

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
DOCTORADO

TESIS

**El rol del Poder Judicial de la CABA como actor de política pública:
un análisis de la judicialización de las cuestiones sociales y el
derecho a la Ciudad**

Alumno: Pablo Alberto Blanco

Director de Tesis: Ricardo E. Schmukler

Codirector: Alejandro M. Estévez

**Miembros del Tribunal de Tesis: Nora Gorrochategui, Mario Helfenstein y
Roberto Quiroga Cangiano**

Fecha de defensa de la Tesis: 8 de noviembre de 2024



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

1. Dedicatoria

El presente trabajo se lo dedico al Profesor Dr. Ricardo Enrique Schumkler, un mentor, amigo y quien me acompañó como Director de Tesis con su sabiduría, desde el comienzo y hasta el último tramo de mi tesis. Recibí sus últimas indicaciones, sin saber que en apenas un mes partiría. Sus expresiones de afecto y felicidad por este trabajo me quedarán siempre grabadas. Fue con ese aliento que he llegado al final, sin saber si mi trabajo realmente honrará su memoria y confianza. En tal caso, agradezco que Ricardo haya creído en mí.

2. Agradecimientos

En primer lugar, doy gracias a Dios, Nuestro Señor, por el don de la vida y la fuerza, para seguir adelante; así como a Su Madre, Nuestra Señora, por ser un refugio seguro para todos aquellos que la buscan y confían en ella sus vidas.

Agradezco profundamente a mi esposa Verónica y a mis hijos María del Rosario y Juan Manuel, por su apoyo permanente en estos años de estudio y larga preparación de mi tesis.

Agradezco profundamente a mis abuelos, a mis padres y a mis hermanos por haberme ayudado a crecer y a ser la persona que soy.

Agradezco profundamente a mis maestras y maestros, a mis profesores y profesoras y a mis amigos que han sabido encontrar en mí los tesoros que mi incapacidad me impedían reconocer.

Agradezco muy especialmente al Lic. Eduardo Salas por su exhaustiva y crítica revisión de mi trabajo y al Profesor Dr. Alejandro Estévez, quien supo apoyarme y acompañarme con absoluta generosidad, asumiendo como Co-Director de mi tesis y apoyándome para que pudiera superar la pérdida del profesor Schmukler y transformarla en una motivación para poder concluir este trabajo.

Por último, agradezco profundamente la intercesión de la venerable Albertina Violi Zirondoli, quien allanó todos los obstáculos para llegar al final de este proceso.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

3. Resumen y palabras clave

El presente proyecto de investigación se enmarca dentro del campo de análisis de la Ciencia Política en diálogo con las Ciencias Sociales, en particular el Derecho y el campo de la Administración Pública.

Pretende ser un ejercicio de reflexión teórica y de diálogo interdisciplinario en torno a los modos que está asumiendo la intervención del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA o Ciudad) en la resolución de cuestiones socialmente problematizadas, partiendo del análisis del proceso de judicialización de dichas cuestiones y su impacto en las políticas públicas.

En los últimos tiempos merced a un marco constitucional renovado, el accionar de organizaciones de la sociedad civil ha logrado visibilizar a actores sociales postergados y condenados a una vida de subsistencia, a pésimas condiciones de vida y salubridad, a partir de articular un discurso social que transformó estas carencias en cuestiones socialmente problematizadas.

La creciente judicialización de esas cuestiones, impulsada por el activismo de la sociedad civil y de organizaciones que luchan por la reivindicación colectiva de derechos sociales, pero otras, por propia iniciativa del Poder Judicial en la creación de nuevos institutos de protección – ya sea por vía legislativa, jurisprudencia o impulso del proceso –, muestran un cambio en el protagonismo del Poder Judicial como actor de definición de políticas públicas y de cuestiones socialmente problematizadas.

El ingreso de estas cuestiones en la agenda del Estado¹, no ha sido a través de las vías legislativas o ejecutivas, sino a través de la vía judicial. Los pronunciamientos, resoluciones, fallos de la Justicia sobre cuestiones que se judicializan, se están constituyendo en una vía privilegiada, novedosa y cooperativa para la materialización y conquista de nuevos derechos, vinculada a un nuevo modo de administración de justicia más cercano a la ciudadanía que

¹ En esto seguimos a Oszlak y O'Donnell (1981:6) según los cuales el estudio de políticas estatales responde “a un proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas.”



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

favorece un camino eficaz para el gobierno sociopolítico y la construcción democrática de la vida social y es resultado de la capacidad de actuar de los actores sociales.

La investigación pone en juego la consideración social sobre el Poder Judicial, al que se acusa tanto de ser permeable a intereses sectoriales, como de ser un poder contramayoritario, no democrático, alejado de la sensibilidad pública y de las cuestiones que afectan la vida de los ciudadanos. Frente a estos juicios que esterilizan la discusión², se pretende dar cuenta del Poder Judicial y, en particular de la Defensa Pública, como aliado fundamental en el acceso de los sectores populares a lo que algunos autores llaman derecho a la ciudad³.

Palabras clave: Poder Judicial de la CABA, actor de política pública, judicialización de cuestiones sociales, sectores populares, derecho a la ciudad, activismo judicial.

² Volveremos sobre este punto al momento de describir los modos de configuración de los poderes del Estado.

³ Si bien se desarrolla a posteriori, podemos definirlo sintéticamente como el derecho al goce de las oportunidades sociales y económicas que están asociados a la localización de la vivienda. La noción de Derecho a la Ciudad fue formulada por el académico francés Henri Lefebvre (1901-1991).



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

4. *Índice general*

Introducción

Planteamiento del tema

Objetivo general de la investigación

Hipótesis

Enfoque epistemológico

Desarrollo metodológico

Marco teórico

Desarrollo

- a. *Introducción al tema*
- b. *Una breve reseña sobre la Autonomía porteña*
- c. *Los sectores populares y el derecho a la Ciudad*
- d. *Paradigmas de planificación en el contexto de creciente urbanización*
- e. *Las condiciones habitacionales en los barrios populares de la Ciudad*
- f. *La importancia de configurarse como tema de agenda pública*
- g. *La judicialización de cuestiones sociales*
- h. *La democratización del acceso a la justicia*
- i. *Presentación de los hechos que dieron lugar a la acción de amparo*
- j. *Desarrollo de los hechos*
- k. *Desarrollo de las argumentaciones*
- l. *Desarrollo de los fundamentos de la sentencia de Cámara*
- m. *Un análisis desde el modelo de partes interesadas*
- n. *Aportes a la comprensión desde la gobernanza moderna*
- o. *Más allá del fallo: el rol del Poder Judicial*
- p. *El ciclo sociopolítico de la judicialización de las cuestiones sociales*



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

- q. El rol del Ministerio Público de la Defensa*
- r. Ampliando las fronteras de intervención de la Defensa Pública y la mirada acerca de la judicialización de las cuestiones sociales*
- s. Hacia un escenario de mayor vulnerabilidad social*
- t. Una vuelta sobre el activismo judicial a la luz de este trabajo*

Proposiciones

Reflexiones finales

Referencias bibliográficas

Anexos (mapas, tablas, gráficos, documental y voces)



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

5. *Introducción*

El presente trabajo se divide en tres grandes partes o bloques.

La primera parte, comprende aquellos aspectos formales vinculados al desarrollo de una tesis doctoral y a los elementos que deben aportarse para dar sustento a los posteriores argumentos que serán presentados en la segunda parte.

De esta manera, se realiza una primera aproximación al planteo del problema de investigación que en el caso de este trabajo se centra en el rol del Poder Judicial de la CABA, el cual estaría dejando de ser exclusivamente quien controla la legalidad, para pasar a impulsar la formulación e implementación de políticas públicas que aseguran el acceso a bienes y servicios de los habitantes de la ciudad, en el marco de la noción de “derecho a la ciudad”.

Luego se plantea el objetivo general de la investigación que consiste en verificar si hay un nuevo modo de intervención del Poder Judicial en el proceso de judicialización y resolución de las cuestiones sociales vinculadas al acceso a bienes y servicios en la CABA y a la reivindicación colectiva de derechos sociales frente al Estado. De este objetivo general se desprenden una serie de objetivos específicos y la hipótesis del trabajo, según la cual la creciente judicialización de cuestiones sociales relacionadas con el acceso a bienes y servicios en la CABA y a la reivindicación colectiva de derechos sociales frente al Estado, se vincularía a un rol activo del Poder Judicial de la CABA en el reconocimiento de nuevos derechos, que se materializa en el impulso de procesos judiciales, recursos administrativos, pronunciamientos, resoluciones, y fallos sobre cuestiones sociales judicializadas.

Los objetivos, hipótesis y el conocimiento resultante, se construyen a partir de un enfoque epistemológico que se enmarca en el campo de análisis de la Ciencia Política en diálogo con otras disciplinas, en particular el Derecho y el campo de la Administración Pública. Hablar de “epistemología” supone dar cuenta de un proceso de construcción de conocimiento en el cual también hay ciertos recaudos a considerar para que sea efectivamente riguroso (Farmer 2010), en particular definiendo el objeto de estudio que es la Administración de justicia o judicial, y



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

la unidad de análisis: un fallo judicial y casos similares en los cuales fueron judicializadas cuestiones sociales vinculadas a la materia del Derecho a la Ciudad.

Este abordaje supone estrategias de análisis cualitativo y cuantitativo, tanto para el análisis del fallo como de otras causas judiciales; la adecuada selección de fuentes de información para la construcción de indicadores; y la selección de series temporales que permitan delimitar el análisis a un período específico de estudio (en este caso entre 2007-2023), todos elementos que servirán de apoyo para sostener la hipótesis del trabajo y las posteriores conclusiones.

La segunda parte se circunscribe al marco teórico que da cuenta del proceso de revisión de la literatura sobre el tema (estado del arte) y la identificación de los aspectos relevantes a tomar en cuenta para abordarlo. A partir de esta revisión (no solo de los conceptos sustantivos, sino también de la metodología utilizada en los documentos consultados), se realiza una selección de la literatura en función de los objetivos del trabajo. Por tanto, se aborda primeramente la estructuración de la sociedad, desde las primitivas formas de organización de la humanidad hasta los sistemas sociales, describiendo los modos en que esos sistemas –fundados en las actividades de actores situados que aplican reglas y recursos en diversidad de contextos de acción– son producidos y reproducidos. Luego se da cuenta del proceso de estructuración del Estado, analizado a partir de sus componentes, en tanto esas unidades de inferior nivel –de cuya combinación resulta la totalidad emergente– poseen determinadas propiedades que son relevantes al objeto de estudio. Gobierno y Administración (Wilson 1887) son componentes del Estado, formas, de entre formas posibles de exteriorización de su estructura.

En el sistema republicano establecido por la Constitución Nacional Argentina, el Estado se vale para su gobierno (artículo 1 C.N.) de tres poderes para institucionalizar su autoridad y diferenciar su control: el poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. El accionar de los tres poderes del Estado, debe ser armónico y coordinado, y a pesar de que cada uno tenga algunas atribuciones exclusivas, deben asistirse, complementarse y controlarse entre sí. Por su parte, el Poder Judicial y, como instancia final, la Corte Suprema y/o el Tribunal Superior de Justicia (en la CABA), ejercen una función jurisdiccional con el fin de resolver los conflictos que se plantean entre los ciudadanos o entre ellos y el Estado. La intervención de los actores



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

sociales que pugnan por el reconocimiento y efectivización de sus derechos sociales por parte del Estado, desarrollan sus reclamos a partir de una nueva gramática que recoge la doctrina de los Derechos Humanos que ha sido incorporada al derecho interno argentino, especialmente a partir de la reforma Constitucional de 1994. Como se verá más adelante, de la doctrina de los Derechos Humanos se desprende el reconocimiento del Derecho a la Ciudad como parte integrante de esa doctrina. Precisamente y, en lo relativo a la dimensión jurídica, en las democracias constitucionales se garantiza la posibilidad de recurrir a los tribunales para asegurar el efectivo acceso a los derechos, o para detener cualquier procedimiento que los violente, ya sea por acción o por omisión, lo que se conoce como acceso a la justicia.

Este segundo bloque teórico sirve como puente a la tercera parte del trabajo, en el cual se entra de lleno en el análisis del fallo judicial y de los casos sobre materias relacionadas al Derecho a la Ciudad que resultaron judicializados. Para ello es preciso contextualizar primero que –si hablamos del Poder Judicial de la CABA– es porque la Ciudad de Buenos Aires nació a la autonomía a partir de 1994 y ha debido dotarse de una Constitución y constituir sus poderes de gobierno. Un marco constitucional que incorporaba nuevos estatutos e instituciones de derecho y un Poder Judicial construido *ex novo* dieron un basamento favorable para una cultura judicial receptiva de la nueva gramática que recoge la doctrina progresiva de los Derechos Humanos, como el Derecho a la Ciudad. El marco de creciente urbanización pone en tensión este derecho frente a los paradigmas de planificación del espacio urbano. En este contexto surge en 2007 un reclamo de los vecinos del Barrio San Martín de la Villa 31 que termina judicializándose y cuya sentencia marca un hito, a partir del cual se darán otros procesos similares en otros barrios de la Ciudad. El análisis de los hechos que originan el proceso de judicialización y de los fundamentos del fallo resulta fundamental para dimensionar cualitativamente su importancia, en tanto recoge mucho de lo expuesto en el marco teórico. Por otra parte, se lo analiza también desde el modelo de partes interesadas Mitchell, Agle y Wood (1997) como base para una posterior mirada desde la gobernanza y para enriquecer el análisis desde una perspectiva sociopolítica.

Finalmente, se incluyen otros casos judicializados que por su relevancia sirven –no sólo para dar cuenta del cambio de rol del Poder Judicial y, en particular de la relevancia de la



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

intervención del Ministerio Público de la Defensa que se analiza profusamente—, sino para también reconstruir el ciclo sociopolítico de la judicialización de las cuestiones sociales y los interrogantes para la afirmación del Derecho a la Ciudad de cara al futuro y frente a la actual situación de creciente deterioro social.

A partir de esto se formulan una serie de proposiciones que servirán de puente a las reflexiones finales sobre el trabajo de investigación realizado.

6. Planteamiento del tema

El rol del Poder Judicial estaría dejando de ser exclusivamente el de control de legalidad, para pasar a impulsar la formulación e implementación de políticas públicas desde el Poder Ejecutivo o Legislativo, que aseguran el acceso a bienes y servicios de los habitantes de la ciudad, lo que algunos autores llaman “derecho a la ciudad”. El eje problemático del “derecho a la ciudad” pretende servir de anclaje para el análisis de la toma de posición que asume el Poder Judicial de la CABA, frente a la reivindicación colectiva de derechos sociales vinculados al acceso de bienes y servicios que configuran una cuestión social.

La toma de posición supone un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado que configura una política pública, los términos en que lo definen Oszlak y O’Donnell (1981)⁴. Se entiende por cuestión social a toda problemática o conflicto que concita la atención, interés o movilización de ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados que consideran que puede y debe hacerse “algo” a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes, reclamando la intervención del Estado para su resolución.

La fase de agenda es el escenario privilegiado de cooperación entre el Estado y la sociedad civil, para producir un ingreso negociado en la agenda pública y habilitar el proceso de la

⁴ “Si bien es controvertido el sentido y extensión que cabe otorgar al término “política estatal” (o “pública”), en nuestra definición la concebimos como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil.” Oszlak y O’Donnell (1981:14)



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

política pública. La judicialización indica el ingreso de esas cuestiones en la fase de agenda del Estado a través de la vía judicial (Oszlak 1981:12).

¿Cuál es el rol que asume el Poder Judicial de la CABA en ese proceso de judicialización de las cuestiones sociales, vinculadas al acceso a bienes y servicios en la CABA y a la reivindicación colectiva de derechos sociales frente al Estado?

7. *Objetivo general de la investigación*

Verificar si hay un nuevo modo de intervención del Poder Judicial en el proceso de judicialización y resolución de las cuestiones sociales vinculadas al acceso a bienes y servicios en la CABA y a la reivindicación colectiva de derechos sociales frente al Estado.

Los objetivos específicos son:

1. Problematizar la cuestión de los sectores populares y el derecho a la Ciudad en el contexto de la CABA.
2. Tipificar los contenidos y alcances del derecho a la ciudad para los sectores populares en la CABA.
3. Examinar cuál ha sido el rol del Poder Judicial de la CABA en el proceso de judicialización de las cuestiones sociales y su configuración en la agenda pública.
4. Presentar un caso que responde a la tipificación del derecho a la ciudad y analizar el proceso de judicialización que derivó en un fallo judicial.
5. Analizar ese fallo judicial y la doctrina que expone respecto a la toma de posición por parte del Poder Judicial frente a las cuestiones vinculadas al derecho a la ciudad, a partir del modelo de partes interesadas.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

6. Aportar otros casos en los que en el rol del Poder Judicial haya actuado en línea similar a la doctrina expresada en el fallo judicial analizado, analizando en particular el rol de la Defensa Pública⁵.
7. Analizar el juego de actores y acciones que derivaron en la judicialización de dichas cuestiones sociales y sus consecuencias para el campo sociopolítico.
8. Caracterizar las modalidades de intervención de la Defensa Pública en los procesos de judicialización, identificando las diferentes etapas del ciclo.
9. Dimensionar el rol del Poder Judicial de la CABA como actor de política pública a partir del análisis de fuentes estadísticas y otras intervenciones de los actores judiciales.

8. *Hipótesis*

La creciente judicialización de cuestiones sociales relacionadas con el acceso a bienes y servicios en la CABA y a la reivindicación colectiva de derechos sociales frente al Estado, se vincula a un rol activo del Poder Judicial de la CABA en el reconocimiento de nuevos derechos, que se materializa, en el impulso de procesos judiciales, recursos administrativos pronunciamientos, resoluciones, y fallos sobre cuestiones sociales judicializadas, que se materializan en políticas públicas.

A este rol se suma un nuevo discurso jurídico (Abramovich 2009) que interpreta y traduce las demandas sociales, convirtiéndolas en cuestiones socialmente problematizadas - y con posibilidad de ser incluidas en la agenda de cuestiones del Estado -. Este nuevo discurso jurídico disputa la hegemonía a otro discurso jurídico normalmente inaccesible para el común de los ciudadanos, distante de su realidad social, refractario de los derechos colectivos, y que vetó tradicionalmente el acceso a los sectores populares⁶ a la agenda de cuestiones del Estado por la vía judicial.

⁵ Rama del ministerio público que asume el patrocinio letrado de las personas cuyos derechos encuentran algún tipo de afectación. En la CABA ejerce esta función el Ministerio Público de la Defensa.

⁶ La referencia a sectores populares no admite una definición circunscripta exclusivamente a una ubicación en la estructura económica. Su definición involucra multiplicidad de sujetos dentro de un espacio amplio, ambiguo



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

9. Enfoque epistemológico

Como se señaló al comienzo, el presente trabajo de investigación se enmarca dentro del campo de análisis de la Ciencia Política en diálogo con las Ciencias Sociales, en particular el Derecho y el campo de la Administración Pública. Esta perspectiva dialógica e interdisciplinaria es favorable a un abordaje de este trabajo desde la perspectiva del pluralismo epistémico de David Farmer (2010), que se presenta como una herramienta heurística competente para la comprensión de la Administración Pública. En ese sentido resulta pertinente distinguir dos cuestiones: por qué pluralismo y por qué epistémico.

Hablar de “epistemología” supone dar cuenta de un proceso de construcción de conocimiento. En este sentido, se puede afirmar que la Administración Pública se presenta como un objeto de estudio susceptible de ser abordado, conocido y problematizado, y a partir del cual generar un tipo particular de conocimiento.

Hablar de “pluralismo” supone referir a una estrategia para ese abordaje, en el cual se propone la confluencia de miradas disciplinares que aportan a la construcción de ese conocimiento y su problematización.

La necesidad de combinar estas dos perspectivas nace por un lado de asumir la insuficiencia de una sola mirada y por otro, de la necesidad de construir un conocimiento confiable, puesto que el objeto de estudio “Administración Pública” es por sí mismo un objeto de estudio complejo. Hay dos confusiones muy frecuentes relativas a este punto que (Farmer 2010) señala muy acertadamente. La primera es confundir pluralismo epistémico con relativismo epistémico, la segunda es confundir pluralismo epistémico con pluralismo ontológico.

Con relación a la primera, puede afirmarse que una estrategia de abordaje transdisciplinaria no supone que todo conocimiento generado es válido por el sólo uso de esta estrategia. Sería una excesiva fe en la herramienta, de lo cual ningún tipo de enfoque puede dar completa

y heterogéneo, en el que confluyen aspectos culturales, modos de vida, formas organización familiar, tipos de educación, acceso al trabajo y la alimentación, pero también creencias y preferencias en los consumos culturales, todo ello configurando un entramado común que se constituye en una marca identitaria.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

garantía. La producción de conocimiento debería ser algo más asimilable a un sano juego especulativo que a un acto de afirmación y/o fe.

Es claro, que no todas las teorías tienen el mismo valor explicativo, operacional o predictivo, ni merecen el mismo respeto y consideración, pues a todas corresponden grados y niveles de aceptación diversos, pero sí algunas ofrecen respuestas más razonables y sugerentes que otras. Con relación a la segunda cuestión (la del pluralismo epistémico versus el pluralismo ontológico), Farmer (2010, p.7) afirma que suele confundirse pluralismo con relativismo, y para ilustrarlo utiliza un ejemplo muy fácil de entender: *“The fact that there are (if there were) two roads to New York doesn’t imply that there are to New Yorks”*.⁷

- ***Recaudos a tomar en consideración***

Hay ciertas tensiones que también deben asumirse como parte del proceso de construcción de conocimiento desde esta herramienta. Primero que la “lógica de descubrimiento” no puede devenir en “lógica de la justificación”, esto es, tomar la perspectiva que resulte más conveniente en orden a ratificar los “*a priori*”. Estos “*a priori*” son formas y categorías de percepción, pensamiento, entendimiento, memoria y clasificación, que se configuran como estructuras mentales, que son previas al proceso de aproximación a la realidad. Bajo una “lógica de la justificación” se busca ratificar un acuerdo perfecto entre esas formas mentales instituidas y la realidad misma de las cosas designadas por los términos, para así arribar a una explicación satisfactoria, es decir, a una especie de consenso sobre este conjunto de evidencias compartidas que son constitutivas del sentido común (cfr. Bourdieu, 1997:94.117).

