

**III CONGRESO ANUAL DE LA FEDERACION IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN**  
**Lima, Perú, 6/9 de setiembre de 1998**

## **“SERVICIOS PUBLICOS Y EL OMBUDSMAN”**

**Dr. Jorge Luis Maiorano**

**Defensor del Pueblo de la Nación Argentina  
Vicepresidente del Instituto Internacional  
del Ombudsman**

1. En 1986, cuando no podía aventurar que la Política y la Providencia se conjugarían para convertirme en el primer Defensor del Pueblo de la Nación Argentina, escribí mi tesis doctoral propiciando la creación de la figura del Ombudsman y señalando que ella podía convertirse en un valioso instrumento para frenar los abusos del poder público. En esa ocasión expresé que “...A nadie escapa que el Estado actual poco se asemeja al tradicional Estado liberal de antaño, de cuño abstencionista. Es que la creciente necesidad de asumir diversos y disímiles cometidos por los órganos públicos, ha determinado que el Estado abandonara aquella posición expectante -que lo convertía en mero observador de la realidad social- para adoptar un rol protagónico como verdadero conformador de la sociedad a través de las técnicas intervencionistas. La Administración pública constituye, en la actualidad, la auténtica expresión concreta del Estado que ha sido calificado como verdadero Estado

administrativo...”(1).

**2.** Aspiraba, en esos años, a difundir la institución del Ombudsman y a demostrar la necesidad, y no simple conveniencia, de su incorporación a las jóvenes democracias de América Latina. Actuaba movido por la admiración que en mí había despertado esa figura, desde sus orígenes en los países nórdicos, hasta su reciente aplicación a comienzos de la década los años 80, en nuestra madre Patria, España. Por eso decía que “...el futuro no debe ser una prórroga de nuestro presente. Para que no lo sea, debemos ponerle condiciones. Orientarlo hacia los rumbos que nos fijemos. Eso exige un esfuerzo de anticipación. Experiencias ajenas servirán de ayuda. Aquello que es futuro (eventual) para nosotros, es presente para otros. En eso, al fin de cuentas, consiste el subdesarrollo: en ir detrás, en ignorar lo que otros ya saben y uno sabrá después, en carecer de lo que otros tienen y uno podrá tener más tarde. Al indagar en otros presentes, hallaremos claves que nos faltan: Descifraremos los retos que esperan...”(2).

**3.** Más de una década ha transcurrido desde aquellas reflexiones. Hoy, la realidad de nuestra América Latina es muy diversa. Los regímenes democráticos felizmente se han generalizado; el Estado ha emprendido una desordenada retirada de las actividades comerciales e industriales, mientras la estabilidad económica ha seducido a gobernantes y gobernados.

A su vez, la institución del Ombudsman -con el castizo nombre de Defensor del Pueblo, Procurador de los Derechos Humanos o Comisión de los Derechos Humanos- ya no se enfrenta hoy al desconocimiento (sí a la incompreensión) de la clase dirigente; ya no es un lujo para sociedades subdesarrolladas. Lo que hace quince años podía ser considerado una utopía política o un vano empeño de un erudito del derecho, es actualmente un referente inexcusable para conocer las dolencias, carencias e insatisfacciones que lesionan el tejido social de nuestros países.

**4.** En la mayoría de los países latinoamericanos, la institución del Ombudsman nació cuando estaba muriendo el Estado empresario, cuando el Estado de Bienestar había desaparecido; por ello se encontró, en sus primeros años de funcionamiento, con una sociedad muy distinta a la que acompañó su evolución en todo el mundo treinta años atrás; nació en sociedades con vocación participativa, demandantes de calidad de vida, de derechos económicos, sociales y culturales y con una creciente conciencia sobre su rol activo en las democracias modernas.

**5.** Los países de la región no escaparon a las causas que provocaron en todo el mundo esas profundas mutaciones: la caída del comunismo y la afirmación del capitalismo,

con el consecuente descrédito del estatismo; la profunda transformación tecnológica en el área de la informática y de las comunicaciones; la ruptura de los grandes bloques geopolíticos; la

globalización de la economía con el levantamiento de tradicionales barreras al comercio y la crisis de la deuda externa de los países en vías de desarrollo, se conjugaron para provocar una abierta retirada de la gestión estatal de numerosas actividades comerciales e industriales y la redefinición de las funciones que quedaban a su cargo. Así, en estos últimos años hemos asistido a la generalización de los procesos llamados de “reforma del Estado” a través de políticas que, en lo sustancial, pueden resumirse en la privatización de empresas públicas, la desregulación económica y la descentralización administrativa. Por todo ello, me adelanto a sostener que una de las prioridades del actual Ombudsman iberoamericano, radica precisamente en la función peculiar que debe desempeñar frente a los procesos de transformación económica antes apuntados.

