) o bien sea a través de la introducción de nuevos paradigmas como la Nueva Gestión

Pública⁽¹⁰⁾ o la *gobernanza*⁽¹¹⁾, que inciden en los núcleos más sustantivos del sector público. Son procesos de reforma que responden en parte a una pauta de aprendizaje histórico conectada con el desarrollo del intervencionismo público: y es que, de una u otra manera, parece haberse generalizado en los sistemas políticos contemporáneos la conciencia crítica de que la mera formulación de unas líneas de actuación intervencionista en soportes normativos formales no supone de modo automático el logro de los objetivos formulados. O sea que no hay una realización efectiva del sistema de derechos o valores previstos en la normativa y canalizados de forma automática a través de una burocracia mecánica de tipo legal-racional. Lo que se va a traducir en consecuencia en la aparición de nuevos modos de organización burocrática y de nuevas estrategias de acción, suscitando el desarrollo paralelo de mecanismos originales de control, que implicarán en la práctica la aparición de nuevas iniciativas de actuación por parte de los ombudsmen.

Tales modificaciones de la burocracia suponen una evolución desde los modelos tradicionales preestablecidos hacia experiencias de innovación vinculadas al desarrollo del intervencionismo, lo que permite establecer una secuencia histórica que reflejaría los distintos estratos evolutivos que se han ido superponiendo en las administraciones democráticas contemporáneas a lo largo del tiempo: Así podríamos distinguir:

- (a) Una administración condicional o *legal-burocrática* ajustada a meras rutinas procedimentales cuyas coordenadas históricas proceden del contexto liberal y se definen a partir de Max Weber a principios del siglo XX.
- (b) Una administración finalista o *tecnocrática* que pretende conseguir los objetivos fijados desde la esfera pública mediante la

¹⁰ M. BARZELAY, *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, Univ. California Press, 2001. Chr. POLLITT, G. BOUCKAERT *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. Oxford UP, 2000. Frank R. BAUMGARTNER, Bryan C. JONES. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press, 1993.

¹¹ L. F. AGUILAR VALENZUELA, *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*, México, 2010, Fundación F. Naumann. L. AGUILAR VILLANUEVA, *Gobernanza y gestión pública*, FCE, 2006. J. KOOIMAN, *Modern Governance*, Sage, 2003. J. PIERRE, G. PETERS, *Governance, politics and the State*, Londres, 2000, Macmillan. A. PORRAS NADALES, "Sistema autonómico y sistema de gobernanza", en M. Holgado González, M. Reyes Pérez Alberdi (dir.), *Descentralización, poder y derechos sociales. Libro in memoriam de Manuel J. Terol Becerra*, Tirant lo Blanc, 2021. R. MAYNTZ, "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Núm. 21, 2001. Ch. JOERGES, K. H. LADEUR, J. ZILLER, J. (eds.), "Governance in the European Union and the Commission White Paper", *EUI Working Paper LAW*, Núm. 2002/8. D. LEVI-FAUR (ed.), *Oxford Handbook of Governance*, Oxford UP, 2012.

aplicación de recursos técnicos, que coincide con la fase histórica de expansión del Estado social desde mediados del siglo XX.

(c) Una administración *adecuada a consensos* que debe asegurar cauces de participación ciudadana para determinar los contenidos y modos de su propia actuación, cuyo momento de surgimiento coincide con las décadas finales del siglo pasado.

(d) Una administración *en red* que opera en claves de gobernanza multinivel, donde se ven comprometidas esferas institucionales dotadas de autonomía que deben operar en claves de coordinación y cooperación, en desarrollo a partir de los albores del siglo XXI.

La superposición de estos estratos evolutivos generará en la práctica contenidos problemáticos diferenciados, incrementando normalmente el grado de complejidad de las organizaciones públicas y exigiendo labores distintas en las tareas de control que afectan al **Ombudsman** del pueblo (*Cuadro I*).

Cuadro I

Modelo de Estado	Modelo de Administración	Tipos de Derechos	Ámbitos Problemáticos	Función del Ombudsman
Estado de Derecho	Condicional	Individuales	Rutinas burocráticas Diseño legal	Controlador
Estado Social	Finalista- Instrumental	Sociales o de Bienestar	Eficacia/eficiencia Cumplimiento de fines	Evaluador de Políticas
Estado Democrático	Adecuada a consensos	Participación	Riesgos de captura Intereses difusos	Mediación social
Sistema de red	Cooperación en red	Participación público-privada interactiva	Complejidad Déficit de orquestación	Mediación institucional

El riesgo adicional consistirá en que los posibles “modelos ideales” que subyacen tras estas categorías pueden igualmente adolecer de un desarrollo negativo, a modo de modelos perversos, suscitando así diversos tipos de riesgos: desde la opacidad formalista de una burocracia ciega y rutinaria, hasta la denominada “huida del derecho administrativo”, o la proyección meramente “adhocrática” que a veces está presente en el diseño de esferas institucionales autónomas; o incluso los riesgos de un “participacionismo” difuso que no consigue ser orquestado adecuadamente hacia horizontes estratégicos bien definidos, o que puede

ser manipulado desde las esferas públicas mediante mecanismos de tipo clientelar.

Todo lo cual exigirá seguramente del ombudsman una perspectiva flexible para ponderar y valorar los distintos modelos organizativos existentes en cada caso, sus posibilidades y límites, así como sus resultados en términos de eficacia intervencionista.