Segundo, que todo conocimiento inicialmente provisorio no está eximido de ser riguroso y científico, por tanto, no debe confundirse con un mero conocimiento especulativo de “sentido común”. Esto se vincula con dos cuestiones de orden metodológico que tienen que ver con la necesidad de realizar una selección dentro de la amplitud y complejidad del objeto de estudio, delimitando adecuadamente la unidad de análisis.

⁷ Traducido: “El hecho de que haya dos caminos a Nueva York (si los hubiera) no implica que haya dos Nueva York”.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Con relación a esto último, es preciso dar cuenta de que el mundo lo abordamos desde las preferencias y valores, y a su vez el mundo es lo que somos capaces de nombrar, tal como Wittgenstein afirmaba sugerentemente en su *Tractatus Logico-Philosophicus* “los límites de mi lenguaje significan los límites de mi mundo”⁸ (1922/1961:5- 6). La misma selección es un proceso subjetivo ordenado a esas inclinaciones. Esto exige una revisión de los supuestos y formas mentales que configuran nuestra manera de aproximarnos a la realidad, no para abandonar o abdicar de las propias “convicciones”, sino para ser conscientes de ellas.

Este olvido subyace al fenómeno de la “reificación” del mundo, tanto como problema técnico y como dilema moral, en tanto que el mundo no tiene una existencia natural e independiente (objetiva) de nuestra propia experiencia. Michael Harmon (1995) llama a esta transferencia “falacia de la materialidad desubicada”, pues objetiva aquello que es subjetivo y trata a los resultados de la actividad humana como si fueran hechos de la naturaleza, los naturaliza⁹.

Debe tomarse más conciencia de lo inconsciente, partiendo de que se es parte del mundo que se quiere comprender.

- ***Sobre la Administración Pública como objeto de estudio***

En este entendimiento, teorizar sobre la Administración Pública supone hacer una serie de digresiones.

Se trata en primer lugar de un concepto “polisémico”. Esta polisemia refiere, por un lado, a una dimensión horizontal de análisis. Tiene que ver con las características que contiene o reúne aquello que denominamos como “campo de la Administración Pública”.

Por otro refiere a una dimensión vertical de análisis multinivel, que se relaciona con las jurisdicciones que abarca la Administración, esto es Nacional, Subnacional y Municipal, en síntesis, qué universo comprenden, en el caso de este trabajo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁸ “Die grenzen meiner sprache sind die grenzen meiner welt”

⁹ Retomaremos este tema en el momento de abordar la configuración del Estado como forma de formas.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

En este sentido, definir como unidad de análisis a la “Administración Pública” supone de inicio, dar cuenta del campo de estudio, esto es: delimitar un territorio, identificar las prácticas y conocer el lenguaje propio de la administración, mucho más si se trata del Poder Judicial que tiene su propia gramática.

Convendría recordar aquí la expresión de Alfred Korzybski (1958) acerca de que el “mapa no es el territorio”. La relación mapa-territorio describe la relación entre un objeto y la representación de dicho objeto, similar a la relación entre un territorio geográfico y un mapa del mismo.

El conocimiento sobre la Administración Pública, al delimitar un territorio, lo hace en términos de construir un mapa, una referencia, pues siempre una teoría es una simplificación de la realidad, y como tal dejará de tomar en cuenta elementos producto de la selección.

Sobre esto pueden confluir distintas miradas y enfoques, de la Administración, la Economía, la Política, el Derecho, el Psicoanálisis, la Sociología, la Ética, etc.

- ***Sobre la problematización del objeto de estudio***

Dada las referencias anteriores debe asumirse que la Administración Pública y, en el caso de este trabajo, el tipo particular de la Administración de justicia o judicial, es un campo disciplinario complejo en el que pueden confluir y convivir distintos enfoques y corrientes teóricas. El concepto de Administración Pública se emplea tanto para designar el campo de investigación intelectual, disciplina o estudio sobre las formas de organización y administración del Estado, como también para designar el propio proceso de la administración de los asuntos públicos. En el contexto de este trabajo se entiende por Administración Pública al “conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado” (Fernández Ruiz 2016, 94).

Existen marcos de referencia para la comprensión de la Administración Pública que provienen del campo de las ideas, de las teorías. Podemos dar cuenta de los grandes paradigmas surgidos



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

de los primeros estudios que planteaban la distinción entre política y administración (Wilson 1887), el planteo de la administración científica (Taylor 1911), los estudios sociológicos sobre la administración burocrática de Weber (1922), la obra *Administrative Behaviour* de Herbert A. Simón, aparecida en 1947. Otra gran corriente modernizante del siglo XX en materia de administración pública es la teoría de sistemas y sus diferentes vertientes (Morgan 1989) y, a fines de la década de los '80 y principios de los '90, en un intento superador de los clásicos, surgen la teoría gerencial de la administración pública y los enfoques neo weberianos, reuniendo a un conjunto de autores europeos y estadounidenses bajo el nombre de *New Public Management* (Krieger 2016, 22). Estas corrientes o paradigmas por su preeminencia se volvieron hegemónicos e incuestionables, se podría decir también... “verdaderos”, pero en el sentido del mito, algo particularmente relevante en el actual escenario de posverdad¹⁰. El recurso de la posverdad es entendido como la preeminencia de las opiniones y relatos sobre los hechos. Según Ricardo Schmukler (2023) existen una serie de mitos justificadores acerca de las restricciones que impone el campo burocrático, especialmente la de poseer un carácter meramente instrumental y operar con neutralidad valorativa. Según el autor, “esta disposición, sedimentada en la mentalidad tradicional en la Administración Pública, constituye un «mal mito» de la gestión pública, que se traduce en impotencia ante aquellos factores e impide confrontarlos de manera efectiva” (2023:13).

Estos “mitos” conviven con la “razón” que pretendía comprenderlo y explicarlo todo, que fue la idea dinámica de la Modernidad. La misma ilusión constitutiva del proyecto ilustrado, consistente en creer que la “razón” podía comprenderlo y explicarlo todo, no pudo emancipar a la razón de sus propios mitos. Se aniquiló a sí misma volviéndose escéptica al experimentar aquello que la niega, aquello sobre lo que se apoya su propia existencia. Unamuno (1912) lo describe con crudeza y lucidez “la disolución racional termina en disolver la razón misma, en el más absoluto escepticismo.”

¹⁰ Neologismo para referir a la distorsión deliberada de una realidad, con el fin de crear y modelar la opinión e influir en las actitudes sociales, en la que los hechos/datos tienen menos influencia y relevancia que las apelaciones a las emociones y a las creencias personales.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Los criterios orientadores del estudio de la Administración pública han cambiado mucho. La rígida e incluso dogmática separación entre política y administración y la racionalidad administrativa es desplazada por teorías posmodernas¹¹ del campo de la Administración Pública que afirman la necesidad de la “imaginación” - en el nivel que la modernidad invocaba a la racionalidad - como una nueva idea dinámica para salir de esa encrucijada, “de la noche doliente”, al decir de Marechal (1936), para “salir del laberinto por arriba”¹². La expresión de Marechal “salir del laberinto por arriba” sugiere que no podemos resolver un problema desde el mismo nivel de conciencia desde el cual lo creamos. Schmukler (2023) se pregunta acerca de las razones por las cuales sería útil y necesario invitar a la contemplación y a la reflexión imaginativa en el abordaje metódico de problemas de la gestión pública. Al decir de Schmukler, los programas y las valoraciones propiciados por el análisis sistemático y metódico de tales problemas, tanto como su obligación de resolverlos, demandan creatividad. Esto resulta evidente cuando se observa el sostenimiento de prácticas y políticas que no han resuelto los problemas públicos más acuciantes, que parecen enfocadas en la conservación de atributos, “y en la prohibición de pensar por sí, derivada de la teoría clásica de la administración, que fuera denunciada por Weber como atributo de la burocracia” (cfr. 2023:21). La Administración Pública es un campo demasiado importante, en tanto refiere a la administración de lo que es público (Waldo 1982), tienen que ver con el dominio público, o “cosa pública” (res publica).

Se asiste actualmente a un escenario de fragmentación disciplinar creciente de la mano de “micro teorías”, y por otro a la emergencia de nuevas disciplinas de “baja intensidad”¹³ que se disputan la intervención en el campo de la Administración Pública. Este escenario de fragmentación teórica se presenta como un sustrato de potencial debilidad epistemológica, si el atractivo del aporte de las diversas miradas se restringe o se centra sólo en alcanzar una

¹¹ Para profundizar sobre las corrientes de la Administración Pública se sugiere el artículo de Krieger, M. (2016). Las miradas de la administración pública de la modernidad y la posmodernidad. En *Revista Ciencias Administrativas*, n° 7, Universidad Nacional de La Plata.

¹² “¿Cómo salir de la noche doliente? En su noche toda mañana estriba: de todo laberinto se sale por arriba”, en Marechal, L. (1936). *Laberinto de Amor*, Adán Buenosayres, Editorial Sur, Buenos Aires.

¹³ Tomo la expresión de Guillermo O’ Donnell que refería a la debilidad de las culturas cívicas en las democracias latinoamericanas, para dar cuenta de la debilidad científica y/o metodológica de nuevas pseudodisciplinas de la Administración.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

fortaleza metodológica. En este sentido, David Farmer ha sido uno de los más lúcidos e importantes contribuyentes durante los últimos treinta años. En beneficio del campo público, él propone adoptar la imaginación reflexiva como método (1995), y en tríada epistémica y metódica, que el pensar fuera como jugar, que el desempeñarse en el servicio público fuera un arte y que no cesáramos de procurar justicia (2005).

Una perspectiva que se ancla en la noción del pluralismo epistémico permitiría alcanzar la necesaria fortaleza epistemológica y metodológica, sin resignar poder explicativo. Una perspectiva integradora del pensar y el actuar, nos invita a valorar la “cosa pública”, a partir de la multiplicidad de voces individuales y colectivas, que la realizan como conversación y le otorgan sentido. Desde la insuficiencia de una única mirada, nos invita a pensar que es posible la Unidad en la diversidad. Es el desafío que se plantea esta investigación.

10. Desarrollo metodológico

La investigación se plantea como un estudio de caso sobre la Administración Pública, en el universo del Poder Judicial de la CABA, donde la unidad de análisis es un fallo judicial o lo que comúnmente se denomina sentencia. En forma complementaria, se analizarán otros casos en donde el Poder Judicial y, en particular, el Ministerio Público de la Defensa haya tomado intervención para dar cuenta de la existencia de un modo específico de abordaje de las cuestiones sociales que supone la interacción con otros actores y por tanto, dar cuenta de un ciclo sociopolítico presente en los procesos de judicialización de las cuestiones sociales.

Se analizará particularmente el rol del Poder Judicial de la CABA como actor de política pública, a partir de la judicialización de una cuestión social relacionada con el acceso a bienes y/o servicios, que haya derivado en un fallo judicial.

En cuanto al fallo elegido, pretende reunir como atributo fundamental el de haber sentado jurisprudencia. La jurisprudencia es un concepto clave del campo jurídico y los dispositivos judiciales, en tanto que refiere a la interpretación del derecho, las normas y las leyes para cada caso concreto; en tal sentido, permite dar cuenta de las tradiciones interpretativas a las que apelan los órganos judiciales para resolver una cuestión judicializada. Esa tradición no se



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

sustenta necesariamente sobre aspectos cuantitativos (suma de cantidades de fallos que hayan seguido una determinada línea interpretativa) sino sobre la fuerza y razonabilidad “a derecho” de la argumentación, que provoca la inmediata adhesión a esa doctrina de todo el sistema:

“La Jurisprudencia alude a las decisiones emanadas de los Tribunales que sientan doctrina al decidir la cuestión a ellos sometida. [...] se refiere a los fallos de los Tribunales judiciales que sirven de precedentes a futuros pronunciamientos propios o de la instancia inferior. Ciertamente es que para que haya jurisprudencia no es necesario que existan varios fallos concordantes sobre un mismo punto, en ocasiones un solo fallo sienta jurisprudencia (v.g. Leading case)” en R., A. E. c/ z., g. a. s/ homologación (f) s/ casación. (Expte. nro. 26554/13- stj-), sentencia. Superior Tribunal de Justicia, 21/5/2014.

Uno de los aspectos clave para un abordaje cualitativo sería analizar esa sentencia desde el nivel del discurso. Conocer cómo se usan las palabras, los significados de los términos específicos y la “gramática” del mundo jurídico que permite apreciar las visiones de los distintos actores del proceso judicial sobre sí mismos, sobre el conflicto que deriva en la judicialización; otro será analizar el juego de actores y acciones que derivan en la judicialización de la cuestión social, las tomas de posición que surgen del expediente, y el mundo social en el cual están inmersos.

Con relación al abordaje cuantitativo la finalidad será corroborar la hipótesis de una creciente judicialización de las cuestiones sociales y dar cuenta del rol sistémico del Poder Judicial frente a la judicialización de esas cuestiones. Se pretende tener una vista del conjunto de causas tramitadas en el Poder Judicial de la CABA, conocer la cantidad de causas, su resolución y el desempeño global del sistema; y construir el “camino crítico” de las causas en su recorrido por las diferentes instancias judiciales que permita comprender cuál es el comportamiento del conjunto de las causas. Las sentencias o fallos pueden darse en primera instancia, o bien pueden ser apelados por los actores del proceso judicial y resolverse en una segunda instancia.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

a. Abordaje cualitativo

Los elementos que emergen de la sentencia podrían ser abordados desde el esquema teórico planteado por Mitchell, Agle y Wood (1997) de parte interesada o *stakeholder*, para ubicar en un rol a los actores sociales, judiciales y políticos del proceso, a partir de la combinación de atributos de poder, legitimidad y urgencia. Por “poder” dichos autores entienden la capacidad de influenciar sobre el accionar de otro actor; por “legitimidad” se entiende la percepción de que cierto comportamiento del actor es deseado dentro de un determinado contexto social y valorativo; por último, la “urgencia” puede entenderse como la sensibilidad a la demanda del ciudadano a través del paso del tiempo y en razón de su criticidad.

Esto mismo puede representarse, describirse y aplicarse según lo descrito en la siguiente gráfico N° 1 y tabla N° 1:

Figura 1

Combinación de partes interesadas según los atributos de poder, legitimidad y urgencia.



Fuente: Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts, por Mitchell, Agle y Wood (1997), *Academy of Management Review*. Vol. N°4, p. 872. Traducida por el autor.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Tabla 1

Descripción de partes interesadas según la combinación atributos de poder, legitimidad y urgencia.

Definitivos	Expectantes	Latentes
Son prioritarios para la organización y exigen la satisfacción de sus demandas a la brevedad (poder, legitimidad y urgencia).	Dominantes: los intereses, expectativas y demandas de estas personas o grupos son importantes para la organización (poder y legitimidad).	Inactivos: su interés más inmediato es adquirir un segundo atributo (poder).
	Peligrosos: la demanda manifestada por carácter de legitimidad puede ser impuesta mediante el uso del poder o la fuerza, incluso bajo formas coercitivas (poder y urgencia).	Discrecionales: su relación con la organización se mueve en un ámbito filantrópico dado que no cuentan con poder ni demandas urgentes que satisfacer. (legitimidad).
	Dependientes: al carecer de poder se hacen dependientes de otras partes interesadas (<i>stakeholders</i> internos o externos) para lograr que sus demandas sean atendidas (legitimidad y urgencia).	Demandantes: poseen una demanda planteada pero no disponen de fuerza suficiente ni reconocimiento social a su demanda (urgencia).

Fuente: elaboración propia a partir de Mitchell, Agle y Wood (1997) .

De combinar dichos atributos se elaborará una matriz de análisis cualitativo, que permita describir y ubicar a las partes interesadas asignándoles un tipo de rol.

Por su parte, con relación a los otros casos que se analizarán - vinculados a los procesos de integración sociourbana – analizaremos para los siguientes barrios la modalidad de intervención del Poder Judicial, a saber: Villa 21-24, Causa Mendoza, Barrio Rodrigo Bueno, Barrio Ramón Carrillo, Villa 20, Causa Elefante Blanco – Barrio 15 y Barrio Playón Chacarita. Aquí será relevante poder reconstruir el ciclo sociopolítico de la judicialización de las cuestiones sociales.

b. Abordaje cuantitativo

Una forma de medir la judicialización de las cuestiones sociales asociada al acceso a bienes y/o servicios, será comparar la evolución y tipo de medidas judiciales que reconocen la afectación de un derecho y dan lugar al inicio de un proceso judicial, por ejemplo, una acción de amparo.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Sobre la base de información recogida del sistema estadístico del Poder Judicial podrían extraerse la cantidad de recursos presentados por materia (vivienda, salud, educación, etc.), sean admitidos o desestimados, como aquellos que se resolvieron administrativamente (sin necesidad de continuar el proceso judicial) o bien continuando el proceso judicial y finalizando en el dictado de una sentencia.

El abordaje cuantitativo se propone la profundización de las siguientes líneas:

- Dimensionar el volumen total de causas del Poder Judicial de la CABA vinculadas a la materia de estudio para el período 2007-2023.
- Identificar el derrotero de las causas promovidas desde la actuación de la Defensoría, y el tipo de resolución de dichos expedientes para dicho período.
- Establecer algún tipo de correlación entre los indicadores de pobreza, déficit habitacional, niveles de inversión pública en las materias enunciadas, y el rol subsidiario del Poder Judicial en sus intervenciones en términos de política pública y en la afirmación de derechos colectivos.
- Determinar las modalidades de intervención de los actores no estatales en los procesos de resolución de las cuestiones judicializadas, a partir del impulso del proceso judicial.

✓ *Fuentes de información*

Haciendo una primera exploración de los sistemas informáticos y de la posibilidad de acceso a cada uno de ellos se puede describir el siguiente panorama:

- Sistema de información EJE: es el sistema de información del Poder Judicial de la CABA que se gestiona desde el Consejo de la Magistratura de la CABA, cuya sigla remite a Expediente Judicial Electrónico (EJE). En este sistema se puede acceder a la consulta pública de causas o expedientes de manera individual realizando la consulta por CUIJ (Clave única), Número de causa, Carátula y/o Año. La información que allí está disponible no permite medir el desempeño global del sistema sino de cada expediente individualizado.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

- Sistema de información SIJ: es el sistema de información del Poder Judicial de la CABA que se gestiona desde el Consejo de la Magistratura de la CABA, cuya sigla remite al Sistema de Información Judicial (SIJ). Ese sistema posee información sobre el desempeño global de la Justicia, pero la información que allí está disponible es en principio no accesible al público.

- Sistema *Tableau*: es el sistema de vista de información del Poder Judicial que contiene acceso a información pública que puede trabajarse con fines estadísticos producida por el Consejo de la Magistratura de la CABA. Allí se encuentra publicada información desde el año 2015.

- Portal del Consejo de la Magistratura de la CABA: en la sección de estadísticas se encuentran publicados los anuarios estadísticos del Poder Judicial desde el año 2005. Estos anuarios contienen información cerrada que no puede trabajarse, sino que debe leerse tal como está presentada. Además, no hay necesariamente una concordancia entre las estructuras temáticas y modos de presentación de los diferentes informes año a año.

Estas tres fuentes o sistemas si bien ayudan a tener una vista del conjunto de causas tramitadas en el Poder Judicial de la CABA, no permiten construir un “camino crítico” de las causas en su recorrido por las diferentes instancias judiciales. Conocer la cantidad de causas que tramitan y su resolución brinda información general acerca del desempeño de la justicia, pero no permite comprender cuál es el comportamiento del conjunto de las causas.

Por ello, el Ministerio Público que por el carácter del sistema judicial en la CABA es quien debe impulsar el proceso, pasa a ser el actor fundamental al cual dirigir nuestra mirada. Particularmente, es el Ministerio Público de la Defensa (MPD) el que debe “promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad, velar por la normal prestación del servicio de justicia y procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social”, según lo establece la ley orgánica del Ministerio Público (Ley N° 1903, art. 1).

El sistema judicial de la CABA está organizado en dos fueros: Penal, Penal Juvenil, Contravencional y de Faltas (PCyF), y el fuero Contencioso, Administrativo, Tributario y de



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Relaciones de Consumo (CAyT). Las causas que tienen que ver con la afirmación de Derechos, particularmente las vinculadas con la vivienda, salud y educación tramitan fundamentalmente en el fuero contencioso (CAyT).

De allí que entonces resulta relevante acudir al sistema informático de dicho Ministerio y fuero, para buscar la información que permita comprender la otra cara del proceso judicial o el derrotero de las causas.

- Sistema CADE IURIX: es el sistema de información que gestiona el Ministerio Público de la Defensa de la CABA y en el cual se encuentra la información completa sobre el trámite de las causas que tramitan administrativamente y/o judicialmente y su desempeño favorable o desfavorable. A este sistema se pudo tener acceso completo.

Como puede observarse, la opción por uno u otro sistema de información se funda en tres criterios:

- En primer lugar, en la posibilidad o no de acceso a la información.

- En segundo lugar, en el carácter público o no de esa información.

- En tercer lugar, en la representatividad de la información en pos de evaluar la magnitud de las causas vinculadas a derechos sociales, el desempeño global del Poder Judicial de la CABA, y por último el derrotero de las causas que pueda brindar indicios acerca del comportamiento de los actores judiciales en la resolución de las controversias en las materias antes señaladas.

Al margen de estos sistemas de información, las fuentes no se limitan exclusivamente a los actores del sistema judicial, sino que también pueden abarcar a los sistemas de presupuesto del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA) como también a sus áreas estadísticas, y fuentes de información de organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre otras fuentes que se reseñan oportunamente en el texto y/o la bibliografía.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

✓ *Indicadores*

Estos serán los indicadores a ser considerados sobre la base de la información recogida de los sistemas de gestión del Poder Judicial y del Ministerio Público de la Defensa del CABA, a saber:

- a. Cantidad de demandas según tipo de proceso Fuero CAyT.
- b. Cantidad de acciones de articulación y coordinación (MPD).
- c. Cantidad de consultas tramitadas ante la Oficina de Orientación al Habitante (MPD)
 - a. Por objeto (derecho a la vivienda, derecho a la ciudad, etc.)
- d. Cantidad de expedientes según estado, dependencia, instancia y materia
 - a. estado (en trámite / judicializado)
 - b. dependencia (oficina de orientación al habitante, defensoría CAYT)
 - c. materia (derecho a la vivienda, derecho a la ciudad, etc.)