**6.** El fenómeno privatizador se disparó, con singular celeridad, en aquellos países que se caracterizaban por un deficiente control sobre los servicios públicos. Durante la etapa del Estado empresario, la estatalidad no se redujo a la titularidad de los servicios públicos sino que también comprendió su gestión. De esta forma, la figura del usuario se diluyó en aquella más genérica de “administrado”. El Estado se fiscalizó a sí mismo; la preocupación por el control, cuando la hubo, se centró en los aspectos financieros vinculados con el gasto público y no con la calidad o regularidad de las prestaciones.

**7.** Merced a los cambios antes apuntados, hoy adquieren singular vigencia conceptos tales como “servicio público”, “usuario”, “cliente”, “entes reguladores”, “derechos colectivos”, “audiencias públicas”, “participación” e íntimamente vinculados a todos ellos: el Defensor del Pueblo. ¿Cuáles son las razones que explican su protagonismo? ¿Es él, artificial o resultado de la debilidad de las autoridades gubernamentales? Estos y otros interrogantes, serán develados a continuación.

**8.** Antes de comenzar con el estudio de la noción de “servicio público”, resulta oportuno situar a Ustedes frente a un hecho contemporáneo que la doctrina italiana denomina “cultura de la reclamación”; ella viene a consolidar una aspiración social de lo que puede considerarse como una nueva cultura ciudadana, caracterizada, entre otras notas, por las

siguientes: a) predominio de opiniones favorables a la gestión eficaz de lo público con la transparencia y honestidad de nuestros gestores, exigiendo una Administración al servicio del ciudadano; b) creciente consideración de la calidad de vida, basada más en la forma de vida y el entorno sociocultural, la creciente participación de la mujer y el aumento de la dimensión ecologista; c) ampliación de la participación ciudadana;

aquí debe verse a la queja o reclamación como una forma instrumental del control social que supera el egoísmo del control individual.

**9.** Los cultores del derecho administrativo recordamos que la noción de “servicio público” fue, precisamente, uno de los ejes en derredor del cual se edificó la concepción clásica de esa rama del derecho público. Si en un comienzo, la noción de servicio público suponía titularidad pública, gestión pública y régimen jurídico público o exorbitante del derecho común, hoy se ha actualizado de tal forma que es prestado por empresas privadas, bajo fórmulas privadas, pero con un régimen que requiere ineludiblemente la presencia reguladora del Estado.

Es que aunque el servicio haya sido concedido, como sucede en la generalidad de nuestros países, siempre es el Estado el deudor de la prestación y por ello tiene la obligación de no desinteresarse del cumplimiento de las prestaciones que configuran el servicio; él debe asumir un papel diverso al que fuera tradicional décadas atrás: debe velar por la prestación, garantizar la misma y, primordialmente, proteger los derechos de sus usuarios.

Cabe tener presente que la constante huida del derecho público a formas privadas de personificación de los servicios públicos, no debe implicar, bajo ningún aspecto, la indefensión de los usuarios. Ellos han de quedar en una situación diferente que cuando el servicio era prestado por el Estado. Antes el Estado prestaba el servicio y lo desamparaba; ahora, el servicio lo presta la empresa privada y es el Estado, frente a la evidente asimetría

que existe entre el profano y el técnico, el poderoso y el débil, quien debe ampararlo. En este ámbito, es donde el Defensor del Pueblo, en estos días, desempeña un rol fundamental como lo expondré más adelante.

