

---

## DESCENTRALIZACION, DERECHOS Y GESTION DEFENSORIAL

---

*Jheison Torres Avila*

### SUMARIO

1. Los Derechos y el carácter de la Descentralización
2. La Descentralización de las políticas públicas y derechos humanos
  - 2.1. Las Estrategias de Derechos Humanos en lo Local
  - 2.2. La Descentralización
  - 2.3. Las políticas públicas y un modelo de gobernanca
    - 2.3.1. Gobernabilidad y Gobernanca
3. Un Modelo Defensorial en lo Local
4. Retos del Modelo

La descentralización se define como el proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro<sup>1</sup>. En la mayoría de países latinoamericanos los factores económicos han tenido prioridad en la determinación del proceso de descentralización. La motivación surge primordialmente de áreas relacionadas con la ejecución del gasto público, en el marco del déficit fiscal que padecen los países latinoamericanos. En este sentido, la descentralización se ha planteado como una necesidad regional con el objeto de hacer más eficaz y eficiente la ejecución del gasto.

Pero, tiene sentido hablar de descentralización de todas las políticas, y en especial del tema que nos ocupa, de las relacionadas directamente con los derechos humanos. ¿Qué implicaciones trae esta descentralización y a que tipo hace referencia?, ¿qué rol juegan las Defensorías en el marco de este tipo de

descentralización?. Estas son algunas preguntas que trataremos de desarrollar para encontrar parámetros que sirvan como guía que desarrolle una política de derechos humanos en el marco de la descentralización.

El objetivo de este acápite es explorar el sentido de las políticas de descentralización para los derechos humanos, y su relación directa con la gestión de las Defensorías del Pueblo, en el marco de los gobiernos locales.

## 1. Los Derechos y el carácter de la Descentralización

Cuando hablamos de derechos humanos y de sus políticas dentro de un Estado democrático, es claro que se tiene un marco normativo definido por los sistemas internacionales de derechos humanos y de un número importante de tratados en la materia, que incluso algunos Estados los consideran parte integral de su Constitución<sup>ii</sup>. Este marco de responsabilidades construye unos mínimos que deben promover los Estados, que implica en la práctica la ejecución de políticas públicas que cumplan con las obligaciones adquiridas. Ante esta situación, la descentralización de este tipo de políticas requiere desde el inicio el respeto de parámetros internacionales que garanticen la no evaporación de estos compromisos.

Ante esta circunstancia parece prudente preguntarse primero si tienen sentido estas políticas, y si lo tiene, cuál es ese núcleo semántico al que hace referencia una política descentralizada de derechos humanos.

Los derechos humanos componen hoy por hoy la base fundamental de las constituciones normativas, se sitúan ya sea expresamente en forma de normas expresa, o bien desde la denominada constitución material. Por ello, se entiende que en un ordenamiento constitucional con vocación de eficacia (constitución como norma), los derechos humanos hagan parte esencial de la vida del Estado, y desde luego de su política interna y externa. Ante este papel central de los derechos estos cumplen funciones diversas: La primera de ellas resalta los derechos como herramientas de justificación de demandas, teniendo la virtud de no dejar de lado el importante papel que cumple la democracia participativa en las sociedades actuales, permitiéndonos asir la visión histórica que informan esas demandas, ya que sin duda las peticiones se ven limitadas a las circunstancias de los acontecimientos, sin que esta relativización histórica les elimine su base justificadora. Esta posición de los derechos propicia una relación necesaria y estrecha con la descentralización como localización de la democracia, y en especial con el desarrollo de mecanismos más eficaces de participación alrededor de ésta en el campo local.

Ahora bien, los derechos cumplen no solo una función justificativa, también brindan la posibilidad de disfrutar algo. El énfasis dado en los derechos como demandas tiene como consecuencia la concreción en un resultado reconocible por los sujetos como individuos o como colectividad, ya sean obligados o

titulares. Tener un derecho, entonces, no es una simple correspondencia con una categoría normativa, como lo haría una lectura positivista, sino que los derechos son sustanciales desde el primer momento, ya que expresan un contenido, son **derechos a**. Un derecho no es el derecho a disfrutar otro derecho, es un derecho a obtener una acción o cosa determinada por la demanda inicial<sup>iii</sup>.

Esta substancialidad involucra transaccionalmente para la práctica y la teoría jurídico-política varios aspectos. De un lado, jurídicamente se inserta en el sistema proporcionando razones válidas que conducen a que los individuos y las instituciones actúen conforme a las reglas de canalización de demandas por medio de los derechos. En general esas reglas son las del libre juego democrático. Este juego no es especialmente el de la dictadura de las mayorías, es el que permite al sistema mantener su coherencia y su eficacia como mecanismo de solución de conflictos<sup>iv</sup>. En este sentido, creo que la afirmación de que los derechos constituyen cartas de triunfo, es un reflejo de esa substancialidad, pero por supuesto, esta afirmación requiere de una mayor extensión de la que le suministran autores como Ronald Dworkin<sup>v</sup>, ya que en nuestro concepto, la posibilidad de disfrutar algo a través de los derechos no se limita a los derechos de libertad y a los políticos, sino a todas aquellas demandas (claims) que alcancen la relevancia de derechos en una sociedad determinada. En este punto, es claro que los derechos sociales ocupan un importante lugar dentro del juego de la descentralización y las políticas públicas de derechos humanos, puesto que son estos derechos los que reflejan más dificultades para su exigibilidad, puesto que las inversiones que se necesitan para su disfrute requieren de un proceso político en muchas ocasiones poco acertado para solucionar las necesidades más apremiantes de las comunidades.

Otro aspecto que permite esta visión de los derechos como *derechos a*, es el que se logra desde el punto de vista político al lograr una conexión importante entre el deber ser normativo y las políticas de un gobierno, convirtiéndose en un camino de realización de lo jurídico y lo político. Ver en los derechos una prestación efectiva, es darle al campo político un límite de posibilidades materiales con los derechos<sup>vi</sup>, alejando, aunque desafortunadamente sin eliminar, el amplio sesgo interpretativo que logran en ocasiones los derechos, convirtiéndoles en herramientas peligrosas de transacción política. No creo que con la constitucionalización se haya logrado de forma completa la desvinculación de los derechos del regateo político. Es más, debe distinguirse el grado de esta seguridad lograda; ya que, por ejemplo, los derechos de libertad alcanzan una mayor protección que los derechos de igualdad pues estos se someten en mayor medida a una negociación permanente entre las comunidades y los grupos políticos, o incluso entre los que conforman las estructuras del denominado paraestado<sup>vii</sup>.

Parte de esta visión de negociación de los derechos sociales surge desde la tradicional diferenciación categorial que sufren respecto a los derechos de libertad puesto que estos últimos se les marca inexplicablemente un grado

mayor de substancialidad. Tanto derechos de libertad como los sociales, son derechos, y en ese aspecto involucran ambos, el derecho a algo<sup>viii</sup>. En el caso de los derechos sociales, no es tampoco el derecho a que el legislador se preocupe, o que existan leyes que los regulen, una vez adopta la forma de derechos, ellos encierran una acción determinada. Sin duda alguna el proceso político de los gobiernos, tanto para la elaboración de los diagnósticos para formular políticas públicas relacionadas con derechos, como en el proceso de ejecución de las mismas, los derechos y las políticas se dibujan como significados que se construyen y reconstruyen en el marco de las redes sociales, económicas y políticas de una comunidad. El lenguaje de los derechos, legitima una política, y los derechos requieren de políticas públicas para su efectividad y exigibilidad, de ahí que el nexo se establezca con prontitud en ciertos escenarios locales, en donde especialmente se han llevado procesos sostenidos de empoderamiento ciudadano que culminan con ejercicios persistentes de participación ciudadana.

