

Sistemas organizacionales de derechos humanos. Esbozo teórico para el estudio de los *Ombudsman*.

Proceso de construcción de conocimiento: Debate o discusión en teoría social

Grupo de Trabajo 31. Teoría Social Contemporánea

Carolina Espinosa Luna

Resumen

A partir de una crítica a los presupuestos político-normativos de los estudios relativos al desempeño de los *Ombudsman*, se esboza un modelo analítico que pretende profundizar en la comprensión y conocimiento de los procesos organizacionales que explican el funcionamiento de los *Ombudsman*. Dicho modelo descansa en un marco teórico de corte sistémico y procesual que conceptúa a los *Ombudsman* como sistemas de organización y se apoya en conceptos como decisiones, programas, roles y procesos. El objetivo último es contribuir a problematizar el significado de la defensa de los derechos humanos, tan naturalizado en ámbitos políticos y académicos en las sociedades contemporáneas.

Palabras clave: ombudsman, teoría de sistemas, decisiones organizacionales

I. Introducción

Esta ponencia surge como un cuestionamiento a los supuestos teórico-normativos de las investigaciones empíricas dedicadas al estudio de las instituciones públicas de derechos humanos u *Ombudsman*¹ (llamados Defensorías del Pueblo, Procuradurías, Comisiones u Organismos de Derechos Humanos). Las investigaciones en esta materia parten del supuesto de que los *Ombudsman* deben desempeñarse de tal modo que cumplan el objetivo para el cual fueron creados; esto es, la defensa de los derechos humanos. No obstante, gracias a las teorías sociológicas y económicas sobre las organizaciones formales, sabemos que las instituciones públicas de derechos humanos realizan numerosas funciones que no necesariamente están dirigidas al cumplimiento de su mandato original. De este modo, enfocarse en el cumplimiento de objetivos puede distraer la mirada de la manera en que los *Ombudsman* funcionan de hecho.

Lo anterior implica que no se haya analizado el proceso de construcción de las decisiones relativas a la investigación de los casos por presuntas violaciones a derechos humanos. Categorías como “derechos humanos”, “víctimas” y “violaciones” se han generalizado tanto en las últimas décadas que incluso las investigaciones existentes en la materia suponen que dichas violaciones a derechos humanos son evidentes a los sentidos. Por el contrario, aquí sostengo que la decisión de determinar una violación a derechos humanos —o una no violación— es una construcción organizacional de los *Ombudsman*. Este es, precisamente, el objetivo central del proyecto que da origen a este trabajo: comprender los procesos decisionales que conducen a la determinación de violaciones o no violaciones a derechos humanos.

¹ Utilizaré los términos *Ombudsman* o instituciones públicas de derechos humanos de manera indistinta cuando haga referencia a las investigaciones realizadas en esta materia. Por otro lado, utilizaré los términos sistema de organización o sistema organizacional para referirme a los *Ombudsman* en términos teóricos desde la posición de mi modelo analítico.

II. Enfoques dominantes en el estudio de los *Ombudsman*

El de los *Ombudsman* es un área de investigación reciente en las ciencias sociales. Los estudios empíricos al respecto se han desarrollado apenas en las últimas tres décadas. Ello se debe a que a finales de los años setenta, en el siglo XX, la Organización de Naciones Unidas (ONU) comenzó a promover enfáticamente la creación de instituciones nacionales dedicadas a defender y promover los derechos humanos. A partir de entonces, y con mayor énfasis en los años noventa, dichas organizaciones se comenzaron a expandir en el mundo bajo las presiones de la ONU y de organizaciones internacionales (Dongwook, 2008; Cárdenas, 2003); de tal suerte, para el año 2000 las instituciones públicas de derechos humanos existían en alrededor de 100 países (Cárdenas y Flibbert, 2005:412). Muchos países en América Latina, que buscaban adquirir credenciales como gobiernos democráticos, comenzaron a instalar en sus territorios este tipo de instituciones.

