

# LOS ENEMIGOS DE LOS DERECHOS SOCIALES Y EL PAPEL DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO<sup>1</sup>

Gerardo PISARELLO

**SUMARIO:** I. Principales enemigos de los derechos sociales en la actualidad. II. ¿Cómo combatir a los enemigos de los derechos sociales?. III. Rol de las Defensorías del Pueblo en la defensa de los derechos sociales. IV. Aliados de las Defensorías del Pueblo en la defensa de los derechos sociales. V. Escala en la que se debería trabajar en favor de los derechos sociales.

Después de los sugerentes análisis y experiencias presentados a lo largo de este taller, la intervención que sigue no puede sino tener un carácter reconstructivo. Si esta reconstrucción permite apuntar algunas líneas útiles de trabajo en el corto y en el largo plazo, habrá cumplido con creces su objetivo. Ateniéndome al tema asignado a esta intervención, abordaré sucintamente cinco cuestiones. La primera: ¿cuáles pueden considerarse hoy los principales enemigos de los derechos sociales?; la segunda: ¿cómo es posible combatirlos?; la tercera: ¿qué papel pueden desempeñar las Defensorías del Pueblo en dicho combate?; la cuarta: ¿quiénes pueden ser sus aliados?; finalmente: ¿en qué escala debería llevarse adelante esta batalla?

## I. Principales enemigos de los derechos sociales en la actualidad

La identificación de los “enemigos” de los derechos sociales es una cuestión compleja que puede abordarse desde múltiples perspectivas. La propia noción de “enemigo” conlleva una fuerte carga emotiva que puede inducir fácilmente a equívocos. Por un lado, tiene la ventaja de recordar que la expansión de derechos viene a menudo acompañada de la limitación o la eliminación de privilegios. Eso hace que dicha expansión tenga un fuerte componente conflictivo, que sea objeto de resistencia y que pueda, incluso, generar “enemigos”. Por otra parte, la noción de “enemigos” tiene el inconveniente de presentar los fenómenos sociales y jurídicos a partir de una confrontación radical entre “todo” y “nada”, en la que no caben gradaciones ni actuaciones de diferentes intensidad. Señalaré, en todo caso, tres factores que a mi juicio pueden considerarse “enemigos”, “adversarios” o, si se prefiere, obstáculos serios para la generalización de dichos derechos.

1) El primero, que ha salido varias veces a colación en estos días, se mueve en el plano “simbólico” o “cultural”, y tiene que ver con la percepción de los derechos sociales como derechos esencialmente diferentes a los derechos civiles y políticos y, en definitiva, subordinados a éstos. Esta tesis, como es sabido, suele asentarse al menos en tres razonamientos. El primero opera en el plano axiológico o valorativo, y afirma que los

---

<sup>1</sup> Este trabajo reproduce, con ligeras modificaciones de estilo, la ponencia presentada en el “Taller sobre la protección de los derechos sociales por las Defensorías del Pueblo”, celebrado durante los días 23 a 26 de febrero de 2009 en Cartagena, Colombia.

derechos sociales no serían derechos tan relevantes, básicos o políticamente fundamentales como los derechos civiles y políticos ya que estarían asentados en valores diferentes e incluso contrapuestos. Así, por ejemplo, los derechos sociales serían derechos de igualdad, que sólo tendría sentido asegurar una vez satisfechos ciertos derechos civiles y políticos vinculados a la más elemental idea de libertad o de dignidad. El segundo razonamiento se mueve en el plano estructural, y con frecuencia es defendido incluso por quienes niegan que existan diferencias sustanciales entre derechos en el plano axiológico o valorativo. Según este argumento, los derechos sociales serían derechos positivos, que exigen prestaciones por parte de los poderes públicos y que tienen un coste elevado; mientras que los derechos civiles y políticos serían derechos negativos, que exigen la no intervención, la abstención de los poderes públicos, y cuya satisfacción resulta, casi siempre, barata. A estos argumentos sobre la estructura diferenciada de los derechos suele sumarse otro, según el cual los derechos sociales serían derechos con un contenido indeterminado, vago, al tiempo que los derechos civiles y políticos serían derechos con un inequívoco núcleo de certeza del que fácilmente podría extraerse un contenido mínimo o esencial. Esta caracterización de los derechos civiles y políticos como derechos con una estructura o contenido sustancialmente diferente al de los derechos sociales es clave para apuntalar un tercer razonamiento que opera en el plano de las garantías y que suele traducirse, en definitiva, en la menor protección de los derechos sociales. Según este tercer tipo de argumento, y precisamente por su estructura singular y diferenciada, los derechos sociales serían, a diferencia de los derechos civiles y políticos, derechos de eficacia indirecta, mediata, que sólo podrían esgrimirse ante los tribunales en caso de que los legisladores los hubieran desarrollado. Esta tesis de la no justiciabilidad de los derechos sociales está estrechamente ligada a la de su no fundamentalidad, en sentido esta vez jurídico, en relación con los derechos civiles y políticos. Estos últimos, en efecto, serían los auténticos derechos, los derechos “en serio” o jurídicamente fundamentales, mientras que los derechos sociales apenas serían principios rectores, directrices o mandatos dirigidos al legislador, cuando no pías declaraciones sin ningún valor jurídico relevante.