De esta manera, la distinción entre principios y políticas resulta útil<sup>ix</sup>, pues un gobierno puede discutir sus políticas, que expresan demandas sin rango de derecho, demandas que están en el "mercado político" y que pueden ser cambiadas con facilidad conforme a las necesidades del momento. Los principios, que entendemos aquí como derechos, no pueden ser sujetos de ese regateo. Tal vez la línea divisoria entre unos y otros se encuentre en la determinación de los mínimos de cada derecho. Marcar la diferencia entre el regateo de los derechos y la obligatoriedad de los derechos, refleja dos tipos de comunidades políticas diferentes, la primera manejada desde los parámetros de las clientelas, la segunda desde la constitución de obligaciones estatales definidas, que son la base de los objetivos comunitarios y de las políticas públicas.

En esta línea, las necesidades fundamentables no son otras que las que los escenarios políticos aceptan que lo son. Todo derecho no es más que la imagen de la discusión pública, y por ello la búsqueda de fundamentos ajenos a los escenarios de participación, no se compadecen con la realidad de lo que hacen los derechos. Es la lucha política lo que hace a los derechos valiosos, el reconocimiento de un derecho, no es sino una muestra de lo que la voluntad de grupos de presión puede hacer<sup>x</sup>. En otras palabras, los derechos constituyen aquellos acuerdos fuertemente legitimados que construyen la base de la discusión política, pero cuyo origen no es otro que la misma política (polity-politics)<sup>xi</sup>.

Las Defensorías del Pueblo cumplen un importante papel en este modelo de garantía y efectividad de los derechos, puesto que son ellas las que pueden desarrollar esquemas de trabajo con las localidades, para que las concientice del papel de los derechos como principios, y su desarrollo a través de una política pública sobre la materia. La apropiación de estos contenidos por parte de los ciudadanos constituye uno de los principales retos de los derechos humanos en Latinoamérica.

Ahora bien, todos aquellos aspectos que impliquen ampliación, o en general no negación de un derecho, son susceptibles de una actuación más activa del mercado político, o mejor si se quiere con menores limitaciones. Las políticas públicas bajo esta óptica cobran una doble dimensión: la primera se refiere a su carácter instrumental para el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de derechos, y la segunda, como marco que brinda espacios de negociación permanente para el desarrollo y satisfacción de las necesidades de las comunidades.

Como se observa, el escenario constitucional de los derechos es esencial al discurso de la participación y de una nueva concepción del Estado y su legitimidad. Desde el desarrollo del mandato constitucional de los derechos, estos llegan no sólo a ser simples pautas o principios de acción sin carácter vinculante para los poderes públicos, sino que se convierten en verdaderos orientadores de la acción estatal<sup>xii</sup>. Entendiendo esto que los derechos son parte de la base fundamental de la legitimidad del Estado como también de la razón de su existencia. De esta forma, la búsqueda de la eficacia de la acción del Estado respecto a los derechos humanos no solo tiene pertinencia sino que se convierte en una clara y expresa obligación tanto en el contexto internacional como nacional. Por ello, impulsar su promoción y garantía a través de este tipo de mecanismos parece un ejercicio justificado.

No obstante esta aceptación *prima facie*, bajo los parámetros del discurso sobre el Estado constitucional actual, la descentralización de los derechos requiere de ciertas precisiones y límites para que no se violen principios especialmente de carácter constitucional y terminen afectando los propios derechos. Vale la pena advertir que una demanda es expresión de una necesidad. Una necesidad no es aquello que es indispensable para vivir. Es aquello que deseamos hacer o tener por muchas razones, unas más indispensables que otras, por ello la afirmación persistente que se hace respecto a la sabiduría de la participación ciudadana en las localidades para dar sus propios diagnósticos no debe reconocerse sin limitación alguna. Las decisiones y diagnósticos respecto a las necesidades de las comunidades deben limitarse tanto a los ordenamientos como por principios que garanticen su eficacia y no desdibujen su utilidad<sup>xiii</sup>. El proceso de descentralización y de participación requiere de la interacción entre los entes centrales, las instituciones locales y la comunidad. En caso de que alguno de estos sujetos desborde sus acciones el proceso puede terminar con consecuencias nefastas para el Estado y la población. De esta manera, una política descentralizada de los derechos no puede dejar de lado al menos los siguientes puntos:

- **El principio de soberanía** expresado en los pactos firmados por los Estados. La responsabilidad de las acciones del Estado no pueden descentralizarse, es decir, no son las localidades las que responden ante los organismos internacionales, sino el Estado en cabeza de su respectivo Gobierno. La transferencia de poder del centro a los municipios o regiones no puede

traducirse en el resquebrajamiento de los compromisos que los Estados han asumido con la firma de tratados internacionales sobre derechos humanos.

De esta forma, no se trata de afirmar que la descentralización es la solución a los problemas de las políticas públicas, sino más bien una herramienta con la cual es posible flexibilizar y agilizar procesos, y hacerlos más adecuados en cada región. Una dosis de control desde el centro y de dirección no son necesariamente sinónimos de ineficacia. Además es importante que no permitan que las responsabilidades del gobierno nacional se disuelvan en estrategias que pueden perjudicar los gobiernos locales.

Esta soberanía también tiene un aspecto interno que resalta el poder del Estado desde una dimensión sustantiva sobre el mismo, que se funda no en su majestad (mero ejercicio de un poder en un territorio), sino en su construcción a partir de valores (Estado social de derecho). Esto pone de relieve la necesidad de entender el Estado como una herramienta cuyo objeto es servir de garante, nunca ser un fin en sí mismo. Así las cosas, dentro de este Estado los derechos constituirán uno de sus principales fines, viéndoles como verdaderos pretensiones válidas y no como meros regalos. De esta manera, la soberanía no corresponde a la clásica visión de poder de un soberano, sino que su misma existencia requiere del respeto y promoción de ciertos valores inestimables e indispensables para un pueblo.

- **Las responsabilidades de todos los poderes del Estado en su promoción, respeto y garantía.** La descentralización no significa tampoco que los poderes del Estado deleguen en las regiones todas las tareas para su realización. Las actuaciones de estos requieren de la observancia de los parámetros que crean los derechos humanos<sup>xiv</sup> desde todas las instancias estatales. Ahora bien, esto significa la asunción de una teoría de la limitación del poder armónicamente construida desde la estructura funcional que determina la Constitución, lejos de una versión de división de poderes que alimenta la fragmentación de la protección y promoción de las políticas en derechos humanos. En este punto la Defensoría del Pueblo puede cumplir un papel trascendental al servir como motor que dirija las estrategias estatales en esta materia, al constituirse como centro de saber teórico-práctico en derechos humanos.
- **El respeto al principio de igualdad,** dado que en ningún caso una política pública de derechos humanos puede convertirse en una acción discriminatoria o generar algún tipo de desigualdad.<sup>xv</sup> La descentralización no debe ser utilizada para favorecer a unos y otros de manera que no se sigan principios tales como los de equidad o redistribución de la renta. El objeto central de una política pública sobre derechos humanos es la eficacia de los derechos, pero de los derechos de todos. Por ello, los recursos y los medios para que llevar a cabo estas medidas requieren de una asignación justificada en las necesidades poblacionales.

- **Los mínimos que desarrolla cada derecho.** El núcleo básico del derecho es el rasero con el cual podemos afirmar si un derecho se está violando o no. De suerte, que estos mínimos no pueden ser modificados por ninguna de las regiones o del ente central, lo que representa una rigidez que combata los peligros de las mayorías sin control. En este sentido aparece un vínculo para efectos de la evaluación del derecho y de la política que lo sustenta, entre *policies* y jurisprudencia constitucional, puesto que la primera requiere de la segunda, y la segunda, la jurisprudencia, no se convierte en derecho eficaz sino se realiza muchas veces a través de las políticas públicas.
- **Reconocimiento de la autonomía de las comunidades en la formulación y ejecución de las políticas.** Cada comunidad debe participar en la formulación y ejecución de las políticas públicas. Es decir, el principio y derecho a participar se debe convertir en un ejercicio constante, en el cual las autoridades locales se convierten en las gestoras de sus comunidades.<sup>xvi</sup> A través del ejercicio de la participación es posible elaborar e impulsar unas políticas públicas más eficaces, que atiendan las necesidades básicas de las poblaciones afectadas.