La mayoría de los estudios sobre los *Ombudsman* se podría ubicar en un campo de investigación que no busca más estudiar el paso de un régimen autoritario a uno democrático, sino el ejercicio mismo de la democracia. Desde esta perspectiva, las llamadas instituciones públicas autónomas (como las contralorías, las instituciones de transparencia y los propios *Ombudsman*) serían pilares en el equilibrio de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder. Particularmente, las instituciones públicas de derechos humanos serían fundamentales debido a su encomienda de velar por un escenario en donde los derechos humanos cobren estabilidad y vigencia. Así, el punto de partida de los estudios empíricos sobre los *Ombudsman* es una preocupación teórica-normativa sobre la democracia. Alejandro Monsiváis (2007), por ejemplo, señala que el rol que los *Ombudsman* y el resto de los “organismos” públicos autónomos “es el de generar dinámicas que incidan en el fortalecimiento del Estado de derecho” (Monsiváis, 2007:16). En el mismo sentido, Ackerman (2007) señala que la existencia de los *Ombudsman* y otras organizaciones autónomas “augura una mejora de la gobernabilidad democrática pues fortalece y extiende la estructura de pesos y contrapesos que, históricamente, ha sido relativamente débil en América Latina. (Ackerman, 2007:18). Por su parte, González Volio, en un artículo sobre la institución del *Ombudsman* en América Latina, observa que este tipo de organizaciones “permiten a la ciudadanía presentar propuestas, expresar opiniones y demandar respeto a sus derechos e intereses” (González, 2003:219). En el mismo tenor, Linda Reif, en un artículo sobre Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), señala que estas “pueden colaborar en la construcción de una buena gobernanza [porque] pueden mejorar la legalidad y la justicia en la administración del gobierno y [porque] pueden actuar como mecanismos para la implementación local de los instrumentos internacionales de derechos humanos y contribuir a su protección.” (Reif, 2000:2).

En el mismo sentido, Sonia Cárdenas, en un artículo sobre la relación entre las INDH y la ONU señala lo siguiente: “Las INDH juegan un papel importante en la innovación de la gobernanza global. La emergencia de estas instituciones marca un paso significativo en la implementación del derecho internacional de los derechos humanos” (Cárdenas, 2003:23). Finalmente, Koo y Ramírez observan que “la formación de las [INDH] puede conducir a que los derechos humanos cobren relevancia en sus contextos locales más allá de su ratificación” (Koo y Ramírez, 2009:1322).

En estos y otros casos (Dodson y Jackson, 2004; Cárdenas y Flibbert, 2005; Monsiváis y Brena, 2011, Pegram 2008 y 2010) el inicio para el análisis de los *Ombudsman* consiste en una serie de expectativas normativas asociadas a ideales democráticos. A partir de ahí, los estudios al respecto se preguntan si estas cumplen o no efectivamente el cometido para el cual fueron creadas.

Ahora bien, como lo ha señalado Amitai Etzioni (1964) evaluar el desempeño de una organización formal en función de sus objetivos formales entraña algunas trampas potenciales. Las teorías de organizaciones formales (p.ej. Simon, 1946; Blau y Scott, 1966; Etzioni, 1964; March y Simon, 1981) han señalado que estas organizaciones desempeñan numerosas funciones y cumplen distintos objetivos que no necesariamente son aquellos para los cuales fueron creadas. De acuerdo con

Etzioni (1964), los análisis centrados en objetivos tienden a darle a los estudios organizacionales un tono de crítica social más que de análisis científico. Etzioni observa que debido a que la mayoría de las organizaciones no alcanza sus objetivos, las monografías organizacionales están frecuentemente enfrascadas en largas discusiones sobre su falta de éxito y, de este modo, excluyen otro tipo de análisis que permita una comprensión más profunda del devenir organizacional. Esto es precisamente lo que ocurre con los estudios sobre *Ombudsman*.

Cárdenas y Flibbert, en su artículo sobre las instituciones públicas de derechos humanos en Medio Oriente, señalan que el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Túnez ha sido acusado de no ser más que un portavoz de la defensa de los abusos del gobierno (2005:417). En el caso del Consejo Nacional de Derechos Humanos de Egipto, los autores señalan que esta institución “está demasiado vinculada con el régimen para lograr ser eficaz” (Cárdenas y Flibbert, 2005: 428). Cárdenas y Flibbert arriban a resultados parecidos en los casos de los *Ombudsman* de Marruecos, Palestina, Yemen, Jordania y Arabia Saudita. Al finalizar su exposición, reflexionan en torno a si el ejercicio de los derechos humanos en Medio Oriente ha mejorado con este tipo de organizaciones, concluyendo que si bien los *Ombudsman* fueron creados en la región únicamente como gestos simbólicos, pueden contribuir a reconfigurar un discurso de derechos humanos. (Cárdenas y Flibbert, 2005:436).

En otra investigación, Michael Dodson y Donald Jackson (2004), quienes estudian a los *Ombudsman* de El Salvador y Guatemala, concluyen que “la oficina del *Ombudsman* no ha tenido un impacto muy visible en promover la rendición de cuentas en ambos países” (Dodson y Jackson, 2004:23). En el caso de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, los autores observan que “la institución no ha logrado adquirir a nivel nacional el estatus que habían visionado los reformadores de derechos humanos” (Dodson y Jackson, 2004:23).