(B) Sin embargo, si la evolución del modelo de administración condiciona en gran parte la tarea del ombudsman, hay un problema más sutil y seguramente más decisivo cuando se trata de operar sobre la compleja figura de los derechos sociales o de prestación: el modo de hacer frente a los riesgos de *no-acción* por parte de la esfera burocrática pública. Y es que, del mismo modo que habíamos detectado una especie de falso automatismo en las relaciones generales de “demanda/oferta” entre esfera social y esfera pública, igualmente cabe presumir la existencia de una falsa relación automática entre la determinación de fines y objetivos en soportes legales y su desarrollo posterior por la burocracia: pues es un hecho comprobado en el análisis de políticas públicas que la mera existencia de soportes legales no siempre asegura el posterior desarrollo eficiente de la correspondientes acción intervencionista.

El problema aparece diagnosticado con claridad en algunos Informes en relación con el desarrollo normativo sublegal, como una esfera donde pueden producirse bloqueos que acaban afectando negativamente al desenvolvimiento de la actividad intervencionista ⁽¹²⁾.

Más allá de esta esfera específica, debe reiterarse que el riesgo de la no-acción constituye una de las amenazas generales más consistentes del Estado intervencionista contemporáneo: bien sea por deficiencias propias de la esfera política (dimensión cosmética de la acción, estrategia de meros posicionamientos de proyección mediática, dependencia de decisiones que proceden factores externos, etc.), o bien por vicios o rutinas vinculadas a la más vieja tradición burocrática (una concepción de la acción pública basada en la estrategia de elusión de riesgos, donde normalmente quien

¹² Así, en la presentación del *Informe* de 2004 del Defensor del Pueblo Andaluz se aludía a **“La falta de desarrollo normativo o reglamentario de prestaciones o planes de actuación aprobados pero que necesitan su concreción para ser ofrecidos a la ciudadanía.”** Y se insistía, en relación con las exigencias de desarrollo de soportes legales, *“En algunos de estos supuestos, la situación parte de normas de rango de Ley. Textos que se incorporan a nuestro ordenamiento y que suponen un meritorio avance en la plasmación de políticas de impacto social dirigidas a determinados colectivos como mayores, drogodependientes, menores o poblaciones con singulares dificultades de integración no ya social, sino educativa, o laboral. Sectores o colectivos que saludan con lógica satisfacción la plasmación legal de muchas líneas de intervención muy demandadas pero que, a la hora de concluir el lógico proceso para hacer reales y efectivas estas intervenciones, se encuentran con la traba de hacer depender la satisfacción de estas prestaciones o ayudas de un posterior desarrollo normativo reglamentario o de otro rango que no se ha acometido”*

no actúa no se equivoca, y donde a menudo quien se mueve demasiado, al final no asciende).

Las amenazas de la no-acción desde la esfera burocrática intervencionista constituyen en efecto uno de los más graves ámbitos problemáticos a los que debe hacer frente el Ombudsman en el contexto de las democracias contemporáneas, exigiendo estrategias de control positivo, en una labor de estímulo o de apoyo a la acción intervencionista. O sea, en este caso el ombudsman pasaría a ser considerado no como un enemigo, sino más bien como un aliado del sector público en apoyo al desarrollo de una actuación intervencionista eficaz.

4. Cuarto escenario: control de calidad legislativa

La serie de escenarios problemáticos experimentaría una complicación adicional cuando la “aparente” actuación deficiente de un determinado órgano administrativo no responde en realidad a un incumplimiento de las rutinas o de las previsiones legales sino más bien a un riguroso cumplimiento de las mismas. Es decir, cuando el problema no consiste en una mala práctica sino en un deficiente diseño legal, a partir del cual se generan en última instancia actuaciones públicas lesivas para derechos ciudadanos. Es este el momento cuando la actuación del ombudsman debe proyectarse hacia el siguiente núcleo problemático, el de la política: es decir, el que se refiere a la propia configuración del ordenamiento jurídico que debe ser aplicado por la administración.

Cabría pensar que la privilegiada posición de diálogo del Ombudsman con el propio Parlamento le debe permitir en este caso un fácil cauce de interlocución para presentar las correspondientes propuestas de reforma legal, en sus periódicos *Informes*. Y de hecho puede detectarse una práctica operativa en tal sentido.

Ahora bien, el escaso desarrollo al nivel comparado de una experiencia similar a la “*legislative oversight*” propia de la tradición norteamericana, provoca una relativa carencia de mecanismos específicos de retroalimentación que operen como instrumentos correctores de los propios soportes legales, generando así el riesgo difuso de una degradación del ordenamiento ante la ausencia de mecanismos de autocorrección. Parece evidente que, en este contexto, uno de los circuitos fundamentales que permitirían asegurar un adecuado *feed-back* del sistema legal a lo largo del tiempo puede recaer sobre las espaldas del Ombudsman.

En este caso el primer problema, de carácter procesal, consistirá en que las labores de saneamiento del ordenamiento implican en última instancia la puesta en marcha de la correspondiente *iniciativa legislativa*, potestad de la que formalmente carece el propio ombudsman, exigiendo pues una movilización activa de los sujetos legitimados para ello (normalmente, el propio gobierno, o los grupos parlamentarios). Lo que

significa que, del universo problemático del derecho, la pelota comenzaría a pasar al de la política.

Porque no se trata solamente de que el gobierno o los grupos parlamentarios consideren oportuno poner en marcha en un determinado momento la correspondiente capacidad de iniciativa legislativa a petición del Ombudsman (para reformar leyes deficientes), sino de que adicionalmente tal iniciativa debe hacerse un hueco en la agenda parlamentaria que, como es bien sabido, en la práctica suele estar directamente condicionada a su vez por la propia agenda política. La noble concepción del Ombudsman como un circuito impulsor de los procesos de autodepuración del ordenamiento jurídico, reproduciendo pautas similares a la "*legislative oversight*", resultará pues condicionada finalmente por todo un cúmulo de factores políticos de oportunidad o de agenda, desde los cuales se deciden en última instancia los impulsos causales que conducen al ejercicio efectivo de una iniciativa legislativa. La capacidad del Ombudsman para hacerse un hueco en esta agenda dependerá ahora de claves de diálogo institucional, posibilidades de apoyo mediático a determinadas iniciativas, y capacidad argumentativa ante el propio legislador. Es decir, el Ombudsman deberá constituirse en un elemento activo al servicio de una mejor calidad legislativa.