Las veedurías ciudadanas, los cabildos, las acciones a favor de lograr presupuestos públicos participativos, las formas de asociación de género o fundadas en otras características étnicas o culturales, son entre otras, formas de participación que garantizan en la práctica el discurso de la participación.

- **Transferencia de medios financieros y competencias para alcanzar los objetivos.** Una verdadera descentralización debe contener tanto los mecanismos institucionales como financieros para la realización de una política pública local. Esto debe ponderarse desde luego con el respeto a los parámetros jurídicos y políticos de promoción y garantía de los derechos. No puede, entonces otorgarse un poder sin una responsabilidad, así como una responsabilidad sin los instrumentos necesarios para hacer efectivo ese poder. Aumentar las obligaciones locales sin las herramientas pertinentes es poco menos que una negación sistemática a la realización de los derechos humanos, o por lo menos en lo que hace referencia a la facultad que encierra la protección de uno o varios derechos hacia la autoridad municipal o regional.

## 2. La Descentralización de las políticas públicas y derechos humanos

Fácilmente se reconstruye la relación directa y casi primaria entre democracia local y participativa, políticas públicas y derechos humanos<sup>xvii</sup>. Esta triada surge del replanteamiento del Estado y de su persistente crisis en los países latinoamericanos. Por ello, la noción de democracia y su reconfiguración buscan superar las enormes dificultades de articulación nacional que terminan minando la existencia de los Estados. La descentralización aparece como la

herramienta para superar los fallidos procesos de consolidación nacional que han generado inmensos problemas que parecen acentuarse frente a los rígidos esquemas centralistas, que terminan por fragmentar el Estado tanto desde su posibilidad en el ejercicio del poder en algunas regiones (Estado de derecho), como por su virtualidad o inoperancia en otras donde hace presencia (Eficacia simbólica). Pero esta descentralización requiere de un discurso que pueda precisamente agrupar desde abajo, las estructuras sociales existentes y lograr su articulación en un proyecto local y nacional a la vez. Es aquí donde los derechos y la democracia se llevan al escenario local y alimentan este nuevo proyecto de nación. En estas condiciones, los derechos son requisito para que la democracia sea una realidad, y sin la democracia los derechos no tienen sentido, pues no podrían ejercerse. Esta realidad inescindible, que aparenta obviedad, es la que no puede perderse de vista<sup>xviii</sup>. No es posible concebir una teoría que prefiera a unos o a otros sin que conlleve a la violación del orden constitucional y de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos<sup>xix</sup>.

La noción de política pública como unidad de análisis de las instituciones<sup>xx</sup>, junto a la relevancia que adquieren los derechos y la democracia, se ven fortalecidos desde la perspectiva de las teorías del desarrollo orientadas desde las potencialidades de los sujetos. Al respecto Amartya Sen definirá el desarrollo como un **“proceso de expansión de libertades reales de las cuales disfrutan los individuos”**. De esta forma el desarrollo exige eliminar las fuentes de la privación de la libertad. Para Sen la libertad tiene un sentido amplio y la entiende vital al desarrollo por que funciona como razón de evaluación para medir el progreso, y por que a través de la libertad se logra el desarrollo. Sin la libre agencia de los individuos el desarrollo es imposible. Bajo estas ideas parece claro que el equilibrio socio-económico y la mejora de las condiciones de los menos favorecidos en las sociedades con graves problemas de distribución de la riqueza y de ausencia de las más elementales condiciones para vivir dignamente, se encuentra en la reubicación de la visión de los derechos y de la democracia. **Los derechos son fuente de riqueza, y no pesadas cargas que soportan los Estados.** La democracia se convierte en un factor esencial al ser una de las facetas transcendentales de la libertad, dejando claro que las tesis sobre la necesidad de condiciones extremas, política de sacrificio, autoritarismo, no es necesaria para impulsar el desarrollo. Por el contrario, la evidencia muestra que la negación de los derechos y de la ausencia de canales de participación permanentes son causa de hambrunas y otros desequilibrios en el mercado al fomentar problemas en la información de los agentes económicos (modelos BLAST vs GALA)<sup>xxi</sup>. Así la democracia es importante:

- a. Como parte de las capacidades básicas (participación)
- b. Instrumento para realizar demandas políticas (en especial las relacionadas con la planeación y ejecución de políticas públicas).
- c. Como elemento constructivo para edificar la noción de necesidades.

En conclusión, los derechos en el escenario de la descentralización aparecen

tanto como sustento legal y legitimador de las políticas públicas en general, y como objeto particular de ejecución de estas políticas públicas. Esta noción de objeto y sujeto de políticas sí bien en ocasiones parece clara, en la práctica se va difuminando debido a que los agentes utilizan los derechos indistintamente para alcanzar sus intereses particulares.

Así las cosas, establecida esta relación de necesidad y complementariedad nos queda por establecer cuáles son las estrategias de los derechos humanos en lo local, como marco georeferenciado de eficacia de estas iniciativas.

## 2.1. Las Estrategias de Derechos Humanos en lo Local

Lo local aparece en el escenario político como la respuesta a los problemas de deslegitimación del Estado y de ineficiencia e ineficacia del mismo. Al mismo tiempo, los derechos humanos, como hemos mencionado, se caracterizan por ser un discurso con una enorme fuerza legitimadora, que podría en buena medida reconstruir la legitimidad resquebrajada. Pero lo local y los derechos humanos son discursos que tienen distancias conceptuales como cercanías. Los derechos humanos, por ejemplo, son desde su discurso hegemónico, de carácter universal y universalizable, aplicables a todos los seres que se prediquen humanos. Ello implica, como ya lo ha señalado una extensa literatura<sup>xxii</sup>, la renuncia parcial a los análisis de eficacia de los derechos frente a formas y procesos culturales diversos. No parece aceptable que en aras de la universalidad de los derechos pueda aplastarse la cultura de los pueblos<sup>xxiii</sup>. Esta tesis que es extrema, refleja la enorme preocupación por el respeto de lo local, así como la necesidad de articular, no imponer, lenguajes comunes que permitan la elaboración de identidades nacionales en el marco de una concepción pluriétnica y pluricultural de Estado.

De esta forma lo local y los derechos humanos requieren, entonces, precisar cual es el papel de esa localización y el rol que se pretende jueguen los derechos humanos, en especial como objeto de las políticas públicas. Así lo local parece aproximarse a algo construido: “es decir como una modalidad de respuesta a los problemas que se plantean las sociedades o, aun una modalidad de análisis”. Lo local no es solamente aquella localización en un territorio, sino que se convierte en un objeto de construcción, una herramienta para dar respuesta a los problemas de una comunidad. De esta forma, lo local no es una concepción patrimonial de un pueblo, forma heredada, sino que habla de las expectativas bajo las cuales la sociedad civil intenta un dialogo con las instituciones existentes en su núcleo de acciones.

Desde lo local, se construye un marco referencial entre gobierno municipal o regional, sociedad civil y políticas públicas que enmarcan un conjunto de relaciones que deben integrar las acciones de los actores o grupos y de diferentes niveles de intercambio. Lo local es la construcción de un territorio como construcción social<sup>xxiv</sup>, en donde, la participación activa de todos estos

actores es la que en definitiva arroja resultados sociales provechosos para la comunidad.

Por su parte, los derechos humanos como parte de una política de lo local, deben superar su lenguaje universal y sobre todo, universalizable, para entender que estos derechos pueden a partir de sus mínimos, ser moldeados dentro de las políticas públicas y efectuar la adecuación de las necesidades de la sociedad civil a este tipo de lenguaje. Los derechos son entonces vehículos legitimadores de demandas sociales, los cuales están dotados tanto de obligatoriedad desde lo jurídico, como de una importante dimensión política, en especial cuando se construyen desde unidades más pequeñas y cercanas a la participación ciudadana. No se trata de escoger partido entre los derechos como triunfo político, o los derechos como mecanismos que dificultan la movilización política, sino que se entenderán como herramientas para la defensa del ciudadano que impulsan la discusión política y de las políticas públicas.

