

Conclusiones

El presente trabajo partió de una investigación bibliográfica exhaustiva del Ombudsman o Defensoría del Pueblo, como se lo conoce en el Ecuador, con el objeto de conocer, a través de un análisis comparativo, la naturaleza jurídica, las características generales y la evolución de esta institución. Hemos esbozado brevemente algunos ejemplos de los países donde se desarrolló originariamente, sus clases y algunos de los organismos internacionales con los cuales se identifica la figura, para entrar de lleno en el análisis de los antecedentes, el marco jurídico dentro del cual nace en el Ecuador; el desarrollo de la institución y, finalmente, tratar de esbozar el aporte que ésta puede prestar para salvaguardar los derechos de los ciudadanos y consolidar la democracia en el país.

La base estructural sobre la cual se configura esta “magistratura de persuasión”, definitivamente está influenciada directamente por la Constitución española de 1978 y su homólogo, el Defensor del Pueblo español. La versión española, aparte de la referencia característica de garantizar los derechos de los ciudadanos frente a las actividades de los poderes públicos, legitimó al Defensor para controlar la Administración, demandar inconstitucionalidad e interponer el recurso de amparo. La ecuatoriana, al igual que otras en Latinoamérica, amplía su marco de actuación de acuerdo a sus propias necesidades históricas, sobre todo dando especial énfasis a la defensa de los derechos humanos y al control de los servicios públicos. La Defensoría ecuatoriana tutela todos los derechos y garantías individuales y sociales que contempla la Constitución; a diferencia de la española, su ámbito de acción no se circunscribe sólo al sector público, sino que abarca también al sector privado. Respecto a las quejas sometidas a resolución judicial o administrativa, la Defensoría vigila el respeto y cumplimiento del debido proceso. Entre las actuaciones especiales de las que se le dotó, también está la de velar por el cumplimiento de los derechos humanos de los ecuatorianos que viven en el extranjero. La Ley Orgánica ecuatoriana concede al Defensor amplias facultades para nombrar a todos sus colaboradores, incluidos los adjuntos; puede organizar la institución en todo el territorio nacional y aprobar los reglamentos que sean necesarios, lo cual le permite ampliar su

campo de acción de acuerdo con las necesidades que puedan surgir, ya sea aumentando la cobertura de la Defensoría a nuevas áreas especializadas en distintas problemáticas, así como también nombrando a sus representantes inclusive en el exterior; facultades todas que refuerzan aún más su autonomía e independencia y que, al mismo tiempo, son de gran responsabilidad y de enorme incidencia en la opinión pública y en el quehacer político nacional.

Desde la Primera Constitución del Ecuador, el Estado se configuró como un Estado social de Derecho, democrático, con un Gobierno de tipo presidencial. Este postulado básico se ha mantenido durante los años de conformada la República; podríamos decir, en términos generales, que la excepción temporal se ha dado durante los períodos dictatoriales. Sin embargo, el análisis histórico muestra que ya desde la época de la Colonia, pese a la existencia de cierta estructura institucional de control, la Administración conoció el germen de la corrupción. Este mal mayor, que resulta sumamente difícil de erradicar, está plasmado en el comportamiento "ajurídico" generalizado y heredado como tradición a través de generaciones, motivo por el cual, en las ciencias sociales, políticas y económicas, se ha llegado inclusive a categorizarlo como un "fenómeno dinámico y en expansión", "característico" y, sin lugar a dudas, uno de los "principales problemas" de los países "tercermundistas". Esta situación, que no se comparece fielmente con la noción de democracia, refleja una realidad en la cual el ejercicio del poder político se complica aún más y, al parecer, hace que fracase cualquier programa de desarrollo.

La diversidad que muestran los fenómenos sociológicos ocurridos en el país y en la región han dado lugar a la creación de una amplia gama de matices en la terminología y en la concepción de la definición de democracia. Tras la caída del Muro de Berlín (1989) y la apertura del bloque comunista, la democratización se convirtió en un fenómeno casi mundial; sin embargo, a pesar de que la mayoría de los países del "Tercer Mundo ampliado" cuenta actualmente con un gobierno democrático electo, la consolidación de este gobierno es un proceso que requiere de ciertas condiciones sociales favorables y de un esfuerzo por mantenerlas, así como de una participación activa de todos los componentes y actores sociales por comprometer la continuidad de las instituciones y la estructura gubernamental necesarias para su transición y desarrollo.