✓ *Consideración general sobre las series temporales*

Elegir una serie temporal resulta algo complicado dado que se superponen algunas dificultades para la toma de esa decisión metodológica.

Como se dijo, la información estadística con la serie más antigua es la que está disponible en los anuarios estadísticos publicados por el Consejo de la Magistratura, pero esa información, además de ser cerrada en su formato, no es congruente en los criterios de abordaje temático año a año.

En cuanto a la información abierta que puede ser trabajada estadísticamente y que se encuentra disponible en el sistema Tableau, la disponibilidad de la misma es sólo a partir del año 2015.

En cuanto a la información disponible en el sistema CADE IURIX, las series de información disponibles empiezan a ubicarse a partir del año 2007, y toman mayor volumen a partir del año 2014, dado que fue cuando se fue expandiendo la posibilidad de carga de información para las Defensorías del fuero CAyT. Más allá de esta selección temporal, por decisiones



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

metodológicas posteriores se han construido alguna información considerando otras series en función de la disponibilidad de información, que luego pudo obtenerse.

✓ *Variables políticas vinculadas a la selección de las series temporales*

Elegir una serie temporal supone, además, tener en cuenta otros factores políticos que también deben entrar en consideración:

- Signo político del GCBA: desde la elección del Ing. Mauricio Macri en 2007 el signo político de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad se ha mantenido invariable, más allá de la alternancia entre Mauricio Macri y su sucesor el Lic. Horacio Rodríguez Larreta a partir de diciembre de 2015, en que el primero fue elegido presidente de la República. En ambos casos fueron reelegidos para dos mandatos consecutivos: Macri (2007-2011 y 2011-2015) y Larreta (2015-2019) y (2019-2023).

- Signo político del Ministerio Público de la Defensa: en el caso de esta rama del Ministerio Público, tampoco hubo cambios significativos en la orientación política entre la gestión del Defensor General Dr. Mario Kestelboim (2007-2014), su sucesor el Dr. Horacio G. A. Corti (2014-2021) y la Dra. Marcela Millan (2021 a la fecha), aunque sí orientaciones de gestión y acentos particulares que los distinguen. El Defensor General es elegido por la legislatura local en la que están representadas todas las fuerzas políticas legitimadas por el voto ciudadano.

- Signo político del gobierno nacional: como sabemos en el caso de la Nación también hubo dos mandatos consecutivos de la Dra. Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015), luego cambió el signo político en el siguiente cuatrienio cuando resultó elegido el Ing. Mauricio Macri (2015-2019), para luego volver en 2019 al signo político anterior, al resultar elegido el Dr. Alberto Fernández para el período 2019-2023.

Debo señalar que en la materia que estamos estudiando, resulta más significativo el signo político del Ejecutivo local que el del Nacional, ya que la información que se analiza tanto del Poder Judicial de la CABA como del Ministerio Público corresponden a causas que tramitan ante las instancias locales donde la Nación no tiene injerencia.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

✓ *Variables institucionales vinculadas a la selección de las series temporales*

Elegir una serie temporal supone además tener en cuenta otros factores institucionales que también deben entrar en consideración, y que tienen que ver con la arquitectura institucional del Ministerio Público de la Defensa.

A partir de la modificación en el año 2012 del articulado de la Ley orgánica del Poder Judicial de la CABA (Ley N° 7) y la apertura de nuevos juzgados, en el siguiente año 2013 se incorporaron dos (2) nuevas defensorías al fuero CAyT. Es por esta razón que las series de información disponibles en el sistema CADE IURIX empiezan a crecer a partir del año 2014.

Además, es importante hacer notar que con esta modificación de la Ley N° 7 las Defensorías de dicho fuero pasaron a ser seis (6), mientras que las defensorías del fuero PCyF eran veinticuatro (24). Es notoria la desproporción entre ambos fueros con relación a la cantidad de defensorías, y también refleja que en su primera organización, el Poder Judicial priorizó el acceso a la justicia en cuestiones vinculadas a la infracción de la ley penal, antes que los aspectos relacionados con la afirmación de derechos sociales.

✓ *Criterio de selección de las series temporales*

En virtud de lo expuesto y de manera preliminar se ha seleccionado para el abordaje cuantitativo el período 2007-2023, teniendo en consideración todo lo mencionado anteriormente. Dicha selección se funda en los siguientes argumentos:

- Disponibilidad y acceso a la información: es coincidente que, tanto con relación al Poder Judicial como al Ministerio Público de la Defensa, en particular, en este período es donde se encuentra concentrada la mayor disponibilidad de información.

- Orientación política en la CABA y en el Ministerio Público de la Defensa: no hubo cambios significativos con relación a la situación política en ambos lugares institucionales, ni con relación a los sucesores de las gestiones, y los períodos son mayormente coincidentes.

- Situación de Pandemia: es preciso aclarar que por la emergencia del COVID-19 toda la información estadística correspondiente al año 2020-2021 se encuentra influenciada por las



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

situaciones que derivaron del Aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) y la crisis sanitaria provocada por la emergencia del Coronavirus.

✓ *Cuadro síntesis del enfoque metodológico*

Objetivo específico	Fuente secundaria de datos	Fuente primaria de datos/ Instrumento de recolección	Población/muestra	Técnicas de procesamiento
Problematizar la cuestión de los sectores populares y el derecho a la Ciudad en el contexto de la CABA.	Bibliografía especializada; informes estadísticos.	Artículos periodísticos; datos estadísticos de los sistemas de gestión del GCBA y organismos internacionales	Datos estadísticos seleccionados para un período determinado.	Análisis multivariado; método explicativo y/o descriptivo utilizando tabulaciones y/o gráficos.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Objetivo específico	Fuente secundaria de datos	Fuente primaria de datos/ Instrumento de recolección	Población/muestra	Técnicas de procesamiento
Examinar el rol del Poder Judicial de la CABA en el proceso de judicialización de las cuestiones sociales y su configuración en la agenda pública.	Bibliografía especializada; anuarios de gestión del Poder Judicial y en particular del Ministerio Público de la Defensa.	Datos estadísticos de los sistemas de gestión del Poder Judicial; entrevistas en profundidad con informantes clave.	Datos estadísticos seleccionados para un período determinado; informantes clave	Análisis multivariado; método explicativo y/o descriptivo utilizando tabulaciones y/o gráficos. Cuestionarios estructurados y no estructurados.
Analizar un fallo judicial a partir de una acción de amparo vinculada al acceso a bienes y servicios en la CABA.	Publicaciones de fallos judiciales comentados; biblioteca de jurisprudencia ; revistas especializadas.	Fallo judicial, Constitución de la CABA; legislación específica.	Fallo Judicial por acción de amparo (primera y segunda instancia)	Análisis jurisprudencial; método de casos: técnicas de análisis del discurso.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Objetivo específico	Fuente secundaria de datos	Fuente primaria de datos/ Instrumento de recolección	Población/muestra	Técnicas de procesamiento
Analizar el juego de actores y acciones que derivaron en la judicialización de esa cuestión social.	Bibliografía especializada; Informes técnicos y de investigación; revistas especializadas.	Fallo judicial; datos estadísticos; artículos periodísticos	Datos estadísticos seleccionados para un período determinado.	Análisis multivariado; método explicativo y/o descriptivo utilizando tabulaciones y/o gráficos.

Fuente: elaboración propia.

11. Marco teórico

La estructuración de la sociedad

Desde las primitivas formas de organización de la humanidad - cuando el ser humano se organizó en comunidades para sobrevivir¹⁴, asignando roles y jerarquías dentro del esquema de la tribu - hasta las formas más complejas de organización de la sociedad actual, la vida social ha sido siempre vida organizada y vida estructurada. Aristóteles ya lo reconocía al afirmar en su célebre escrito de La Política, que el hombre es un *zoon* (viviente) social por

¹⁴ Contra esta tesis Herbert Kaufman (1985) sostiene que el azar, más que la racionalidad organizativa, fue el factor principal para determinar la supervivencia. Esta sugerente hipótesis es para algunos autores contraintuitiva (cfr. Balch, 2016) ¿Por qué entonces los seres humanos invierten tanta energía en actividades organizacionales sino producen ningún efecto? ¿Cómo llegó entonces el Homo sapiens a evolucionar hasta convertirse en una criatura tan profundamente social y compleja? Al argumentar en contra de la eficacia del esfuerzo organizacional, Kaufman implícitamente cuestiona cierto poder de la acción colectiva en general, señalando en ocasiones la inutilidad del “hacer” frente a la situación de un mundo complejo y volátil. Según él, probablemente el proceso de evolución organizacional continúe indefinidamente en formas y direcciones que actualmente no pueden preverse.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

naturaleza y que el insocial por naturaleza es un ser sin tribu, sin ley y sin hogar” (Cfr. Pol. I 2, 1253a2-3). En un sentido análogo Marx (1845) afirmaba que “si el hombre es sociable por naturaleza, sólo en sociedad puede desarrollar su verdadera naturaleza” (138). Dicho esto, sólo por citar a dos autores clásicos¹⁵.

Toda forma de organización que el ser humano se da a sí mismo es producto de acuerdos, consensos, disputas con sus semejantes, y supone una estructuración de roles, la configuración de reglas y la asignación de recursos. Podríamos afirmar, que el ser humano al nacer en sociedad nace “estructurado”, por así decirlo, y que con sus acciones reproduce esas estructuras que le vienen impuestas. Pero el ser humano no es un mero epifenómeno de las estructuras, no sólo las reproduce también las produce. Como bien señala Bunge (2004) las estructuras no preexisten a las cosas, ni tampoco las estructuras son cosas, sino relaciones entre los elementos constitutivos de un proceso, o varios procesos.

Hay una relación de doble sentido (Bourdieu, 1997) entre las estructuras objetivas (las de los campos sociales) y las estructuras incorporadas (las de los *habitus*), esto es, entre la realidad misma de las cosas designadas por los términos, y la forma mental socialmente instituida en los sujetos. Giddens (2006) extiende esta realidad dual a las estructuras, en tanto los actores en el mismo acto de participar de la reproducción de los sistemas sociales, reconstituyen sus propiedades estructurales. De esta forma, la estructura “no es «externa» a los individuos: en tanto huellas mnémicas y, en tanto ejemplificada en prácticas sociales, es en cierto aspecto más «interna» que exterior”, por tanto, no se debe asimilar necesariamente a un constreñimiento, sino que es a la vez “constrictiva y habilitante” (2006:61).

Por eso, Giddens llama la atención sobre el fenómeno de la “reificación” de las relaciones sociales y el rol que cumple en ello la teoría social. La “reificación” implica “la naturalización discursiva de las circunstancias y productos históricamente contingentes de la acción humana” (2006:62). Por citar un ejemplo, la formulación discursiva de una regla, es ya una interpretación de ella, y puede en sí y por sí alterar la forma de su aplicación. En este sentido, las teorías sobre la acción social no son invenciones teóricas, sino descriptores de la propia

¹⁵ Sabemos que el desarrollo de la sociología no se agota en las teorías de Marx.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

acción y productores del mundo que intentan describir, y una estructura no puede existir con independencia del saber que los agentes poseen sobre lo que hacen en su actividad cotidiana (cfr. 62-65).

El proceso de estructuración del Estado

Analizar la estructuración de sistemas sociales significa estudiar los modos en que esos sistemas - fundados en las actividades de actores situados que aplican reglas y recursos en diversidad de contextos de acción - son producidos y reproducidos. Las formas del organizar propias de la vida humana entre las cuales se encuentran los sistemas sociales son hechura humana; son un constructo social que cristaliza en estructuras e instituciones. La estructura denota no sólo reglas implícitas en la producción y reproducción de los sistemas sociales, sino también recursos “no como un diseño de presencias sino como una intersección de presencia y de ausencia” (cfr. 2006:53-61).

Giddens diferencia entre principios estructurales que intervienen en la reproducción de totalidades societarias, de aquellas prácticas con mayor extensión espaciotemporal que se dan al interior de esas totalidades que denomina instituciones, entre las cuales podríamos ubicar al Estado (cfr. 2006:54). El proceso de configuración del Estado moderno, de su modo de organización en tres poderes de gobierno y de su estructura administrativa (burocrática), supusieron novedades cualitativas (Bunge, 2004) respecto al Estado feudal, y por tanto la intersección de presencias y ausencias, de las cuales podemos dar cuenta resumidamente. Supuso la unificación territorial mediante la incorporación de los feudos a un nuevo espacio geográfico delimitado por fronteras, que resultaron más o menos coincidentes con la propia definición que cada sociedad hizo de su identidad nacional. Esto fue posible merced a la conformación de ejércitos regulares, a partir de la cesión de soberanía y de poder por parte de los nobles, frente a un nuevo esquema político centralizado en el monarca. Esta capacidad de coerción fue también exteriorizada en el desarrollo de una capacidad fiscal por parte del Estado, para sostener tanto a los ejércitos regulares como a las monarquías, lo cual supuso el desarrollo de un nuevo cuerpo de funcionarios: los recaudadores de impuestos. Por su parte, se desarrolló un sistema jurídico y su correspondiente aparato administrativo, para dar



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

cumplimiento efectivo al proceso de dominación, reemplazando la jurisdicción eclesiástica y el recurso de apelación, por la jurisdicción real y la apelación a los tribunales de alzada.

Dicho proceso de dominación se completó con el desarrollo de dispositivos que permitieran la acumulación de un capital simbólico en manos del Estado que objetivara la relación de dominación, de hecho, uno de los poderes más importantes del Estado es precisamente el de producir y de imponer las categorías de pensamiento que aplicamos al mundo, y al propio Estado. Como señala Bourdieu (1997), el dominio del Estado se hizo especialmente evidente en el ámbito de la producción simbólica, donde las administraciones públicas y sus representantes cumplen la función de ser grandes productores de problemas sociales que la ciencia social con frecuencia se limita a ratificar, al punto que “la propia ciencia social es, desde sus inicios, parte integrante de este esfuerzo de construcción de la representación del Estado que forma parte de la realidad misma del Estado.” (1997:95-96). Las divisiones y las jerarquías sociales están constituidos como naturales por la acción del Estado, el cual, al instituir las a la vez en las cosas y en las mentes, confiere a un arbitrario cultural todas las apariencias de lo natural¹⁶. Se trata de un proceso mediante el cual la institución instituida, “hace olvidar” que es fruto de una larga serie de actos de institución y se presenta con todas las apariencias de lo natural. Si el Estado está en condiciones de ejercer una violencia simbólica es porque se encarna a la vez en la objetividad bajo forma de estructuras y de mecanismos específicos y en la subjetividad bajo forma de estructuras mentales, de percepción y de pensamiento (1997:97).

A decir de Bourdieu, el desenmascaramiento de este proceso no constituye un cuestionamiento político sino epistemológico, es decir que nos orienta acerca de cómo abordar el estudio del Estado y su componente de la dominación para arribar no sólo a un cuestionamiento del conformismo moral sino del conformismo lógico, es decir “de las estructuras fundamentales del pensamiento”, de allí que “las auténticas revoluciones simbólicas son sin duda aquellas que, más que al conformismo moral, ofenden al conformismo lógico” (1997:93). Esto tiene directa relación con lo señalado por Bunge (2004)

¹⁶ Esto abona la tesis de Giddens sobre el proceso de “reificación”.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

respecto a la novedad cualitativa que supone la estructura (u organización o arquitectura) del Estado moderno, que lo es en un sentido ontológico. En efecto, la emergencia de esta estructura es una combinación (antes que una asociación), y supone que los elementos originales resultan modificados, son precursores - antes que constituyentes - de la totalidad. Lo que caracteriza a las combinaciones es su estabilidad frente a los meros agregados y el mayor tiempo de sedimentación que requieren: el Estado moderno es un claro ejemplo de una totalidad emergente (cfr. 2004:30-40).

En tanto totalidad emergente, el Estado es susceptible de ser analizado a partir de sus componentes, en tanto esas unidades de inferior nivel - de cuya combinación resulta la totalidad emergente - poseen determinadas propiedades. A su vez, la totalidad emergente, posee propiedades de las cuales sus partes o precursores carecen, pues las totalidades no son semejantes a sus partes” (Bunge, 2004:28).

Estado, Gobierno y Administración

Gobierno y Administración son componentes del Estado, formas, de entre formas posibles de exteriorización de la estructura del Estado, que en el uso corriente pueden llegar a utilizarse de manera unívoca, pero que sin embargo conviene precisar en su alcance. Entendemos por Estado al modo de organización que se da una comunidad que supone a la vez “la conformación de la instancia política que articula la dominación en la sociedad, y la materialización de esa instancia en un conjunto interdependiente de instituciones que permiten su ejercicio” (Oszlak, 1982: 2).

El Estado cristaliza en una relación social donde la dominación es parte de los atributos que la definen, porque como diría Weber (1922) el Estado es una comunidad humana que reivindica con éxito el monopolio del empleo legítimo de la violencia física en un territorio determinado (con relación a los sujetos que lo habitan). Es, por tanto, una relación que se constituye bajo una modalidad de vinculación entre sujetos sociales que por definición es asimétrica, desigual, y que se halla respaldada por una marcada supremacía en el control de los medios de coerción física. La dominación (o poder) es precisamente “la capacidad, actual y potencial, de



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente, contra su resistencia”¹⁷ O’ Donnell (1984: 3).

Según Oszlak (1978) habría cuatro (4) atributos o capacidades que definirían al Estado:

“(1) capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales; (2) capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción; (3) capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades; y (4) capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación”.

En el sistema republicano establecido por la Constitución Nacional Argentina, el Estado se vale para su gobierno (artículo 1 C.N.) de tres poderes para institucionalizar su autoridad y diferenciar su control: el poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. El accionar de los tres poderes del Estado, en tanto formas de gobierno, están diseñadas para actuar de manera armónica y coordinada, y a pesar de que cada uno tenga algunas atribuciones exclusivas, deben asistirse, complementarse y controlarse entre sí, de lo contrario se descompensaría el sistema constitucional, que no está fundado en la posibilidad de que cada uno de dichos poderes actúe obstruyendo la función de los otros, sino en que lo haga con el concierto que exige el cumplimiento de los fines del Estado y de asegurar el interés general. Cada uno de estos poderes detenta una *potestas* o atributo que lo configura de manera preeminente, aunque

¹⁷ Entre el examen de Foucault del poder disciplinario y el análisis de Max Weber de la burocracia moderna existe una similitud evidente, si bien los escritos de uno y otro tienen un enfoque distinto. Weber se concentra en la forma de exteriorizar el poder del Estado a través la burocracia, mientras que en Foucault los mecanismos del Estado se examinan de manera indirecta, a través de formas de organización institucionales como hospitales, asilos y prisiones. No obstante, en los dos autores hay un interés por el surgimiento de tipos novedosos de poder administrativo, generados por la organización concentrada de actividades humanas con su especificación y coordinación precisas. (Giddens 2006:182)



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

también tienen facultades concurrentes con los otros poderes. Este atributo de poder es en su misma definición eminentemente político por cuanto busca asegurar las condiciones necesarias para la construcción de una sociedad y convivencia democráticas.

El poder Ejecutivo representa la interpretación que sobre el interés general hace una mayoría de la sociedad; el poder Legislativo representa de manera proporcional a la/s mayoría/s tanto como a aquellos sectores que por no formar parte de ella quedarían de otra forma excluidos de la definición del interés general y que pugnan por darle también su contenido a ese significativo vacío (Laclau, 1996:82). La presencia de un significativo sin significado es lo que permite fijar el significado o la identidad de los demás elementos del sistema.

El Poder Ejecutivo y el Legislativo contienen mecanismos para asegurar la representatividad de las relaciones de fuerza que se configuran a nivel de la sociedad y que determinan lo que ésta en cada contexto interpreta como ese interés general. La lucha por la hegemonía es la lucha por la articulación de diferentes elementos y por la fijación de su sentido. Ambos poderes se renuevan periódicamente, es decir que mientras el Estado es una institución de carácter permanente (lo cual no niega las formas históricas que pueda asumir en cada contexto), el gobierno es de carácter temporal y representa a las circunstanciales mayorías y minorías que se configuran en torno a la definición del interés general.

Por su parte, el Poder Judicial y, como instancia final, la Corte Suprema y/o el Tribunal Superior de Justicia (en la CABA), ejercen una función jurisdiccional con el fin de resolver los conflictos que se plantean entre los ciudadanos o entre ellos y el Estado. A través de sus sentencias, realiza la interpretación y sistematización de todo el ordenamiento jurídico y el control de constitucionalidad de las normas y actos estatales.

El proceso de integración y designación de los jueces y magistrados es el resultado de los acuerdos políticos que reflejan las mayorías que se estructuran a nivel de los otros dos poderes y que se expresan en los órganos establecidos a tal fin, tal como el Consejo de la Magistratura (artículo 114 C.N./115 CCABA). En ese sentido, el Poder Judicial resulta ser un poder del Estado, que se integra a través de los mecanismos democráticos establecidos por la



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Constitución Nacional, pero que no hace parte del gobierno *strictu sensu*¹⁸. Esto no implica deslindar al Poder Judicial de sus responsabilidades de cogobierno con relación a los otros dos poderes del Estado, sino simplemente afirmar que, a diferencia de aquellos, su gestión no es plebiscitada ni sometida directamente al escrutinio periódico de la ciudadanía, ni su integración se da a partir de circunstanciales mayorías, lo cual otorga al Poder Judicial un carácter contramayoritario que algunos autores cuestionan (ACIJ, 2013), lo cual ha sido objeto del debate constitucional. Dado que la objeción contramayoritaria cuestiona la potestad judicial de contralor sobre la base de los elementos considerados esenciales en una democracia, la justificación de dicho control sólo puede provenir de los fundamentos mismos del sistema.