Los estudios realizados sobre el desempeño de las Comisiones de Derechos Humanos en México (Zavaleta, 2007:12; Regalado y Moloeznik, 2007: 87; y Ackerman, 2007:183) llegan a conclusiones similares. En síntesis, las investigaciones citadas insisten en señalar las deficiencias de las instituciones públicas de derechos humanos en el cumplimiento de sus metas.

Estos son los tipos de resultados a los que se arriba cuando se define el éxito de una organización en función de la realización sustancial del objetivo oficial o formal. Ahora bien, siguiendo a Amitai Etzioni, los objetivos iniciales de una organización son unidades simbólicas e imágenes de un futuro deseado. Esta imagen siempre resultará más atractiva que la realidad conseguida por la organización. Por esta razón, cuando se estudie a las organizaciones en función de su objetivo formal, serán evaluadas en términos de su fracaso.

Antes de ser instituciones dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos, los *Ombudsman* son organizaciones formales, es decir, una forma específica de configuración de las relaciones sociales en las sociedades modernas. Desde Henri Fayol (Principios generales de dirección, 1916), Frederick Winslow Taylor, (Los principios de la dirección científica, 1916) y Max Weber (¿Qué es la burocracia?, 1922) las ciencias sociales, económicas y administrativas han desarrollado todo un campo de estudio dedicado a comprender y explicar la génesis, funcionamiento y evolución de las organizaciones formales. Pese a la abundancia de modelos analíticos para el estudio de estas organizaciones, es notable la indiferencia hacia ellos por parte de las investigaciones empíricas.

Por otro lado, al tomar como punto de partida que los *Ombudsman* deben defender los derechos humanos, las investigaciones empíricas permanecen ancladas en los supuestos esencialistas del iusnaturalismo; según los cuales, los derechos humanos son propiedades inalienables, indivisibles y universales de los derechos humanos. Las introducciones, análisis y conclusiones las investigaciones empíricas están colmadas de enunciados que evalúan si los *Ombudsman* defienden o no de manera efectiva los derechos. Sin embargo, estas investigaciones no suelen tener claridad sobre qué es exactamente aquello que los *Ombudsman* deben defender. Las propiedades universalistas de los derechos no sólo no son cualidades demostrables empíricamente sino que no generan insumos teóricos

suficientes para el estudio de su ejercicio, defensa o violación. En efecto, los discursos oficiales de los *Ombudsman*, sus resoluciones sobre violaciones a derechos humanos, las declaraciones públicas de los funcionarios de gobierno, las demandas sociales de las organizaciones de la sociedad civil, las narraciones de las personas que aseguran ser víctimas; las leyes, reglamentos, catálogos y manuales de los *Ombudsman* son todas ellas manifestaciones discursivas en donde los derechos humanos, las violaciones y sus víctimas son signos cuyo contenido semántico se refiere a fenómenos sumamente diversos.

Finalmente, si los derechos humanos no son una categoría universal, tampoco lo son las categorías de víctimas y violaciones. Sin embargo, los estudios sobre *Ombudsman*, debido a que están concentrados en evaluar su éxito o fracaso, no se han detenido a analizar cómo se procesan las decisiones organizacionales que determinan a las víctimas y a las violaciones. En otras palabras, no se han preguntado ¿Bajo qué criterios una persona adquiere el estatus de víctima? O bien ¿Bajo qué criterios un conjunto de hechos se define como una violación?

En el marco de dichas preguntas, en esta ponencia esbozo las bases generales de un modelo analítico cuya meta es contribuir al conocimiento y comprensión del funcionamiento de los *Ombudsman*. En última instancia, el objetivo de la investigación que sustenta este trabajo es obtener insumos que permitan conocer mejor las instituciones de derechos humanos en la región.

III. Sistemas de organización. Esbozo de un modelo analítico para el estudio de los *Ombudsman*

Los lineamientos del modelo analítico que aquí se propone tienen el objetivo de sentar algunas bases para el análisis de los procesos decisionales de los *Ombudsman*.

Los *Ombudsman* o instituciones públicas de derechos humanos son organizaciones formales creadas por los Estados mediante sus constituciones políticas, leyes nacionales o decretos gubernamentales. Estas instituciones son de carácter administrativo —es decir, no son instancias judiciales ni legislativas— cuya función central es la promoción y protección de los derechos humanos. Las instituciones públicas de derechos humanos pueden ser clasificados en distintos tipos según su mandato, partiendo, por ejemplo, de los que sólo actúan como asesoras del gobierno en cuestiones de derechos humanos, hasta aquellas que desempeñan funciones de investigación por presuntas violaciones a derechos humanos. En cualquier caso, todas ellas comparten la cualidad de ser instancias independientes de los poderes de gobierno, amén de su carácter no jurisdiccional o cuasi-jurisdiccional.