2) El segundo enemigo de los derechos sociales, quizás más evidente pero con frecuencia más oculto en los análisis al uso, es la tendencia del derecho de propiedad privada y de la libertad de empresa o de mercado a configurarse como derechos absolutos. Contra una imagen ampliamente difundida, el derecho de propiedad privada y la libertad de empresa no son derechos “civiles” cualesquiera. Son derechos económicos, patrimoniales, que, en las sociedades actuales, tienden a configurarse como derechos absolutos y, por tanto, excluyentes. Esta configuración los convierte en abiertos enemigos de cualquier posible generalización de los derechos sociales y, en realidad, del resto de derechos civiles y políticos.

No son la propiedad o el mercado sin más, como puede advertirse, quienes constituyen un obstáculo para la generalización de los derechos sociales. Por el contrario, es indudable que, bajo ciertas circunstancias, el mercado puede ser instrumento eficaz de asignación de los recursos que constituyen el objeto de los derechos sociales. Del mismo modo, la propiedad, sobre todo la propiedad personal, puede ser un instrumento eficaz para controlarlos de manera segura. Sin embargo, cuando la propiedad privada se concibe como un derecho tendencialmente ilimitado, como ocurre con las concepciones neoliberales, lo que tiende a generarse es el absolutismo de mercado. Y dicho absolutismo de mercado,

proyectado sobre las diferentes esferas de la vida económica (doméstica y no doméstica) aparece como una fuente de privilegios y jerarquías excluyentes y como un elemento incompatible con la universalización, no sólo de los derechos sociales sino también de los derechos civiles y políticos. Dicha concepción absolutista de la propiedad privada y de la libertad de empresa, de hecho, tiende, libre de restricciones y controles suficientes, a la eliminación de la pequeña y mediana propiedad y a la eliminación del pluralismo de mercado. Son un tipo de propiedad y de libertad no generalizables, excluyentes, que suelen dar lugar a férreas estructuras monopólicas y oligopólicas.

3) Un tercer enemigo de los derechos sociales, con frecuencia tan poderoso como el anterior, es la tendencia de las políticas públicas en materia social a configurarse como políticas discrecionales, incontroladas y, en definitiva, arbitrarias. También aquí, en realidad, se alude a un enemigo de todos los derechos: no sólo de los sociales y culturales, sino también de los civiles y políticos. Pero también aquí, no es el Estado sin más, en abstracto, el acusado de frustrar el ejercicio de los derechos. Por el contrario, la existencia de instituciones públicas eficientes, con capacidad de elaborar normas de alcance general, de sancionar o prevenir el surgimiento de privilegios privados, son esenciales para una garantía robusta de los derechos sociales. Es el aparato estatal burocratizado y militarizado, reacio a la aceptación de límites y vínculos, el que representa una amenaza para su generalización; un aparato estatal cuyos órganos hacen o dejan de hacer, dan o quitan, de manera discrecional, sin participación ni motivación suficiente; un aparato estatal cuyas políticas discriminan de manera ilegítima, castigan arbitrariamente a las víctimas de vulneraciones de derechos sociales, o contribuyen, por ejemplo, a la generación de poderes privados a su vez incontrolados.