Diversos autores se han pronunciado en extenso sobre el argumento contramayoritario ejercido por el Poder Judicial (Bickel, 1978; Dahl, 1967; Ely, 1980; Nino, 1989; Tribe, 1988) de lo cual se podría hacer una tesis en sí misma. Dichos autores coinciden en afirmar que un poder sea contramayoritario no significa lo mismo que afirmar que sus funciones atentan contra las mayorías. Los jueces están llamados a tutelar y asegurar los derechos de las minorías protegiéndolas del abuso de las mayorías, pero también de afianzar las decisiones mayoritarias, cuando resultan conforme a derecho y a la Constitución. Decir contramayoritario no equivale a decir antidemocrático o contrario a los otros poderes. Como lo señala explícitamente la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo “Thomas” (Fallos, 333:1023, considerando 8º), “nuestros jueces no se encuentran convocados para operar como un poder contralegislativo. Tampoco, como un poder contrajecutivo”. No es objeto de este apartado analizar los modos en que la teoría política consideró en los últimos dos siglos a la particular situación en que se encuentra el Poder Judicial dentro del sistema

¹⁸ Se entiende que los tres poderes del Estado hacen parte del gobierno y se encuentran mutuamente implicados en las responsabilidades de la gestión de los intereses de la Nación. Así lo afirma la Constitución Nacional en su artículo 1º al decir que “La Nación Argentina adopta para su **gobierno** la forma representativa **republicana** federal” (el subrayado es propio para enfatizar que la división de poderes es inherente a la forma republicana de gobierno).



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

político de la división de poderes, sino más bien dar cuenta del rol dicho poder en los marcos de referencia del paradigma de activismo judicial¹⁹.

Como se señaló, entre los poderes del Estado deben regir los principios de armonización, coordinación y colaboración, no de confrontación. Esto ha sido destacado en varias sentencias de la Corte Suprema, como las registradas en su colección de Fallos, 327:46 y 319:2641 y de manera reciente en el voto consignado en Fallos, 343:247. El deber de colaboración compromete a todos los poderes del Estado; es un deber político, puesto que los compromete recíprocamente en la construcción de la arquitectura de la convivencia social.

Los poderes del Estado se valen de una estructura o aparato administrativo para alcanzar sus fines y administrar los bienes públicos, lo cual se configura bajo un modo particular de organización que por sus fines podemos adjetivar precisamente como pública. Se entiende por organización “a las dinámicas distinguibles en la interacción entre personas de alguna forma vinculadas y obligadas entre sí (por consenso, contrato, afiliación, afecto, etc.), quienes en tal proceso de estructuración adoptan y siguen reglas y persuasiones para la acción en común” (Schmukler y Blanco, 2006:174). El organizar (entonces verbo antes que objeto) es una gramática (o sistema de reglas) validada por consenso a través de una red de conversaciones, que se traducen en comportamientos sensibles (observables), en una práctica idiosincrática que responde a un modo identificativo de pensar, actuar y valorar (Farmer,1995). Puede definirse como público al campo de estructuración de dinámicas sociales en las cuales las prácticas de sus constituyentes se refieren a asuntos que conciernen a todos (o afectan directa o indirectamente a todos), para resolver problemas o situaciones insatisfactorias en nombre o a cuenta de todos, movilizandolos recursos que de alguna manera y proporción aportan todos (Harmon 1999).

El modo de organización pública característico²⁰ del Estado es el que Weber (1922) caracterizó como burocrático, un modo de organización consecuencia del proceso de racionalización de la Modernidad, y consistente con un nuevo sujeto administrativo: la

¹⁹ A esto dedicaremos el último punto de la sección del marco teórico.

²⁰ Aquí la palabra “característico” no sólo refiere a las formas que asume dicho modo de organización, sino también a que se trata del modo dominante o preeminente.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

burocracia. La burocracia en su tipo ideal²¹ es un modo de organización en la que sus unidades básicas están organizadas de manera jerárquica por medio de reglas, funciones específicas y documentos escritos.

En este modo de organización, el funcionario es seleccionado (o debería serlo idealmente) de acuerdo con sus méritos, capacidades y aptitud para el desempeño de las tareas que exige el puesto²², y tiene obligaciones que le vienen impuestas por lo que la ley manda, asociadas a los atributos de su cargo y a su función, una vez designado. Esta es una forma de dominación impersonal, puesto que la ejerce la misma organización.

Más allá de esta caracterización de un modo particular de organización de la administración de lo público, hay una dimensión política que no debemos soslayar y que se refiere a la dimensión republicana de la acción del aparato administrativo, esto es, el uso de los recursos públicos para promover el interés colectivo. La interpretación neoliberal que se volverá hegemónica hacia finales de los '80 asociaría la crisis de legitimidad del Estado en los '90 a la forma burocrática de administración, cuestionando la vinculación intrínseca entre administración burocrática y orden democrático. Según esta corriente interpretativa, se debía pasar de un modelo de administración pública burocrática a un estilo gerencial, separando las funciones políticas y las administrativas en el diseño de las políticas y su ejecución; distinguiendo las actividades exclusivas del Estado (formulación de las políticas, recaudación, regulación) de las actividades que pueden (¿deben?) ser ejercidas por otros agentes (¿mercado?).

²¹ Se trata de una forma pura o literal que se corresponde a una redescipción que hace Weber de los componentes "ideales" del modo de organización burocrático. En la práctica dicho modo puede matizarse en formas de administración que combinen rasgos patrimonialistas, clientelares y/o predatorios. Peter Evans (1996) se centra precisamente en el análisis de lo que él llama los Estados predatorios, esto es, regímenes en los cuales se da un modelo de gestión unidireccional extractivista por parte del Estado con relación a la sociedad civil. Evans plantea dos escenarios: burocracias que alcanzan un grado de autonomía tal que constituyen sus propios intereses y se alejan totalmente del interés público y privado; por otro, burocracias débiles que entran en transacción con intereses privados, perdiendo autonomía y lo que es peor, que terminan siendo cooptadas por el sector privado y privatizando el interés público (cfr. Evans, 1996:529-562).

²² En igualdad de trato y oportunidades entre todos los que aspiren un cargo público en la Administración (Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1.363/97).



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

En esencia, la cuestión política permanecería irresuelta: ¿cómo evitar que la administración terminara cooptada por el mercado? Por otro lado, ¿cómo reconstruir la legitimidad del Estado y los procesos políticos? y finalmente ¿es efectivamente posible distinguir el límite que separa la política de la administración? Las tensiones inherentes a la definición y administración de la *res pública*, esto es, de lo que a todos concierne, son precisamente eso: tensiones que se derivan de la diversidad, complejidad y dinamismo de las situaciones del gobierno sociopolítico (cfr. Kooiman 2005, 58).

Recapitulación

Como se ha visto, la vida social es vida organizada, lo cual equivale a decir que es vida estructurada. Los modos que asume esa organización constituyen formas. El Estado moderno es en ese sentido una forma (de formas), que es resultado de un largo proceso histórico de actos instituyentes, que constituyen un modo particular (es decir, atribuible a determinadas sociedades) e histórico (contextualizado), de organización de la sociedad (Bourdieu, 1997). Si bien está implícito en la definición “histórico”, cabe la aclaración de que el Estado es una estructura emergente, una novedad cualitativa respecto a formas preexistentes de organización como por ejemplo el Feudal (Bunge, 2004) y, por tanto, no se trata de un fenómeno natural, sino de acuerdos, reglas y recursos que están implícitas en la producción y reproducción del sistema social de la cual participan los propios agentes, y cuyo componente principal en la relación entre el Estado y la sociedad es la dominación (O’ Donnell, 1984). Esta dominación cristaliza a partir de la concesión al Estado del monopolio de la violencia legítima (también simbólica) bajo forma de estructuras y mecanismos específicos, y en la subjetividad de las estructuras mentales, de percepción y de pensamiento de los individuos.

Una manera de descubrir el mecanismo que estructura un sistema es buscar sus funciones específicas, o sea los procesos que le son peculiares. En efecto, se define al mecanismo como “un proceso necesario para la emergencia de una propiedad o de otro proceso: la función específica” (cfr. Bunge, 2004:49). Al interior del Estado se configuran mecanismos de gobierno y de administración que cumplen funciones que les son específicas. En el sistema republicano establecido por la Constitución Nacional Argentina, el Estado se vale para su



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

gobierno (artículo 1 C.N.) de tres poderes para institucionalizar su autoridad y diferenciar su control: el poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. El accionar de los tres poderes del Estado, en tanto formas de gobierno, está diseñado en orden a ser armónico y coordinado, y a pesar de que cada uno tenga algunas atribuciones exclusivas, deben asistirse, complementarse y controlarse entre sí. Se ha señalado, en virtud del interés particular de esta tesis, el carácter contramayoritario del Poder Judicial, no entendido como contrario a las mayorías o a los otros poderes, sino desde su función de tutelar y asegurar los derechos de las minorías protegiéndolas del abuso de las mayorías, y de afianzar las decisiones mayoritarias, cuando resultan conforme a derecho y a la Constitución.

Los poderes del Estado se valen de un aparato administrativo para alcanzar sus fines y administrar los bienes públicos, lo cual se configura bajo un modo particular de organización que por sus fines podemos adjetivar precisamente como pública. El modo de organización pública característica del Estado es el que Weber (1922) caracterizó como burocrático, un modo de organización consecuencia del proceso de racionalización de la Modernidad, y consistente con un nuevo sujeto administrativo: la burocracia. La burocracia en su tipo ideal es un modo de organización en la que sus unidades básicas están organizadas de manera jerárquica por medio de reglas, funciones específicas y documentos escritos, al decir de Giddens (2006) un modo de organización estructurada.

Por último, se desea dejar sentado que el esfuerzo de conceptualización realizado hasta aquí responde a una doble estrategia: metodológica y epistemológica. Metodológica, en cuanto a que primero se ha realizado un análisis *top-down* (de mayor a menor nivel de agregación, a partir de la definición del Estado como una forma de formas), y luego *bottom-up* (a partir de la descripción de las unidades de inferior nivel de cuya combinación resulta la totalidad emergente del Estado); epistemológica, porque como bien señala Bunge (2004:45) “para comprender cómo funciona un objeto complejo, primero debemos descomponerlo y, luego, conectar sus partes y colocar la totalidad en un contexto más amplio”. De eso se ha tratado el desarrollo del tercer apartado de esta sección, en descomponer al Estado, en sus componentes de gobierno (poderes) y administración (aparato administrativo).



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

El paso que sigue en este trabajo será precisamente poner en contexto al Estado, y en particular al Poder Judicial, en el contexto más amplio del desarrollo de la doctrina de los Derechos Humanos y del Derecho a la Ciudad como parte integrante de esa doctrina. La intervención de los actores sociales que pugnan por el reconocimiento y efectivización de sus derechos sociales por parte del Estado, desarrollan sus reclamos a partir de una nueva gramática que recoge la doctrina progresiva de los Derechos Humanos (en adelante DD. HH.) que ha sido incorporada al derecho interno argentino.

La doctrina internacional de los Derechos Humanos

Una de las corrientes jurídicas más importantes del mundo actual consiste en la perspectiva de DD.HH.. Ella tiene a su vez uno de sus anclajes en el derecho internacional. Este corpus está compuesto por una serie de tratados internacionales, pero también por órganos que interpretan y aplican esos tratados, así como por una multiplicidad de actores que participan en la construcción de una doctrina sobre los DD.HH. Paralelamente, los sistemas jurídicos nacionales se han vuelto receptivos de este derecho internacional sobre los Derechos Humanos, de forma que en muchos Estados ellos tienen la misma jerarquía que la Constitución, tal es el caso de la República Argentina que incorporó a los tratados internacionales²³ otorgándoles jerarquía constitucional (art. 75 inciso 22 de la reforma de 1994). A ello hay que sumarle la creciente importancia del control de convencionalidad. Establecidos los derechos, se abre la lucha por su concreción efectiva, por la transformación de una realidad basada en injusticias y desigualdades en otra fundada en la justicia social.

Precisamente, la justicia social, es un concepto multidimensional que proveniente del campo sociopolítico (Fraser, 2006, 2008)²⁴, y constituye un principio señero del Derecho

²³ Declaración Universal de DD.HH., Pacto Internacional Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención para la Prevención y Sanción del Genocidio, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convención contra la Tortura, Convención sobre los Derechos del Niño, Convención Crímenes de Guerra y Lesa Humanidad, Tratados regionales: Declaración Americana de DD.HH., Convención Americana de DD.HH. (Pacto SJCRC) y Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

²⁴ Según Fraser la justicia social comprende tres dimensiones: justicia económica, justicia cultural y justicia política. La dimensión económica se vincula a la necesidad de una mejor distribución de los bienes; la



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Internacional de los Derechos Humanos. Fue inscripto, ya a principios del siglo pasado, en el Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, en el que se considera que la paz universal y permanente solo puede basarse en la justicia social, y la establece como un medio, pero, a su vez, como un fin propio.

En el N° 13 de la Resolución 45/86 del 14 de diciembre de 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas afirma que “el logro de la justicia social es uno de los objetivos más importantes del progreso social” y “exhorta a los Estados miembros a que, al elaborar sus políticas en la esfera del desarrollo social encaminadas a mejorar la situación social de todos los grupos de población, tomen en consideración la importancia de lograr la justicia social para todos”.

En la Argentina, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha definido a la justicia social como “la justicia en su más alta expresión”. Sostiene que consiste en “ordenar la actividad intersubjetiva de los miembros de la comunidad y los recursos con que ésta cuenta con vistas a lograr que todos y cada uno de sus miembros participen de los bienes materiales y espirituales de la civilización”; es la justicia por medio de la cual se consigue o se tiende a alcanzar el “bienestar”, esto es, “las condiciones de vida mediante las cuales es posible a la persona humana desarrollarse conforme con su excelsa dignidad” (conforme interpretaciones jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, en fallos 289:430, 436; asimismo: fallos: 293:26, 27, considerando 3°).

Por tanto, los Derechos Humanos (en adelante DD.HH.) son en este punto derechos subjetivos. Esto quiere decir que la titularidad de estos derechos está en manos de personas y entrañan una exigencia ética justificada. En efecto, los derechos humanos, como derechos subjetivos, son demandas moralmente sustentadas y con pretensiones de legitimidad. Esto es, están sustentados en alguna demanda moral con fundamento en la dignidad del hombre, y tienen una pretensión de legitimidad que genera un compromiso ético en su cumplimiento

dimensión cultural se centra en el respeto social y el reconocimiento hacia todas las personas, y a la existencia de relaciones más justas en la sociedad. Por último, la justicia política es la dimensión que implica las herramientas y procesos de representación, participación y toma de decisiones que afectan a la vida de las personas.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

para la sociedad que lo hace exigible. Por tanto, no cualquier derecho puede aspirar a ser considerado un derecho humano, ya que estos son sólo aquellos a los que las normas jurídicas consideran como derechos fundamentales, es decir, intrínsecos a la dignidad de la persona, y que reúnen los atributos de ser universales, indisponibles e inalienables (cfr. Serrano y Vázquez 2011: 138).

Los DD.HH. entrañan una doble tensión de promesa y eficacia, y de abstracción y concreción. Esto quiere decir que, en materia de derechos, lo que el derecho promete es eficaz, es decir, que no se puede dissociar la eficacia del derecho, de la promesa. Por ejemplo, si uno habla del derecho al agua (íntimamente vinculado al derecho a la vida) no es simplemente una promesa, sino que es automáticamente eficaz, y genera una expectativa jurídica respecto a esa eficacia que habilita al reclamo judicial. Como señala Bidart Campos (2004:84) “cada artículo que declara un derecho o una libertad debe reputarse operativo... con el efecto de investir directamente con la titularidad del derecho o la libertad a todas las personas sujetas a la jurisdicción argentina, quienes pueden hacer exigible el derecho o la libertad”.

La abstracción de suponer que, por ejemplo, el derecho al agua no se reporte operativo de manera inmediata por ser un derecho de carácter programático que implica, entre otras cosas, la asignación de partidas presupuestarias por parte del Estado, el diseño de una política pública, el plan de obras, etc. que hacen que la concreción de este derecho no sea inmediata, no exime al Estado de realizar todo lo que esté a su alcance para que resulte operativo. Aún más, este derecho se vuelve más concreto todavía cuando está amenazado de alguna manera inminente por una acción de omisión por parte del Estado. Así lo señala, Bidart Campos (2004: 84):

“En materia de tratados sobre derechos sociales, muchas de sus cláusulas –al contrario– suelen ser programáticas e, incluso, depender para su eficacia de condicionamientos culturales, económicos, políticos, etc., que exceden el marco semántico del enunciado normativo del derecho. Lo que debe quedar en claro es que, aun tratándose de cláusulas programáticas, si la ley que conforme a ellas debe dictarse,



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

no es dictada en un lapso razonable, la omisión frustratoria de la cláusula programática merece reputarse inconstitucional (inconstitucionalidad por omisión)”.

Como se observa, los DD.HH. deben ser protegidos eficazmente a través del aparato jurídico, de lo contrario sólo tendrían la fuerza proveniente del orden normativo moral, y no una garantía verdaderamente eficaz que sólo se asegura con el reconocimiento del aparato judicial.

Decimos también que los DD.HH. son derechos fundamentales en cuanto constituyen un fin en sí mismo, porque su protección es fundamental para la dignidad humana y, a su vez, su concreción es un medio para ir perfeccionando esta dignidad del hombre. Los DD.HH. nacen de una vocación moral única de todos los hombres que es la vocación a la igualdad, es decir, que todos los hombres (varones y mujeres) puedan gozar de los mismos derechos, por tanto, su aspiración es la universalidad.

Otro aspecto fundamental de los DD.HH. es su indivisibilidad. La indivisibilidad nos remite a la parte estructural, Esto quiere decir que un derecho no puede ser separado de otro, por ejemplo, el derecho a la vida no puede ser separado del derecho al agua, ni el derecho al agua puede ser de separado el derecho a la vida porque el acceso al agua potable es esencial para la supervivencia del hombre. Esta perspectiva de bloque asegura el principio de “no contradicción” entre los derechos y por tanto de “no jerarquía”. No se puede afirmar que hay un derecho más importante que otro, por ejemplo que el derecho al agua más importante que el derecho a la vida, no pueden separarse están en bloque; aunque ciertos derechos configuren el piso mínimo sobre el cual se asientan otros derechos, el derecho a la vida, por ejemplo, es un derecho humano fundamental, y sobre ese derecho se puede asentar el derecho a la libertad de expresión, a la libertad religiosa, el derecho a la vivienda etc..

Estos principios fueron siendo asumidos por las distintas conferencias mundiales que siguieron a la proclamación de los DD.HH. del año 1948: la Conferencia de Teherán (1968), la Resolución 32/130 de la Organización de Naciones Unidas (1977) y finalmente la Conferencia de Viena (1993) que consagró los principios de universalidad e indivisibilidad y añadió el de interdependencia. Este último principio afirma además que un derecho está unido al otro para su cumplimiento. No se puede tener un enfoque de derechos humanos desde una



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

perspectiva de aislamiento de los derechos, como si actuaran en vacío cada uno por separado, por el contrario, se relacionan recíprocamente unos con otros. Como se dijo, el derecho al agua es un derecho fundamental para que se garantice el derecho a la vida y el derecho a la vida es un derecho fundamental para que se garantice el derecho a la identidad, y así sucesivamente. También la jurisprudencia local en la CABA lo reconoce en la sentencia de la Cámara del fuero CAyT: “todos los derechos vinculados a la protección de la vida, la dignidad, la salud se encuentran automáticamente vulnerados por el hecho de no encontrarse respetado el derecho al agua” (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia contra GCBA sobre Amparo (Art. 14 CCABA)” (Expte. 20898, Sala I CCAyT, 18/07/2007). Como se puede observar mientras la indivisibilidad está enfocada a la estructura (la consideración de los derechos como un solo bloque), la interdependencia pone el foco en el vínculo recíproco.

Otro aspecto a considerar es el de la progresividad, lo cual implica en primer lugar que en la historia del reconocimiento de los derechos humanos hay un proceso donde la humanidad va tomando cada vez mayor conciencia de la necesidad del reconocimiento de distintos derechos; esto se vincula con otro aspecto que es el de la gradualidad, en materia de reconocimiento de los derechos humanos, lo cual queda evidenciado en la doctrina sobre generaciones de derechos (cfr. Bidart Campos 2004:81). Están aquellos de primera generación que son los derechos civiles y políticos del siglo XIX, los de segunda generación del siglo XX que son los derechos sociales, económicos y culturales, hasta los actuales derechos de tercera generación que comprenden a nuevos derechos como la paz, el ambiente sano, la infancia, las minorías, etc..

Como se mencionó, hay una prohibición de regresividad, es decir no se puede volver atrás en el reconocimiento de derechos que ya están efectivamente reconocidos, por lo tanto si un Estado reconoce el derecho a un ambiente saludable después no puede dar marcha atrás, o incluso circunscribirlo a una circunstancia: “en este contexto no o en este contexto sí”, de lo contrario no se estaría considerando a los derechos como un bloque. La concepción de los derechos humanos nunca es regresiva.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Los derechos humanos reconocidos siempre constituyen un piso mínimo, nunca son el máximo a lo cual aspirar, siempre se puede considerar el reconocimiento de nuevos derechos. Reconocer nuevos derechos es en alguna medida una forma de la imaginación política para avanzar en la lucha contra las desigualdades estructurales y persistentes que caracterizan a las sociedades en las que vivimos. En ese camino del sistema de derechos, puede haber aun derechos que no cuenten con una norma expresa de reconocimiento, si faltara esa norma el sistema judicial está llamado a desenvolver un activismo que pueda colmar el vacío normativo de modo satisfactorio para el sistema de derechos.

El vacío o la carencia en el orden normativo no han de trasladarse –por ende– a la dimensión sociológica donde los derechos deben realizarse y hacerse efectivos aunque no haya normas. Este no es un descubrimiento sino que está contenido en la cláusula sobre derechos implícitos que señala Bidart Campos (2004:80-81): “además de los derechos enumerados en las normas hay otros derechos “no enumerados” que hay que “descubrir” con su anclaje en los principios, valores, fines y raíz histórica del sistema completo, echando mano a su doble fuente de producción... cuando falta la norma, el operador debe fabricarla.”

A partir de la reforma constitucional de 1994: el sistema de derechos humanos se completa desde una doble fuente –interna e internacional– que le provee de contenido amplio, elástico y progresivo, algo de lo cual también toma su fuente la Constitución de la CABA de 1996.