## 2.2. La Descentralización

La descentralización de una política puede comprender tanto la reubicación de competencias en los entes territoriales, como la asignación y manejo de recursos tendientes a la ejecución de las tareas asignadas. Pero antes que revisar como puede reasignarse competencias es necesario explorar más afondo que debería contener una política de descentralización en derechos humanos, o que áreas puede comprender desde una perspectiva de participación ciudadana.

La descentralización de este tipo de políticas busca alcanzar mayor eficacia en la ejecución lo que en derechos humanos lo que puede significar varios objetivos. Esas líneas de trabajo las vamos a reseñar a continuación, para luego centrar nuestra atención en el modelo defensorial que podría implementarse en el marco de la descentralización de los derechos y terminar con los retos o problemas que se observan en este tipo de esquema.

- **El fortalecimiento de la información sobre derechos humanos.**

La información sobre los derechos humanos, sobrepasa la tradicional enseñanza sobre el contenido y objeto de los derechos humanos, y se enfoca más bien en el aprendizaje significativo<sup>xxv</sup> de los derechos, como bienes valiosos para la vida cotidiana de las comunidades y las instituciones. Los derechos humanos son más que formas jurídicas, por tanto, su enseñanza se debe centrar en la utilización de un marco ético-pedagógico indispensable para el desarrollo de las localidades.

La descentralización de la enseñanza de los derechos humanos, requiere no solo la capacitación de la población y de los funcionarios, sino de estrategias alternativas de comunicación que permitan convertir el discurso y las cartillas

en conocimiento popular. Sobre el particular, la Defensoría en Colombia, en el marco del proyecto Apoyo Defensorial desarrolló un interesante experimento con radio comunitaria. La idea justamente fue desbordar la enseñanza magistral de los derechos y convertir su lenguaje e importancia a imágenes y sonidos que sean interesantes para la población. Esta estrategia de comunicaciones se centró en la realización de programas en el formato de radio novela. Los libretos se construyeron con fundamento en talleres realizados con la comunidad, quienes priorizaron los derechos que consideraban más afectados y se escogieron historias desarrolladas por ellos mismos.

Otras iniciativas locales se pueden centrar en la construcción de canales para difundir esta información a través de comités de derechos en los colegios públicos y privados. La descentralización no significa solamente la transmisión de facultades a los mandatarios locales, sino también la creación de espacios en donde otras instituciones puedan intervenir para desarrollar mejores estrategias respecto a la enseñanza de los derechos. Los manuales de convivencia dentro de las organizaciones educativas, se convierten en ejercicio de transmisión de los derechos.

- **La construcción de ciudadanía.**

La información es solo una fase del aprendizaje de los derechos, puesto que dicha enseñanza requiere de objetivos claros. Al respecto se pueden hacer varias preguntas: se enseña derechos humanos para informar, para fortalecer el Estado, para cumplir cierto tipo de obligaciones legales, o para fortalecer las instituciones? Lo importante parece aquí es centrar la discusión no en el qué de los derechos, sino más bien en *para qué*, el cual pone esos mismo derechos en el centro de las políticas públicas.

Dentro del esquema que venimos construyendo, una buena opción es la interacción entre descentralización, democracia participativa, derechos humanos y fortalecimiento del Estado. La ciudadanía desde la perspectiva de una ciudadanía activa<sup>xxvi</sup>, se ubica en el polo del esfuerzo de la estrategia descentralizadora. La construcción y fortalecimiento es el *para qué* central de todos los esfuerzos del Estado por recomponer su legitimidad y allanar el camino hacia una nueva estrategia de desarrollo social sostenible.

Pero no se construye ciudadanía solamente con la información sobre los derechos, requiere de la vivencia cotidiana de los mismos, y para esto es indispensable tener en cuenta tres cosas: un lenguaje común ampliamente significativo para los miembros de una comunidad; espacios en los cuales el ejercicio de la ciudadanía tenga relevancia, y por último, respeto por las decisiones que en su conjunto la ciudadanía tome, especialmente dentro del contexto local.

- **La construcción de diagnósticos locales.**

Otro punto estratégico para impulsar desde una política de descentralización de derechos humanos se refiere a la creación de un espacio concreto

relacionado con los diagnósticos locales sobre derechos humanos.

Diferentes entes estatales elaboran diagnósticos sobre derechos humanos, pero muy pocos se construyen con las comunidades. Este ejercicio de construcción es muy importante, puesto que es aquí donde la política pública nace, y permite que la población pueda elaborar su propio listado de necesidades, priorizando la acción estatal.

Ahora bien, respecto a la descentralización del diagnóstico y la formulación, vale la pena señalar que los entes de planeación requieren de la consolidación de una idea de ciudadanía básica, que cree las condiciones para la participación. Esto no se debe entender como la necesidad de la “graduación” de conocimientos en derechos, sino más bien la aprehensión de sus contenidos por parte de la población, es decir que los derechos se conviertan en el lenguaje común para expresar las necesidades políticas tanto de los gobiernos locales como de las comunidades.

Por otra parte, este tipo de descentralización de diagnósticos necesita de la creación de canales con los entes presupuestales. Los entes presupuestales deben acompañar estos procesos de diagnóstico. Con esto se busca conservar una circularidad en la cadena que forman diagnósticos-formulación-ejecución-seguimiento, puesto que la focalización del esfuerzo por descentralizar no es solamente la de trasladar funciones, sino alcanzar mejores resultados en la gobernancia local y nacional.

- **Atención efectiva y rápida a las víctimas de violaciones de derechos humanos.**

Una de las principales preocupaciones es la celeridad como el tipo de respuesta que se les presta a las víctimas de derechos humanos. Por una parte, las víctimas o bien no reciben atención, o si la reciben es tardía o inadecuada. Parece entonces que la descentralización de las víctimas es un punto esencial a tratar en la agenda sobre la descentralización de los derechos.

No obstante, se advierten varios problemas que debe ser resueltos antes de ejecutar una política sobre esta materia. En primer lugar, las víctimas en una localidad confían poco en las instituciones que le rodean puesto que pueden aparecer como actores transgresores o conexos con ellos. Esta posible relación también pone de manifiesto que las localidades se muestran impotentes para reconocer las violaciones. En segundo lugar, la gravedad de las violaciones puede conducir a que el aparato local desborde sus capacidades, tanto funcionales como financieras. Esto ocurre con violaciones relacionadas con acciones de enorme gravedad como las masacres, los secuestros o incluso desplazados o refugiados a gran escala.

De todas formas, la atención a víctimas requiere de análisis y parámetros de ejecución que establezcan diferentes estrategias según la población afectada y la magnitud de la vulneración, con claros acentos étnicos y culturales que

permita una atención digna y efectiva.

- **Elaboración de sistemas de seguimiento y evaluación de estas políticas en lo local.**

Así como se pretende realizar los diagnósticos locales e incluso la formulación de políticas desde las comunidades, es muy importante que dichas comunidades también puedan desarrollar un registro y seguimiento de los proyectos en derechos humanos. Este ejercicio de vigilancia no se limita a la actuación de las veedurías ciudadanas sino que además requieren de verdaderos sistemas de vigilancia y evaluación que brinden transparencia a los procesos, así como información suficiente para que las comunidades y las instituciones recolecten sus lecciones aprendidas sobre la ejecución de esas políticas.

Los indicadores y la construcción de estos, tanto para la política pública como para los derechos, son los que hacen visibles los esfuerzos de la comunidad y sus gobernantes, así como explicita las metas que quieren alcanzar.

Estas líneas de descentralización requieren de contextos en donde se puedan desarrollar estrategias que terminen en el impulso de redes que integren a todos los actores. Este contexto en lo que se refiere a la capacidad institucional se denomina gobernabilidad<sup>xxvii</sup>, que sin duda alguna ocupa un lugar muy importante para el fortalecimiento de modelos políticos legales que puedan garantizar el desarrollo de políticas públicas transparentes, eficaces y participativas. Al respecto desarrollaremos algunas ideas a continuación.