En la Constitución ecuatoriana, el Estado social y democrático de Derecho, ha sido interpretado como el motor del desarrollo económico y social; con miras a tal propósito se le ha dotado de ciertos principios estructurales y funcionales, de organismos que con su accionar coadyuven a llevar a cabo los planes y las políticas de gobierno dentro de las normas fundamentales del Estado. Evidentemente, el ordenamiento jurídico ofrece ciertas garantías necesarias para que los ciudadanos reclamen el ejercicio de sus derechos y también de sus deberes; pero además, en cuanto organismo de control independiente a los poderes del Estado y con autonomía institucional, la creación de la Defensoría del Pue-

blo ecuatoriana se enmarca y justifica dentro de este propósito general, poniendo énfasis, sobre todo, en la necesidad de los ciudadanos de defender y excitar la observancia de los derechos fundamentales que la Constitución les garantiza.

Hemos constatado, sin embargo, que las posibilidades de acceso directo a la democracia, a su control y al proceso legislativo en el sistema de gobierno ecuatoriano son escasas, complicadas, elitistas y de larga tramitación, lo cual contrasta con las posibilidades de acceso que ofrece la institución del Defensor del Pueblo. La flexibilidad del modelo, tanto para el control de la Administración como para la defensa de los derechos fundamentales y el éxito demostrado, hace posible su aplicación en los distintos ámbitos tanto públicos como privados en donde existen conflictos de intereses.

Además de los problemas internos, generalmente producto de la falta de gobernabilidad y de la pugna de intereses de los diferentes grupos que acceden a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el desarrollo de la sociedad ecuatoriana, así como de otras de la región, está también a merced de los intereses de la macroeconomía; es contundente que las medidas económicas dictadas por los organismos internacionales de crédito y adoptadas por el país son una estrategia más del intervencionismo económico y político. La forma política democrática que se ha pretendido dar al Estado no ha desarrollado los elementos básicos necesarios de una democracia plena; al contrario, el sistema únicamente ha garantizado el intervencionismo de conveniencia de intereses económicos de los grupos hegemónicos nacionales, las transnacionales y las políticas internacionales, que han actuado siempre en desmedro del beneficio social y nacional, produciendo de esta forma más concentración de beneficios y privilegios sectoriales. A todo ello debemos sumar además el fuerte impacto del proceso de globalización y privatización que, entre otros efectos, está generando un cambio más acelerado de la estructura y de la forma tradicional del Estado y, concomitantemente, provocando un incremento de normas legales que recargan la capacidad de control de las instituciones afines. Consecuentemente, sobre todo en sociedades con grandes desigualdades sociales, este fenómeno está ocasionando aún más desequilibrio y diferencias culturales, sociales y económicas. Como resultado de la injerencia de todos estos componentes se ha hecho aún más evidente nuestro desigual desarrollo y se han puesto a prueba no sólo nuestros débiles mercados, sino nuestras deficientes democracias.

La injerencia arbitraria de estos procesos ha ido generando cambios profundos en la sociedad y conduciendo al Estado ecuatoriano a participar en este nuevo orden imperialista y competitivo. El Estado ha perdido no sólo legitimidad, sino que ha desvirtuado su verdadera razón de ser, al faltar a la responsabilidad democrática y a la redistribución equitativa que debe guardar para con todos los sectores de la sociedad. Y, a cambio, ha ido cediendo espacio para permitir la penetración de grupos de intereses en el poder que añaden un componente más a la diversificación y dispersión del ejercicio clásico del poder. La

globalización económica significa también una globalización de la política y, por ende, una transnacionalización del poder que está indudablemente presente en el Ecuador.