## II . ¿Cómo combatir a los enemigos de los derechos sociales?

Expuestos de manera breve los rasgos principales de estos enemigos de los derechos sociales, la siguiente cuestión que se plantea es la de cómo combatirlos. Aquí también, las respuestas podrían articularse en tres planos.

1) En primer lugar, defendiendo la tesis, hace tiempo acuñada en el derecho internacional de los derechos humanos, de la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos sociales, ambientales, culturales, civiles y políticos. El corolario de ello sería la articulación de un estatuto unitario para todos estos derechos, que les otorgue igual importancia desde el punto de vista axiológico o valorativo, que reconozca su similar estructura y que los provea de un sistema equivalente de garantías, incluidas las jurisdiccionales. Dicho en otras palabras, un estatuto que defienda la igual fundamentalidad de los derechos sociales, ambientales, culturales, civiles, y políticos tanto desde el punto de vista axiológico, externo al ordenamiento jurídico, como desde el punto de vista dogmático, interno al mismo.

Entre otras cosas, se trataría de demostrar, en el plano axiológico, que el verdadero conflicto no es el que supuestamente existiría entre igualdad y libertad sino el que tiene lugar entre concepciones igualitarias e inclusivas de la libertad y concepciones

desigualitarias y excluyentes de la libertad. De este modo, no sólo los derechos civiles y políticos, sino también los derechos sociales, podrían verse como derechos ligados a la expansión de la libertad, de la autonomía o de la autodeterminación de las personas. Todos, en suma, podrían considerarse política o axiológicamente fundamentales, esto es, igualmente vinculados a la promoción de valores como la libertad o la dignidad de sus destinatarios.

Otro tanto ocurriría en el plano estructural, donde sería perfectamente posible mostrar cómo todos los derechos civiles, políticos, sociales, culturales y ambientales podrían verse, en realidad, como derechos complejos, generadores de obligaciones negativas y positivas, de abstención y de prestación, “baratos” y “costosos”. En todos, por su parte, sería posible, más allá de la concreta redacción, identificar contenidos mínimos o básicos indisponibles para el poder político y contenidos adicionales cuya concreción requeriría la intervención del legislador. Todos los derechos civiles, políticos, sociales y culturales podrían, por consiguiente, verse como derechos con una dimensión subjetiva y otra objetiva, como derechos en parte accionables ante los tribunales y en parte como principios o mandatos dirigidos a orientar la actuación de los poderes públicos. Esto no querría decir, naturalmente, que la justiciabilidad de los derechos sociales no presenta problema alguno. Por el contrario, es indudable que la exigibilidad de la faceta prestacional de los derechos sociales puede plantear problemas cuando los interpelados son órganos jurisdiccionales no capacitados ni legitimados para elaborar políticas públicas acabadas. Lo que ocurre es que estos problemas existirían también si lo que estuviera en juego fuera la faceta prestacional de un derecho civil o político. También aquí los jueces tendrían que lidiar con presupuestos, límites procesales, mandamientos que se pueden o no dirigir a las autoridades políticas, entre otras cuestiones. Combatir el argumento de la no justiciabilidad de los derechos sociales no comporta, en suma, defender que su justiciabilidad sea siempre sencilla, ni menos aún, por ejemplo, que los derechos sociales deban ser más justiciables que los derechos civiles y políticos. De lo que se trata es de defender la justiciabilidad equivalente de todos los derechos, esto es, la idea según la cual nada impide que los derechos sociales sean tan justiciables como los derechos civiles y políticos y, desde el punto de vista no ya sólo axiológico, sino jurídico, tan “fundamentales” como éstos.

2) Una defensa congruente de la interdependencia e indivisibilidad entre los derechos civiles, políticos y sociales exige al mismo tiempo, sin embargo, distinguirlos del derecho de propiedad privada y de la libertad de empresa. De lo que se trataría así, es de diferenciar, no entre derechos civiles y políticos “fundamentales” y derechos sociales “no fundamentales”, sino entre derechos civiles, políticos y sociales “fundamentales”, y derechos patrimoniales “no fundamentales”. Los derechos fundamentales –civiles, políticos, sociales, culturales y ambientales- se caracterizarían por ser tendencialmente universalizables, y por ello, indisponibles e inalienables. Los derechos patrimoniales, en cambio, se caracterizarían por ser derechos tendencialmente excluyentes, y por ello, disponibles y alienables. Esta distinción, precisamente, es la que vincula la generalización de los derechos civiles, políticos y sociales al establecimiento de límites y vínculos al ejercicio de la propiedad privada y de la libertad de empresa y de mercado y a la democratización, en última instancia, del sistema económico.