Las demandas por el acceso al suelo, vivienda, servicios y equipamientos públicos fueron centrales para la conformación paulatina de un movimiento que evidenciaba la necesidad de una reforma urbana que fue plasmándose en otras reformas constitucionales (además de la Argentina) como las de Brasil y Colombia. En ese sentido, tanto las leyes de reforma urbana y ordenamiento territorial en Colombia (Ley N° 9 de 1989 y Ley N° 388 de 1997, respectivamente) como el Estatuto de la Ciudad de Brasilia (Ley N° 10257 de 2001) establecen la función social y ecológica de la propiedad y de la ciudad como ejes rectores fundamentales del desarrollo urbano. Para ello, incluyen una serie de directrices, disposiciones e instrumentos sobre el uso del suelo, la regulación de la propiedad privada, la regularización de la ocupación y la tenencia de la tierra, inducción del desarrollo urbano y



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

redistribución de cargas y beneficios colectivos de la urbanización, así como medidas de gestión democrática (participativa) de la ciudad y de política económica, tributaria y financiera vinculadas al ordenamiento urbano y territorial.

La Observación General N° 4 de la ONU aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESC, 1991), detalla el derecho a la vivienda, describiendo las características que una vivienda adecuada debiera reunir:

- Seguridad jurídica de la tenencia: sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de un cierto grado de seguridad de tenencia que garantice una protección legal contra el desalojo forzoso, el hostigamiento u otras amenazas.
- Gastos soportables: los gastos personales o del hogar relacionados con la vivienda no deben comprometer el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas (por ejemplo, comida, educación, acceso a servicios de salud).
- Habitabilidad: la vivienda no es adecuada si no garantiza elementos como seguridad física, un espacio suficiente, protección del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y otras amenazas para la salud, de vectores de enfermedad y de riesgos estructurales.
- Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen acceso a agua potable, instalaciones sanitarias y de aseo, energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, etc.
- Asequibilidad: la vivienda no es adecuada si las necesidades específicas de los grupos marginalizados y en situación no son tomadas en consideración (como las de las personas con escasos recursos, que enfrentan discriminación, con discapacidades físicas, víctimas de desastres naturales).
- Lugar: una vivienda adecuada debe habilitar el acceso a opciones de empleo, servicios de atención sanitaria, escuelas, centros de atención para niños y otros servicios sociales, y no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

- Adecuación cultural: una vivienda adecuada debe respetar y considerar la expresión de la identidad cultural y del modo de vida.

La misma Asamblea General de las Naciones Unidas, en julio de 2010 declara al derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial, conforme a la Resolución 64/292. En la Observación General 15 de dicha resolución, el Derecho Humano al agua se define como el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible, y asequible para el uso personal y doméstico. La Observación establece además que “todos los pagos por servicios de suministro de agua deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos”.

Por último, es importante señalar que la Asamblea General de las Naciones Unidas, como parte de la Agenda de Desarrollo 2030, incluye entre los diecisiete (17) Objetivos de Desarrollo Sustentable uno específicamente referido a la cuestión urbana: “Hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (objetivo 11), y se expresa en la meta 11.1 en línea con lo antes mencionado de la Observación General 15: “de aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.”

El Derecho a la Ciudad

La noción de Derecho a la Ciudad fue formulada por el académico francés Henri Lefebvre (1901-1991). La Carta Mundial sobre el Derecho a la Ciudad (2005) reconoce a este derecho como parte del corpus del derecho internacional de los DD.HH. así lo afirma en la Parte I (Disposiciones generales), artículo n° 1 inciso 2: “el Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos”. En ese mismo artículo se define al Derecho a la Ciudad como el derecho “al usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia,



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

equidad y justicia social”, a la vez que se afirma el carácter colectivo de este derecho para los habitantes de las ciudades “en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos”.

Según Murillo (2016:154), “el modelo tradicional de planificación se ha consolidado sobre un ‘deber ser’ de nuestra ciudad, basado en lo que se ‘deseaba’ que fuera a partir de los modelos europeos. Sin embargo, las ciudades europeas han respondido a contextos completamente opuestos y es aquí, en esta incapacidad para adaptar la planificación a las propias necesidades de la realidad latinoamericana, donde encontramos el factor principal de la exclusión y segregación de nuestra ciudad... se hace cada vez más necesaria la transformación radical de las ciudades en las que vivimos, comprendiéndolas como un bien colectivo”. Por último, el artículo hace mención a la legitimidad de la acción colectiva cuando esta se vincula al reclamo por el goce efectivo de los derechos “confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado”. Esto se vincula, por un lado a la democratización de los espacios de toma de decisión para la gestión colectiva del bien común asociado a este derecho y, por otro lado, a un componente de la ciudadanía que la jurisprudencia ha dado en reconocer: “llamar ciudadano a quien no tiene trabajo, vivienda o prestaciones básicas de salud constituye una afrenta, ya que quien se ve privado de ellos queda excluido, condenado al ostracismo social”²⁵.

El Derecho a la Ciudad está intrínsecamente vinculado a la capacidad de fijar residencia en un determinado territorio. Esa capacidad supone, por un lado, el acceso a los bienes y servicios que allí se producen y ofrecen, y por otro lado el acceso a las oportunidades sociales y económicas que vienen derivadas del acceso. Así, fijar residencia implica, por ejemplo, acceder a determinado tipo de escuelas y hospitales, o a determinados bienes de consumo que se ofertan como puede ser determinado tipo de conectividad a internet o acceso a medios de transporte, pero también a otro tipo de bienes que resultan decisivos para las condiciones de vida, por ejemplo, el acceso a agua potable, a la red de cloacas, a la red eléctrica y de gas.

²⁵ Voto del Dr. Ricardo Lorenzetti, in re CSJN “Cambiaso Pérez de Nealón, Celia María Ana y otros c/Centro de Educación Médica e Investigaciones Médicas”, del 28/8/2007.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Como bien señala un habitante de una Villa “Derecho a la Ciudad es poder tener todo lo que pasa en cualquier barrio. Que llegue la ambulancia a tiempo, que pueda venir sola. Que si se te prende fuego la casa, que lleguen los bomberos, y que puedan entrar hasta la puerta. Tener un hospital cerca. Que los colectivos pasen y que no tengas que caminar un montón de cuadras para ir a tomártelos. Que te puedas tomar un taxi en la esquina de tu casa. Cosas que acá no ocurren” (Voces).

El acceso a dichos bienes está directamente relacionado con el usufructo, aunque no necesariamente con la propiedad. Una familia puede acceder a determinados bienes y su usufructo, pero no tener la propiedad, por ejemplo, puede que viva en un barrio en el cual la luz no es la del tendido oficial, sino que es la de un tendido precario e informal; o acceder al agua potable a través de conexiones periféricas a la red oficial sin por ello pagar una tarifa. Esto está directamente relacionado con una dinámica de centros y periferias que se da particularmente en las grandes ciudades, donde generalmente los centros son los que concentran la mayor cantidad de bienes y servicios y donde se encuentra el poder adquisitivo, respecto a las periferias más pobres en bienes y servicios. Sin embargo, también se da una dinámica interesante en las ciudades de yuxtaposición entre la estructuración de la sociedad y la jerarquización del espacio. Muchas veces zonas con grandes carencias de bienes y servicios se ubican como enclaves dentro de zonas de alto valor inmobiliario. Tal es el caso por ejemplo de algunos barrios de la CABA, por ejemplo, el Barrio Padre Mugica (ex villa 31 y 31 bis) situado a los pies de los rascacielos y hoteles de lujo del barrio de Retiro, o del Barrio Rodrigo Bueno, a un paso del exclusivo barrio de Puerto Madero. La ocupación en estos barrios sigue también a la dinámica de oferta de trabajo y de servicios como el transporte, por eso no resulta llamativo que el Barrio Padre Mugica se encuentre lindante a la terminal de Ómnibus de Retiro, junto a la cabecera de tres Ferrocarriles (Mitre, San Martín y Belgrano Norte) y de dos líneas de subte A y C. Lo mismo podríamos decir del Barrio Playón de Chacarita situado lindante a la terminal del ramal del ferrocarril Lacroze y de la línea de subte B.

La concreción del Derecho a la Ciudad supone por tanto equilibrar el acceso mercantil a la ciudad -y a su sostenimiento- con condiciones de ciudadanía que, además de basarse en una



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

declaración jurídica de reconocimiento, debe materializarse en procesos económicos concretos. La intervención estatal a través de políticas de bienestar que permitieron la producción no mercantil de los bienes urbanos o la desmercantilización de su producción, produjeron la desmercantilización del consumo y ampliaron la solvencia de la población para el acceso a los bienes urbanos (cfr. Offe, 1990).

Sin embargo, cuando la dinámica de jerarquización del espacio queda librada exclusivamente a la lógica exclusiva del mercado, y a la capacidad de demanda y de consumo de las clases más adineradas, el resultado es que las clases de mayor poder adquisitivo jerarquizan el espacio allí donde se desplazan o fijan residencia e impulsan una relocalización de servicios. El caso más paradigmático es el del desplazamiento que se da desde la CABA hacia la provincia de Buenos Aires, en dirección a los barrios cerrados (también llamados *countries*). En las periferias de la ciudad, entre el primer y segundo cordón de la provincia de Buenos Aires se revaloriza la tierra a medida que la gente con mayor poder adquisitivo se va instalando en esos barrios. Allí también van detrás los servicios, por ejemplo, cines, shoppings, tiendas y colegios privados, en síntesis, la oferta busca su propia demanda.

Las relaciones de mercado no siempre permiten el acceso a la totalidad de los bienes necesarios para la reproducción de la población, que incluye el asentamiento en la ciudad. Podríamos considerar el Derecho a la Ciudad como una regulación de las relaciones que determinan socialmente el acceso y goce de los bienes de la urbanización, y que se da, concretamente, en el marco de una confrontación entre derechos. En esa disputa, el Derecho a la Ciudad tiende a confrontar con el derecho a la propiedad privada, que muchas veces es el que se impone y de muchos modos, pero que se ratifica en la mirada sobre las ocupaciones entendidas como hechos de inseguridad que deben ser enfrentados como tales. En esa mirada queda claro que se protege la seguridad jurídica otorgada al derecho de propiedad, mientras el Derecho a la Ciudad no tiene entidad suficiente como para que su incumplimiento sea considerado un asunto de inseguridad jurídica. Como señala otro habitante de la Villa: “Nacimos donde nacimos y tenemos derecho a vivir donde nacimos. Yo creo que no hay necesidad de expulsar a las personas simplemente porque no den “en la talla” de vivir en la ciudad. La ciudad es de todos. Todos tenemos derecho a vivir en la ciudad” (Voces).



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Como se ve, pensar este derecho en nuestras sociedades implica reconocer este cruce de tensiones entre los procesos de reproducción económica y los de reproducción social, y entre sus ámbitos espaciales. En cierta medida el hábitat contribuye a formar el *habitus*, y éste hace lo mismo con aquél, a través de los usos sociales que induce a darle (cfr. Bourdieu, 2010: 121-122). Las contradicciones entre el espacio urbano como bien de cambio y como bien de uso, ponen en tensión la necesidad de acceso a los bienes urbanos frente a su mercantilización, lo cual supone la configuración de una demanda solvente para el acceso. La contracara es la exclusión de quienes no obtienen los recursos monetarios suficientes para ello. Situación que se consolida institucionalmente por medio de la aplicación del derecho de propiedad privada, y la producción de bienes urbanos solamente para la demanda solvente: “Vivir en una villa surge de una necesidad de vivienda. Buscar un espacio donde se pueda construir el lugar que necesitamos, sin importar en qué condiciones se encuentra ese espacio. (...) Para nosotros este lugar estaba abandonado y era un lugar importante para que construir nuestras viviendas. Hoy por hoy, no se trata solo de las viviendas sino de las condiciones. Trabajar para ir mejorando las condiciones donde vivimos” (Voces).

Esto implica que algunos bienes no se producirán, y otros se destinarán a diferentes sectores sociales según sus ingresos dependiendo de su consecuente capacidad económica para pagar por su consumo, es decir, de su solvencia. Como bien señala Bourdieu (2010:120) “el espacio social se retraduce en el espacio físico, pero siempre de manera más o menos turbia: el poder sobre el espacio que da la posesión del capital en sus diversas especies se manifiesta en el espacio físico apropiado en la forma de determinada relación entre la estructura espacial de la distribución de los agentes y la estructura espacial de distribución de los bienes y servicios, privados o públicos. La posición de un agente en el espacio social se expresa en el lugar del espacio físico en que está situado”. Como señala un habitante de la Villa: “Vivir en una villa es algo muy difícil para la gente que habita acá (...). Y muy estigmatizante a la hora de salir a buscar un trabajo... con la vestimenta. Mucha gente por usar una gorrita sufre. Te vas a Recoleta con una gorrita y un equipo deportivo, y te para la policía, te aprietan” (Voces).

La dinámica de los servicios está directamente asociada a la valorización de las tierras y también con lo que se vuelve apetecible en términos del negocio inmobiliario, lo cual se



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

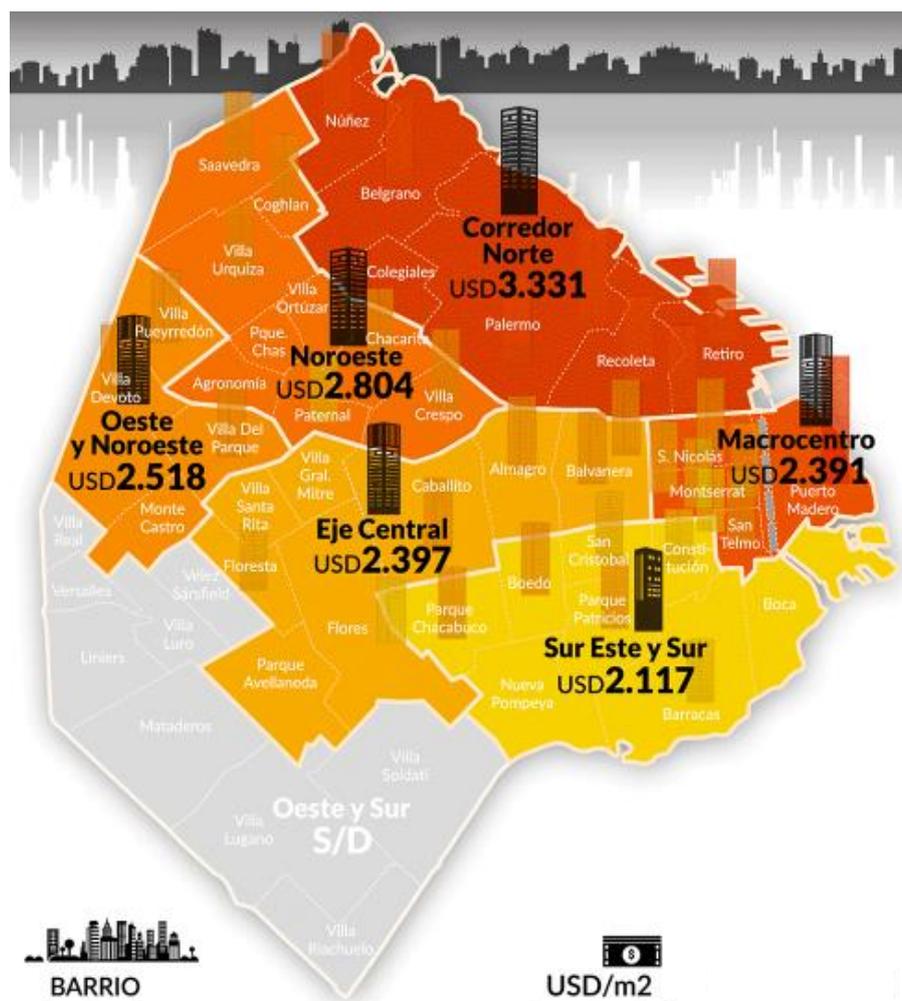
Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

vuelve plausible a la hora de reflejar la cotización del metro cuadrado por barrio en la CABA (mapa N° 3).

Mapa N° 3

Valor del metro cuadrado por barrio en CABA (USD/m²)



Fuente: Diario Infobae (2018). Recuperado de: <https://www.infobae.com/economia/2018/10/21/se-desacelera-el-aumento-de-precio-de-las-propiedades-cuanto-cuesta-el-metro-cuadrado-barrio-por-barrio/>

Se observa claramente que la zona sur es la zona que comparativamente tiene menos valor por metro cuadrado frente a la “zona o corredor norte” del macrocentro y microcentro donde el



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

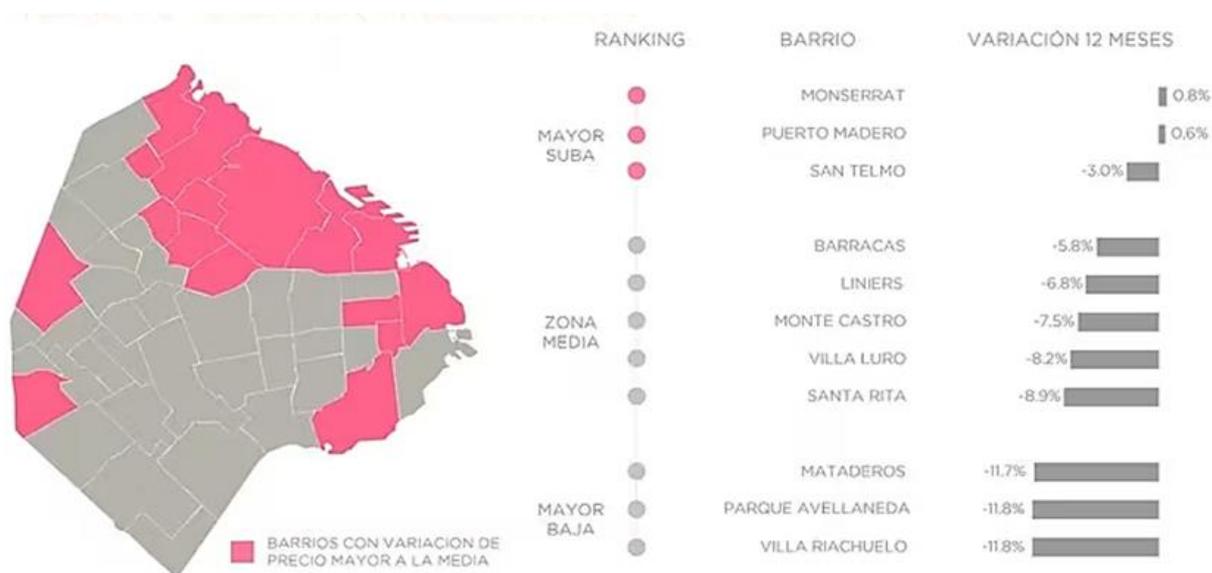
Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

valor dólar de la tierra es el más alto de toda la ciudad de Buenos Aires. Es en la zona sur donde se concentran la mayor parte de las villas y asentamientos (mapa N° 2), y donde además se produce la mayor variación negativa en el valor de las propiedades lo cual profundiza aún más la desigualdad norte-sur (mapa N° 4).

Mapa N° 4

Variación anual de precios para venta en CABA (2023 vs. 2022)



Fuente: Diario Infobae (2023). Recuperado de: <https://www.infobae.com/economia/2023/02/04/despues-de-4-anos-de-caida-el-precio-de-las-propiedades-en-la-ciudad-ya-habria-llegado-a-su-piso/>

Donde se registra la mayor variación positiva es paradójicamente en la zona norte donde el Estado porteño impulsa el desarrollo de importantes emprendimientos inmobiliarios asociados al proyecto del “Parque de la Innovación” en el barrio porteño de Nuñez. Es decir, que lo que se observa es que la geolocalización de los servicios y bienes y el valor de la tierra son indicadores que también muestran la desigualdad social y que la especulación inmobiliaria suele profundizarse con mayor intensidad en áreas con expectativas de cambio de usos del suelo. Los precios de la tierra y de la vivienda, más allá de las diferencias por zona, terminan por expulsar del mercado a la población de menores recursos, que finalmente recurre a la autoconstrucción en lotes que han sido propiedad del Estado o de alguna de las empresas que



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

pertenecieron o pertenecen a este. Por esta razón, es que las regulaciones legales, fiscales y de planeación son fundamentales para limitar los procesos de especulación y gentrificación²⁶, tanto en las áreas centrales como en las zonas periféricas. El fenómeno de la gentrificación, no es necesariamente perjudicial para la trama urbana si tomamos en cuenta que inyecta recursos, promueve la regeneración de espacios y aporta nuevas demandas de servicios a la Ciudad. Puede también aprovecharse para utilizar sus ventajas económicas en beneficio del resto de la ciudad a partir de políticas redistributivas que reasignen ingresos a otras áreas periféricas.

El Estado puede operar como actor económico no mercantil dentro de un sistema de relaciones de mercado, dado que su reproducción no depende de la ganancia, sino de su capacidad de obtener fiscalmente los recursos necesarios para ello, y al mismo tiempo, promover acciones de desmercantilización del consumo: aumentando la solvencia de los consumidores por medio de diferentes instrumentos que les transfieren recursos fiscales (subsidios financieros, créditos, etc.), mediante la producción estatal directa de vivienda o de otros bienes urbanos; reservando suelo urbano para la función de vivienda de interés social; preservando áreas ya urbanizadas por iniciativa e inversión pública para beneficiarios finales pertenecientes a grupos sociales de bajos niveles de ingreso; y/o a través de la regularización dominial de tierras fiscales. La regularización dominial a poseedores particulares también favorece la movilización de suelo, aunque no ocioso, en la medida que incorpora algunos inmuebles al mercado inmobiliario, expandiendo así la oferta formal de suelo y vivienda. De este modo, la titulación suele contribuir al arraigo y la seguridad de la tenencia de la propiedad de numerosas familias con derechos de posesión adquiridos y, consecuentemente, a la inversión en mejoras edilicias. No es cuestión de legalizar para “atar” a las personas al suelo o impedir que las parcelas legalizadas se vendan, sino más bien de garantizar que el área regularizada siga ejerciendo su función social. El gran dilema, en tal caso, pasa por cómo promocionar políticas y programas de regularización que sean sostenibles, combinando las dimensiones urbanística, ambiental, social y jurídica con la Estatal: “Cuando uno vive en una

²⁶ Se denomina así al proceso de renovación y reconstrucción que acompaña al flujo de personas de clase media o acomodadas hacia áreas deterioradas, y que suele desplazar a sus habitantes más pobres (Glosario ONU-Hábitat 2019).