En este orden de intereses surgen nuevos actores sociales que presionan y tratan de obligar al Estado a redefinir su papel; progresivamente éste se ve cada vez más incapaz; inclusive ha perdido el control sobre áreas estratégicas y productivas, y ha mantenido las empresas no productivas de servicio social que están plagadas de burocratismo y sindicatos que exigen al Estado mayores prebendas para su conveniencia e intereses de clase. El aparato burocrático del Estado sigue creciendo y consumiendo más. En total oposición al propósito de reducir el tamaño del Estado acorde con una política de austeridad fiscal, ha aumentado los órganos tradicionales; se han creado más ministerios y una diversidad enorme de órganos afines a ellos, como corporaciones de derecho público, institutos autónomos, empresas estatales o mixtas, comisiones ministeriales, interministeriales, sectoriales, regionales, permanentes o especiales compuestas inclusive por los miembros de organizaciones privadas con los cuales la burocracia crea sus nuevas redes de poder, lo cual da lugar a lo previsto, no sólo a confundir el ámbito entre lo público y lo privado, sino a la pérdida de cohesión interna y de funcionalidad global del Estado.

Inmerso en una deuda externa que supone financiar proyectos sociales y productivos que generen más trabajo y bienestar, el Estado malgasta estos fondos, los que al final se pierden en el infinito abismo de la corrupción. Igualmente, para mantenerse consume toda la excipiente producción nacional, además del producto generado de la venta de las empresas públicas o del área social. En este contexto, las relaciones entre el Estado y los ciudadanos se vuelven cada vez más tensas; uno de los efectos negativos de este proceso se manifiesta justamente en las lesiones a los derechos fundamentales, agresiones a los derechos económicos, sociales y políticos traducidos en una pérdida de libertad y claramente manifestados en los índices de incremento de la pobreza, de desempleo, de corrupción, de terrorismo, de insalubridad, de falta de vivienda, de migración, de violaciones de los derechos humanos, de ineficientes servicios públicos y privatizados, etc., factores todos que siguen debilitando el Estado de derecho y el sistema democrático.

Frente a esta situación, los ciudadanos se ven cada vez más oprimidos y desconcertados; se muestran cada vez más relegados en sus derechos, incapaces de participar en las decisiones políticas, de canalizar el ejercicio de su derecho democrático a reclamar, a solicitar, a exigir y, lo más grave, se sienten impotentes e indefensos ante el poder de decisión. Además, la posibilidad de solución efectiva e inmediata a sus propios conflictos es compleja y confusa, los medios de defensa están inmersos en una maraña de leyes sustentadas sobre una estructura dispersa, indeterminada y contaminada igualmente de burocratismo y corrupción. Los movimientos sociales, la discontinuidad y desestabilidad

políticas acontecidas en los últimos años en el Ecuador, son un reflejo fiel de la falta de medios adecuados para canalizar los requerimientos de algunos sectores de la sociedad.

La pregunta central que nos habíamos planteado era si la Defensoría del Pueblo del Ecuador estaría efectivamente cumpliendo el objetivo para el cual fue creada y si los medios con los cuales cuenta son suficientes como para defender los intereses de los ciudadanos, sobre todo de aquellos que carecen de capacidad de representación y acceso en las estructuras de poder político que se han desarrollado; en definitiva, si su accionar es a largo plazo, un aporte para consolidar y fortalecer la democracia.

De nuestro análisis podemos concluir que, en lo que se refiere a la autonomía institucional e independencia, el Defensor del Pueblo del Ecuador, gracias al respaldo constitucional, tiene el máximo de autonomía, vasto ámbito de competencia, amplio poder de investigación, incondicional colaboración de los poderes públicos y de las Administraciones y capacidad de negociación extraoficial, lo cual lo dota de medios suficientes y de capacidad de acción, tanto de oficio como a petición de parte. Para consolidar su labor es fundamental que cuente con los medios materiales, económicos, técnicos, logísticos y humanos necesarios, sin perjuicio de la fiscalización que le corresponda, puesto que gran parte del éxito de sus gestiones dependerá de los recursos que le asigne el Congreso, de acuerdo al presupuesto general. A falta de recursos, inclusive la independencia de la institución y el libre ejercicio de sus funciones se verán menoscabados. La Defensoría cuenta con una partida presupuestaria propia y con suficiente personal capacitado; en los casi cinco años de funcionamiento ha logrado poner en marcha a la institución, amparada en su Ley Orgánica, ha logrado desarrollar un Reglamento Orgánico Funcional que le ha permitido extenderse a nivel nacional, a través de un sistema descentralizado, y crear áreas de servicio especializado conforme a los requerimientos de la sociedad y la complejidad de sus problemas. En cuanto a su independencia política, podemos decir que se ha mantenido al margen de la controversia, pero no por ello le han sido indiferentes los diversos y graves problemas políticos que se han suscitado en este período. La Defensoría ha logrado mantenerse activa pese a los inusitados cambios de gobierno y la inestabilidad política que ha vivido el país; lo cual reitera, al menos parcialmente, su independencia para con el Poder Ejecutivo y el respaldo y reconocimiento de su labor por parte del Congreso Nacional y de la ciudadanía.