Esta “desfundamentación” del carácter absoluto del derecho de propiedad privada y de la libertad de empresa puede establecerse por diferentes vías: mediante la prohibición de sus ejercicios abusivos, explotadores o especulativos, mediante la sujeción de sus ejercicios legítimos al cumplimiento de una función “social” (y “ambiental”, como agrega, por ejemplo, la reciente [Constitución de Ecuador](#)) o mediante la autorización de intervenciones planificadoras y reguladoras en la economía. Asimismo, comporta la búsqueda de fórmulas de control y de acceso a la posesión de recursos básicos alternativas a la propiedad privada: desde el usufructo, la cesión de uso o el alquiler, pasando por la propiedad social o cooperativa, por poner algunos ejemplos. De lo que se trata, en último término, es de advertir, contra el absolutismo propietario o de mercado, cómo la generalización de los derechos sociales, y con ellos, la de los derechos civiles y políticos, se encuentra estrechamente supeditada a la redistribución del poder económico o, como se decía antes, a una constante democratización de las relaciones económicas.

3) Otro tanto puede decirse del absolutismo de Estado. La generalización de los derechos sociales, y una vez más, de los derechos civiles y políticos, es una tarea vana sin la introducción de límites y controles a la arbitrariedad y discrecionalidad del aparato estatal y, en general, sin la democratización del sistema político. Para ello, es necesario “desfundamentar” la absoluta discrecionalidad de los órganos estatales –de la administración, pero también del legislador- en el diseño de las políticas públicas. Esto supone admitir que ni siquiera la legitimidad electoral puede ser un argumento definitivo para evitar la existencia de controles y límites en la garantía de derechos sociales. Mucho menos en aquellos casos –demasiado frecuentes- en que dicha legitimidad se construye a partir de procesos electorales que tienen lugar con poca periodicidad o que se basan en criterios como el dinero o el poder político previo que imposibilitan un acceso igualitario a los mismos.

Es a partir de este razonamiento, precisamente, que cobran sentido muchas de las obligaciones impuestas al legislador y a la administración por constituciones y tratados internacionales de derechos humanos: desde la prohibición de regresividad y la estipulación de un contenido esencial o básico para todos los derechos, hasta la prohibición de discriminación en las políticas públicas que los afecten; pasando por la previsión de mecanismos que aseguren la participación de los destinatarios de los derechos y que obliguen a probar que se está realizando el máximo de esfuerzos y hasta el máximo de recursos para satisfacerlos. También aquí, lo que está en juego es la idea de que la generalización de todos los derechos –civiles, políticos, sociales, ambientales y culturales- no es posible sin la constante redistribución y democratización, no sólo del poder económico, sino también del poder político.

### **III. Rol de las Defensorías del Pueblo en la defensa de los derechos sociales**

Hechas estas consideraciones introductorias, se abre un tercer interrogante: ¿qué papel cabe exigirles a las Defensorías del Pueblo en este “combate”?

Como primera medida, seguramente, las Defensorías deberían tomar conciencia de que, en la medida en que son parte del aparato estatal, son también, paradójicamente, potenciales enemigas de los derechos sociales. Al igual que ocurre con cualquier órgano de control cuya legitimidad depende, al menos de modo indirecto, de los órganos controlados, las Defensorías suelen, en muchos casos, exhibir una deferencia excesiva frente a éstos. A resultas de ello, actúan con celo allí donde deberían abstenerse y se inhiben donde se esperaría una actitud más incisiva de su parte en la protección de los derechos. Más que en defender al “pueblo” y a los “derechos del pueblo”, parecen preocupadas por no ofender a sus “representantes” o confunden su deber de relativa imparcialidad con un deber de neutralidad.