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

villa, deja de ser un ciudadano sujeto a derechos. No porque la persona quiera serlo, sino porque el Estado interviene muy poco en la villa” (Voces).

El derecho al acceso a la Justicia

Precisamente y, en lo relativo a la dimensión jurídica, en las democracias constitucionales se garantiza la posibilidad de acudir a los tribunales para asegurar el efectivo acceso a los derechos, o para detener cualquier procedimiento que los violente, ya sea por acción o por omisión. La garantía de los derechos, el debido proceso, el acceso a la justicia o la tutela judicial efectiva, son diferentes expresiones que refieren a la posibilidad de acudir a un órgano judicial independiente e imparcial, sin discriminación y sin obstáculos, a fin de reclamar ante la lesión de un Derecho Humano por parte de las autoridades públicas o los sujetos privados. Debemos pensar el Derecho a la Ciudad –en tanto derecho humano– como íntimamente ligado al acceso a la justicia y a la creación de instituciones públicas defensoras de derechos. La protección de los ciudadanos es intrínseca al funcionamiento del Estado de Derecho, y está estrechamente relacionada con el goce de los bienes urbanos con un contenido mínimo.

Por tanto, el derecho al acceso a la justicia permite hacer efectivos otros derechos y además siguiendo a Gutiérrez, Marta y Meincke (2017) puede afirmarse que es un principio de política pública. Su alcance entra en tensión con dos posibles interpretaciones: la primera lo entiende como el derecho efectivo a poder acceder a un juez para resolver conflictos de afectación de derechos y apunta a resolver el problema de los grupos especialmente vulnerables que no pueden acceder al Poder Judicial como garante de sus derechos. Esta interpretación, identifica el acceso a la justicia con el derecho a la jurisdicción, que reclama al Estado garantizar una acción judicial rápida y efectiva para la protección del sujeto contra actos que violen sus derechos el acceso a la asistencia jurídica mediante sistemas de patrocinio de los sectores vulnerables, como la Defensa Pública. Una segunda interpretación del derecho al acceso a la justicia lo entiende de manera más amplia incluyendo también los recursos administrativos que el sistema jurídico ofrece al ciudadano como instancia previa a la acción judicial, considerándolos, en este sentido, como parte del ciclo de la política pública de acceso a la justicia:



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

“[E]l acceso a los mecanismos para hacer efectivos [los] derechos más allá (antes) de la intervención judicial (y también después). Las gestiones administrativas y extrajudiciales en general –las mismas que, por ejemplo, deben intentarse antes de promover una acción judicial de protección de derechos– son, también, un trabajo propio de una política de acceso a los derechos que es, en definitiva, el objetivo del principio de acceso a la justicia” (Gutiérrez, Marta y Meincke, 2017: 85).

Sin dudas, el documento que fija los estándares en esta materia son las llamadas “Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad” (en adelante las “Reglas”), que fueron aprobadas en el marco de la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana del año 2008. Este documento tiene como objeto central garantizar las condiciones de acceso efectivo a la justicia, sin discriminación, de las personas consideradas en condición de vulnerabilidad, englobando para, ello un conjunto de políticas que habilitan el pleno goce de los derechos.

Las Reglas recomiendan políticas que permitan facilitar los procedimientos y requisitos procesales, que avancen en la simplificación de los requisitos de acceso a la justicia, una mayor oralidad en los procedimientos, la utilización de formularios sencillos, de fácil comprensión para cualquier ciudadano, que deben ser accesibles y gratuitos, y el diseño de mecanismos para la resolución alternativa de conflictos (un ejemplo es la mediación judicial), entre otras cuestiones. Del mismo modo, se incentiva la adopción de medidas de organización y gestión judicial que promuevan agilidad en la promoción de las causas, prioridad en los casos que lo ameriten, coordinación entre las dependencias de la justicia, proximidad geográfica de los servicios de asistencia y equipos de operadores judiciales especializados, capacitados y multidisciplinarios.

Las Reglas consideran, de modo no taxativo, a los siguientes grupos como “vulnerables”: niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad, personas integrantes de comunidades indígenas, personas víctimas de delitos con limitaciones para mitigar sus efectos, personas migrantes, personas en situación de pobreza, mujeres, personas mayores de edad, personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, personas privadas de su libertad.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Como se mencionó, las Reglas establecen la necesidad de garantizar determinados estándares en el ejercicio de la defensa de derechos. Entre ellos, se encuentran, garantizar un asesoramiento técnico-jurídico gratuito y de calidad, tanto en asistencia legal como en defensa, para quienes se encuentran en la imposibilidad de afrontar los gastos; el conformar equipos multidisciplinarios para mejorar la respuesta del sistema judicial; intentar asegurar la proximidad geográfica, al promover el acercamiento de los servicios del sistema de justicia a los lugares que pueden resultar lejanos o de difícil comunicación; adoptar las medidas necesarias para reducir las dificultades de comunicación y garantizar la comprensión de las actuaciones judiciales; y velar para que la comparecencia a los actos judiciales de personas en condición de vulnerabilidad se realice de manera adecuada (al brindar información sobre el desarrollo de esa celebración, asistencia a través de personal especializado, entorno cómodo y accesible). También se sugieren “buenas prácticas”, tales como:

- Descentralización administrativa: entendida en términos de la descentralización territorial en la atención al ciudadano para facilitar el acceso a la justicia.
- Participación en espacios comunitarios: se promueve que los actores del sistema judicial participen activamente en aquellos espacios consolidados y legitimados comunitariamente.
- Alfabetización jurídica (Derechos): entendiendo que la identificación de las necesidades jurídicas son producto de una construcción social; que la conciencia sobre los propios derechos es producto de un proceso progresivo, de aprendizaje; que se requiere también de una gramática que permita convertir los reclamos sociales en “textos” (criterio técnico-normativos) admisibles para el sistema jurídico.

Las relaciones de poder se encuentran jurídicamente institucionalizadas, es decir sancionadas y toda modificación posible depende de un cambio en esas relaciones de poder que comienza con la toma de conciencia sobre los propios derechos. El orden jurídico impone condicionamientos objetivos a los procesos sociales, pero también ofrece oportunidades para darles cauce y, aunque suene obvio, el orden jurídico también forma parte de la realidad social



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

(cfr. Pérez 2019). Al respecto, señala Corti (2016:8)²⁷ que los derechos “renacen cuando las personas creen en ellos, los utilizan para comprender su situación, los reclaman ante la justicia y ésta, demostrando que es de verdad la institución a la que se puede acudir cuando lo intolerable se hace presente, reconoce aquellos derechos y le exige a los restantes poderes públicos que los respeten y efectivicen”.

Una nueva gramática de los reclamos sociales

Un reclamo social se transforma en una acción judicial cuando logra expresarse en un criterio técnico-normativo y una gramática (Natalucci, 2010) que permite introducirla en la agenda del Estado. Este nuevo discurso o gramática es elaborado por funcionarios judiciales que tienen el poder para tomar decisiones en cuestiones inherentes a la realidad social, y que pueden imponer obligaciones positivas al Estado para la resolución de problemáticas sociales a través del dictado de sus sentencias. Cuando el conflicto implica reclamar al Estado por cuestiones vinculadas a “derechos sociales” o de “incidencia colectiva” estamos, además, ante la presencia de un tipo de acción jurídica con importantes resonancias en el campo sociopolítico (Smulovitz, 2008 y Abramovich, 2009).

La creación de nuevos institutos de protección, por vía ejecutiva o vía legislativa, son algunas de las formas previsibles en las que el Estado responde como actor de política pública²⁸ frente a cuestiones socialmente problematizadas (cfr. Oszlak y O'Donnell, 1981: 12-13). Sin embargo, el proceso que culmina en la sanción de una ley, comienza muchas veces con la judicialización de una cuestión social (que le da ingreso en la agenda pública), y no por iniciativa parlamentaria o a instancias del Poder Ejecutivo. El impulso del proceso, los pronunciamientos, las resoluciones, y fallos de la Justicia sobre cuestiones sociales judicializadas, se constituyen de esta manera en una vía privilegiada para la materialización y conquista de nuevos derechos. El rol del Poder Judicial estaría dejando de ser el de control de

²⁷ Fue el titular del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre los años 2014-2021.

²⁸ “El Estado -diferenciado, complejo, contradictorio-aparece como un actor más en el proceso social desarrollado en torno a una cuestión. Su intervención supone “tomar partido” respecto de esta última, sea por acción u omisión.” Oszlak y O'Donnell (1981:15)



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

legalidad, para pasar a impulsar la formulación e implementación de políticas públicas, mediante la cooperación entre autoridades estatales y actores de la sociedad civil (Mayntz 2005). Se trata de una forma de resolución de problemas complejos, en una forma más cooperativa y adecuada a contextos complejos. Comprende una serie de interacciones que ocurren en los sistemas sociales que intentan resolver problemas y generar oportunidades para abordar la diversidad, complejidad y dinamismo de las situaciones del gobierno sociopolítico (cfr. Kooiman 2005, 58).

El Poder Judicial está organizado de manera jerárquica. Esto se refleja en su organización institucional y en el modo de relacionamiento con la sociedad a la que brinda el servicio de Justicia. Los jueces son los encargados de controlar la legalidad de los actos administrativos del Estado y de velar por el respeto de las garantías constitucionales en los casos llevados a juicio.

Ese control no se ejerce de modo general sobre la actividad de los otros dos poderes sino sobre los hechos, actos u omisiones, y se genera mediante las acciones de quienes consideran afectados sus derechos (Groisman y Lerner 2000, 9). El control desde ese punto de vista no es simplemente un control de legalidad, sino también de los actos u omisiones de la Administración, que afectan de forma actual los derechos constitucionales, y cuando tales conductas pueden afectar los derechos de manera “inminente”, es decir, que existe amenaza de que así suceda.

Son los tribunales en sus distintas instancias los que terminan delimitando los contornos del ejercicio o el grado de afectación de los derechos, cuando a través de sus sentencias resuelven alguna cuestión controversial. Para ello, el Juez realiza una comparación entre la Constitución y las demás normas del sistema jurídico de jerarquía inferior, realizando un control de constitucionalidad y establecen si la norma que está siendo objeto de revisión se adecua a lo determinado por las convenciones en materia de Derechos Humanos, lo que se conoce como control de convencionalidad (cfr. Pittier 2016).

Como puede verse, el proceso que culmina con la restitución en el ejercicio de un derecho comienza en muchos casos con la judicialización de una cuestión (que le da ingreso en la



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

agenda pública) y exterioriza la capacidad de control del Poder Judicial. Este rol del Poder Judicial podría identificarse con dos conceptos vinculados a la noción de *accountability* (cfr. Oszlak 2003): el de *responsiveness* consistente en dar respuesta a las necesidades y demandas de los ciudadanos y el de *advocacy* consistente en asumir como propias las reivindicaciones de sectores sociales débiles o con menor respuesta política (cfr. Lerner 2018, 112).

La materialización de derechos que amplían la base democrática de nuestras sociedades e instituciones, al decir de Renate Mayntz (2005), abren nuevas oportunidades de cooperación entre autoridades estatales y actores de la sociedad civil, para la generación de valor público, entendido como “el valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones” (Kelly y Muers 2003). La negociación, deliberación y el acuerdo político son la única manera que las sociedades democráticas tienen para establecer acuerdos sobre qué es más valioso para la sociedad en su conjunto (cfr. Moore 1998).

La creciente judicialización de esas cuestiones, muchas veces impulsadas por el activismo de la sociedad civil y de organizaciones que luchan por la reivindicación colectiva de derechos sociales frente al Estado, han encontrado en el Poder Judicial receptividad para la creación de nuevos institutos de protección de derechos y muestran qué es valioso para la sociedad. Este aporte a la construcción democrática de la sociedad es un valor que aporta el Poder Judicial desde un renovado rol asociado a los principios de articulación y cooperación en los términos definidos por Mayntz (2001) antes mencionados.

Por su parte, el acceso a bienes y servicios de los habitantes de una ciudad, lo que sintetizamos en la noción del “Derecho a la Ciudad” (Oszlak, 1983:3), implica diversas externalidades estrechamente ligadas a la localización de la vivienda o la infraestructura económica, tales como el acceso al agua, la luz, el gas, la educación, la recreación, la fuente de trabajo, la atención de la salud, el transporte y otros servicios públicos que resultan determinantes. Como se ha dicho, el “Derecho a la Ciudad” podría entenderse entonces, como un derecho al goce de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda, en la medida que el dominio ejercido sobre el espacio urbano permite el acceso a un sinnúmero de bienes y servicios, en virtud de la relación espacial entre éstos y el lugar de



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

residencia del individuo. Es por eso que para los sectores más desfavorecidos el perder o sufrir la restricción de ese derecho puede suponer, además del eventual desarraigo físico, el deterioro de las condiciones de vida material en cada uno de los planos en que existan externalidades vinculadas con la localización espacial.

La segregación espacial crea las condiciones para permitir la reproducción de las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales que producen históricamente la exclusión del pobre del goce del “Derecho a la Ciudad” (Lefebvre, 1972:102), pues como señalan Estela Quintar y Hugo Zemelman, “la lógica civilizatoria y la lógica de la subordinación se fundamentan sobre la exclusión” (2005:118); en cada segmento de la vida social la “mano invisible de la segregación” ejerce su función y penetra en la vida urbana desplazando a los más débiles.

En algunos casos, los pobres buscan darse a conocer para iniciar el camino de la regularización. En otras ocasiones, “pueden incluso desplegar inicialmente estrategias de invisibilización para evitar conflictos” (Cravino, Del Río, Duarte, 2008:1). Lo cierto es que las modernas capitales que habitamos, son el testimonio de estas contradicciones, que dan lugar a lo que David Harvey (2008) llama un desarrollo geográfico desparejo, que se traduce en una ocupación “irregular” del espacio urbano (“irregular” en términos de ausencia de seguridad jurídica o de precariedad en la tenencia de la tierra pero también de geodistribución), que no es acompañada por el correspondiente desarrollo de la infraestructura urbana, precisamente porque la precarización intencionada es la mejor garantía de su transitoriedad (cfr. Izaguirre, 1988).

Sobre el activismo judicial

La intervención de los jueces en los procesos de afirmación de derechos no es nueva, y es lo que se conoce como activismo judicial. El activismo judicial es una doctrina cuyo desarrollo es originario de la jurisprudencia de los Estados Unidos de América. Si bien ha tenido un mayor despliegue a partir de la década de los cuarenta, los orígenes podemos encontrarlos desde los principios de la vida independiente de los EE.UU. asociado a lo que se conoce como revisión judicial. Tiene sus orígenes en los debates de los *Federalist Papers*, así como la



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

célebre sentencia del juez Marshall en el caso *Marbury vs. Madison* de 1803 (Vargas Murillo 2020). El término fue utilizado para describir la conducta de la Corte Suprema estadounidense frente a la doctrina de la “autorrestricción judicial” según la cual el Poder Judicial debía abstenerse de invadir las esferas de competencias de los otros poderes. Se basa en un criterio según el cual en caso de duda se debe ponderar –como criterio básico de decisión– la existencia de una supuesta presunción de constitucionalidad a favor de los otros poderes del Estado, particularmente el legislativo. En ese contexto, el objetivo de la autorrestricción busca evitar el recurso del litigio judicial como método para invalidar leyes aprobadas por los poderes del gobierno, que son democráticamente responsables ante sus electores, y así restringir su capacidad política. Según Lyons (cfr. 1998, 204), el juez solo debería intervenir en el caso de un monstruoso apartamiento de la norma constitucional que no deje lugar a dudas de la contradicción entre la norma ordinaria y el mandato constitucional.

El “activismo judicial” se encuentra por tanto en el polo opuesto de la diáda con la “autorrestricción judicial”, siendo el activismo una reacción de ciertos jueces a esa posición de base en la que se presupone que se encuentran situados dentro del sistema institucional. Según Racimo (2015), la tendencia reformista que comenzó a concebir al activismo judicial como un instrumento de cambio social desde una perspectiva “progresista”, se origina en la doctrina judicial elaborada en los EE.UU. en el marco temporal de actuación de la denominada “Corte Warren”. Se trata de la integración de la Corte Suprema de los EE.UU. en el período del presidente Warren (1953-1969), durante el cual el “activismo judicial progresista” impulsó en los tribunales determinadas reformas sociales con el objeto de provocar cambio en las políticas públicas con impacto nacional. Esta época coincidió con la difusión de un espíritu político-jurídico según el cual los jueces podían –y debían– ser el motor de un cambio que cercenara las estructuras retrógradas de la sociedad tradicional basadas en concepciones de raza, clase, género y delimitación electoral.

La reacción fue una crítica al entonces activismo judicial bajo otro rótulo: “el gobierno de los jueces”, porque se consideraba que afectaba la división de poderes propia del sistema republicano. Se confundía el procedimiento de “revisión judicial” como análogo al concepto de “supremacía judicial” (*judicial supremacy*), que significa que la interpretación de la Corte



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Suprema ata a las partes más allá del caso especial, incluyendo a otros poderes del gobierno y establece una posición soberana de ese tribunal (Friedman 1998, 352).

Según Gomes de Andrade (2016), la competencia creativa de los tribunales que se denomina convencionalmente función supletoria, no implica ejercer ni usurpar funciones ni violar la separación de poderes. En este sentido, “ya sea que la actividad creativa de los jueces tenga carácter jurisdiccional o legislativo mientras la actividad permanezca *intra jus*” (2016, 85), lo que equivale a decir que no debe confundirse el mayor o menor grado de creatividad con la total libertad del intérprete. Los jueces crean el derecho, pero esta creación debe restringirse a los límites impuestos en las normas generales y abstractas de producción típica del Poder Legislativo: “el contenido de la norma jurídica creada en la decisión judicial en el caso específico debe corresponder al contenido de la norma contenida en la ley en forma abstracta” (2016, 87).

En la práctica se observa que los jueces incorporan en algunas ocasiones “soluciones normativas” que no se encontraban de manera explícita en el texto constitucional, lo que equivaldría a reemplazar la voluntad ciudadana - o a sus representantes los legisladores - en la resolución de asuntos fundamentales. Carlos Blanco de Morais (2009, 102), enfrenta el dilema y esclarece la cuestión: “otorgar al juez un poder interpretativo libre y desenfrenado de la Constitución y de la ley, que objetivamente le permita decir lo que la Constitución objetivamente no dice, y ser 'boca' de sus convicciones subjetivas erigidas dentro de parámetros constitucionales, constituiría un paso libre para violar el principio de separación de poderes y el principio democrático-representativo”.

Gargarella (2019) apela como fórmula para superar el dilema al “diálogo constitucional”, entendido como “una conversación abierta y continua entre las diferentes ramas del gobierno y el pueblo, con el objetivo de interpretar la Constitución” (2019, 153). Así, los jueces cumplen el rol de colaboradores y deben aportar al proceso de construcción del significado constitucional sin pretensiones de apropiación; por lo que no deben presumir a priori que sus interpretaciones son mejores que los otros órganos estatales o de las que formule la



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

ciudadanía; sino que son parte de una “práctica racional y comunicativa”, basada en el reconocimiento intersubjetivo igualitario, la cooperación, y el intercambio de razones.

Reseña sobre la recepción del activismo judicial en Argentina

No es objeto de este apartado hacer un relevamiento del extendido uso del término en la doctrina jurídica nacional que autores como Manili (2010) han relevado exhaustivamente²⁹. Por su parte, Sagüés (2005), da cuenta de cómo las sentencias exhortativas de los tribunales constitucionales y de las cortes supremas son una muestra del activismo judicial al reemplazar una norma inconstitucional y proponer otra en su reemplazo. El activismo implica aquí un método interpretativo que pone de lado la primacía de la ley sosteniendo siempre la vigencia de la Constitución, y convirtiendo al juez en un cuasi legislador activo o impulsor de normas frente a aquellas que se encuentren en contradicción con la Constitución misma (cfr. 2005, 1461).

Según Racimo (2015, 127), se identifican en este contexto tres perspectivas distintas sobre el ejercicio del activismo judicial por los magistrados:

“la primera corriente, que podría denominarse tradicional, tiende a trasladar la bipolaridad propia del universo estadounidense ya que se mueve entre la autorrestricción y el activismo judicial en un marco definido desde el comienzo (...) la segunda posición de los autores de la doctrina nacional utiliza el concepto con una mirada puramente instrumental. No se mueve, como la anterior, según un patrón teórico definido y dependiente del trasfondo de la palabra en su país de origen (...) la tercera corriente de la doctrina no supone ni una consideración normativa peyorativa ni una utilización instrumental o neutral del término. Desde esta posición, el activismo judicial es un concepto netamente favorable en su misma enunciación. Cuando se dice que en el reconocimiento de tal o cual derecho se ha ejercido el activismo judicial, en realidad se está afirmando que esa es la conducta exigible para la resolución del caso”.

²⁹ Para el uso de este concepto en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación véase el artículo de Manili, P. (2010). “El Activismo en la Jurisdicción Constitucional” en *Tratado de Derecho Procesal Constitucional. Argentino, Comparado y Transnacional*, vol. 1, pp. 313 y ss. Buenos Aires: Editorial La Ley.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Por su parte, el reconocimiento explícito en la reforma constitucional de múltiples derechos convierte en innecesaria la imposición de un “activismo judicial” dirigido a leer expansivamente derechos ocultos o que se encuentren en una zona de penumbra. El activismo judicial opera como la aplicación inmediata de derechos constitucionales reconocidos y explícitos y se impone a los magistrados como pauta rectora de la tarea judicial. El concepto de activismo judicial se ha transformado así en una especie de presunción que impone a los magistrados la carga de justificar las razones por las cuales no ejercen expansivamente su *imperium*. Según Racimo (2015, 137) “la reforma constitucional de 1994 y la idea de la progresividad en la interpretación y en la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales han sido los dos factores decisivos para este viraje”, y con ello la no distinción entre este tipo de derechos y los derechos civiles y políticos habitualmente protegidos, sin mayores dificultades, por el Poder Judicial (Abramovich 1999 y Bazán 2007).