**10.** Luego de haber orillado los temas introductorios, veamos pues cómo se articula el Ombudsman de la región en una relación que hoy luce más compleja que años atrás. Cuando el Estado era el prestador del servicio, de forma centralizada o bien a través de empresas públicas, el usuario era un sumiso administrado que no tenía derechos singulares ni colectivos; hoy, nos encontramos ante un Estado que sigue siendo titular del servicio pero concedente de su gestión; los entes o agencias reguladoras como instancias de conciliación entre los intereses, generalmente encontrados, de los distintos sectores; las empresas prestatarias, bajo el régimen de concesión o licencia, como responsables de la prestación; los usuarios como universo disperso, heterogéneo, debilitado en los hechos pero fortalecido en el derecho positivo de algunos países de la región. Y aquí se incorpora ese

actor desconocido hace quince años, concebido originalmente con el exclusivo cometido de frenar los abusos del poder público pero que hoy, por imperio de la inacción o debilidad de las autoridades inmediatamente responsables del control de

los servicios públicos, se ve obligado a ocupar un importante espacio en la defensa de los derechos de usuarios y consumidores; me refiero a la institución del Defensor del Pueblo, Procurador, Comisión de Derechos Humanos o denominación equivalente.

**11.** Decía “ut supra” que la situación jurídica del usuario de un servicio público prestado por una empresa privada, generalmente bajo régimen de monopolio natural o de derecho, debe diferenciarse de aquella que padecía el sufrido administrado que pretendía un mejor servicio de una empresa pública, crónicamente deficitaria e ineficiente.

Mientras el Estado fue el gestor de los servicios públicos no había mucha necesidad de regular: le bastaba al poder público adoptar decisiones (de inversiones, de producción, de tarifas, etc.) y asumir las responsabilidades consiguientes: los déficits, la ineficiencia, los precios políticos, etc.; pero cuando el Estado concedió la gestión al sector privado, surgió la necesidad de instrumentar entes reguladores con la trascendente misión de controlar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por las prestadoras privadas y de proteger los derechos de usuarios y consumidores.

Concebidos originariamente como instancias de conciliación y arbitraje, no siempre disponen ellos de la independencia necesaria para ejercer sus funciones. Se advierte de manera recurrente una notoria desigualdad de los sujetos entre los cuales deben mediar: mientras los prestadores privados disponen de información, de recursos técnicos, materiales y económicos y de una organización que les permite el acceso directo a las instancias de decisión, los usuarios constituyen un universo, heterogéneo con ínfimos grados de información y que, bajo condiciones monopólicas, tampoco tiene posibilidades de elección. También aquí el Ombudsman de nuestros días puede convertirse en valioso aliado del usuario individual o del conjunto de la sociedad como grupo altamente vulnerable.

**12.** El proceso de gestación de los derechos de usuarios y consumidores, que desde 1994 tienen protección constitucional en mi país, proviene de la finalización de la segunda guerra mundial y como secuela obvia de las transformaciones económicas y sociales operadas por aquel conflicto bélico.

El desarrollo económico, que caracterizó al período posterior a esa conflagración mundial, con la consecuente masificación de la producción y del comercio propició, además de la mejoría en el nivel de vida del ciudadano, la aparición del derecho del consumidor. Su formulación emana, pues, directamente de necesidades sociales recientes, provocadas por tecnologías avanzadas y mercados ampliados.

La Constitución Nacional argentina, reformada en 1994, ha incluido el nuevo artículo 42 el cual prescribe que “Los consumidores y usuarios de bienes y servicios

tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y

de usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control”.

Para que esa norma constitucional no se incorpore al catálogo de ilusiones que, con frecuencia contienen nuestras Cartas Magnas, los convencionales constituyentes argentinos incorporaron el artículo 43 el cual prescribe: “Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley... Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el Defensor del Pueblo (de la Nación) y las asociaciones que propendan a esos fines...”.

**13.** El usuario del servicio público tiene, en el sistema constitucional argentino, por ejemplo, en la etapa precontractual el derecho a una información adecuada y veraz de las ofertas que compitan para la adjudicación de la concesión; sobre todo de los aspectos económicos que fijarán la ecuación económico financiera del contrato y con ello el quantum de la tarifa que regirá desde el inicio de la explotación. Ello, en resguardo y protección de sus intereses económicos y del derecho a un trato equitativo y digno que comprende, a su vez, el de impedir que en la relación que se establezca con el prestador se produzca aprovechamiento por la parte más fuerte de la relación, en detrimento de los más débiles, es decir, los usuarios de servicios monopólicos.