Sin embargo, si bien todos los órganos del aparato estatal pueden reputarse potenciales enemigos de los derechos sociales, hay algunos que por su propia “naturaleza”, por su propia “función”, están mejor predispuestos para actuar, al mismo tiempo, como un contrapoder institucional. Las Defensorías son un ejemplo de ello. La función que tienen asignada no es la de ser un órgano estatal cualquiera. Su mandato las obliga a defender frente a la administración y frente al legislador los derechos del “pueblo”, concebido principalmente, a efectos de la protección de derechos, como el conjunto de miembros de la comunidad que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad por razones económicas, de sexo, de origen étnico o nacional, etcétera. Desde esta perspectiva, las Defensorías están obligadas, como mínimo para justificar su existencia, a introducir algún tipo de controles y límites al ejercicio de los derechos en beneficio de los derechos sociales, civiles y políticos. El despliegue de una actitud más o menos incisiva, desde luego, dependerá del concreto contexto político y de la respectiva correlación de fuerzas. Tanto, como de las características personales del defensor o de la defensora, lo cual en una “magistratura de opinión” no deja de ser relevante. Dicho esto, cabe pensar varias maneras en que las Defensorías podrían contribuir a arrinconar a los enemigos de los derechos sociales.

a) En primer lugar, podrían utilizar sus informes y recomendaciones, así como sus diferentes instrumentos de concienciación, para impulsar el reconocimiento de la igual fundamentalidad de todos los derechos civiles, políticos y sociales. Ello debería comprender la recomendación de su inclusión en las normas de mayor valor dentro del ordenamiento jurídico, como las constituciones, bien a través de interpretaciones alternativas, más garantistas, de los preceptos existentes, como de su reforma, si fuera necesario. A estos efectos, las Defensorías podrían ser valiosas difusoras de algunos estándares garantistas ya existentes pero poco conocidos o utilizados, como los del [Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#), de [Naciones Unidas](#), o de otros órganos de tipo jurisdiccional o semi-jurisdiccional. También podrían, naturalmente, impulsar con sus informes y a partir de las quejas recibidas, sus propios indicadores de vulneración de derechos así como el contenido mínimo de los mismos. El reforzamiento, en todo caso, de la igual fundamentalidad de los derechos civiles, políticos, sociales y culturales, debería complementarse, como ya se ha dicho, con el apuntalamiento de técnicas que impidan el ejercicio anti-social del derecho de propiedad y de la libertad de empresa, así como las actuaciones arbitrarias de los poderes públicos en general en materia de políticas sociales.

b) En segundo lugar, deberían aprovechar al máximo su mandato para hacer valer estos principios frente a todos los poderes públicos, desde la administración y el legislador, hasta los propios tribunales ordinarios y constitucionales. Las Defensorías, en efecto, pueden recomendar al legislador la revisión de la normativa existente o la adopción de otra nueva con el objeto de adecuarla al principio de progresividad, de no regresividad y de no discriminación, lo cual no excluiría la recomendación de la adopción de medidas de acción positiva en caso de que la situación de los destinatarios de las mismas así lo justifique. Tratándose de actuaciones o de omisiones administrativas, la actuación de las Defensorías en defensa de los derechos sociales puede ser aún más incisiva. A las recomendaciones, en efecto, pueden sumarse las inspecciones *in situ*, las denuncias públicas, el requerimiento de medidas e incluso las visitas a centros penitenciarios, de internamiento de migrantes o a servicios públicos ligados a la prestación de educación, vivienda, salud o agua. Finalmente, cuando las vías políticas o administrativas se encuentran bloqueadas o resultan insuficientes, las Defensorías pueden desempeñar un papel importante a la hora de provocar una reacción jurisdiccional. Así, en los casos en los que se les reconoce iniciativa procesal, bien podrían contribuir a la fijación jurisdiccional del contenido de un derecho social, o de las obligaciones concretas que los poderes públicos puedan tener en relación con éste. También aquí, los recursos jurisdiccionales impulsados por las Defensorías podrían dar mayor visibilidad a estándares estatales o internacionales normalmente ignorados por el legislador o por los propios tribunales con el propósito de que vayan calando en el “sentido común” jurídico.