Pero cuando el horizonte problemático se determina en estos términos de calidad legislativa, seguramente aparece un nuevo problema o riesgo degradativo: la tendencia a entender los desarrollos legales de derechos sociales como un nuevo tipo de *derecho declarativo*. Es decir, la idea implícita de que la misión de la ley debería reducirse a la mera invocación o "*proclamatio*" de los derechos, sin necesidad de establecer desarrollos instrumentales o adicionales específicos. Subyace en esta concepción, que ignora las exigencias propias del moderno derecho intervencionista, no sólo una clara inclinación hacia un camino "fácil" para conseguir productos legales rápidos y brillantes sino también una imperceptible visión filosófica de tipo "neoliberal", en el sentido de entender que la misión del legislador termina con la mera labor declarativa o "proclamática", corriendo a continuación a cargo de los restantes elementos del sistema la tarea de poner en marcha los adecuados mecanismos de garantía encaminados a asegurar la vigencia efectiva de tales derechos (unos mecanismos que operarían a la manera de la vieja concepción mágica de la "mano invisible" atribuida al mercado).

En términos generales puede aceptarse que este tipo de derecho declarativo o de naturaleza "proclamática" reviste una cierta fuerza expansiva en el contexto contemporáneo en la medida en que opera en una dimensión cosmética, proyectada de forma inmediata hacia la ciudadanía; aunque dejando en una esfera opaca y llena de incertidumbres los elementos instrumentales y estratégicos que deben ponerse en marcha para asegurar la vigencia efectiva de los derechos regulados. Sería pues una suerte de deriva retórico-cosmética del derecho, que incide

exclusivamente en su dimensión finalista o meramente declarativo/proclamática, presentando textos legales de gran brillantez retórica o virtual pero escasa sustancia normativa, de grandes horizontes finalistas pero reducidos soportes instrumentales; un tipo de textos normativos que se presentan como auténtico “relato” de una realidad virtual alternativa, pero carecen de la adecuada instrumentación jurídica.

Pues bien, si el Ombudsman carece en principio de iniciativa legislativa en sentido formal y si realmente existen ciertas tendencias degradativas en los soportes legales que regulan derechos, el problema final consistirá en deducir si pueden existir algunos otros mecanismos de control en manos del Ombudsman que permitan una actuación específica en este sentido. Algunos intentos de las últimas reformas estatutarias en España irían en este sentido, como sucede en Cataluña ⁽¹³⁾ o en Andalucía ⁽¹⁴⁾.

Desde una perspectiva amplia podría aceptarse la existencia unos soportes mínimos para que la labor de control del ordenamiento y de la calidad legislativa por parte del ombudsman desarrolle sus potencialidades en un doble sentido: por una parte poniendo en marcha instrumentos *previos* de control de las leyes de acuerdo con las exigencias intervencionistas propias de los derechos sociales, operando así como un mecanismo al servicio de la calidad normativa que debería conducir hacia un derecho intervencionista dotado de una mayor eficacia. Por otra, operando a modo de circuito de *retroalimentación* del sistema, suscitando propuestas de reformas de determinadas leyes tras su funcionamiento efectivo a lo largo del tiempo han puesto de manifiesto sus carencias, de tal

¹³ En el caso catalán el artículo 78 del Estatuto establece que “*El Síndic de Greuges puede solicitar dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias sobre los proyectos y las proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento y de los decretos leyes sometidos a convalidación del Parlamento, cuando regulan derechos reconocidos por el presente Estatuto*”, en lo que parece un modelo de control previo “a la francesa”.

¹⁴ En el caso andaluz, el artículo 38 del Estatuto establece que la actividad parlamentaria de desarrollo legal de los derechos recogidos en el mismo deberá respetar el contenido establecido por el Estatuto, incluyendo específicamente la determinación de “*las prestaciones y servicios vinculados, en su caso, al ejercicio de estos derechos*”. Aunque no existe en este caso una cláusula específica de atribución al ombudsman, está claro que dentro del Capítulo dedicado a las garantías de los derechos la única institución recogida de forma explícita es la del Ombudsman: en consecuencia es posible afirmar que será éste el encargado en primera instancia de elevar al Parlamento tanto los requerimientos por la inexistencia de desarrollo legal suficiente en ciertos ámbitos (en una difusa aproximación a lo que sería un cierto control por omisión), como en su caso la constatación de un control negativo por la eventual inexistencia de un respeto en tales leyes al contenido establecido en el Estatuto, particularmente en términos instrumentales o de fijación de las “prestaciones y servicios” vinculados.

modo que el ombudsman se convierte en un instrumento operativo al servicio de un proceso general de “aprendizaje institucional”.

5. Quinto escenario: análisis de políticas públicas

Pero yendo incluso más allá de la pura instancia legislativa, el campo problemático se complicará adicionalmente cuando el tipo de núcleo social en cuya llaga pone el dedo el Ombudsman no esté finalmente relacionado de un modo exclusivo ni con rutinas burocráticas ni con soportes legales predefinidos. Sino cuando, dentro de un contexto histórico propio del Estado de bienestar o *welfare state*, el tipo de derechos cuya lesión se detecta (los derechos sociales o de prestación en su más amplio sentido) requieren más bien el desarrollo de todo un conjunto de políticas públicas intervencionistas; o sea, de actuaciones operativas y prestadoras llevadas a cabo por el sector público, de cuyo desarrollo efectivo dependerá la capacidad final de resolución de los problemas detectados; unos problemas que se ubican genéricamente dentro del amplio paquete de las políticas sociales o de bienestar.