### **2.3. Las políticas públicas y un modelo de gobernanza**

Hemos aceptado que los derechos humanos, o mejor los derechos, son materia susceptible de ser una política pública descentralizada, pero no se ha explorado cual es el espacio de la acción del Estado dentro de las unidades locales y como se prefigura este tipo de política con las restricciones arriba anotadas.

La distinción clásica entre política y política pública (*politics-policies*), resulta útil para analizar como se orienta la acción del estado dentro de la unidad de lo local, o dicho en otras palabras desde la descentralización. La política, las formas de hacer política y la ubicación de los actores políticos responde a un modelo de intereses que pueden estar relacionados o no con las necesidades que expresan los habitantes de un lugar. Esto es así sobre todo en el marco de sistemas políticos regidos por fenómenos de caciquismo o gamonalismo<sup>xxviii</sup>, ya que la articulación de intereses dentro de la clientela del político local se convierten en el principal motor de la política georeferenciada, y desde luego de las políticas públicas.

De esta forma, la dimensión de las *policies* como manifestación de la acción concienzuda del Estado se ve desborda por la lógicas clientelares. Así el

modelo de descentralización y derechos humanos encuentran resistencias por parte de estas clientelas, ya que implican una nueva lógica de gobernabilidad y especialmente de gobernanca.

### 2.3.1. Gobernabilidad y Gobernanca

La gobernabilidad puede ser definida como “la capacidad de las sociedades y sus subsistemas políticos de tomar decisiones o iniciar en reacción a unas demandas o necesidades”, mientras que la gobernanca cubija las ideas de conducción de las acciones concretas del Estado. La gobernanca sugiere entender la articulación de los diferentes tipos de regulación de un territorio, a la vez en términos de integración política y social y en términos de capacidad de acción. En síntesis “la gobernabilidad es, sencillamente, la posibilidad de gobernar, la gobernanca es una manera de gobernar”<sup>xxix</sup>.

Estas nociones muestran el reto que entraña el trabajo de las políticas públicas, y en especial las relacionadas con derechos humanos, ya que en Latinoamérica se observan bajos niveles de gobernabilidad debido a la debilidad de los Estados, especialmente fuera de los centros de poder. En este escenario de resquebrajamiento de la consolidación de la soberanía interna, se crean diferentes formas de gobernanca que en muchas ocasiones responde a esquemas relacionados con redes clientelares fuertemente organizadas, que definen la manera de hacer política y desde luego, definen las políticas públicas.

La idea es entonces, replantear los esquemas de gobernanca locales y centrarlos en el discurso de la participación y derechos humanos que permita la formulación de diagnósticos y proyectos, así como de sistemas de seguimiento capaces de mejorar la gestión pública y fortalecer la ciudadanía.

La gobernabilidad de las áreas de colonización, en donde el Estado no ha hecho presencia se encuentra con el reto de establecer las relaciones entre lo público y lo privado, de manera tal que se puedan fortalecer los mecanismos que aseguran el bienestar de la comunidades. Pero en esta recuperación de los espacios del Estado, se debe tener en cuenta, que no es a través de la fuerza que estos procesos se echan a andar, sino que requiere de un esquema de integración capaz de aportar elementos de concertación que contribuyan a el fortalecimiento de los derechos. De igual forma, no parece prudente, por parte del Estado o de los gobiernos de turno, una reconstrucción de modelos de gobernabilidad, sin antes establecer cuales son los esquemas de gobernanca que pueden operativizarse en las localidad, así como indagar sobre las formas tradicionales en que el manejo de los asuntos públicos ha sido manejado como estructura básica de la gobernanca de cada una de las comunidades.

En conclusión, la gobernabilidad debe fundarse en un vínculo de legitimidad que nace de la confianza en las instituciones y no en la represión o el castigo, y la gobernanca más que un concepto es un proceso de recolección de buenas

prácticas articuladas en nodos de relaciones entre actores decisivos para el bienestar de las personas.

### 3. Un Modelo Defensorial en lo Local

La descentralización de los derechos humanos que puede aplicar un gobierno como parte de su política requiere de la coordinación con otras instituciones que se ocupan del tema. Desde luego las Defensorías del Pueblo juegan un papel clave en este proceso. Es esta la que debe orientar y definir esquemas para disminuir las violaciones a los derechos de los ciudadanos. Por ello, las Defensorías también requieren un proyecto descentralizado que haga su labor más eficaz. No basta con que las autoridades locales asuman nuevas funciones, requieren del acompañamiento e impulso de las Defensorías para que dichas políticas no terminen en la negación de los derechos.

Bajo esta perspectiva, se expondrá el modelo para la gestión defensorial integral en el ámbito local que se elaboró desde la experiencia de la Defensoría del Pueblo de Colombia. Este modelo parte de cuatro matrices de actuación denominadas macroprocesos<sup>xxx</sup>, que permiten describir y orientar el trabajo defensorial desde una perspectiva transversal de la gestión de la Defensoría. Esto significa que cada instancia de la Defensoría cumple un papel integrador que se relaciona con los macroprocesos. Estos macroprocesos son:

#### 1. “Macroproceso de Atención:

- **Conocer, denunciar y atender las situaciones de violación a los Derechos Humanos.** Hace referencia a la vigilancia sobre el comportamiento del Estado frente al respeto, protección y realización de los derechos humanos a través de la acción de sus agentes. Este aspecto implica el fortalecimiento del Estado, toda vez que garantiza la limitación de los poderes del Estado frente a los derechos, con lo cual se robustecen todas las instituciones en el marco del Estado Social de Derecho.
- **Exigir el respeto, protección y realización de los derechos humanos.** En cuanto al respeto y la realización, su objetivo es conminar al Estado para que cesen las prácticas violatorias de los derechos humanos por medio de la denuncia pública y la sanción moral. En relación con la protección, es exigir al Estado el desarrollo constitucional y legal de instrumentos y mecanismos que protejan y garanticen la realización de los derechos humanos por parte de sus agentes.
- **Implementar el uso de mecanismos legales de protección de los derechos humanos** Es hacer uso de los recursos y acciones constitucionales y legales tendientes a la reparación inmediata ante afectaciones de los derechos humanos por parte del Estado o de particulares que ejerzan funciones públicas. De igual forma,

interponer las acciones populares que conlleven a la protección de los derechos colectivos.

- **Ejercer control defensorial sobre la conducta de los funcionarios públicos en materia de derechos humanos** Ejercer el control necesario para que la conducta oficial de los funcionarios públicos se ajuste al respeto, protección y realización de los derechos humanos. En caso de violación de éstos, exigir a las instituciones pertinentes, la determinación de las responsabilidades individuales de los funcionarios públicos.

## 2. Macroproceso de Investigación para la acción

- **Investigar y difundir la situación general de los derechos humanos.** Esta función hace referencia al estudio y análisis de la situación de los derechos humanos, de las garantías y libertades de los ciudadanos en sus tres expresiones básicas: su respeto, su protección y su realización.

## 3. Macroproceso de Promoción de la participación democrática para el empoderamiento ciudadano.

- **Promocionar y divulgar los derechos humanos de la población.** La Defensoría debe sensibilizar a la población para desarrollar su conocimiento y conciencia respecto a los derechos humanos con el fin de llevarlos a la práctica.
- **Orientar en el ejercicio de los derechos humanos.** Consiste en formar e ilustrar a los agentes del Estado y a la sociedad civil para que conozcan cuales son los sistemas de protección de los derechos humanos, sus alcances y los mecanismos para su exigibilidad, ejercicio y protección.