12. Desarrollo

a. Introducción al tema

El presente trabajo enfoca el eje temático de los sectores populares y el “Derecho a la Ciudad” abordándolo desde el eje problemático de la judicialización de las cuestiones sociales. Para ello se toma como caso, el análisis de la sentencia dictada por la Sala I de la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires³⁰ con fecha (en adelante el fallo), que confirmó una sentencia dictada en primera instancia. En dicho fallo ordenaba al Gobierno de la Ciudad de Bs. As. a proveer de agua potable a los vecinos del sector de la Villa 31 conocido como barrio San Martín, y ofrecer otra alternativa que asegure la normal prestación del servicio de agua. Ello permite apreciar de qué manera el rol del Poder Judicial está dejando de ser el de mero “control de legalidad”, para pasar a impulsar la materialización de Políticas Públicas.

³⁰ En los autos caratulados “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia contra GCBA sobre Amparo (Art. 14 CCABA)”, Expte. 20898 (18/07/2007).



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Lo más significativo que está en juego en este fallo no es simplemente la urbanización en términos de infraestructura, como posibilidad para el acceso a recursos fundamentales para la vida, tal como es el agua, sino una nueva noción de derechos de carácter colectivo que logran materializarse a partir de la intervención judicial.

Entran en tensión, por un lado, la idea de “centro” o de la “centralidad” como aquel lugar donde se tiene acceso a los bienes, y por otro, de “centro” en términos de “centralidad” del Estado en tanto decisor de Política Pública. ¿Nos encontramos aquí con centros que son márgenes y márgenes que son centros?

Como el pensador portugués Boaventura de Souza Santos nos desafía, es interesante pensar “las estructuras de poder de la sociedad a partir de los márgenes, y mostrar que el centro está en los márgenes, de una manera que a veces escapa a todo nuestro análisis” (De Souza Santos, 2006:50).

b. Una breve reseña sobre la Autonomía porteña

Si podemos hablar de este fallo, en principio es porque a partir de la reforma de la Constitución Nacional (en adelante C.N.) de 1994, se introdujo como novedad que el gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires tiene facultades de jurisdicción.

Si por mandato constitucional (artículo 129 C.N.) la Ciudad de Buenos Aires tiene facultad de jurisdicción, así como la tienen las provincias (artículo 75, inciso 12 y 121 C.N.), la consecuencia lógica es que tanto la Ciudad de Buenos Aires como el resto de las provincias, tienen la atribución de organizar sus propias instituciones judiciales.

La sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante CCABA) en 1996 fue el segundo paso en orden a la autonomía. Según el artículo 13 inciso 13 de la constitución local, los Jueces de la Ciudad están sujetos al principio de legalidad. Los magistrados tienen la obligación de encontrar dentro del ordenamiento jurídico, las normas que, según su criterio, contemplen un caso a resolver. No obstante, la Constitución de la Ciudad establece expresamente que rigen todos los derechos y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

La CCABA. agrega que los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y no pueden ser cercenados (artículo 10). Asimismo, la Constitución provee a los jueces de un repertorio de criterios a seguir para numerosas cuestiones que tienen que ver con las políticas de la Ciudad, pero en particular establece dos obligaciones para todos los poderes del Estado, que se relacionan con la materia que tratamos:

- En el art. 17: “La Ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades”.
- En el art. 31: “La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: - Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. (...)”.

En cuanto a la integración del Poder Judicial la Constitución local (artículo 107) establece: “El Poder Judicial de la Ciudad lo integra el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura, los demás tribunales que la ley establezca y el Ministerio Público”.

Quedan así definidos los distintos órganos que componen el sistema judicial: 1) el Tribunal Superior (artículo 111 CCABA) y los demás tribunales inferiores (artículo 118 CCABA) constituyen el estamento encargado fundamentalmente de las funciones jurisdiccionales: vale decir, dirimen los conflictos; 2) el Consejo de la Magistratura (artículos 115 y 116 CCABA) es el encargado de velar por la independencia del Poder Judicial y de seleccionar mediante concurso público a los candidatos a la Magistratura y al Ministerio Público; de ejercer facultades disciplinarias respecto de los magistrados y también de promover su remoción ante el jurado de enjuiciamiento; y fundamentalmente le compete la administración de los recursos del Poder Judicial; y 3) el Ministerio Público (artículos 124 y 125 CCABA) tiene por misión la defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, conforme a los principios



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

de unidad de actuación y dependencia jerárquica, velar por la normal prestación del servicio de justicia y procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social y dirigir la Policía Judicial.

La labor en orden a la autonomía fue completada con la creación de los fueros locales, a partir de la sanción de la ley N° 7 (1998), dotándose la ciudad de la organización para la administración de Justicia.

Lo cierto es, desde que la Ciudad tuvo nacimiento a la vida autónoma mucho se ha discutido sobre el grado y alcances de esta autonomía. Los debates de orden constitucional y jurídico legal, en verdad fueron revelando una discusión política de fondo en la cual se fue haciendo clara la puja de intereses entre quienes detentaron el poder local y nacional, de la cual los ciudadanos resultaron circunstanciales rehenes³¹.

De ello se deduce que, en el contexto de la reciente y corta vida institucional de la Ciudad Autónoma, no parecieron estar debidamente claras para el ciudadano cuáles son las atribuciones, competencias, servicios, identidad y fisonomía general del Poder Judicial de la Ciudad. Sin embargo, el espacio público fue convertido en el lugar de competencia entre diferentes tipos de actores institucionales que tomaron la palabra para definir cómo debe organizarse la sociedad, qué lugar ocupar en ella, qué es lo deseable y qué no.

El Poder Judicial no ha estado fuera de esta discusión, y en gran medida los conflictos sobre materia de competencia que se han dado a nivel jurisdiccional fueron reflejando claramente su aspiración a constituirse en un actor de relevancia en la construcción autonómica y como actor de Política Pública.

Sea porque la función judicial así lo demandaba, o por simple vocación autonómica, el Poder Judicial ha realizado esfuerzos concretos en esa construcción, aunque más no fuera impulsado por la oportunidad de ofrecer una respuesta al Ciudadano, entre esos esfuerzos podemos

³¹ Podemos citar las discusiones en torno a la transferencia de competencias jurisdiccionales de la Justicia entre la Nación y la Ciudad; la discusión por el traspaso de servicios como el Subterráneo; la puja por el control de la seguridad local que llevaron a la creación de la Policía Metropolitana (luego devenida en Policía de la Ciudad a partir del traspaso de los agentes de la Policía Federal a la órbita de la Ciudad); la discusión por el control del Puerto de Buenos Aires, sólo por citar algunos ejemplos.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

nombrar la creación de las oficinas de Orientación al Habitante, la creación de Fiscalías barriales, el 0-800-Defender, entre muchas iniciativas.

Mientras los poderes Ejecutivo y Legislativo discutían la Autonomía, el Poder Judicial se ha ido “apropiando” del intento por satisfacer las crecientes necesidades de una mejor, cercana y eficiente administración de Justicia, reclamada por un nivel de conciencia ciudadana cada vez más exigente y demandante; y además, respaldado por el imperativo constitucional que en su artículo 6 señala que “las autoridades constituidas tienen mandato expreso, permanente e irrenunciable del Pueblo de la Ciudad, para que en su nombre y representación agoten en derecho las instancias políticas y judiciales para preservar la autonomía y para cuestionar cualquier norma que limite la establecida en los artículos 129”.

Fue precisamente en los fallos “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Córdoba, Provincia de s/ ejecución fiscal”, CSJ 2084/2017 y “Bazán, Fernando s/ amenazas” CSJ 4652/2015/CS1, que se sostuvo que la reforma de 1994 introdujo a la Ciudad de Buenos Aires como actor autónomo del sistema federal, precisando que “el artículo 129 citado fue incorporado en la reforma constitucional del año 1994, reconoce a la Ciudad de Buenos Aires el status de “ciudad constitucional federada”. Es ciudad, por sus características demográficas, y “constitucional” porque es la única designada expresamente por su nombre y con atributos específicos de derecho público en la Constitución Nacional, a diferencia de las otras ciudades que son aludidas genéricamente al tratar los municipios de las provincias. Es ciudad “constitucional federada”, porque integra de modo directo el sistema federal argentino conjuntamente con los restantes sujetos políticos que lo componen. Ambos fallos, del 4 de abril de 2019 zanjarían -por mayoría- la cuestión, fijando la postura que otorgó a la Ciudad (en su rol), el estatus de último interprete de la Constitución Nacional (cfr. Álvarez Fernández 2019, 40).

c. Los sectores populares y el derecho a la Ciudad



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

El eje problemático “los sectores populares y el derecho a la Ciudad” como tema de agenda pública pretende servir de anclaje para la discusión y la comprensión sobre cómo, por qué y quiénes inciden en la determinación de qué cuestiones deben ser problematizadas y por tanto “merecer”³² una respuesta por parte del Estado.

En un sentido inmediato, es preciso señalar que el dominio ejercido sobre el espacio urbano permite el acceso a un sinnúmero de bienes y servicios, en virtud de la relación espacial entre éstos y el lugar de residencia. El Hombre producto de sus acciones genera modificaciones sobre las condiciones ambientales en las cuales desarrolla su vida social. A este modo particular de intervención del hombre sobre el ambiente lo llamamos accionar antrópico. En otras palabras, el derecho a la Ciudad conlleva diversas externalidades estrechamente ligadas a la intervención antrópica, de la cual la localización de la vivienda o la infraestructura económica, tales como el acceso al agua, la luz, el gas, la educación, la recreación, la fuente de trabajo, la atención de la salud, el transporte y otros servicios públicos resultan determinantes (cfr. Oszlak, 1983:3).

Esas externalidades conforman lo que muchos identifican como “calidad de vida”, calidad que en verdad pareciera ser para pocos porque, como señala Harvey (2008:31), “la calidad de la vida urbana se ha convertido en una mercancía, como la ciudad misma, en un mundo en el que el consumismo, el turismo, las industrias culturales y las basadas en el conocimiento se han convertido en aspectos esenciales de la economía política urbana”. Por lo tanto, el derecho a la Ciudad pudiera entenderse, en sentido lato, como un derecho al goce de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda. El crecimiento de las grandes ciudades modernas concede al suelo localizado en determinadas áreas, particularmente en aquellas que se hallan centralmente situadas, un incremento artificial y colosal de su valor.

De allí que el derecho a la Ciudad se plantea para algunos sectores privilegiados como un derecho al usufructo del valor de la tierra (cfr. Harvey, 2008:37), mientras que para los

³² Tomado de Oszlak, O. (2017). Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano (2.a Ed.). Buenos Aires: EDUNTREF.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

sectores más desfavorecidos el perder o sufrir la restricción de ese derecho puede suponer, además del eventual desarraigo físico, el deterioro de las condiciones de vida material en cada uno de los planos en que existan externalidades vinculadas con la localización espacial.

Hoy nos encontramos con ciudades conglomerados, se ha producido una densificación del tejido urbano, con superposiciones y tramas. No obstante, persiste una centralidad que tiene que ver esencialmente con el lugar de provisión y acceso a los servicios. Por eso, que muchas cuestiones sociales sean adjudicadas a la pobreza, es una forma de victimizar al pobre, primero al reafirmarlo en su condición y segundo al adjudicarle externalidades en las cuales es mayormente víctima antes que victimario. En cada segmento de la vida social “la mano invisible de la segregación” ejerce su función y penetra en la vida urbana. La segregación crea las condiciones para permitir la reproducción de las estructuras políticas, económicas, sociales y culturales que producen históricamente la exclusión del pobre del goce del derecho a la Ciudad (cfr. Lefebvre, 1972:102). Se puede diferenciar entre “segregaciones pasivas”, es decir, que derivan de rechazos sociales y económicos a los más pobres, de la “segregación activa”, que emerge en los comportamientos de aislamiento en la localización y arraigo de los sectores más poderosos.

Las modernas capitales que habitamos, al menos en el mundo occidental, son el testimonio de estas contradicciones. Vivimos, ha dicho David Harvey (2008), “un desarrollo geográfico desparejo”. Esto se materializa en la ocupación “irregular” del espacio urbano (“irregular” en términos de ausencia de seguridad jurídica o de precariedad en la tenencia de la tierra, pero también de geodistribución), que no ha ido acompañada normalmente por un correspondiente desarrollo de la infraestructura urbana, precisamente porque esta precarización intencionada es la mejor garantía de su transitoriedad; que paradójicamente se corresponde con un proceso histórico de larga data (cfr. Izaguirre, 1988).

En efecto, según señalan Cravino, Del Río y Duarte (2008), las villas surgieron en la década del treinta del siglo pasado, aunque el fenómeno cobró mayor envergadura a partir de los años cuarenta, en el marco de intensas migraciones internas de la Argentina y fue concomitante a la descomposición de las economías rurales del interior del país. Este proceso urbano está ligado



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

a la etapa en que la Argentina comenzó la industrialización sustitutiva de importaciones. Sin embargo, la tasa de crecimiento de la población urbana fue mayor a la del crecimiento de la población industrial, lo que provocó una masa de marginados del proceso productivo o en su defecto con una inserción inestable. Esto trajo aparejado una acelerada expansión del espacio urbanizado del área metropolitana, junto a la consolidación de formas precarias de hábitat, como las villas y asentamientos.

d. Paradigmas de planificación en el contexto de creciente urbanización

Es necesario tomar nota de los procesos macro que vive la sociedad actual en sus diferentes escalas, para poder entender el tipo y carácter de las formas de habitar como consecuencia de los diferentes y desiguales procesos de producción que se realizan desde el Estado, desde el mercado y desde los sectores populares.

Según un informe del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (*World Urbanization Prospects 2018*), entre los años 1990 y 2018 a nivel mundial se pasó de diez (10) megaciudades con más de diez millones de habitantes a treinta y tres (33), y se estima que para el año 2030 habrá cuarenta y tres (43) ciudades con más de diez millones de habitantes. Además, casi la mitad de los 4,220 millones de habitantes urbanos actuales residen en áreas urbanas con menos de medio millón de habitantes. Existe un acumulado de viviendas con condiciones de habitabilidad mínimas, en el que se asientan más de 111 millones de personas, que residen en viviendas degradadas, sobreutilizadas y en zonas suburbanizadas. Ese segmento representa el 24% de la población total urbana, que sufre graves problemas de acceso al agua y al saneamiento. Por primera vez en la historia, más de la mitad de la humanidad vive en zonas urbanas (55.3%). Se estima que para 2030 esta proporción alcanzará casi el 60%, haciendo de la urbanización una de las tendencias más transformadoras del siglo XXI.

Gráfico N° 2

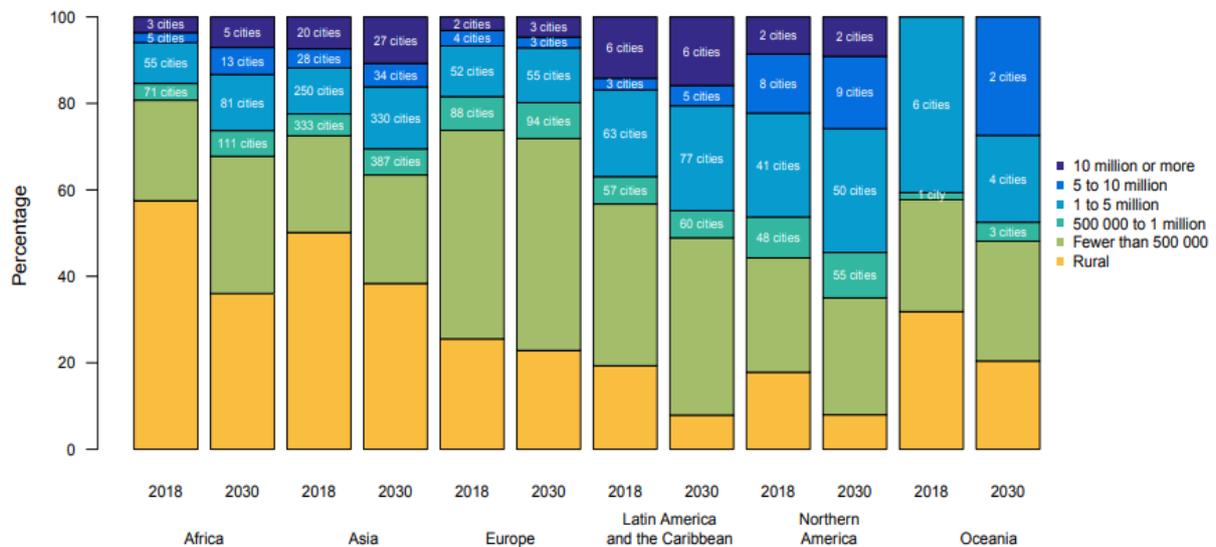
Distribución de la población por clase de tipo de asentamiento y región (2018 vs. 2030)



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco



Fuente: World Urbanization Prospects (ONU 2018).

La desigualdad emerge hoy como uno de los problemas más complejos, pues si bien la proporción de población que habita en asentamientos informales en los países en vías de desarrollo ha decrecido en las últimas décadas (del 46,2% en 1990 al 29,7% en 2018), el crecimiento poblacional de esos espacios urbanos ha aumentado significativamente (de 689 millones en 1990 a 880 millones en 2018). De la mano del deterioro de la situación socioeconómica, se hacen más evidentes los procesos de producción desigual y excluyente del hábitat sociourbano. Tal como señala Murillo (2016:287) “la dinámica poblacional, su distribución en el territorio y el desarrollo urbano se ordenan, modifican y construyen en complejos procesos sociales, económicos, culturales y políticos (de variadas escalas), en constante reconfiguración, en los que participan sectores desiguales que compiten por la apropiación y la determinación concreta que asumen los contenidos de los usos de la ciudad y el territorio con lógicas diferentes, según sus objetivos, necesidades y prioridades”.

La integración social y urbana es un proceso de integración sociocultural que debiera propender a abrir, conectar e integrar a los barrios populares dentro de la trama urbana. Esto significa entre muchas cuestiones, proveerles de infraestructura y servicios, regularizar la tenencia, en definitiva, hacer coincidir la ciudad formal con la ciudad informal. Esto se vuelve particularmente relevante a la hora de hacer una evaluación de los modelos de urbanización y



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

los patrones de crecimiento de nuestras ciudades, que se han dado de manera no planificada, en muchos casos acompañados de la privatización de los bienes públicos y de la falta de regulación de instituciones, siendo cada vez menos sostenibles, desde lo ambiental, social y económico. Este patrón ha sido generador de inequidad, exclusión y de privación no solo económica, sino también espacial. Ha establecido ciudades segmentadas, caracterizadas en su mayoría por la proliferación tanto de barrios cerrados como de asentamientos informales, y con amplias dificultades para avanzar en la integración social, especialmente de migrantes, refugiados y grupos sociales desaventajados. Han avanzado en la mercantilización de cada vez más aspectos de la vida, en la concentración de la tierra y la propiedad, y en la profundización de la naturaleza exclusivista del desarrollo urbano (cfr. Baldiviezo 2016:37).

Murillo (2016), distingue tres orientaciones de política pública o paradigmas de planificación territorial y/o urbanización que históricamente se han ido sucediendo, que muestran cuál ha sido el énfasis en cada época en la tarea de resolver determinadas cuestiones claves, como el suelo, las infraestructuras o las viviendas, para abordar la cuestión de la pobreza urbana. Un primer paradigma prevaleció en los inicios de la segunda mitad del siglo XX, y consistió en la construcción de grandes complejos habitacionales³³ (es el caso de los monoblocks del barrio de Lugano 1 y 2 por ejemplo), que aun en la actualidad –con densidades menores y tipologías más próximas al dúplex y/o el triplex–, se siguen construyendo como parte de la solución al problema del hábitat popular. Un segundo paradigma, casi en el extremo opuesto al anterior, está imbuido del enfoque “facilitador”, que sostenía que más que proveer de vivienda a los más pobres, era mejor brindarles los elementos para que pudieran autoconstruir sus hogares a partir de su propio esfuerzo. Así, la provisión de lotes con tenencia segura e infraestructuras básicas fue el fundamento de ese paradigma emergente que, por su sencillez y contundencia,

³³ El Barrio Los Perales (ubicado dentro del barrio porteño de Mataderos), fue inaugurado en 1949 en la zona cercana a los mataderos. Había tomado su nombre de las quintas que ocuparon primitivamente esos terrenos, y remitía claramente al modelo del barrio obrero centroeuropeo construido en base a pabellones o bloques de viviendas. El diseño era de 46 monoblocks de planta baja y dos pisos comunicados por escalera, que ocupan una gran zona parqueada y con densa arboleda, a los cuales sólo se puede acceder a pie. Se realizó con estructura de hormigón armado y cada bloque estaba habitado por distintas familias que, si bien se alojaban a razón de un núcleo familiar por unidad de vivienda, compartían los accesos, circulaciones y espacios exteriores de la planta baja, circunstancias que favorecían el intercambio social entre los vecinos.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

se expandió por el mundo contrastando con los grandes complejos que comenzaban a revelar problemas sociales muy serios, incluso muchos de ellos terminaron por ser demolidos.