En este caso el auténtico obstáculo al que deberá enfrentarse el Ombudsman consiste nada menos que en el fenómeno global del *intervencionismo*: un ámbito donde, como viene constatando reiteradamente la doctrina, la mera existencia de soportes legales puede no ser suficiente si no va acompañada de una posterior actuación eficiente por parte de las organizaciones públicas responsables. Esa actuación positiva de las administraciones puede haber sido programada en normas de inferior rango (en cuyo caso, en alguna medida, sigue existiendo un cierto tipo de marco o soporte normativo formal) o bien en soportes informales, que adoptan generalmente la forma de planes estratégicos o planes de actuación; o bien se refieren a meras prácticas o modos de actuación que deben ser orquestadas e impulsadas por los *Gestores públicos* responsables de la respectiva política. Normalmente tal tarea implementadora contará con una instrumentación organizativa y financiera determinada y exigirá de toda una movilización estratégica de recursos; debiendo contar adicionalmente, para conseguir éxito, con claves de consenso social con el propio tejido social afectado. Es decir, toda una serie de ámbitos de movilización y orquestación estratégica que no siempre se ajustan al postulado de la automaticidad instrumental que cabía presumir de los tradicionales modelos de la arcaica burocracia legal-racional de corte maxweberiano.

Al nivel operativo, el Ombudsman podrá constatar pues que, incluso aceptando la presencia de unos soportes legales suficientes que se aplican correctamente por la burocracia, las organizaciones públicas correspondientes no llevan finalmente a cabo una actuación *eficiente* (en el sentido de que no canalizan de un modo adecuado los recursos disponibles hacia los objetivos marcados); o bien, que siendo una actuación eficiente,

no es *eficaz* en el sentido de que no produce los resultados previstos sobre el propio tejido social; o incluso en supuestos aún más problemáticos, los sonidos que el Ombudsman acabará percibiendo de la administración serán más bien los del silencio, en forma de *no-acción*.

¿Es posible en consecuencia afirmar que el Ombudsman deberá entrar ahora en el terreno de un auténtico análisis y evaluación de políticas públicas, o convertirse en un agente activo al servicio de un mejor desarrollo de las mismas? Si consideramos la amplitud de variables que operan en la actividad intervencionista pública (soportes de derechos declarados, desarrollo legal vinculado al contenido de los mismos, capacidad instrumental en términos financieros y organizativos, así como parámetros o criterios rectores de las políticas públicas), y si tenemos en cuenta que la labor del Ombudsman se despliega en efecto en todos y cada uno de los ítems que condicionan la acción pública (demanda social, diagnóstico problemático de la realidad, control de la burocracia y de sus soportes legales), podría deducirse en última instancia una capacidad suficiente para el análisis y evaluación de las distintas políticas públicas.

Se trata de una competencia para la que a veces puede contarse con algunos apoyos instrumentales específicos en forma de *parámetros* de políticas públicas ⁽¹⁵⁾: pues la labor general de control a cargo del Ombudsman deberá implicar un control de la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas, tanto en términos de asignación operativa de recursos organizativos como en el logro de resultados, contando adicionalmente con la gran proyección potencial del “derecho a la buena administración” de proyección difusa y generalizada a lo largo del siglo XXI.

En realidad cabe afirmar que el camino para entrar en un análisis de políticas públicas estaba ya previamente abierto en la larga serie de *Informes especiales*, donde se vienen introduciendo elementos analíticos de carácter problemático así como argumentos propositivos de dimensión sectorial: es decir, todo un conjunto de parámetros de políticas públicas que superan ampliamente la mera serie enumerativa de quejas, que constituía originariamente el contenido de los tradicionales Informes al Parlamento.

Como es lógico, en este caso la cuadratura del círculo dependerá al final de la capacidad de respuesta por parte de las esferas públicas directamente interesadas: una respuesta que deberá implicar la identificación por parte del ombudsman del Gestor público responsable

¹⁵ Así el artículo 37 del Estatuto de Andalucía dedicado a los principios rectores de las políticas públicas, establece algunos parámetros en este sentido: “*Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía adoptarán las medidas necesarias para el efectivo cumplimiento de estos principios, en su caso, mediante el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas*”. Parámetros adecuados de este tipo sólo existen en rigor en la Parte Tercera del Tratado de la Unión Europea, “De las políticas y el funcionamiento de la Unión”.

de cada política pública, sobre el que se repercutirán los resultados de la evaluación negativa correspondiente. Con el riesgo añadido de que la respuesta final, más allá de la pura cortesía institucional, podría correr el riesgo de reducirse a meras claves de no-acción, considerando que el ejecutivo puede acabar por mostrarse inmune a los estímulos externos y operar desde un cierto autismo institucional.

Ante este tipo de riesgos, la única pauta consistente para luchar contra estos obstáculos en el panorama general de las políticas intervencionistas contemporáneas parece ser el avance hacia mecanismos de monitorización de los programas públicos: es decir, sistemas de autocontrol periódico que permitan cuantificar el logro efectivo de resultados, y donde el incumplimiento de los mismos lleve aparejada de forma inmediata la puesta en práctica de medidas de respuesta. Unos mecanismos frente a los cuales el sector público siempre tratará de oponer algún tipo de resistencias o pretenderá eludir indirectamente, condicionando a la baja los criterios de calidad o sus sistemas de control. Pero son también, al fin y al cabo, instrumentos de control de los que podrá valerse el propio Ombudsman del pueblo para exigir respuestas inmediatas del sector público.