## 4. Magistratura Moral

- **Denunciar<sup>xxxii</sup> públicamente.** Hacer denuncias públicas a través de Resoluciones de recomendaciones tendientes a exigir el respeto y la realización de los derechos humanos conminado al Estado u otros actores, para que cesen las prácticas violatorias de los derechos humanos. Y en lo referente a la protección, exigir al Estado el desarrollo constitucional y legal de instrumentos y mecanismos que protejan y garanticen la realización de los derechos humanos por parte de sus agentes, así como la definición de políticas, planes, programas y condiciones que aseguren su cumplimiento.
- **Mediar.** Intervenir en los conflictos que se susciten entre los particulares y el Estado, a través de sus agentes, por acciones u omisiones de éste

último que lleguen a afectar indebidamente el ejercicio de los derechos y las libertades del individuo a fin de que cese la violación, se repare el daño y se prevengan vulneraciones futuras. Así mismo intermediar entre los actores del conflicto armado para que se comprometan en el respeto del DIH, en la prevención a la infracción de sus normas y en la construcción de propuestas de paz.”<sup>xxxii</sup>

A partir de esta organización, el reto consiste en diseñar un esquema que pueda replicarse en el nivel local (municipal), capaz de desarrollar una gestión defensorial integral que promueva y defienda los derechos de los ciudadanos, en especial en regiones con profundas necesidades, e incluso en medio de expresiones de violencia social y política.

Dada la experiencia de las Defensorías del Pueblo en procesos de trabajo con las comunidades, se persigue que las instituciones sean capaces de impulsar procesos en una doble vía: por un lado se busca impulsar el ejercicio de una ciudadanía activa<sup>xxxiii</sup>, la cual se defina como participe y promotora de este marco axiológico constitucional fundado en los derechos humanos y en el disfrute de una vida digna. Por otra parte, se entiende que parte de las funciones de las instituciones, es convertirse en sujetos que deben y pueden promover políticas públicas para el desarrollo de la eficacia de los derechos.

En esta línea de ideas, fortalecer la ciudadanía significa considerarse como sujetos activos de derechos y deberes frente a un colectivo en todos los momentos de su vida. Esta unidad de interpretación de lo social y lo político, permite incidir directamente en la construcción y consolidación del concepto de lo público, desde donde se hace posible el Estado social de derecho. Desde este marco conceptual de la acción ciudadana, como ya lo afirmamos, los derechos cobran vida en una doble dimensión: como garantías e instrumentos de defensa frente a las acciones que otros puedan cometer contra bienes o valores tutelados por la constitución, y como indicadores dinámicos y obligatorios de todos los poderes del Estado.

Bajo estas premisas la Defensoría del Pueblo en Colombia a través del proyecto Redes de Apoyo a la Gestión Defensorial Descentralizada desarrolló un esquema de gestión descentralizada que permite impulsar los procesos de ciudadanía y descentralización en zonas en donde además de registrar bajos indicadores de desarrollo humano, también se registra la presencia activa de actores armados ilegales. La Defensoría como parte del Estado colombiano, tiene la tarea de fortalecer su presencia allí donde justamente el Estado es ausente o bastante débil.

El esquema definido implica desarrollar las siguientes estrategias:

- **Atención descentralizada a municipios focalizados según una metodología de identificación de necesidades locales en relación con los derechos**

Con fundamento en los datos aportados por el proyecto en las Zonas de Rehabilitación y Consolidación en año 2003 y los diferentes pronunciamientos de la Oficina del Alto Comisionado<sup>xxxiv</sup> para los Derechos Humanos, de las Naciones Unidas, demuestran la necesidad de fortalecer la vigilancia y la defensa de los derechos en zonas de alto conflicto. Se concluye, entonces, que se requiere mantener un esquema de vigilancia defensorial para prevenir y atender las peticiones de la población civil afectada por las partes en conflicto. Este esquema de presencia descentralizada ha mostrado su eficacia para la prevención y atención a la población más vulnerable. Pero este trabajo requiere de un proceso de acompañamiento continuo, que cumpla con las expectativas generadas a la ciudadanía. Para el caso de las Zonas de Rehabilitación y Consolidación, la Entidad fue la única institución del Estado Colombiano en realizar una presencia efectiva frente a la política del Gobierno nacional de aumentar las operaciones militares y el pie de fuerza (política de seguridad democrática), que si bien hacen parte de sus obligaciones constitucionales, también es cierto que son insuficientes para fortalecer el Estado de derecho.

En esta estrategia se conformaron equipos descentralizados de servidores de las Defensorías regionales y seccionales para atender y vigilar aquellas comunidades que por razones del conflicto son víctimas de numerosas violaciones a sus derechos. Estos equipos visitan periódicamente las localidades de alta conflictividad, con el objeto de recopilar información permanente sobre su situación y atender las peticiones que se eleven ante la Defensoría.

Pero este nivel de atención es insuficiente para hablar de una gestión defensorial integral. No obstante, la actuación de la Defensoría como órgano de control dentro del Estado es esencial, y no debe despreciarse, y por el contrario entraña un gran compromiso con las comunidades, que ante la ausencia de otros organismos nacionales, se acercan rápidamente a la Defensoría para canalizar sus inquietudes. Esta comunicación permanente es la base para abarcar un proyecto más ambicioso en estas comunidades.

- **Acercamiento a las comunidades, mediante estrategias de promoción y divulgación de los derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario**

La anterior estrategia se acompaña de un plan de acercamiento a las comunidades, lo que implica el empoderamiento de sus habitantes con miras a impulsar esquemas participativos para que los individuos y las comunidades se apropien de la defensa y promoción de los derechos. Este acercamiento se realiza a través del contacto con líderes comunitarios que están identificados en la Red Nacional de Promotores de Derechos Humanos articulado por la Defensoría y por otros proyectos de presencia institucional.

Lo anterior pretende superar la debilidad manifiesta en los anteriores esquemas de presencia defensorial de otros proyectos, ya que involucra todos los actores sociales para generar procesos duraderos y sostenibles para la defensa y

protección de los derechos humanos de las comunidades involucradas.

El impulsar la participación decidida del principal actor –la población– cuyos derechos se pretende proteger de los posibles riesgos que producen los efectos de los conflictos y tensiones sociales, políticas y económicas, en las decisiones locales, requiere de canales para la solución de conflictos, participación en la gestión pública con conocimientos claros sobre el papel que juega las diferentes comunidades y la vigilancia en el desarrollo de las políticas públicas.

- **Acompañamiento a procesos sostenibles de empoderamiento ciudadano**

Esto significa brindar espacios de articulación y encuentro con los diferentes actores que definen y ejecutan las políticas públicas necesarias para el desarrollo y no regresividad de los derechos. Estos espacios son, por ejemplo, audiencias defensoriales donde se exponen problemáticas concretas de derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario y cuentan con la presencia del Defensor del Pueblo, o la creación de Consejos Asesores Regionales o Municipales donde se exponen los diagnósticos locales de vulneración o amenaza de los derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario y se toman acciones de impulso para la solución de la problemática expuesta, con instituciones locales y representantes de la comunidad. Estos consejos constituyen el espacio idóneo para iniciar el trabajo defensorial de impulso a la creación de un lenguaje común entorno a los derechos y de impulso para que las autoridades que tienen relevancia en lo local, así como los líderes sociales, entablen un diálogo permanente sobre el diagnóstico de los derechos humanos en una localidad y sus posibles soluciones<sup>xxxv</sup>.

En conclusión, el constante trabajo en estos municipios no solo fortalece la noción de Estado descentralizado y operativo, sino que se orienta hacia la independencia de los sujetos, al abrir espacios sociales con el reconocimiento y defensa sus derechos, junto al impulso de la acción comunitaria para tales fines.

- **Inserción en Redes Sociales e Institucionales**

Se pretende identificar e invitar a las instituciones públicas y/o privadas, comunidades o líderes que coordinan, comparten e intercambian conocimientos, experiencias y recursos, con el propósito de trabajar por los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario en las localidades y regiones, para que se consoliden mecanismos adecuados y sostenibles de mejoramiento de las difíciles condiciones en materia de derechos humanos.

Este mecanismo permite potenciar relaciones horizontales<sup>xxxvi</sup>, independientes y complementarias entre la comunidad y las instituciones locales. Propicia de manera natural el respeto a la identidad, autonomía y estilos y ritmos de trabajo de cada uno de los actores y requiere que cada una de las instituciones o personas involucradas se comprometan en la solución de las problemáticas expuestas.