c) En tercer lugar, las Defensorías podrían hacer valer estos principios también frente a los particulares, comenzando por aquéllos cuya posición en el mercado coloca a otros en situación de dependencia o subordinación y los convierte en un auténtico poder privado. Esta tarea es central en un contexto en el que muchos de los derechos sociales son prestados a través de servicios que han sido privatizados o en los que el control estatal es débil. A veces, las Defensorías tienen un mandato específico para controlar actuaciones discriminatorias o arbitrarias provenientes de empresas privadas, sobre todo cuando prestan un servicio público. Piénsese, en un contexto como el de la crisis actual, en los bancos y cajas, en las escuelas y clínicas privadas. Sin embargo, aunque carecieran de dicho mandato, bien podrían utilizar sus herramientas de supervisión contra los poderes públicos encargados de controlar, a su vez, a los particulares, sobre todo cuando estos actúan como poderes privados, de mercado. En estos supuestos, lo que se pediría es que los poderes públicos respondan por la omisión en la sanción o prevención de vulneraciones a los derechos provenientes de particulares. Una obligación que se refuerza en aquellos casos en los que, de hecho, exista una presencia pública indirecta, como en las concesiones de servicios o en los supuestos en que la persona jurídica privada opera con subvenciones públicas.

d) Es evidente, en todo caso, que las Defensorías no pueden hacerlo todo, y al mismo tiempo. Por eso precisamente, su actuación debería ser capaz de detectar y prevenir las violaciones de derechos más graves y que afecten a los colectivos en mayor situación de vulnerabilidad. La satisfacción de los derechos sociales, al igual que la de los derechos civiles y políticos, interesa en efecto a todas las personas, y son por ello, tendencialmente universales. Sin embargo, incumben sobre todo a quienes, por su específica situación de vulnerabilidad económica, sexual o racial, no pueden gozarlos de manera efectiva. Los

derechos son derechos potencialmente de todos, pero sobre todo de los más vulnerables, de los más débiles, de aquellos a quienes las políticas públicas deben dar trato preferente en sus actuaciones. Precisamente, las Defensorías pueden tener un papel importante a la hora de garantizar este principio de prioridad de los colectivos más excluidos o en mayor situación de vulnerabilidad. Tanto a través de las quejas individuales y colectivas que reciben, como a través de sus actuaciones de investigación e inspección, de oficio o a petición de parte, ocupan una posición privilegiada para la detección de las violaciones más graves y de los grupos con mayores necesidades. Identificar estas situaciones es esencial si se pretende que las energías y recursos de la Defensoría se dediquen a los colectivos que más lo necesitan y no, como suele ocurrir, a colectivos o personas cuyas necesidades no son acuciantes pero que (precisamente por eso) tienen capacidad para articular una queja formal.

#### **IV. Aliados de las Defensorías del Pueblo en la defensa de los derechos sociales**

La cuarta cuestión es igualmente relevante: ¿con quiénes podrían las Defensorías librar estos combates? ¿entre quiénes podrían reclutar sus aliados? Naturalmente, no entre los potenciales vulneradores de los derechos civiles, políticos y sociales. Una Defensoría demasiado amiga de los poderes públicos o demasiado sensible a la presión de los poderes privados bien podría convertirse en un peligroso adversario de los derechos de los grupos más vulnerables. Esta exigencia de independencia no excluye, ciertamente, la colaboración y coordinación con otras instituciones y órganos estatales. La actuación de las Defensorías, de hecho, resultaría impensable sin una serie de datos, de información y de actuaciones que sólo éstos pueden proporcionar. Además, muchas vulneraciones de derechos no pueden atribuirse a funcionarios rasputinescos empeñados en hacer el mal, sino a fenómenos de irracionalidad burocrática propios de sistemas institucionales que, en ausencia de controles suficientes, tienden a auto-programarse. En esos casos, la tarea de las Defensorías puede consistir en colocar ante los funcionarios un espejo que refleje sus propias prácticas burocráticas, ofreciéndoles vías concretas para corregirlas o prevenirlas en el futuro.

Del mismo modo, las Defensorías deberían estar atentas a la actuación de otros órganos con tareas afines o que puedan resultar de utilidad para la detección de vulneraciones de derechos, como las comisiones anti-discriminatorias, los tribunales de cuentas, o simplemente otras Defensorías, tanto del mismo país o región como de otras regiones. Esto les ayudaría a combinar la necesaria preocupación por su realidad concreta con la igualmente indispensable identificación de las “mejores prácticas” para mejorar sus propios mecanismos y estándares de protección. Si algo ha quedado claro a lo largo de este seminario es precisamente esto: hay Defensorías locales que tienen mucho que enseñar a Defensorías estatales, del mismo modo que muchas Defensorías de países del sur han generado originales experiencias de tutela, a veces inexistentes en países del norte.