La propuesta para el estudio de los *Ombudsman* que aquí se presenta ha sido elaborada para estudiar una institución específica: la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en México. Debido a que dicha Comisión tiene como atribución central la investigación de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos, esta propuesta se centra en el análisis de los procesos decisionales que conducen a la determinación de violaciones o no violaciones de derechos humanos. Sin embargo, considero que los supuestos, conceptos y planteamientos teóricos generales de esta propuesta pueden ser útiles para estudiar cualquier otro proceso decisional de cualquier otra institución pública de derechos humanos.

Los elementos de esta propuesta descansan en dos puntos básicos, a saber: una metodología basada en el análisis procesal (i), y la conceptualización de los *Ombudsman* como sistemas de organización (ii).

i) Estática comparativa vs. Análisis procesal

Debido a sus objetivos normativos, las investigaciones en el campo de los *Ombudsman* suelen tener una estructura lógica de estática comparativa; es decir, analizan un conjunto de hechos específicos de acuerdo con un modelo ideal elaborado con criterios político-normativos sobre el funcionamiento

deseable de los *Ombudsman*. Dichos modelos se construyen en términos de teorías democráticas sobre la rendición de cuentas (p. ej., Dodson y Jackson, 2004; Dodson, 2006; Pegram, 2008; Reif, 2005; Monsiváis y Brena, 2001) o de acuerdo con criterios normativos establecidos por la ONU (p. ej., Cárdenas y Flibbert, 2005; Lindsnaes, Lindholt y Yigen, 2001). Como derivación de los supuestos de su estructura lógica, estas investigaciones señalan si los *Ombudsman* son eficientes o no en la defensa de los derechos humanos; sin embargo, no indican cómo funcionan, cuáles son procesos internos, o a qué criterios organizacionales obedecen sus decisiones.

Si pasamos de la pregunta “¿Son eficientes los *Ombudsman*?” a la pregunta “¿Cómo se construyen las decisiones relativas a los derechos humanos?” se vuelve necesario trasladarse de un modelo metodológico de estática comparativa a un modelo procesual que incorpore la categoría del tiempo en su análisis (García-Jiménez, 2011). Con la inclusión del tiempo me refiero a la forma que adopta un proceso organizacional desde una situación inicial en donde se tiene un conjunto de hechos calificados como una presunta violación a derechos humanos (t1), hasta una situación final en donde se determina la violación o no violación a derechos (t2). Durante este proceso, cada decisión delimita un horizonte de alternativas y se convierte en premisa para futuras decisiones. Esto ocurre sin que sea posible volver a la situación original. Ello implica que los tomadores de decisiones deban lidiar con los resultados, no siempre previstos, de sus propias decisiones. A ello habría que añadir la incertidumbre del entorno organizacional, cuyas variables pueden intervenir modificando el curso de los procesos organizacionales al establecer nuevas rutas, redefinir los objetivos y adaptar las estrategias. De este modo, la incorporación de la variable del tiempo no se refiere tanto a la continuidad o linealidad de los procesos organizacionales, sino a la posibilidad de identificar sus fases de reestructuración.

Aunque esto pudiera parecer evidente. Los estudios de corte político-normativo no suelen incorporar la variable del tiempo en sus análisis, sino que tratan de evaluar las decisiones de los *Ombudsman* de acuerdo con la aplicación de principios universalistas. La apuesta de la propuesta que aquí se presenta es incorporar los elementos que derivan de la dimensión temporal de los procesos organizacionales a fin de dar cuenta de las fases de estabilidad y disrupción de los procesos organizacionales de los *Ombudsman* que conducen a la decisión de acreditar violaciones o no violaciones a derechos humanos.

Lo anterior me conduce a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las condiciones del entorno organizacional en donde se llevan a cabo los procesos organizacionales?, y ¿Cuáles son los criterios organizacionales bajo los cuales se definen las decisiones durante los procesos organizacionales? En otras palabras: ¿Cuáles son las variables que intervienen en la configuración de los procesos de decisiones?, y ¿De qué manera influyen en la evolución y conclusión de dichos procesos?

La respuesta a dichas preguntas conduce a una conceptualización de los *Ombudsman* no como organismos defensores de derechos humanos, sino como sistemas de organización que generan decisiones en materia de derechos humanos.

III.I Los *Ombudsman* como sistemas de organización

En oposición a los estudios sobre comisiones, procuradurías, defensorías o instituciones nacionales de derechos humanos que conciben a los *Ombudsman* como organismos o instituciones, en este trabajo los conceptualizo como sistemas. El concepto de sistema remite a una forma específica de ordenación social que se sitúa en un nivel intermedio entre las interacciones sociales y la sociedad (Nassehi, 2005:179) y que opera mediante la producción de decisiones (Simon, 1965).