En conclusión, con este tipo de modelo se buscarán los siguientes beneficios sostenibles:

- La apropiación regional y local de metodologías validadas para la identificación de sus necesidades en clave de derechos humanos.
- El fortalecimiento de espacios y escenarios de trabajo para sensibilizar problemáticas identificadas de derechos humanos, involucrando personas y grupo de personas representativo en la región que garanticen el diseño e implementación de programas y proyectos que tengan una realización de los derechos humanos en la región.
- La promoción de la participación de la sociedad en las políticas económicas y sociales que afectan, directa o indirectamente, el bienestar, la equidad y la realización de los derechos humanos.
- Suministro a las autoridades regionales de herramientas que faciliten la elaboración de sus planes y programas de desarrollo social, con enfoque de realización de los derechos humanos.
- Impulso de una cultura de creación y uso de indicadores sociales y su utilidad para la rendición pública de cuentas a la comunidad.

#### 4. Retos del Modelo

Este esquema ha enfrentado diferentes dificultades que frenan la acción de la Defensoría, y que requieren ser tenidas en cuenta para el mejoramiento del modelo y de sus resultados. Registramos los siguientes obstáculos, entre otros:

- **Escasa legitimidad de los gobiernos y de los líderes sociales en un contexto de desarrollo institucional débil.** Esta dificultad es advertida persistentemente en el análisis de los sistemas políticos latinoamericanos. La Defensoría al respecto puede acercarse a las instituciones para que sus acciones sean conocidas por la población; de la misma forma los líderes sociales deben preocuparse por implementar mejores esquemas de canalización de las demandas. Al respecto, la elaboración de sistemas de seguimiento a las políticas públicas en relación con las necesidades comunales sirven para construir unas instituciones más fuertes capaces de priorizar sus acciones y mejorar su gestión.
- **Corrupción de las instituciones y de las estructuras comunitarias.** El fenómeno de la corrupción, especialmente la que se relaciona con el enriquecimiento de los funcionarios encargados de planear y ejecutar las políticas de derechos, dificultan la acción defensorial, toda vez que no existe interés en que las comunidades co-gobiernen las localidades, puesto que se pone en peligro sus compromisos clientelares, como su objetivo de obtener

con las microempresas políticas buenos dividendos para sus arcas personales.

De todas formas, en primer lugar la corrupción no debe establecerse como una variable constante, ya que existen en diferentes municipios alcaldes dispuestos a cambiar la forma de relacionarse con los miembros de la comunidad y con otras instituciones. En aquellos municipios en donde no existe esta voluntad, la Defensoría como órgano de control, debe impulsar la formación de redes ciudadanas que presionan a estos gestores que aprovechan el silencio de sus habitantes.

- **Ausencia de organización social y de una noción de empoderamiento.** Tal vez, este obstáculo sea el más preocupante, y al que las Defensorías deben prestar más atención. Sin sociedad civil, es muy difícil crear las condiciones de gobernabilidad y gobernancia que en realidad mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.

Los procesos de empoderamiento ciudadano requieren de sostenibilidad, que ante los recursos escasos de las Defensorías del Pueblo, parece imposible de brindar a las comunidades. El modelo justamente constituye un esfuerzo por impulsar procesos ciudadanos que terminan en la práctica potenciando las acciones en promoción y defensa de los derechos. Debe tenerse claro que el centro de la acción defensorial se sitúa en el fortalecimiento de los sujetos sociales y no de la Defensoría como institución. La idea es pues, hacer de cada ciudadano una potencial Defensoría al promover su posición como actor social.

- **Descentralización deficiente.** Las continuas reformas administrativas que se orientan a la descentralización, en muchas ocasiones terminan promoviendo la acción de los municipios sin marcos claros de acción, tanto desde el punto de vista de las funciones que cumplen, como de los recursos. Esto hace que aunque los procesos de participación se pongan en marcha, las localidades carecen de instrumentos para llevar a cabo acciones concretas para su protección.

---

<sup>i</sup> Departamento Nacional de Planeación (DNP). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia, balance de una década. Tomo I. Bogotá, 2002.

<sup>ii</sup> Sobre el tema: RUBIO LLORENTE, Francisco, El bloque de Constitucionalidad, en Estudios sobre la Constitución Española, Tomo I, Civitas, Madrid, 1991, pág. 8.; FAVOREU, Louis, El bloque de constitucionalidad, en Revista del Centro de Estudios Constitucionales., No 5 pág. 46 y ss.; FALCON, Javier Pardo, El Consejo Constitucional Francés, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1990, pág. 115 y ss; Sentencias C-225 de 1995, C-578 de 1995 y C-191 de 1998 de la Corte Constitucional de Colombia.

<sup>iii</sup> "The substance of a right is whatever the right is a right to. A right is not a right to enjoy a right - it is a right to enjoy something else, like food or liberty." SHUE HENRY, Basic Rights,

Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy, Princeton University Press, Princeton, 1980, pag. 15.

<sup>iv</sup> En la concepción de la democracia local participativa, se redefine el papel de las mayorías, ya que la relocalización del poder político hace más difícil que las mayorías nacionales intervengan en los asuntos relevantes de una comunidad determinada. No obstante esta realización democrática en lo local, entraña el peligro de aplastamiento de las minorías, ahora locales. Sin duda alguna, se presenta una fragmentación de los problemas políticos de la participación.

<sup>v</sup> DWORKIN, Ronald, Rights as Trumps, en Theories of Rights, Oxford University Press, New York, 1984, pág. 153.

<sup>vi</sup> WALDRON, Jeremy, "Rights and Needs: The Myth of Disjunction", en Legal Rights, Historical and Philosophical Perspectives, Universidad de Michigan, 1996, pag. 87 y s.s. Waldron en este artículo muestra como el lenguaje de los derechos no puede ser rechazado por cuanto este permite desde un punto de vista psicológico, político y jurídico, en causar nuestras necesidades y convertirlas en argumentos con la fuerza necesaria para obligar a otros a ejecutar el objeto de nuestros derechos. Pone así distancia con otro autor al que nos referiremos, Mark Tushnet, quien muestra el lenguaje de los derechos como una estrategia poco productiva para alcanzar objetivos políticos.

<sup>vii</sup> La noción clásica de derechos se ve amenazada por las formas del paraestado, ya que si bien, en algunos esquemas los derechos parecen simples prerrogativas, la verdad es que en el estudio de autorizaciones de explotación de recursos como la madera o el desarrollo de actividades como la ganadería, o en temas relacionados con el simple control social, los grupos al margen de la ley u otros actores, han creado instituciones cuya efectividad es similar a los derechos clásicos.

<sup>viii</sup> Creo que a esto se refiere Prieto Sanchis cuando afirma que se tiene un déficit de fundamentación racional que impide ver a los derechos sociales como obligaciones asumibles por la comunidad. PRIETO SANCHIS, Luis, Estudios sobre derechos Fundamentales, Debate, 1990.

<sup>ix</sup> DWORKIN, Ronald, Los Derechos en serio, Ariel, Barcelona, 1992.

<sup>x</sup> TUSHNET MARK, An Essay On Rights, en Texas Law Review, volumen 62, número 8, Mayo de 1984.