En cualquier caso, si las alianzas de las Defensorías con otros actores institucionales pueden ser esenciales para la protección de los derechos sociales, es evidente que sus principales complicidades deberían ser las que se tejieran con la propia sociedad civil. La expresión, como es sabido, es equívoca. No pocas veces, tras el rótulo de “sociedad civil”



se esconden organizaciones claramente ligadas a la “sociedad mercantil” o, dicho de manera más directa, a poderosos grupos de presión privados, tanto nacionales como extranjeros. En todo caso, en el amplio “tercer sector” que en sentido estricto no es ni Estado ni mercado, abundan instituciones y colectivos imprescindibles para apuntalar la tarea de una Defensoría comprometida con los derechos sociales. Organizaciones realmente “no gubernamentales” ni dependientes de grandes poderes privados, centros sociales y vecinales, cooperativas, sindicatos, organizaciones de arquitectos, médicos, economistas o abogados populares, suelen ser una fuente valiosa de información y de análisis útiles para la elaboración de recomendaciones, de indicadores y de material pedagógico, en general, sobre derechos sociales. Incluso cuando elaboran Informes alternativos a los presentados por los gobiernos sobre el cumplimiento de las obligaciones derivadas de normativa internacional, como el [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#) (PIDESC), pueden ser un aliado estratégico de las tareas de control que corresponde a las Defensorías.

Más allá, en todo caso, de las mediaciones que puedan establecerse con estos actores institucionales y extra-institucionales, es evidente que los principales aliados de los derechos sociales no pueden ser sino sus propios destinatarios. Son las víctimas efectivas y potenciales, organizadas y no organizadas, de la arbitrariedad de Estado y de mercado, las principales interesadas en la tutela de los derechos sociales, tanto frente a los poderes públicos como frente a los poderes privados. Organizaciones no gubernamentales, abogados, técnicos, pueden actuar como soporte de estos colectivos para reforzar o amplificar sus demandas, pero no suplantarlos. El paternalismo ilegítimo es el riesgo inherente a toda política, institucional y extra-institucional, pensada para las víctimas de las vulneraciones de derechos, pero sin ellas.

Es en este punto, precisamente, donde la indivisibilidad entre derechos civiles, políticos y sociales muestra su potencialidad. Para que los destinatarios de los derechos sociales puedan participar en la construcción de los mismos, para que sean sujetos y no simples objetos de las políticas públicas, es indispensable que la actuación institucional, incluida la de las Defensorías, proteja su derecho a ser consultados, a ser informados y, en general, a la participación. Las iniciativas legislativas populares, los presupuestos participativos, las acciones judiciales colectivas, de clase o de interés público, pueden, en este sentido, ser instrumentos útiles para la satisfacción de derechos sociales y, al tiempo, para dar voz a las personas destinatarias de los mismos, y las Defensorías podrían hacer mucho por apoyarlos.

Muchas veces, sin embargo, las víctimas de vulneraciones graves y permanentes de derechos sociales –migrantes, desempleados, campesinos, mujeres, trabajadores precarios, minorías (y a veces mayorías) étnicas- carecen de capacidad o de medios organizativos para articular una respuesta colectiva a sus demandas que pueda canalizarse a través de las instituciones formales. No es extraño, por tanto, que puedan hacer sentir su voz a través de mecanismos informales e incluso a través de acciones de protesta o de desobediencia que pueden llegar a afectar derechos de terceros, como la libertad de circulación o la propiedad. Con frecuencia, las instituciones suelen tratar estas actuaciones como peligrosas amenazas al orden público, y a sus protagonistas como delincuentes a los que es

necesario aplicar severos correctivos penales. Esta conversión de las víctimas de vulneraciones de derechos sociales en repentinos “enemigos” de la Constitución y del orden público, sin embargo, suele ocultar, no pocas veces, la existencia de otros “enemigos” que, como se ha visto aquí, operan al amparo de poderosos intereses económicos y políticos. En estos supuestos, las Defensorías deberían ser capaces de proteger los derechos civiles y políticos de los afectados –desde el derecho de asociación y protesta a la libertad de expresión e ideológica y a la libertad personal frente a intervenciones penales abusivas o desproporcionadas- entre otras razones porque se trata de medios para tutelar sus derechos sociales. De ese modo, ayudarían a hacer más explícito el estrecho vínculo que une ambas categorías de derechos: el inopinado recorte de derechos sociales suele traer consigo un recorte de los derechos civiles y políticos, y el ejercicio de estos últimos acaba por debilitarse si no viene acompañado de derechos sociales robustos y estables.