Aquí se prefiere la categoría de organizaciones, o sistemas organizacionales, porque la categoría de organismo –situada en la tradición organicista que nace con Platón y Aristóteles, se extiende a la edad media, y llega hasta nuestros días– es una metáfora naturalista que supone la integración mecánica entre el todo y sus partes (cfr. Gregor, 1967). Por su parte, la categoría “institución”, en su

acepción sociológica como “tipificación recíproca de acciones habitualizadas por tipos de actores” (Berger y Luckmann, 2001:76) implica la noción de un horizonte de sentido compartido entre el objeto de estudio, su entorno y el propio investigador; lo cual obstaculiza el nivel de observación de segundo orden, propio del quehacer científico.

Retomando la teoría sobre organizaciones formales de Niklas Luhmann, en este trabajo se entiende que un sistema de organización es un sistema social que se produce y reproduce a sí mismo por medio de operaciones propias que son decisiones (cfr. Luhmann, 2010:25). Esta definición implica una distinción conceptual entre decisiones y acciones.

En su libro “Organización y decisión” Luhmann señala que cuando se piensa en “decidir” normalmente se tiene un mente “un proceso de reflexión que sirve de preparación para una acción que ejecutará la decisión” (Luhmann, 2005:8). Esto supondría erróneamente -afirma Luhmann- que hay una congruencia lineal entre decisión y acción; según la cual, cada acción va precedida de una decisión (por ejemplo, en una organización se “decide” admitir una solicitud y entonces se realiza la “acción” de turnarla a una área específica). Luhmann señala que una construcción así del “decidir” resulta inadecuada para el análisis teórico de las organizaciones —y para el análisis sociológico en general— porque en una organización se generan numerosas interconexiones decisionales que no guardan una correlación punto por punto en acciones y porque dicha construcción supone, además, que el quehacer cotidiano de los miembros de una organización se realiza con un alto grado de racionalidad (Luhmann, 2005:9). De acuerdo con Luhmann, las decisiones son distintas de las acciones por su “identidad” y por su manera de enfrentar la contingencia. Es decir, el concepto de acción enfatiza la idea de un acontecer lineal hacia fines específicos; por el contrario, el concepto de decisión enfatiza la idea de una elección entre alternativas en situaciones contingentes.

Mediante las decisiones se realizan elecciones entre un conjunto dado de alternativas. La “decisión”, asegura Luhmann, tiene una “doble unidad”. La primera unidad es “la relación de las diferencias” entre las alternativas (a). La segunda unidad es la alternativa escogida (b). La decisión es la sustitución de (a) por (b). Esta sustitución, asegura Luhmann, sólo se puede pensar temporalmente, pero su temporalidad no significa que surge primero (a) y después (b) sino que (a) permanece “como historia y contingencia” en (b). Interpretando a Luhmann, diríamos que las decisiones organizacionales no son analizables en sí mismas, ni en función de su contenido, sino en términos relacionales y temporales, a la luz de las alternativas excluidas, las decisiones precedentes y las decisiones futuras.²

Ahora bien ¿Cómo se determinan las alternativas de la decisión? Luhmann responde que como producto de otra decisión. Esto es, las alternativas, asegura Luhmann, no se valoran en sí mismas, sino por puntos de comparación. (Luhmann, 2005:10). Por ejemplo, ¿Qué significa calificar una queja por presunta violación a derechos humanos como “negativa de atención médica”? En sí misma esa calificación no dice mucho, pero si sabemos que la alternativa excluida fue “negativa en el derecho a la salud” podemos interpretar mejor la calificación escogida. En términos discursivos, la “negativa de atención médica” denota una falta u omisión; en cambio “negativa en el derecho a la salud” denota una violación. Se puede negar la “atención” sin negar del “derecho”; por ejemplo, un médico podría decirle a un paciente “no te atiende ahora pero sí mañana a esta hora”. Asimismo, es más fácil restaurar la “atención” a restaurar el “derecho” porque mientras la atención médica denota recibir a un paciente en un consultorio, el derecho a la salud implica el “disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social, para asegurar el ejercicio pleno de las capacidades del ser humano, lo cual permita tener una calidad de vida digna” (CDHDF, 2008:152). Así, calificar una queja como “negativa de atención

2 De acuerdo con Luhmann, el concepto de decisión -tal como él lo entiende- es útil para analizar otras variables organizacionales. Por ejemplo, las rutinas organizacionales pueden ser entendidas como la “repetición de una decisión ya adoptada”. Los errores, omisiones o desviaciones en los procesos organizacionales pueden ser interpretados como decisiones. Los fines organizacionales, los problemas percibidos y la delimitación de los mismos descansan, a su vez, en otras decisiones.

médica” facilita las gestiones con vistas a la conclusión del expediente de queja. Es decir, en este caso, la comparación entre alternativas implica evaluar los costos de las decisiones en términos del procesamiento de información.