III. SEGUNDA PARTE: LOS ESCENARIOS EMERGENTES (SIGLO XXI)

1. Panorámica

Esta primera etapa de nuestro recorrido, a modo de “safari estratégico”, a lo largo de los distintos núcleos problemáticos que enfrentaban los ombudsmen desde finales del siglo pasado, debe abordarse a lo largo del siglo XXI teniendo en cuenta algunas novedades sustanciales.

Junto a la inercia histórica más o menos consolidada, la principal novedad a principios del siglo XXI parece residir en el impacto difuso de la globalización provocando un desbordamiento de las fronteras territoriales y un avance hacia el paradigma de la denominada *gobernanza multinivel*, que tiene en Europa uno de sus principales campos de desarrollo. Un paradigma tras el que se suscita el desafío de proyectar la acción pública en el entorno complejo de unos “sistemas de red” donde se comprometen diferentes esferas institucionales dotadas de sus respectivos ámbitos de autonomía (en clave pues de “glocalización”). El avance hacia este modelo complejo de acción, dotado de una mayor dimensión cosmopolita y de una mejor capacidad de adecuación al entorno de un universo globalizado, exige como mínimo dos tipos de parámetros para asegurar un rendimiento eficaz: por un lado, un cierto grado de independencia institucional y por otro una amplia capacidad intercomunicativa para progresar en términos de sistemas en red.

Por desgracia la considerable brillantez retórica de estas nuevas categorías y el alto potencial de futuro que cabe atribuir a la noción de *gobernanza multinivel* tienen su reverso negativo en las dificultades empíricas que en la práctica experimentan ciertos programas de acción pública cuando tienen que canalizarse a través de diversas esferas institucionales dotadas de autonomía decisional: incluso aunque teóricamente quepa presumir la presencia del postulado de la lealtad federal, la experiencia parece indicar que la superposición de distintos ámbitos competenciales sobre un mismo programa o ámbito de acción suele ser a veces el mejor prelude para la aparición de políticas deficientes o incompletas, o incluso para caer en la dinámica de la no-acción.

La experiencia española no parece ofrecer en principio perspectivas muy brillantes en este campo: las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas se vienen orquestando en la práctica siguiendo una proyección bipolarizada, donde las Comunidades cooperan con el Estado central cuando coinciden sus respectivas mayorías de gobierno, y entran en cauces inevitables de conflicto cuando se trata de mayorías distintas. Salvo la última y espectacular experiencia durante la gran pandemia del covid-19, dotada de evidente éxito; aunque suscitando la duda de una adecuada continuidad en la puesta en marcha de procesos de coordinación rápidos y eficientes ⁽¹⁶⁾.

Del mismo modo, en la escala territorial regional o autonómica, las relaciones de cooperación con la esfera local operan favorablemente cuando los ayuntamientos responden a mayorías similares a las del respectivo gobierno regional; pero entran en procesos de conflicto y enfrentamiento en caso contrario. Pretender introducir en este contexto complejo y lleno de ruido la noción de *gobernanza multinivel* corre el riesgo de convertirse en una especie de huida hacia el plano teórico, donde los nobles postulados de la coordinación y la cooperación dibujarían un imaginario ideal muy alejado, por desgracia, de la prosaica realidad.

Salvo en aquellos supuestos en que se trata de programas europeos apoyados en recursos financieros suficientes, el ideal de la cooperación sigue constituyendo todavía en pleno siglo XXI un simple horizonte de referencia en cuyo reverso se esconde una reiterada conflictividad y un “ruido” institucional que impide el desarrollo de agendas de actuación concertadas, induciendo más bien hacia la fragmentación compartimentalizada de la realidad. Sin embargo, debe aceptarse que es precisamente dentro de esta esfera multinivel donde se juegan los principales desafíos de futuro y donde, de la mano del impulso procedente de Bruselas, se están produciendo en Europa algunas de las principales innovaciones y procesos de aprendizaje que nos recorren el velo del futuro.

¹⁶ A. PORRAS NADALES “Camino de gobernanza” *Política y gobernanza. Revista de investigaciones y análisis político*, Núm. 5, 2021.

La apuesta de los procesos de reforma estatutaria puestos en marcha en España e Italia durante la primera década del siglo XXI parecía responder de forma tentativa a estos desafíos: la introducción en los nuevos Estatutos de un marco normativo referido a la proyección “exterior” de las Comunidades Autónomas preludiaba una clarificación normativa cuyas posibilidades de futuro dependerán en la práctica de su desarrollo efectivo. Pero al mismo tiempo, resulta evidente que el reforzamiento competencial de las esferas regionales contribuye a la inevitable decadencia de las instituciones locales, que constituyen la frontera periférica más próxima a los ciudadanos, y donde reposan algunas de las principales alternativas de futuro en la evolución del Estado social.

Plantearse qué papel pueden desempeñar los Ombudsmen en este entorno complejo supone adentrarse en un terreno lleno de incógnitas. Desde la perspectiva de la estricta labor de protección y defensa de los derechos sociales o de prestación, parece evidente que la dinámica de los “sistemas de red” puede permitir a los Ombudsmen regionales progresar en claves de homogeneización en los niveles efectivos de cobertura de los distintos derechos sociales, asegurando así una cierta adecuación a estándares establecidos y permitiendo al mismo tiempo un mejor conocimiento de experiencias ajenas. En cambio, desde la perspectiva de la capacidad de respuesta a los riesgos de no-acción, es decir, al bloqueo de programas o planes de actuación debido a la superposición de distintos ámbitos competenciales, los instrumentos potenciales para estimular la cooperación interinstitucional no parecen rebasar por ahora los horizontes del mero apercebimiento o los llamamientos a la opinión pública.