Por su parte, en la etapa de ejecución contractual, el usuario individualmente o a través de asociaciones de consumidores o del Defensor del Pueblo de la Nación, tiene el derecho a estar informado sobre todas las cuestiones del servicio. De modo enunciativo, por ejemplo: obligatoriedad del Estado de garantizar el acceso a todos los potenciales usuarios de los servicios públicos, cualquiera sea su situación económica; imposibilidad, por parte del Estado o el concesionario, de aumentar las tarifas sin una

previa audiencia pública que permita el libre debate de los supuestos fácticos y legales invocados como causa de tal aumento, con la obligatoria participación de los usuarios; obligatoriedad del Estado de rebajar la tarifa cuando se verifiquen mayores ganancias para el concesionario que las previstas en su oferta, independientemente de la causa a que se deban dichos mayores beneficios; obligación del Estado de revisar periódicamente el sistema de prestación cuando éste sea monopólico o en exclusividad, a los efectos de verificar la conveniencia del sistema, cuadros tarifarios, cumplimiento de las inversiones, metas del servicio, etc.

**14.** Desde la asunción del suscrito como primer del Defensor del Pueblo de la Argentina, el 17 de octubre de 1994, ha sido una constante renovada en cada uno de los cuatro Informes Anuales que entregara al Congreso Nacional de mi país, que la mayor cantidad de reclamos de la ciudadanía ante esta Institución han sido motivados por problemas ocasionados en la prestación de servicios públicos monopólicos. En esos Informes Anuales di cuenta que las mayores disfuncionalidades y quejas se anotaron en la prestación del servicio telefónico y luego, en orden decreciente, en los servicios de agua potable y desagüe cloacal, en los servicios de energía eléctrica y de gas natural.

Varias son las razones que justifican esas demandas de los usuarios. En primer lugar, que dichos servicios se prestan en condición de monopolio, con la obvia secuela de inferioridad del usuario frente a la empresa concesionaria o licenciataria; en segundo término, la escasa confianza que han generado entre esos usuarios, los entes reguladores, afectados la mayoría de ellos, por influencias políticas, captación empresaria, asimetría informativa y limitaciones presupuestarias; en tercer término, se destaca el carácter domiciliario de los servicios aludidos, lo cual determina que la relación prestador-usuario mantenga una permanente continuidad, ya sea por razones de interés público- a fin de evitar situaciones que puedan comprometer la salud de la población, por ej. en materia de sistemas cloacales- o por resultar imprescindibles en el estado actual de la sociedad que requiere esas potencialidades.

**15.** La intervención del Defensor del Pueblo en estos ámbitos se divide, a los efectos metodológicos, en dos modalidades igualmente significativas: a) la protección individual de los usuarios, a disposición de quienes pone sus facultades de coacción y persuasión frente a las empresas y entes reguladores y, b) la tutela y representación colectiva en los grandes debates de carácter general- macroeconómicos- cuyos resultados afectarán a la universalidad de los usuarios de modo uniforme, o a determinados sectores, categorías, zonas, áreas o comunidades.

**16.** En el primer caso, las cuestiones planteadas por los interesados o iniciadas de oficio por el titular de la Institución, se refieren generalmente a problemas de medición, facturación, calidad de los servicios, suspensión, interrupción o corte del suministro, daños y seguridad, entre otros.

Los altos índices de efectividad en la solución de los problemas planteados, cercanos al 80%, se explican fundamentalmente, en que las empresas tienen frente a sí a una Institución del Estado que ampara y respalda a quien, de otra forma, sería el eslabón más débil de la relación. Mientras el usuario carece de la potestad de exigir coactivamente a la autoridad de la empresa una respuesta a su reclamo, si ese mismo usuario acude al Defensor del Pueblo (de la Nación Argentina), éste, con las facultades legales que posee, puede intimar al responsable de la misma empresa a que responda sus requerimientos, en tiempo y forma, y explique las razones del proceder que el usuario considera arbitrario. Al recibir la respuesta, que el responsable de la empresa no puede eludir, será en última instancia, el usuario quien obtenga alguna satisfacción respecto de su reclamo.

Si esa respuesta satisface su cuestionamiento y la Institución considera que no se configuran motivos que justifiquen profundizar la investigación, la cuestión quedará superada, habiendo actuado el Defensor del Pueblo como un auténtico mediador.