Herbert Simon (1957) había señalado que la capacidad de las organizaciones para resolver problemas es menor en comparación con el tamaño y la complejidad de las dificultades que enfrentan en su quehacer cotidiano. A ello le llamó racionalidad limitada; con esto quería decir que los problemas percibidos por la organización suelen rebasar su capacidad de resolución. Las organizaciones toman decisiones para enfrentar las turbulencias del entorno, lo que implica, como lo hemos señalado, identificar alternativas y calcular sus costos. En este sentido, las decisiones son gestoras de riesgos (Luhmann, 2010:54). Es decir, mediante las decisiones se delimitan espacios seguros, se define el ámbito de lo posible y se reduce la incertidumbre (Arnold-Cathalifaud, 2008:96).

En síntesis, diríamos que las decisiones son construcciones de la organización que les permiten reducir la incertidumbre de su entorno para generar sus estructuras y criterios de operación con miras a determinados objetivos. Esto no significa que las decisiones estén enlazadas causal, mecánica o racionalmente. Las organizaciones son sistemas históricos, no trabajan sobre reglas fijas sino que se orientan según el estado en el que se encuentran (Luhmann, 2010:42).

Mediante las decisiones, las organizaciones absorben la complejidad del entorno. Esto implica simplificar, reducir y presuponer cantidades enormes de información. Podríamos hablar de una reducción fenomenológica; es decir, tomar decisiones implica dar por sentado un fragmento enorme de la realidad (ni las organizaciones, ni ningún sistema podría “comprometerse” con el mundo de otro modo). A los presupuestos de información sobre los cuales descansan las decisiones organizacionales Luhmann les llama premisas de decisión. Dichas premisas permiten que las decisiones organizacionales puedan ser realizadas sin problematizar los fundamentos de cada situación; es decir, operan “como redundancias que reducen la carga de información a un formato soportable” (Luhmann, 2010:266). Mediante la reducción de complejidad, las premisas de decisión sirven como plataforma de las decisiones organizacionales, y establecen, de igual modo, criterios que delimitan el horizonte de lo que se puede decidir. Dichas premisas, “enfocan la comunicación sobre las distinciones fijadas en las premisas y eso hace probable que las decisiones futuras [sean] observadas en referencia a premisas dadas, desde la perspectiva de su consideración o no consideración y de conformidad o desviación, en lugar de desarrollar cada vez, nuevamente, toda la complejidad de las situaciones.” (Luhmann, 2010:263).

Todas las decisiones organizacionales descansan en premisas. Por ejemplo, calificar una queja como “negativa de atención médica” es una premisa para la decisión de enviar una “solicitud de colaboración” a la instancia gubernamental de Salud Pública a fin de proporcionar la atención médica requerida. Las premisas de decisión son “presupuestos que ya no son puestos a prueba para aplicarlos” (Luhmann, 2010:262). De este modo, la reducción de la complejidad mediante las premisas de decisión permite la continuación de los cursos decisionales hacia fines específicos. En este trabajo identificamos dos tipos de premisas: los programas de decisión y los roles organizacionales.

Los programas de decisión son los “criterios de rectitud objetual de las decisiones” (Luhmann, 2010:300). Esto es, sirven como criterios para definir y evaluar las decisiones al interior de una organización. Siendo un elemento estructural de las organizaciones, los programas de decisión tienen un rol funcional, a saber: proporcionan criterios comunes a los miembros de la organización para la definición de los problemas, alternativas y soluciones de los procesos decisionales. En otras palabras, “definen y sostienen sus propios límites” (Arnold-Cathalifaud, 2008). Los programas de decisión pueden establecer condiciones que exigen decisiones (programas condicionales); o bien, pueden establecer objetivos (programas de fines) (Luhmann, 2010). Los programas de decisión pueden generar tensiones entre los fines organizacionales; por ejemplo, concluir tantas investigaciones como sea posible antes del fin de cada mes y, al mismo tiempo, investigar los casos de manera exhaustiva

atendiendo al principio de integralidad de los derechos humanos.

Por su parte, los roles organizacionales se refieren a un conjunto de expectativas atribuidas al personal y predefinidas por la organización. Los roles son premisas de las decisiones durante los procesos organizacionales y son, al mismo tiempo, una condición para el acoplamiento de la organización con otros sistemas. En este sentido, cabe hacer una distinción entre persona y rol (Guerra Blanco, 2012). Mientras la categoría persona se refiere al acoplamiento entre conciencia individual y sistema social por medio del lenguaje (Guerra Blanco, 2012), el rol se refiere a las expectativas de la organización sobre el desempeño de su personal, a fin de que éste resulte funcional para la ejecución de sus procesos internos.