En lo referente al acceso y a la difusión de su trabajo, gracias a la forma en la cual se ha estructurado a la institución, podemos decir que la Defensoría ha atendido a todas las demandas y quejas de variada índole y de los diferentes sectores de la sociedad. El fácil acceso y la flexibilidad que ha demostrado le han proporcionado abundante información de primera mano y la posibilidad de acercarse no sólo a los ciudadanos y sus problemas específicos, sino a los or-

ganismos públicos y privados responsables de los presuntos agravios denunciados. Esta capacidad le ha permitido además forjarse una idea global de los problemas sociales que más aquejan a la sociedad, así como de las deficiencias tanto administrativo-estructurales como políticas del sistema. En este sentido, la Defensoría ha actuado con responsabilidad política a favor de la democracia, por una parte recibiendo las quejas individuales y colectivas (*input*) y, por otra, canalizando las distintas problemáticas sociales para transmitir las a los responsables del Gobierno. Sobre todo diríamos que ha contribuido y dado especial impulso para poner en marcha el sistema democrático atendiendo a las necesidades de los grupos sociales minoritarios que no tenían cabida dentro del sistema político.

En los informes anuales presentados da cuenta de su labor y hace pronunciamientos para que sean acogidos por las autoridades. La publicidad de su trabajo depende, más que de la difusión, de su informe, del contacto permanente que éste mantiene con los medios de comunicación, lo cual ha logrado gracias al prestigio con el cual cuenta la Institución. Este contacto le permite, a pesar de ser una figura “apolítica”, entrar en la escena pública y fomentar el debate y la participación ciudadana. La influencia indirecta de configurar una democracia participativa en el proceso político no forma parte de sus potestades pero, sin embargo, constituye el arma más poderosa para llevar a cabo sus funciones.

La efectividad y el resultado final de su trabajo se concretaría en la capacidad de influencia que el Defensor pueda ejercer sobre el proceso legislativo (*output*). A pesar de que sabemos que su capacidad impositiva depende únicamente de la convicción que puede ejercer en ellos a través de sus recomendaciones, el prestigio y el reconocimiento de su trabajo gracias al contacto, al intercambio de información e inclusive la cooperación que ha mantenido con los diferentes órganos de control, le han valido como medio para que, con pleno conocimiento de causa, logre promover inquietudes y coordinar proyectos conjuntos y propuestas legales concretas en el seno del Poder Legislativo. En este sentido, a pesar de la diversidad de áreas y problemáticas sociales cubiertas por las diferentes direcciones y comisionados provinciales, nos parece que la Defensoría tiene todavía una labor pendiente en la elaboración de disposiciones legales especiales y también complementarias, referentes a la relación que mantiene con otros organismos de control. El intercambio de información y la elaboración de una red de control serían de gran utilidad para facilitar su labor, así como para incidir directamente con su aporte en los otros organismos oficiales de control estatal.

Por otra parte, la Defensoría recibe un promedio de 10.000 quejas anuales que permiten a la institución formarse una idea clara de la realidad social, al mismo tiempo que estructurarlas sistemáticamente con el fin de elaborar planteamientos concretos que den soluciones globales. Esta idoneidad resulta su-

mamente importante al momento avanzar en la tarea de hacer que las normas del derecho adquieran funcionalidad; de lo contrario, la brecha entre derecho formal y material seguirá acrecentándose. El Defensor ha contribuido de una manera significativa al desarrollo de la normativa jurídica en el reconocimiento de nuevos derechos e intereses colectivos y difusos; al desarrollo de modos no jurisdiccionales de solución de conflictos, como la mediación; a la ampliación y agilidad en el procedimiento, controlando sobre todo la aplicación del derecho a un debido proceso; a salvaguardar los derechos de los ecuatorianos en el exterior, haciendo respetar los convenios internacionales; a supeditar el impacto causado por la privatización, sobre todo, de los servicios públicos; al desarrollo de una ética de comportamiento para los tribunales y la sociedad en general, emprendiendo y promoviendo un proceso de cambio de mentalidad en la población, a través un movimiento projusticia y anticorrupción y de aprendizaje social, de democratización del sistema político. Todos estos factores hacen una contribución decisiva para que, en la situación socioeconómica de desventaja en la que vive la mayoría de la población ecuatoriana, se combatan directa y efectivamente las prácticas corruptas, habida cuenta de que al entorno institucional lo forma la propia sociedad.