<sup>xi</sup> En este sentido, la corte constitucional colombiana ha dicho: "Los derechos económicos, sociales y culturales, pese a su vinculación con la dignidad humana, la vida, la igualdad y la libertad, no son de aplicación inmediata, pues necesariamente requieren de la activa intervención del legislador con miras a la definición de las políticas públicas y de su adecuada instrumentación organizativa y presupuestal. Los derechos individuales de prestación, que surgen de la ejecución legal del mandato de procura existencial que se deriva del Estado social, se concretan y estructuran en los términos de la ley. Le corresponde a ella igualmente definir los procedimientos que deben surtirse para su adscripción y, de otro lado, establecer los esquemas correlativos de protección judicial. La decisión sobre la financiación del gasto público y su destinación, debe respetar el cauce trazado por el principio democrático. Se trata de aspectos esenciales de la vida social cuya solución no puede confiarse a cuerpos administrativos o judiciales carentes de responsabilidades políticas y que no cuentan con los elementos cognoscitivos necesarios para adoptar posiciones que tienen efecto global y que no pueden asumirse desde una perspectiva distinta" SU-111 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>xii</sup> Esta es la tesis del doble carácter de los derechos, que consiste en afirmar que un derecho no solo es un medio de defensa de su titular frente al Estado o a los particulares, efecto limitativo del derecho, sino que además impulsa y orienta la labor de todos los poderes del Estado contemporáneo. que ha sido ampliamente debatido y aceptado en países como España o Alemania. La Corte Constitucional Colombiana ha adoptado esta doctrina. Ver, HABERLE, Peter, La libertad fundamental en el Estado constitucional, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1997.

<sup>xiii</sup> Esta noción de utilidad, no hace referencia a las tesis del utilitarismo, noción que resultaría contradictoria con la teoría de Sen, sino más bien a el conjunto de lecciones aprendidas que tiene una comunidad para gestionar y alcanzar de la mejor forma sus metas colectivas.

<sup>xiv</sup> Vale la pena aclarar que el término derechos humanos es usado aquí sin la precisión técnica que merece, es decir sin diferenciarlos entre derechos constitucionales, fundamentales y derechos humanos. Los derechos humanos rebasan su estructura moral para convertirse en normas, derechos constitucionales y fundamentales. Sin duda, cuando nos referimos a la obligatoriedad de estos, estamos notando una dimensión jurídica, y no solo moral.

<sup>xv</sup> Desde luego se exceptúan las discriminaciones inversas que buscan justamente equilibrar las cargas sociales y proteger poblaciones vulnerables o minorías.

<sup>xvi</sup> “ Una de las funciones del gobierno local es asegurar la mediación entre la sociedad civil y el Estado”. Ante esta afirmación, se abre una pregunta y es qué sucede cuando este gobierno local es muy débil ya sea desde la definición de gobernabilidad o gobernancia?. JOLLY, Jean-Francois, Lo Público y lo local: gobernancia y políticas públicas, en : <http://www.iigov.org/documentos>.

<sup>xvii</sup> Constitución y democracia conforman un binomio que implica diversos conflictos. Esto se debe a que la democracia es, en principio una práctica inconstitucional, esto es así porque rechaza la idea límite que impone el constitucionalismo como doctrina. Tanto la democracia como el constitucionalismo han modificado sus presupuestos intentado su equilibrio, para integrar una fórmula estable que posibilite la convivencia dentro del Estado. Ver, FIORAVANTI, Maurizio, Constitución: de la antigüedad a nuestros días, Trotta, Madrid, 2001, pág. 142 y ss; también, MACCORMICK, Neil, Constitucionalismo y Democracia, en Anuario de Derechos Humanos, No. 5, 1988-1989, pág. 373.

<sup>xviii</sup> La profundización de los derechos garantiza la de democracia. Aun más, el Estado constitucional es la garantía institucional hacia el desarrollo de las sociedades con problemas en la distribución de los recursos como es el caso de Colombia. Ver, SEN, Amartya, Desarrollo y Libertad, Planeta, Barcelona, 2000, pág 183.

<sup>xix</sup> En este sentido, la constitución y el auge del lenguaje constitucional en los países latinoamericanos, especialmente durante la década de los 90's, se ubica como lenguaje hegemónico para reinterpretar la relación sociedad (civil) y Estado. En este sentido la Constitución une sin solución de continuidad democracia y Estado de derecho.

<sup>xx</sup> Sobre las distintas nociones de política pública, ROTH DEUBEL, André, Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación, Ediciones Aurora, Bogotá, 2003.

<sup>xxi</sup> SEN, Amartya, Desarrollo y Libertad, Op. Cit., pág 183.

<sup>xxii</sup> La discusión entre comunitarismo y otras visiones sobre los derechos exploran este punto con detenimiento. Ver, THIEBAUT, Carlos, Los Límites de la Comunidad, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992; RASMUNSEN, David (Ed), Universalism Vs. Communitarianism, The MIT Press, Cambridge, 1990.

<sup>xxiii</sup> El enfrentamiento que parece inevitable entre derechos individuales y derechos colectivos lo que muestra en el fondo es la pugna que surge entre diversos esquemas de análisis de la sociedad y el derecho. En todo caso, no se trata de buscar un ganador entre estas teorías, sino más bien, la de construir puentes comunicantes para la defensa de una idea o ideas éticas de la humanidad.

<sup>xxiv</sup> JOLLY, Jean-Francois, Op. Cit., pág. 4.

<sup>xxv</sup> Ver, KAPLUN, Mario, Los materiales de autoaprendizaje, UNESCO, Santiago de Chile, 1995.

<sup>xxvi</sup> Sobre la conexión entre el bienestar de los ciudadanos y democracia, ver, AÑON, María José, El test de la inclusión : Los derechos sociales, en Trabajo, derechos sociales y globalización, Talasa, Madrid, 2000.

<sup>xxvii</sup> Sobre la gobernabilidad no es nuestra intención realizar un estudio exhaustivo, pero si queremos precisar que usamos la expresión con la pretensión de abordarla con un contenido más ambicioso que lo haría la agenda neoliberal, que en muchos espacios la ha defendido como reconstrucción o fortalecimiento de las funciones clásicas del Estado (seguridad ciudadana y justicia). La gobernabilidad es la capacidad de administración del Estado pero con unas finalidades establecidas, definidas por marco teórico y normativo constitucional del Estado social de derecho que establece que el poder del Estado tiene como objeto la promoción y defensa de todos los derechos, ( no solo de algunos).

<sup>xxviii</sup> Ver, LEAL BUITRAGO, Francisco, Clientelismo: El sistema político y su expresión regional, Universidad Nacional de Colombia, IEPRI, Bogotá, 1990.

<sup>xxix</sup> JOLLY, Jean-Francois, Op. Cit., pág. 9, también, LAIR Erik, Conflicto armado & “gobernabilidad” en Colombia: Reflexiones en torno a las Zonas de Rehabilitación & Consolidación, Defensoría del Pueblo, Bogotá, 2004.

<sup>xxx</sup> Esta estructura se adoptó en la planeación estratégica 2002-2010 de la Defensoría del Pueblo en Colombia.

<sup>xxxi</sup> La denuncia es la herramienta de sanción moral y ética del organismo.

<sup>xxxii</sup> Texto de la Planeación Estratégica de la Defensoría del Pueblo Colombia.

<sup>xxxiii</sup> El concepto de ciudadanía social apunta a este aspecto. MARSHALL, T.H., BOTTOMORE, T., Ciudadanía y clase social, Alianza, Madrid, 1998, pág. 20 y ss. La idea es potenciar la participación de las comunidades, en el entendido que esta es posible que se presente en condiciones de participación democrática, las cuales no se pueden alcanzar sin el disfrute de derechos como salud o trabajo. No obstante, para alcanzar la plena ciudadanía se requiere de un proceso de construcción institucional en el que las comunidades deben participar intensamente.

<sup>xxxiv</sup> “El Alto Comisionado exhorta al Gobierno a identificar, conjuntamente con la Defensoría del Pueblo y el Sistema de las Naciones Unidas, comunidades en riesgo por el conflicto armado interno, y, en concertación con tales comunidades, desarrollar y poner en práctica, cuanto antes, acciones y programas de atención preventiva y de protección.”. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos humanos, Recomendaciones 2003 para Colombia, ONU, 2003.

<sup>xxxv</sup> La creación de espacios en donde se pongan en evidencia las diferentes violaciones a los derechos humanos, construyen la base para las políticas públicas, ya que hasta que una comunidad decide que hay un problema es posible empezar a elaborar su solución, antes es apenas una anécdota que no llega a los espacios públicos de discusión.

<sup>xxxvi</sup> Ver, MULLER, Pierre, Las Políticas Públicas, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002.