Como ya lo habían señalado Herbert Simon (1946), los rasgos de la personalidad de los miembros de una organización (p. ej., valores, conocimientos, habilidades, objetivos, compromiso) modulan las decisiones organizacionales. En ese momento entran en consideración los criterios para la selección del personal y su permanencia, los perfiles de los puestos, los concursos de elección, los cursos de inducción, las evaluaciones al personal, los estímulos y recompensas, etcétera. En distinto grado, todas ellas son formas de regulación para la adecuación de las personas a los roles requeridos por la organización.

En el caso de los *Ombudsman*, el rol de “defensor de derechos humanos” puede asumir distintas formas; de acuerdo con los resultados preliminares de la investigación que estoy realizando a este respecto, el personal del *Ombudsman* en la capital de México se suele percibir a sí mismo como gestor, trabajador social, “tramitólogo”, y sólo en ocasiones perciben que asumen el rol de defensores. Asimismo, durante el análisis de sus procesos decisionales, se ha podido observar que entre el personal no hay consenso sobre la definición de sus roles y el alcance de sus funciones. Así, por ejemplo, algunos pueden asumir roles altruistas y asistencialistas que ponen en primer lugar a la presunta víctima, y otros asumen roles más formales que ponen en primer lugar la legitimidad del *Ombudsman* frente a otras instituciones.

Tomando en cuenta lo dicho aquí, considero que estoy en condiciones de conceptualizar teóricamente los procesos decisionales, objetivo de análisis de esta propuesta. Los procesos decisionales son procesos de comunicación recursiva que absorben incertidumbre del entorno, generan complejidad interna y reducen riesgos con el objetivo de generar -de manera ininterrumpida- las condiciones que permitan la pervivencia del sistema. Con el término de comunicación recursiva me refiero a que los sistemas de organización de derechos humanos seleccionan, interpretan y generan información de acuerdo con sus propios programas. Con absorción de incertidumbre y producción de complejidad interna me refiero a que dichos sistemas son excluyentes en la información que sirve de base para sus operaciones (absorción de incertidumbre) y que dicha información es reelaborada en términos de problemas, alternativas, estrategias y soluciones (producción de complejidad). Al hablar de reducción de riesgos me refiero a que los sistemas organizacionales de derechos humanos buscan establecer sus propias bases de seguridad que la protejan “contra los efectos debilitantes de las circunstancias de su entorno” (Brandhoff, 2009). Todo lo anterior tiene el objetivo de producir decisiones organizacionales -en el caso de los *Ombudsman* son la acreditación de violaciones o no violaciones a derechos humanos- que permitan el acoplamiento del sistema a su entorno organizacional.

En síntesis, concebir a los *Ombudsman* como sistemas permite la comprensión de su estructura y funcionamiento sin que el investigador deba asumir como propias las prescripciones normativas asociadas a su desempeño. Finalmente, lo anterior conduciría a una comprensión del rol que juegan los *Ombudsman* en las sociedades contemporáneas en términos funcionales y no sobre la base de posturas idealizadas de su mandato.

IV. Conclusión

Esta propuesta no busca eliminar el tema de la defensa de los derechos humanos en la discusión. En última instancia, para el sistema político sí resulta relevante saber por qué una de sus organizaciones puede o no cumplir con las funciones que se le tienen asignadas. Sin embargo, aún en este caso, considero que la respuesta a dicha pregunta no podría obtenerse de enfoques teóricos basados en preocupaciones éticas, políticas y normativas, sino en perspectivas teóricas que permitan acercarse al tema del rendimiento y el desempeño organizacional a partir del conocimiento de las condiciones que hacen posible que los *Ombudsman* funcionen de un modo, y no de otro, en sociedades específicas. De este modo, el tema relativo al cumplimiento de objetivos podría estudiarse no a partir de la aplicación de criterios universales en materia de derechos humanos, sino a partir de la necesidad de los *Ombudsman* de acoplarse a las condiciones de su entorno organizacional a fin de generar las bases de su propia pervivencia.