En una sociedad como la nuestra, donde los valores y la credibilidad ciudadana en las instituciones democráticas se han desgastado tanto, el derecho a interponer una queja cumple también con una función social, en relación con la crisis de valores de la sociedad y la falta de confianza en las instituciones democráticas. No podemos dejar de reconocer que la Defensoría del Pueblo ha logrado ganar confiabilidad, reconocimiento y aceptación en el consenso ciudadano. No tiene únicamente el mérito de haberse hecho presente en los momentos de crisis, sino que ha emprendido una ardua labor para lograr concientizar a la ciudadanía de la ventaja de poder contar con este medio para ejercer sus derechos democráticos.

Muchos Ombudsmen han emprendido como excelentes “agentes de relaciones públicas” —como decía Napione— en su intento, primero, por hacerse conocer, segundo, por hacer permeables las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones y, finalmente, por influir positivamente en la evolución de la sociedad sirviendo eficientemente en pro de una justicia igualitaria.

En un tiempo adverso, en una región cada vez más afectada por la pobreza y las desigualdades, el Defensor se halla frente a retos específicos que corresponden a una realidad social que las más de las veces no se corresponde con la integralidad de los derechos humanos. Es entonces cuando su labor es más significativa; debe actuar firme, con entereza, trazarse nuevas metas para lograr, a través únicamente de sus recomendaciones e informes, sin potestad jurisdiccional y dejando de lado los intereses políticos, convencer a la ciudadanía de que es posible hacer respetar sus derechos. Consolidar la democracia y el Estado de Derecho significa ser conscientes de la realidad y plantearse cambios y mejoras,

actuar y promover, gestionar y ser parte de ese proceso. Erradicar la corrupción, la impunidad, la violencia, el burocratismo, desintoxicar a la política y a la burocracia, es una tarea de todos. La Defensoría, desde su posición mediadora, ha de emprender en ambos frentes, cooperar en la gobernabilidad y, al mismo tiempo, educar y guiar a la sociedad civil. Modificar los patrones de conducta, impulsar los valores de convivencia y desarrollo humano, requiere sobre todo de la fuerza moral de la *auctoritas* con la cual debe actuar la Defensoría.

En suma, es de vital importancia que el Estado asegure la igualdad, la honradez y la justicia para todos los ciudadanos; que cada individuo se sienta protegido por una institución imparcial y despolitizada que reconozca sus derechos y contribuya a mantenerlos y mejorarlos. La Defensoría no sólo asegura que esta estructura se mantenga y funcione acorde con los principios y procedimientos legales, sino que además instruye a los ciudadanos en el conocimiento de los mecanismos institucionales para que éstos puedan remediar los abusos del poder. Este recorrido por el conocimiento y desarrollo de la institución nos permitió visualizar la importante labor que su implementación ha significado para el país. Por sobre todo es necesario reconocer que su adopción ha mostrado un cambio de actitud y un incremento en la participación ciudadana con respecto a la manera de afrontar sus problemas y de canalizar sus esfuerzos para conseguir la defensa de sus derechos. Confiamos en que la continuidad y la eficacia mostrada sea un acercamiento hacia el reto que quizás no a muy largo plazo pueda consolidar, la más ardua labor que se le ha encomendado a la Defensoría, con el fin de conseguir un Estado de Derecho más equitativo y un verdadero bienestar general de la sociedad.

Finalmente, creemos que la labor sobre todo de difusión de las experiencias alcanzadas por la Defensoría no estaría completa si no se la comparte y discute también a nivel internacional con otros organismos afines, de la región y a nivel mundial. Los procesos de globalización exigen no sólo que muchas de estas transformaciones sean llevadas a cabo conjunta y coordinadamente, sino también que de igual forma se armonicen las diferentes legislaciones nacionales y se implementen mayores medidas de control.