Naturalmente en la medida en que los propios Ombudsmen sean capaces por su parte de coordinar sus propias actuaciones y diseñar sus propias redes, estarán entrando en un terreno idóneo para intercambiar experiencias y asegurar un abordaje coordinado a este tipo de problemas. Lo que nos permite concluir afirmando que la innovación institucional y la experimentabilidad con que suele operar el Ombudsman le convierte en una institución especialmente adecuada para hacer frente a algunas de estas tendencias de futuro.

2. Sexto escenario: políticas públicas dispersas

Si terminábamos nuestro recorrido a lo largo del siglo XX enfrentando a los Ombudsmen ante el desafío de convertirse en instrumentos de estímulo o retroalimentación de las políticas públicas, el mecanismo teórico de actuación resultaba ser relativamente sencillo: el Ombudsman deberá identificar al responsable de cada política pública para imputarle la responsabilidad por el deficiente desarrollo de la misma. Ahora bien ¿qué sucede cuando tales políticas públicas operan desde diversas esferas institucionales, es decir, cuando son políticas dispersas y complejas, articuladas en torno a modelos de red, implicando a

instituciones y colectivos heterogéneos en espacios territoriales diferentes? ¿es decir, qué sucede cuando una política pública no tiene a *un único responsable*, sino que hay una responsabilidad compartida y difusa, en un escenario de red típico de la gobernanza? Este nuevo escenario de complejidad institucional exigirá ahora esfuerzos adicionales por parte de Ombudsman para actuar operativamente dentro de sistemas de red complejos y a veces relativamente desarticulados.

Es cierto que ante este entorno habría una dimensión funcional específica y original que merece ahora ser recuperada: la de *mediación*. Una labor que, en su momento y al nivel comparado, presidía la configuración originaria del sistema francés y que probablemente adquiere nuevos significados en el complejo escenario histórico del siglo XXI. Una categoría que se ajusta a la más original de las tendencias evolutivas del derecho propio del presente: el denominado “*soft law*”, que parece operar como gran colchón de amortiguación en el desarrollo general de las innovaciones jurídicas a lo largo del siglo XXI.

Ahora bien, en un entorno de red no se trataría solamente de la pura mediación “social” o directa, donde se ubica el sentido semántico originario de esta noción, sino más bien de una mediación de tipo “socio-institucional” y de dimensión multipolar: es decir, donde el ombudsman debe ser capaz de emprender un diálogo interactivo con diferentes redes de actores (entendiendo por actores tanto a sectores públicos como privados o sociales), operando en esa dimensión de racionalidad reflexiva y proyección relacional ⁽¹⁷⁾ que caracterizaría al universo democrático contemporáneo. Redes de actores que se singularizan ahora por su ambivalente naturaleza público/privada, donde la tradicional posición del ombudsman como esfera de interacción entre Sociedad y Estado adquiriría una renovada presencia.

Evidentemente progresar en claves de mediación socioinstitucional ante redes complejas de actores mediante instrumentos de *soft law* constituye una tarea exponencialmente difícil, considerando que no se trata solamente de descubrir claves procesuales erróneas (es decir, procesos que no se han llevado a cabo de forma completa o adecuada) sino también, sobre todo, resultados insatisfactorios: lo que implica pues una cierta labor de evaluación, aunque sea transitoria o intermedia. Pero ahora los sujetos activamente implicados en ese fracaso de la política no se incluyen en una única esfera institucional, donde opera la lógica de la jerarquía, sino en un entramado de red que se mueve en el plano horizontal o en una dimensión multinivel. Lo que significa que los instrumentos habituales del derecho operando en clave jerárquica vienen a ser sustituidos por instrumentos de

¹⁷ G. TEUBNER, “Substantive and Reflexive Elements in Modern Law”, *Law & Society Review*, Núm. 17, 2, 1983, págs. 239-285; (ed.) *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin, 1986, Walter de Gruyter; (ed.) *Juridification of Social Spheres*, Berlin, 1987, Walter de Gruyter; H. WILLKE (1986) “Three Types of Legal Structure: The Conditional, the Purposive and the Relational Program”, en G. Teubner (ed.), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, cit.

soft law: y si hay una institución habituada históricamente a operar en clave de *soft law* cabe decir que el ombudsman tiene una posición central.

3. Y séptimo escenario: la determinación de la agenda global

Pero la complejidad de actores que están presentes en la puesta en marcha de las diferentes políticas públicas en las democracias contemporáneas constituye hasta cierto punto un incidente secundario si atendemos a un momento previo y acaso más decisivo: el momento de la determinación de la *agenda*, donde se concretan en la práctica a lo largo del tiempo los asuntos que van a exigir de una actuación pública. Porque parece que aquí la dinámica propia del siglo XXI impone algunas novedades sustanciales en la forma de comprensión general de la acción pública.

Y es que a lo largo del siglo XX la noción de agenda había discurrido más o menos en paralelo a la propia noción de *agenda del gobierno* ⁽¹⁸⁾: o sea, el elemento fundamental de la agenda pública sería la que marcaba el órgano gubernamental y particularmente su presidente, a partir de la mayoría alcanzada en la correspondiente convocatoria electoral.

Tal escenario tradicional ha venido siendo afectado y condicionado progresivamente por toda una serie de fenómenos transformadores que van desde la deriva mediática que preside la orientación gubernamental (con sus tendencias hacia la no-acción o hacia la mera acción virtual) hasta el apogeo de los sistemas de comunicación que trae consigo la revolución tecnológica permitiendo una multiplicación atomizada de los circuitos de información, en una dinámica de red global que abre nuevos cauces a la participación y a la presencia ciudadana en la determinación de la agenda. Por no hablar del simple desencadenamiento de movimientos de resistencia frente a ciertas políticas, ya sea desde la esfera del propio personal público o bien desde la propia sociedad.