Si, en cambio, la respuesta no fuere satisfactoria o suficiente, el Defensor del Pueblo podrá profundizar la investigación, solicitar mayores precisiones, formular requerimientos incluso al Ente Regulador y, en última instancia, formular una recomendación, advertencia o recordatorio de los deberes legales y funcionales tanto a la empresa como al Ente Regulador.

En mi país, la ley que regula el funcionamiento de la Institución obliga a la autoridad cuestionada a responder esa recomendación. Si en esta oportunidad la respuesta fuere favorable al reclamo interpuesto, la actuación concluirá; si, por el contrario, tanto en el ente como la empresa persistieran en sus posiciones y el reclamo quedare insatisfecho, puede el Defensor del Pueblo (de la Nación Argentina) dirigirse sucesivamente a las autoridades superiores de quienes fueran requeridos y, en última instancia, presentar un informe especial al Congreso de la Nación si la importancia del tema así lo amerita o bien dar cuenta de la situación planteada en el Informe Anual.

**17.** En el segundo caso, las intervenciones del Defensor del Pueblo de la Nación se han originado tanto en su participación en audiencias públicas donde se debatían cuestiones que afectaban a un universo muy amplio de usuarios o bien, a través de acciones judiciales que, en el ejercicio de la legitimación procesal que le otorga la Constitución Nacional, me he visto obligado a iniciar contra el Gobierno Nacional demandando la realización de audiencias públicas o bien impugnando, por ejemplo, la



pretensión de la empresa proveedora del servicio de agua corriente de instalar medidores únicos en edificios de propiedad horizontal y la autorización para percibir un cargo adicional a sus usuarios, previsto para financiar las obras que debía realizar la empresa; en todos los casos señalados, la justicia acogió favorablemente esas pretensiones.

**18.** La actuación de nuestras Instituciones, ya sea obrando en sede administrativa acudiendo a la técnica de la persuasión o bien, ejerciendo la tutela jurisdiccional, lo que pretende en el caso de los servicios públicos, es superar el estado de indefensión de la sociedad en una economía de mercado donde solamente se defienden los intereses y presuntos derechos de la oferta de servicios, dejando a la inmensa mayoría de la demanda sometida a la inercia de las autoridades responsables.

Cabe recordar que la misión del Ombudsman no es buscar responsables o culpables; sí, en cambio, encontrar soluciones a los problemas que plantean los ciudadanos. Ciertamente es que, a diferencia de los entes reguladores que debieran adoptar una actitud de imparcialidad ante las empresas y los usuarios, el propio perfil de la Institución del Defensor del Pueblo le exige a éste adoptar una actitud parcial en defensa del eslabón más débil de esta cadena, que siempre es el usuario.

Ya en el Tercer Informe Anual presentado ante el Congreso argentino el 26 de mayo de 1997, expresé que "...si bien las nuevas conceptualizaciones en lo social y en lo económico determinan que el Estado de nuestros días no sea el benefactor que conocimos durante décadas, ello no puede implicar, por sí sólo, que se desdibuje su responsabilidad ante los ciudadanos y que ella se transfiera al sector privado y más específicamente, al sector empresario. De esta manera se corre el riesgo de conformar una sociedad inequitativa, carente de solidaridad donde se privilegie el individualismo y donde el ser humano resulte postergado por la economía... Mi obligación como Defensor del Pueblo es proteger las microeconomías; es tutelar el derecho de los débiles; de aquellos que no tienen poder; de los ciudadanos que tienen la obligación de votar pero que no tienen voz o no son escuchados; de los contribuyentes a quienes se les recuerda hasta el cansancio sus obligaciones tributarias pero a los cuales no se les recuerdan los derechos de los que son titulares; de aquellos usuarios que reconocen algunas bondades de la economía de mercado pero que no alcanzan a comprender cómo, en el marco de una economía liberal, resultan cautivos de empresas monopólicas que son insuficientemente controladas por las autoridades competentes..."(3).