## V. Escala en la que se debería trabajar en favor de los derechos sociales

Entro con esta reflexión a la quinta y última cuestión que quería tratar aquí: ¿en qué escala debería llevarse adelante el combate de las Defensorías y sus aliados en defensa de los derechos sociales? Aquí, como en otras cuestiones, cabe insistir en que el ámbito estatal resulta demasiado grande para resolver ciertos problemas y demasiado pequeño para resolver otros. En muchos países, las competencias ligadas a la satisfacción de derechos sociales y a la puesta en marcha de servicios públicos (de educación, vivienda, sanidad, transporte o medio ambiente) corresponden a instancias infra-estatales, regionales o municipales. Y es en este ámbito, precisamente, donde muchas de las actuaciones de las Defensorías o de las Comisiones de Derechos Humanos pueden tener un impacto más eficaz, vinculando la garantía de los derechos sociales, civiles y políticos al más amplio aseguramiento del derecho a la ciudad. Ahora bien, si las Defensorías locales pueden vincularse con más facilidad a fenómenos como los presupuestos participativos o, en general, a la gestión democrática y no discriminatoria del espacio público, su papel es igualmente relevante en el ámbito estatal e incluso en el supra-estatal. Es en esta última escala, precisamente, donde los potenciales adversarios de los derechos sociales -desde los grandes oligopolios transnacionales hasta ciertos organismos internacionales como el [Fondo Monetario Internacional](#) (FMI) o el [Banco Mundial](#)- suelen moverse con mayor facilidad y sustraerse a los controles públicos. Por tanto, sería deseable que las Defensorías del Pueblo pudieran coordinarse, también en esta escala, con el objeto de emitir recomendaciones o de elaborar informes que pudieran incidir en las decisiones políticas y económicas que en ella se generan. De lo visto y oído en estos días, resulta claro que reuniones como ésta de la [Federación Iberoamericana de Ombudsman](#) podrían ser una buena ocasión para discutir esta posibilidad.

Todo esto exige, en cualquier caso, combinar la confianza en las propias energías y actuaciones con una modesta predisposición para aprender del resto. De lo que se trataría, así, es de que las Defensorías puedan impulsar y consolidar un círculo virtuoso de “mejores prácticas” en materia de derechos civiles, políticos y sociales. Un círculo destinado a hacerse sentir en las instituciones, pero también fuera de ellas. Contra la arbitrariedad de los poderes públicos, de Estado, pero también contra la arbitrariedad de

los poderes privados, de mercado. En el ámbito local, pero también en el ámbito estatal e internacional. Esto es lo que en otro lado he denominado una reconstrucción multi-institucional, participativa y multinivel de la garantía de los derechos sociales. Lo que esta expresión un tanto aparatosa pretende apuntar es que la batalla por los derechos sociales, y con ellos, por los derechos ambientales y culturales, civiles y políticos, es una batalla que debe darse en diferentes frentes a la vez, contra adversarios poderosos y no siempre en las mejores condiciones. Pero que se trata, sin duda, de una de las más importantes de nuestro tiempo, puesto que en ella se juega, como dice la nueva Constitución ecuatoriana, el derecho al “buen vivir” de todos y a la subsistencia misma del planeta.

**Resumen:** La primera cuestión a analizar en el presente trabajo será la de definir cuáles pueden considerarse los principales enemigos de los derechos sociales en la actualidad. También se abordarán las cuestiones de cómo es posible combatir a dichos enemigos, qué papel pueden desempeñar las Defensorías del Pueblo en dicho combate y quiénes pueden ser sus aliados. Finalmente se analiza la escala en la que debería llevarse adelante la lucha en favor de los derechos sociales: ámbito estatal, instancias infra-estatales, regionales o municipales, o bien mediante organismos de escala supranacional.

**Palabras clave:** derechos sociales, derechos civiles y políticos, Estado, mercado, Defensorías del Pueblo.