Por lo que respecta a la esfera gubernamental, la progresiva interconexión entre la clase política y el sector de periodistas o comunicadores ha generado una dinámica de tipo coyuntural y cortoplacista, con una agenda oscilante que busca el éxito inmediato en las redes, pero suele carecer de postulados estables mantenidos en el tiempo. La tendencia a la polarización dual de la vida política entre mayoría y oposición suscita a veces bloqueos dispersos que se multiplican ante los frenos que, en general, suscita una burocracia elitista ancestralmente reacia a los cambios. Y por lo que respecta a la sociedad, la multiplicación

¹⁸ De ahí el apogeo de las llamadas teorías del “impulso político” que entendían el conjunto de la acción del estado a partir del eje impulsor gubernamental. Sobre el tema A. PORRAS NADALES “La agenda del gobierno”, *Revista de Fomento Social*, Núm. 278, 2015, págs. 245-279; igualmente disponible en S. BAGNI, G. A. FIGUEROA, G. PAVANI, (coords.) *La Ciencia del Derecho Constitucional Comparado. Estudios en Homenaje a Lucio Pegoraro*, Tirant lo Blanc, 2017, Tomo II, págs. 499-536.

de las instancias participativas sobre las esferas públicas implica de modo automático una multiplicación de los puntos de veto sobre cualquier nuevo proceso de decisión pública ⁽¹⁹⁾.

Si la agenda del gobierno se enfrenta en la práctica a toda una larga serie de riesgos de bloqueo, que irían desde los propios bloqueos burocráticos hasta el rechazo social generalizado, por su parte los actores protagonistas de la política experimentan una deriva progresiva hacia la adopción de meros “posicionamientos” instantáneos ante la realidad, al mismo tiempo que la propia sociedad incrementa sus pretensiones de inclusión sobre la esfera pública.

En definitiva, a estas alturas del siglo XXI podríamos afirmar que la agenda de los asuntos públicos no la determina ya (en exclusiva) el gobierno, sino que se determina a partir de la interacción de múltiples sujetos operando en unos sistemas de red complejos y variables: donde están presentes circuitos mediáticos, agentes gubernamentales, colectivos de actores organizados, redes sociales activas, y todo un entramado de espacios de interacción múltiple y disperso. El gobierno del siglo XXI no cabalga sólo, ni puede aspirar a monopolizar la agenda de forma exclusiva, sino que avanza acompañado de toda una serie de jinetes: un entramado donde no podemos incluso ignorar la presencia de actores *fake* o manipuladores deliberados, que se mueven por oscuros intereses. Incluso los propios parlamentos experimentan una deriva que les lleva de sus tradicionales funciones de legislación y control hacia una estrategia de adopción de posiciones o tomas de postura ajenas a toda pretensión de acción inmediata.

La evolución histórica se complica adicionalmente en la medida en que, en aquellos supuestos en que los gobiernos pretenden manejarse a la vieja usanza, es decir, reforzando su protagonismo central en la determinación de la agenda, la deriva inmediata conduce hacia estilos de impronta populista/autoritaria: donde comprobamos pues que los estilos propios del siglo XX han dejado ya de ser operativos en pleno siglo XXI.

Entonces, la pregunta inmediata sería ¿en este entorno complejo, donde sociedad y estado se mueven en un pasillo estrecho ⁽²⁰⁾ incidido por multitud de actores, cómo se determina la agenda?

Está claro que en este caso nos enfrentaríamos a un escenario confuso y emergente donde los focos de atracción y de movilización social pueden ser muy variables y donde se trata de abrir cauces a las pretensiones de tener “voz” por parte de numerosos sujetos y actores. Nuestra argumentación pretende defender la idea de que en este escenario confuso y complejo la voz del ombudsman puede convertirse en una voz institucional contundente, precisa y aceptada. Sobre todo, porque opera a partir de los diagnósticos previos que le vienen suministrando sus series

¹⁹ B. DENTE, J. SUBIRATS, *Decisiones públicas*, Barcelona, 2014, Ariel.

²⁰ D. ACEMOGLU, J. A. ROBINSON, *El pasillo estrecho. Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*, 2019, Deusto.

sucesivas de Informes. En este caso no se trataría ya de la “voz que clama en el desierto” como en alguna vez haya podido ser calificado el Ombudsman, sino en la voz prestigiosa y amiga que opera a partir del propio *feed-back* generado desde la larga serie de quejas recibidas y tramitadas, y de los diagnósticos que tal dinámica ha venido suscitando a lo largo el tiempo. La voz del Ombudsman resonaría en el universo contemporáneo como la voz fuerte y amiga de los necesitados y de los menesterosos, de las víctimas del sistema.

En consecuencia, el Ombudsman se podría convertir en uno de los elementos fundamentales que contribuyen a la determinación de la agenda pública, considerando que tal agenda es la que marcará las prioridades de los asuntos que requieren de una movilización específica de recursos públicos.

IV. CONCLUSIONES

El itinerario expansivo por el que ha discurrido la figura del ombudsman a lo largo del siglo XX le ha permitido alcanzar un grado razonable de consolidación institucional en términos históricos, al mismo tiempo que ha suscitado la creación de puentes activos para suplementar sus carencias originarias: de ser una figura que se limitaría pasivamente a recibir quejas ciudadanas y a tratar de llamar a las puertas de las esferas públicas, el ombudsman ha podido avanzar hacia claves de diálogo con la esfera político-parlamentaria, estableciendo pautas de análisis de políticas públicas que permiten abordar el complejo desafío del intervencionismo público. Incluso ha incrementado sus claves de diálogo con redes de actores sociales mediante actuaciones de mediación.