**19.** Los procesos de reforma del Estado que se están desarrollando en todo el mundo con una uniformidad ideológica sorprendente, han generado y generan, un sinnúmero de preguntas y, hasta el presente, una menor cantidad de respuestas que satisfagan a la mayoría de los sujetos involucrados. Esas reformas, en la mayoría de nuestros

países, se han desvinculado de cualquier otro interés real que no sea el de ajustar las cuentas públicas o reducir el déficit fiscal, aunque se pregone que se apunta a lograr la necesaria eficiencia y eficacia de un Estado y de una Administración subsidiarios, con el correlativo derecho a la expresión libre de las reglas del mercado, ajustado todo ello a las exigencias políticas, sociales y económicas de fines del siglo XX. Ello implica, por lo menos en nuestros países subdesarrollados, la desaparición del Estado como promotor o garante de la sociedad y del individuo; pero aún más, también conlleva, según lo están demostrando los hechos, la desaparición del Estado equilibrador o contenedor de las grandes desigualdades sociales que se producen, precisamente, por ese libre juego del mercado en economías tan sincrónicas y sin redes de seguridad como las nuestras. Esta reasignación de cometidos que promueve el enflaquecimiento o raquitismo del Estado reformado, es finalmente aprovechada por aquellos que ostentan una posición dominante en el mercado.

**20.** La institución del Ombudsman iberoamericano, con su firme compromiso la protección de los derechos humanos de cualquier índole, se encuentra en condiciones, como Institución del Estado -no del Gobierno- de ilustrar y sensibilizar a las autoridades acerca de las insatisfacciones que anidan en el tejido social. Por esa minimización del Estado y el crecimiento del poder económico, nuestras Instituciones pueden contribuir a la seguridad jurídica defendiendo a la sociedad de las omisiones del poder público y de los abusos del poder económico, constituyéndose así en celosos custodios de los monopolios prestadores de servicios públicos.

**21.** En otra ocasión sostuve que "...el Defensor del Pueblo de nuestros países se encuentra en la privilegiada posición de asumir, desde el Estado, el rol de mediador entre las necesidades del pueblo y las autoridades que rigen sus destinos. Desde esta función se puede advertir cuán grande es el divorcio entre las insatisfacciones de la población y las preocupaciones de su clase dirigente. Y lo que lo legitima aún más es que, actuando con plena independencia, esa cruda radiografía la efectúa desde el propio Estado, permitiéndole a éste recrear su relación con la sociedad... sobre esas antinomias (público-privado; autoridad-libertad; capital-trabajo; interés público-interés privado, etc.) es donde opera la institución del Ombudsman. Así, por ejemplo, actúa contra las discriminaciones, contra los actos abusivos e irrazonables del poder público y también ante las injusticias que agravan la situación de usuarios y consumidores de servicios monopólicos...(4).

**22.** En la etapa postprivatizadora que están viviendo nuestros países; cuando se está redefiniendo el papel del Estado, los Defensores del Pueblo podemos aportar nuestra experiencia para que no nos quedemos con un Estado de papel.

Es que nosotros nos relacionamos con la patología de la sociedad, con aquellos que no gozan de las ventajas del poder político o del poder económico; por ello estamos en condiciones de mostrar una radiografía de las consecuencias no deseadas de las doctrinas económicas imperantes que parecen reemplazar los valores de la escala axiológica por otros de la escala económica: así, la eficiencia reemplaza a la justicia; el afán de lucro a la equidad; el crecimiento económico a la solidaridad. Como si fueran valores opuestos, incompatibles y no complementarios, como lo son eficiencia con justicia, lucro con equidad y crecimiento con solidaridad.

**23.** A medida que la figura del Ombudsman (bajo los nombres que les asignen los respectivos ordenamientos jurídicos) sea no sólo conocida sino además, reconocida por su independencia, fortalecerá su posición ante los sucesivos Gobiernos quienes deben ver en él a un colaborador crítico, que no pretende socavar el poder sino, por el contrario, apuntalarlo en la difícil misión de conciliar los intereses que confluyen o divergen en toda sociedad. A su vez, los usuarios percibirán que esta Institución contribuye activamente tanto a la conformación de una sociedad participativa como a la legitimación cotidiana del Estado.

## Notas

(1) Maiorano, Jorge Luis: El Ombudsman: Defensor del Pueblo y de las instituciones republicanas, página 5, Buenos Aires, 1987. Conf. Del Burgo y Marchán, Angel Martín: La Administración asediada, Revista de Administración Pública, N° 100-102, página 806, Madrid, 1983.

(2) Ob. cit. Pág. 1.

(3) Defensor del Pueblo de la Nación, Tercer Informe Anual -1996-, página 9 y sigtes. Buenos Aires, 1997.

(4) Derechos Humanos y cultura de paz, obra colectiva, página 93 y sigtes. Unesco, Guatemala, 1997.