Bibliografía

- Ackerman, J. M. (2007). *Organismos autónomos y democracia*. El caso de México, México: Siglo XXI.
- Arnold-Cathalifaud, M. (2008). Las organizaciones desde la teoría de los sistemas sociopoiéticos. *Cinta Moebio*, 32, 80-108.
- Berger, P. y Thomas L. (2001). *La construcción social de la realidad*, Argentina: Amorrortu.
- Blau, P.M., y W. R. Scott (1966). *Formal organizations. A Comparative Approach*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Brandhoff, B. (2009). Autopoietic Systems, Not Corporate Actors: A Sketch of Niklas Luhmann's Theory of Organizations. *European Business Organization Law Review*, 10, 307-322.
- Cárdenas, S. (2003). Emerging Global Actors: The United Nations and National Human Rights Institutions, *Global Governance*, 9 (1), 23-42.
- Cardenas, S. y A. Flibbert (2005). National Human Rights Institutions in the Middle East. *Middle East Journal*, 59 (3), 411-436.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal [CDHDF] (2008). *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México:CDHDF.
- Dodson, M. y Donald J. (2004). Horizontal Accountability in Transitional Democracies: The Human Rights Ombudsman in El Salvador and Guatemala. *Latin American Politics & Society*, 46 (4), 1-27.
- Dodson, M. (2006). The Human Rights Ombudsman in Central America: Honduras and El Salvador Case Studies. *Essex Human Rights Review*, 3 (1), 29-45.
- Dongwook, K. (2008). Assinting Teachers of Norms: The UN, Human Rights Nongovernmental Organizations and Global Diffusion of National Human Rights Institutions. Conference Papers. *International Studies Association*; 2008, Annual Meeting.
- Etzioni, A. (1964). *Modern organizations*, Estados Unidos: Prentice Hall.
- García-Jiménez, H. (2011). *Mecanismos de innovación ambiental de la industria automotriz en México*, El Colegio de México, México.
- Guerra Blanco, E.E. (2012). Protesta a marchas forzadas: el caso del Frente Popular Francisco Villa en la ciudad de México, 1983-2010. M. Estrada Saavedra (coord.) *Protesta social. Tres estudios sobre movimientos sociales en clave de la teoría de sistemas de Niklas Luhmann*. México: El Colegio de México.
- González Volio, L. (2003). The Institution of the Ombudsman. The Latin American Experience. *Revista*

IIDH, 37, 219-248.

- Gregor, A. J. (1967). Corrado Gini, the Organismic Analogy, and Sociological Explanation. *The Sociological Quarterly*, 8 (2), 165-172.
- Koo, J. W. y F. O. Ramirez. (2009). National Incorporation of Global Human Rights: Worldwide Adoptions of National Human Rights Institutions, 1966-2004. *Social Forces*, 87, 1321-54.
- Lindsnaes, B., L. Lindholt y K. Yigen (2001). *National Human Rights Institutions. Articles and working papers*. Dinamarca: The Danish Center for Human Rights.
- Luhmann, N. (2005). *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*, México: Universidad Iberoamericana, Anthropos.
- Luhmann, N. (2010). *Organización y decisión*, México: Universidad Iberoamericana, Herder.
- March, J. G., y H. A. Simon (1981). *Teoría de la organización*, España:Ariel.
- Monsiváis Carrillo, A. (2007). *El desempeño de los organismos públicos autónomos y la rendición de cuentas en México: Un análisis de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal 1993-2006*, México: CIESAS, Instituto de Investigaciones Histórico Sociales, Universidad Veracruzana.
- Monsiváis Carrillo, A. y L. A.Brena Ríos (2011). Los ombudsman en las entidades federativas en México: ¿cómo explicar su desempeño? *Estudios Sociológicos*, XXIX (86), 463-496.
- Nassehi, A. (2005). Organizations as decision machines: Niklas Luhmann's theory of organized social systems. *The Sociological Review*, 53, 178-191
- Pegram, T. (2008). "Accountability in Hostile Times: the Case of the Peruvian Human Rights Ombudsman 1996-2001", *Journal of Latin American Studies*, vol. 40, núm. 1, febrero, pp. 51-82.
- Pegram, T. (2010). "Diffusion Across Political Systems: The Global Spread of national Human Rights Institutions" en *Human Rights Quarterly*, 32 (3), 729-760.
- Regalado Santillán, J. y M.P. Moloeznik (2007), *Derechos humanos y alternancia política (1993-2006): El caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco*. México: CIESAS, Instituto de Investigaciones Histórico Sociales, Universidad Veracruzana.
- Reif, L. C. (2000). Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection. *Harvard Human Rights Journal*, 13, 1-69.
- Simon, H.A. (1946). The Proverbs of Administration. *Public Administration Review*, 6 (1), 53-67.
- Simon, H. A. (1957). *Models of man: social and rational; mathematical essays on rational human behavior in society setting*. Nueva York: Wiley.
- Simon, H. A. (1965). *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, Estados Unidos: Paperback.
- Zavaleta Betancourt, J. A. (2007). *Los derechos humanos en Veracruz 1991-2006*, México: CIESAS, Instituto de Investigaciones Histórico Sociales, Universidad Veracruzana.
- VVeVeracruzana.