Los horizontes que se dibujan en el siglo XXI implican una deriva de avance democrático que se caracteriza por su complejidad y dispersión, vinculada en parte al fenómeno de la globalización y a la revolución de las comunicaciones, con una presencia emergente de unas dinámicas de red que alteran la simplificada panorámica de los anteriores escenarios, abriendo el camino hacia nuevas figuras jurídicas como el *soft law*. Es razonable pensar que, dentro de estos nacientes sistemas de red, el ombudsman siempre constituirá un núcleo central de referencia, en la medida en que canaliza de forma cotidiana miles de demandas ciudadanas. Su voz no será una voz como otra cualquiera, sino la voz que representa a todo un conjunto de colectivos víctimas del sistema. El ombudsman del siglo XXI está destinado a convertirse en uno de los vértices capitales de la dinámica de red de actores desde donde se decide la agenda pública del universo contemporáneo.

V. REFERENCIAS

ACEMOGLU, D., J. A. ROBINSON, *El pasillo estrecho. Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*, 2019, Deusto.

AGUILAR VALENZUELA, L. F. *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*, México, 2010, Fundación F. Naumann.

AGUILAR VILLANUEVA, L. *Gobernanza y gestión pública*, FCE, 2006.

BACHARACH, P. M. BARATZ, "Two Faces of Power", *American Political Science Review*, Núm. 56, 1962.

BARZELAY, M. *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, Univ. California Press, 2001.

BAUMGARTNER, F. R., B. C. JONES. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press, 1993.

DENTE, B. J. SUBIRATS, *Decisiones públicas*, Barcelona, 2014, Ariel.

JOERGES, Ch. K. H. LADEUR, J. ZILLER, J. (eds.), "Governance in the European Union and the Comission White Paper", *EUI Working Paper LAW*, Núm. 2002/8.

KOOIMAN, J. *Modern Governance*, Sage, 2003.

LEVI-FAUR, D. (ed.), *Oxford Handbook of Governance*, Oxford UP, 2012.

MAYNTZ, R. "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Núm. 21, 2001.

MINTZBERG, H., B. AHLSTRAND Y J. LAMPEL, *Strategy Safari: A Guided Tour Through The Wilds of Strategic Management*, Nueva York, 2001, Free Press

MOORE, M. H. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, 1998, Paidós.

PEREZ YRUELA, M. "Para una nueva teoría de Andalucía", en E. Moyano, M. Pérez Yruela, *La Sociedad andaluza (2000)*, Córdoba, IESA, 2002

PIERRE, J. G. PETERS, *Governance, politics and the State*, Londres, 2000, Macmillan.

POLLITT, Chr. G. BOUCKAERT *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. Oxford UP, 2000.

PORRAS NADALES, A. *Diagnosis y programación política en el Estado autonómico*, Sevilla, 1996, IAAP

PORRAS NADALES, A. "La posición estatutaria del Defensor del Pueblo Andaluz", en *I Jornadas sobre el Defensor del Pueblo Andaluz*, Sevilla, 2002, ed. Oficina Defensor del Pueblo Andaluz.

PORRAS NADALES, A. "Retos del Defensor del Pueblo Andaluz ante el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía", en *El Defensor del Pueblo Andaluz y la protección de los derechos sociales en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Sevilla, IAAP, 2008.

PORRAS NADALES, A. "La institución del ombudsman en una democracia participativa ante el burocratismo y los poderes exorbitantes de las administraciones públicas", en *El Ararteko: un ombudsman para el siglo XXI*, País Vasco, Ararteko, 2009.

PORRAS NADALES, A. "Estado social y políticas de bienestar: ámbitos problemáticos a comienzos del siglo XXI", en M. Terol (dir.), *I Foro Andaluz de los derechos sociales: los derechos sociales en el siglo XXI*, Valencia, 2009, Tirant lo Blanc, Junta de Andalucía.

- PORRAS NADALES, A. “Nueva delimitación del ámbito funcional del Defensor del Pueblo Andaluz. Derechos sociales y control de demandas”, en *Los retos de los Defensores del Pueblo autonómicos ante el nuevo marco estatutario*, Sevilla, 2010, ed. Defensor del Pueblo Andaluz
- PORRAS NADALES, A. *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*, Madrid, 2014, Trotta.
- PORRAS NADALES, A. “La agenda del gobierno”, *Revista de Fomento Social*, Núm. 278, 2015, págs. 245-279.
- PORRAS NADALES, A. “Camino de gobernanza” *Política y gobernanza. Revista de investigaciones y análisis político*, Núm. 5, 2021.
- PORRAS NADALES, A. “Sistema autonómico y sistema de gobernanza”, en M. Holgado González, M. Reyes Pérez Alberdi (dir.), *Descentralización, poder y derechos sociales. Libro in memoriam de Manuel J. Terol Becerra*, Tirant lo Blanc, 2021.
- TEUBNER, G. “Substantive and Reflexive Elements in Modern Law”, *Law & Society Review*, Núm. 17, 2, 1983, págs. 239-285.
- TEUBNER, G. (ed.) *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin, 1986, Walter de Gruyter.
- TEUBNER, G. (ed.) *Juridification of Social Spheres*, Berlin, 1987, Walter de Gruyter.
- WILLKE, H. “Three Types of Legal Structure: The Conditional, the Purposive and the Relational Program”, en G. Teubner (ed.), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin, 1986, Walter de Gruyter.