Según el autor, ambos paradigmas de planificación, más allá de sus diferencias, por su gestión de suelos públicos y privados, facilitaron la proliferación de asentamientos informales en sus proximidades, destinados a alojar familiares de los beneficiarios de las viviendas, alentados por la disponibilidad de grandes espacios de suelo. La primera reacción a este fenómeno –en términos de política pública– serían los planes de erradicación masiva y traslado de la población a áreas periféricas donde se construyeran complejos habitacionales o loteos, en el mejor de los casos, como una respuesta respetuosa del concepto de derecho a una vivienda adecuada. Luego siguió un proceso de erradicación masivo efectuado compulsivamente entre 1976 y 1983³⁴, –durante el cual desaparecieron muchos barrios o quedaron solo unas pocas viviendas en varios de ellos–. Esto constituyó un punto de quiebre: la última dictadura militar ejecutó una brutal política de desalojos y deportación de migrantes de países limítrofes³⁵ e inclusive del interior del país. Pero con el tiempo esta respuesta se fue diluyendo por el fracaso de esos planes para contener el paulatino avance de la informalidad, ante lo cual se optó por políticas permisivas que simplemente ignoraron el fenómeno. Este nuevo paradigma de “dejar hacer” caracterizó el planeamiento de fines de siglo XX, que se concentró en seguir construyendo complejos y loteos para los sectores populares, siempre insuficientes para albergar al creciente número de personas sin vivienda propia que engrosaban las filas de la informalidad, permitiendo al mismo tiempo la reproducción de negocios inmobiliarios en mercados de suelo prácticamente desregulados y con obras públicas como autopistas o redes de servicios cuyas plusvalías beneficiaron sobre todo a los sectores acomodados. Un paradigma de planeamiento territorial más reciente, ya a partir del nuevo milenio, imbuido en la idea del “Derecho a la Ciudad” es la regularización masiva de terrenos generados en

³⁴ El Plan de Erradicación de villas fue anunciado públicamente en distintos medios desde agosto de 1976. La ordenanza que facultaba a la Municipalidad de Buenos Aires para ponerlo en práctica fue sancionada el 13 de Julio de 1977. Ver por ejemplo artículos publicadas en diarios: Clarín, 26 de agosto de 1976 y 17 de abril de 1979. También en La Prensa, 26 de mayo de 1977.

³⁵ El 23 de septiembre de 1977 un primer contingente de 265 familias bolivianas, provenientes de distintas villas de Buenos Aires fueron transportadas en un tren con destino a Cochabamba, La Paz y Oruro (Diario La Nación, 24 de septiembre de 1977).



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

condiciones de informalidad. Este cambio significativo respecto a décadas previas respondió, por un lado, a una postura más pragmática de reconocer a la informalidad como principal proveedor de soluciones, aunque sub-estándar, de hábitat para los más pobres; y por otra parte, un reconocimiento de que aun en la informalidad es incorrecto erradicar en forma involuntaria (cfr. 2016:114-115). Esta etapa postula la valoración del espacio autoconstruido, su integración y regularización dentro de la trama urbana.

e. Las condiciones habitacionales en los barrios populares de la Ciudad

Según el Relevamiento Nacional de Barrios Populares publicado en diciembre 2023, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) existen oficialmente 36 villas y 13 asentamientos habitacionales (tablas N° 8 y 9) que representan el 10,5% del total nacional³⁶.

Según dicho relevamiento se consideran “villas” a barrios cuyos conjuntos de viviendas conforman una trama urbana irregular, es decir, no son barrios amanzanados. En estos barrios se circula mayoritariamente a través de pasillos estrechos y, especialmente en grandes ciudades, tienden a crecer en altura ya que la disponibilidad de suelo es escasa o nula. Presentan una densidad poblacional alta o media y generalmente se encuentran localizadas cercanas a centros de producción y de consumo y en terrenos cercanos a vías del ferrocarril y cursos de agua.

En tanto los “asentamientos” son barrios cuyos conjuntos de viviendas buscan mantener la trama urbana como continuidad del tejido de la ciudad formal. Los terrenos se encuentran, en su mayoría, subdivididos en parcelas que conforman manzanas, respetando el trazado de las calles. En muchos casos se reservaron lugares para equipamiento y espacios verdes. La densidad poblacional suele ser menor que en las villas.

Cuando vemos la evolución histórica de la dinámica de creación nuevos asentamientos y villas por décadas (gráfico N° 4), es notable la concentración del aumento de este tipo de

³⁶ Además de las villas y asentamientos se encuentran dos núcleos habitacionales transitorios (NHT): Av. Del Trabajo y Zavaleta. Los NHT son un conjunto de viviendas multifamiliares que surgen para dar una solución habitacional transitoria a los habitantes de las villas, mientras se edifican los departamentos o casas definitivas que se adjudicaran en propiedad.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

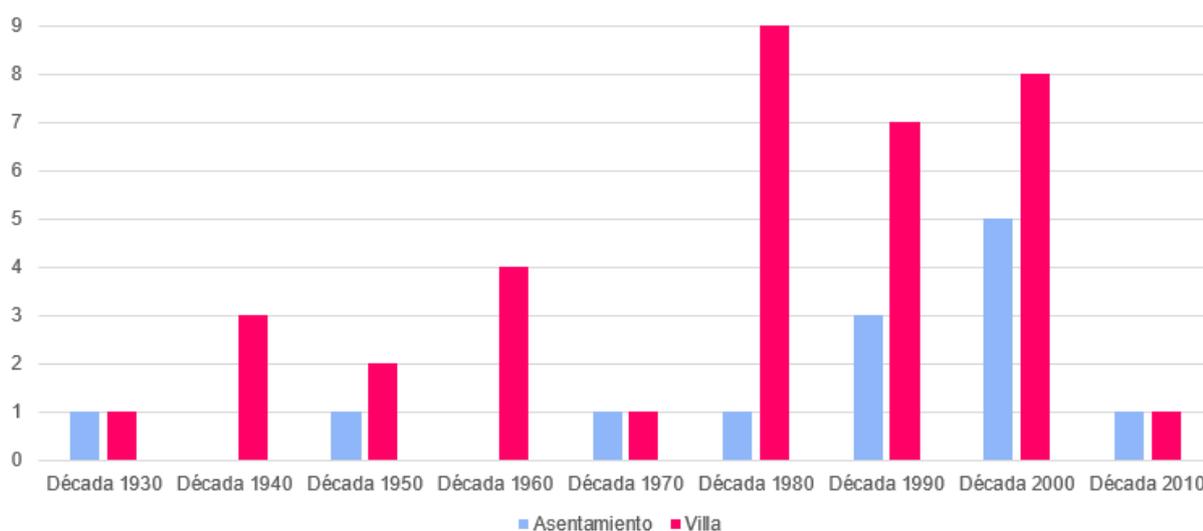
Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

viviendas entre las décadas de 1980 y 2000, representando el 67% del total de núcleos habitacionales precarios creados.

Gráfico N° 4

Cantidad de villas y asentamientos por década de creación en la CABA.



Fuente: Elaboración propia a partir del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (2023).

En los asentamientos nos encontramos con 1,412 viviendas que son habitadas por unas 1.555 familias, mientras que en las villas la cantidad de viviendas asciende a 71,783 viviendas y 78,962 familias³⁷ (tabla N° 8). Si evaluamos la relación entre la cantidad de viviendas y cantidad de familias, la relación es claramente deficitaria en términos de acceso a la vivienda por parte de las familias (gráficos N° 5) y nos alerta sobre otro indicador a considerar que es el hacinamiento. Los asentamientos y villas representan en términos de superficie 3 km² (3 millones de m²) con relación a los 203 km² de superficie de la CABA (tabla N° 7).

Tabla N° 7

³⁷ Los datos oficiales de población que datan del censo del año 2010 arrojaron un total de 163.500 personas, presentando una variación intercensal positiva del 52%, frente a un crecimiento de solo el 4% en el conjunto de la CABA.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Barrios populares en la CABA clasificados según tipo: villa o asentamiento, superficie en m² y cantidad de viviendas aproximada.

Tipo	Superficie_m2	Cantidad_viviendas_aprox,
Asentamiento	199.161	1.412
Villa	2.994.197	71.783
Total general	3.193.358	73.195

Según un informe de la Dirección General de Estadística y Censos del GCBA en el año 2018 (mapa N° 2), surge que las comunas 8 y 4 (zona sur) y 1 (zona centro) concentran las condiciones de vida con mayor vulnerabilidad según indicadores seleccionados de condición de actividad y socio-habitacionales. En estas comunas se sitúan algunas de las villas y asentamientos más poblados de la Ciudad, donde se desarrollaron importantes procesos tendientes a la regularización del suelo y de urbanización, de los que se dará cuenta más adelante.

Mapa N° 2

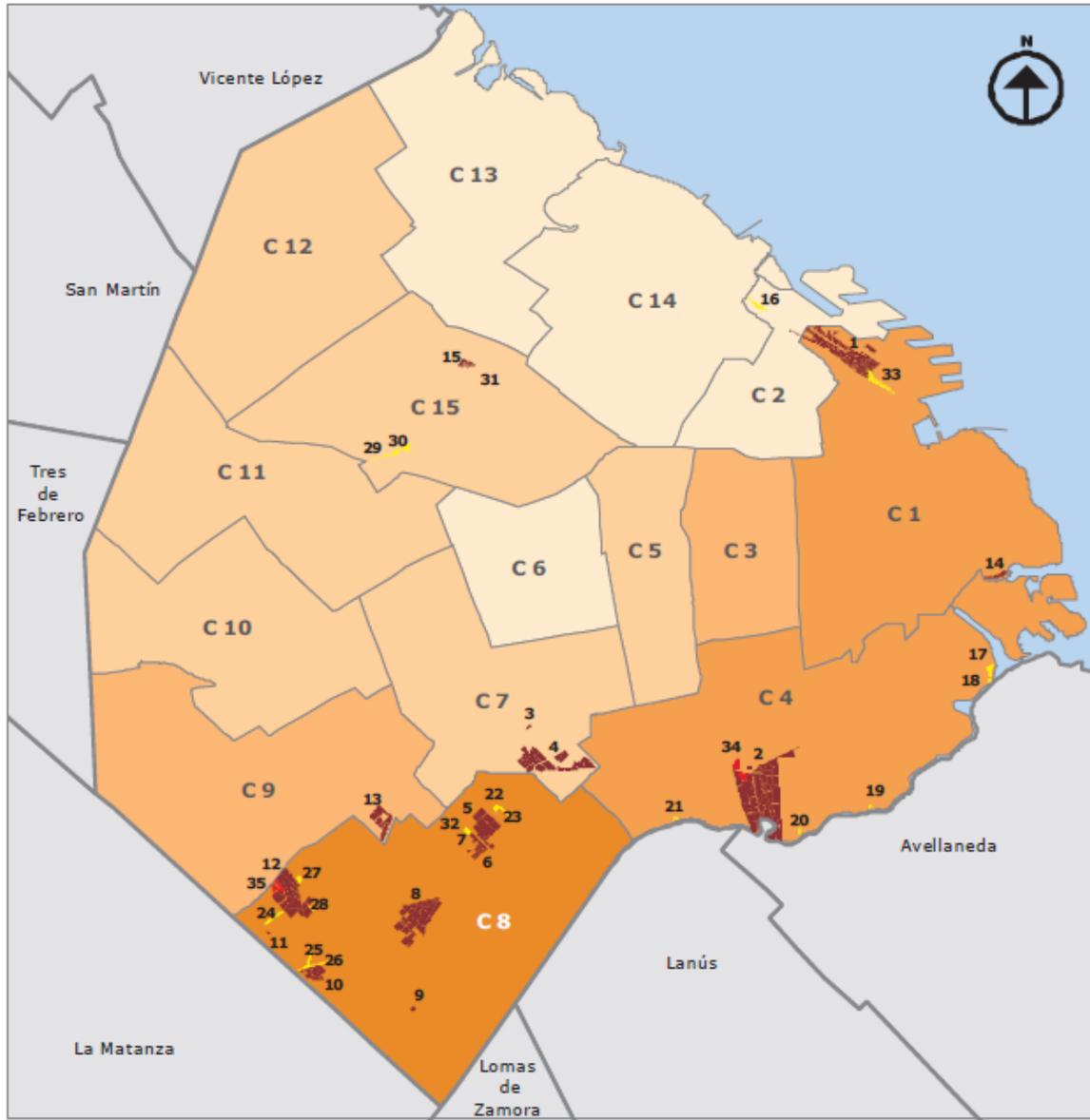
Porcentaje de hogares con hacinamiento y localización de villas, asentamientos y Núcleos Habitacionales Transitorios por comuna (2018).



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

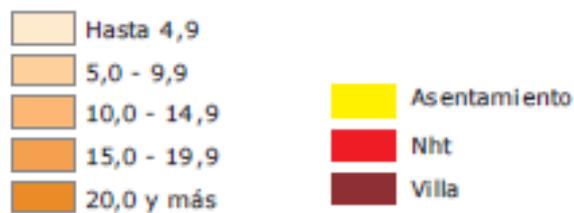
Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco



REFERENCIAS

Porcentaje de hogares con hacinamiento
(2 y más personas por ambiente)



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Economía y Finanzas GCBA). EAH 2018.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Siguiendo a Ricciardi y Sehtman, (2012: 299), podemos definir a las villas como “espacios habitacionales y barriales socialmente producidos y precarios”, que se caracterizan por “la irregularidad de la trama urbana, la alta densidad poblacional, la precariedad constructiva de las viviendas, la imperfecta titularidad de dominio de la tierra y el acceso deficiente a los servicios y bienes públicos”.

En la Ciudad formal el acceso a los servicios y bienes públicos es un derecho que está garantizado, sea por empresas públicas y/o privadas. En las villas y asentamientos, el Estado es el único responsable que puede impulsar su llegada, dependiendo de la organización social que exista para que los reclamos sean escuchados. En el acceso a los servicios se presenta una dificultad formal asociada a la regularización de las parcelas. Mayormente las familias han tomado parcelas en terrenos del ferrocarril, bajo autopistas o tierras fiscales. Estas parcelas de grandes dimensiones son consideradas una unidad, tanto por el Estado como por las empresas prestadoras de los servicios públicos. Cada parcela o unidad cuenta con la posibilidad de tener una boca de ingreso para cada servicio; si en dicha parcela se desarrollara una propiedad horizontal, el servicio se garantizaría para cada unidad funcional, pero en el caso de las villas, al ser consideradas por dichas empresas como una parcela única, solo ingresa una boca para proveer el servicio a los cientos o miles de familias que allí viven. En algunos casos, debido a la incansable lucha de los vecinos, la densidad poblacional y la extensión de la superficie, se ha logrado más de un punto de conexión. Por tanto, hasta que no se efectúan las correspondientes reurbanizaciones, con todo lo que esto implica –parcelamiento, apertura de calles, mejoramiento de viviendas, etc. –, los servicios solo llegarán hasta los límites de cada villa. Mientras tanto, las obras son generalmente provisorias, con la promesa de una futura urbanización o sin ella por lo que no existe garantía de calidad en ningún servicio que se preste y toda intervención pasa a ser un paliativo.

Como puede observarse en el gráfico N° 9, de la población de villas y asentamientos de la Ciudad, el 89,7% posee una conexión irregular de acceso al agua hecha por los/as vecinos/as y conectada de manera no formal a la red pública. La falta de agua de libre y fácil acceso denota dos aspectos: por un lado, un aspecto actual de la condición de la existencia: da cuenta



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

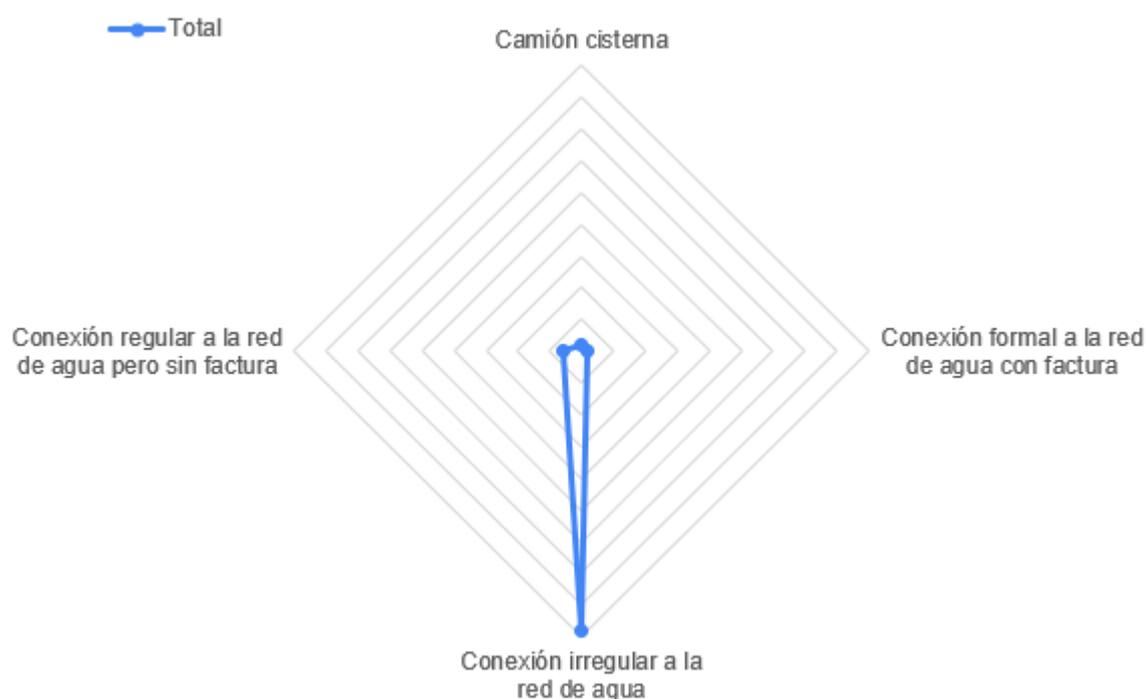
Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

de la segregación espacial y social, pero, por otro lado, dado los derechos que compromete y condicionan a la persona y las familias en sus posibilidades futuras.

Gráfico N° 9

Provisión de agua potable en los 13 asentamientos y 36 villas de la CABA.



Referencias:

Agua corriente	
Conexión formal a la red de agua con factura	Modo óptimo y seguro de la conexión a la red de agua corriente. Servicio operado y mantenido por la prestadora.
Conexión regular a la red de agua pero sin factura	No se paga por el servicio de agua corriente y quien lo recibe no está registrado como usuario/a.
Conexión irregular a la red de agua	Enganchados informalmente a la red de agua corriente.
Camión cisterna	Regularmente un camión trae agua al barrio para que sus habitantes se puedan abastecer.

Fuente: Elaboración propia a partir del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (2023).

Sagasti y Reginato (2021) hacen una precisa descripción de la problemática del agua: “en la ciudad formal, el tendido de las cañerías de la empresa oficial genera circuitos cerrados



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

“anillos”, lo que garantiza que en todo punto del tendido la presión sea la misma, ya que al formarse estos circuitos cerrados las presiones se equilibran. En las villas, los tendidos son lineales. La conexión se realiza en el ramal que pasa por el borde y, desde ese punto, la cañería se va ramificando, el crecimiento de habitantes genera que lo que inicialmente fue una cañería con servicio a un número limitado de viviendas comience a tener tantas derivaciones como familias nuevas llegan al barrio; así la presión con cada tramo de cañería y conexión domiciliaria va disminuyendo. El tendido lineal trae aparejada entonces la pérdida de presión a lo largo de todo su recorrido, por rozamiento, derivaciones y conexiones. Un ejemplo de esto es lo que ocurre en la Villa Rodrigo Bueno” (2021:141).

Cuando el tendido informal lo realizan los propios vecinos, la aparente solución también resulta deficiente, por ejemplo, el diámetro de las conexiones no resulta el adecuado, no se realiza correctamente elzanjeo para evitar posibles roturas: otras veces dada la poca presión de agua que llega a las viviendas, los vecinos colocan bombas que conectan directamente a la red de agua. Esto trae aparejado varios inconvenientes: por un lado, el ramal pierde presión desde ese punto en adelante; por el otro, la fuerza con que la bomba toma el agua arrastra también tierra que podría filtrarse desde cualquier fisura cercana o unión de cañerías contaminando el agua. En lugares donde la provisión de agua es mediante el uso de camiones cisterna que provee la prestadora del servicio surgen otras dificultades: las calles son angostas y no siempre es factible llegar con el camión a todos los sectores. A la hora que pasa el camión cisterna muchos han salido a trabajar con lo cual pierden la oportunidad de ser abastecidos con agua o bien deben ausentarse de su trabajo a la espera del camión. Si bien el camión bombea el agua hasta unos 60 metros, no todas las viviendas cuentan con tanque de reserva. Las familias almacenan el agua en distintos recipientes, los cuales no siempre cuentan con tapas o cierres adecuados. Una vez más se repite el problema de pérdida de calidad del agua recibida, se convierte en agua no segura y potencia además la propagación de enfermedades como el dengue.

En lo que respecta al servicio de cloacas la realidad de las distintas villas e incluso entre villas y asentamientos es diferente. En las calles perimetrales, suelen contar con el paso del servicio por el frente de las viviendas, mientras que, desde este borde perimetral hacia el interior, al no



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

llegar las conexiones, las cloacas son precarias, pues desaguan a cursos de agua cercanos (red pluvial) o bien no existen o van a pozos ciegos. Los gráficos N° 6 y 7 muestran estas diferencias.

Gráfico N° 6

Tratamiento de los efluentes cloacales en los 13 asentamientos de la CABA.



Gráfico N° 7

Tratamiento de los efluentes cloacales en las 36 villas de la CABA.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco



Referencias gráfico 6 y 7:

Efluentes cloacales	
Conexión formal a la red cloacal	Modo óptimo y seguro de conexión. Servicio operado y mantenido por la prestadora.
Red cloacal conectada a la red pluvial	Conexión formal pero conectada con el alcantarillado o con el desagüe pluvial.
Conexión irregular a la red cloacal	Enganchados informalmente a las cañerías colectoras de la red.
Desagüe a cámara séptica y pozo ciego	La cámara séptica es una estructura que permite el tratamiento básico de las aguas residuales de las viviendas.
Desagüe sólo a pozo negro/ciego u hoyo	Excavación en el terreno que recibe la descarga de las aguas negras.
Desagüe a intemperie o cuerpo de agua	Drena directo a la calle, zanja, arroyo, etc.

Fuente gráficos 6 y 7: Elaboración propia a partir del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (2023).

Como puede observarse el tipo de tratamiento de efluentes que predomina en los asentamientos es el de los pozos negro/ciego. Como la realidad de la construcción es dinámica, el predio donde comenzó viviendo una familia por necesidad en poco tiempo se transforma y, donde antes había una vivienda, se terminan construyen dos, tres o más. Las viviendas terminan compartiendo el pozo, volcando aguas servidas y jabonosas, impermeabilizando el pozo y esto hace que se sature constantemente. Para su vaciado resulta



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

necesaria la utilización de un camión atmosférico, y el servicio lo provee el Gobierno de la CABA que no siempre llega a tiempo para evitar los desbordes generan anegamiento en patios o en los interiores de las viviendas, con la consecuente contaminación siendo vector de muchas enfermedades. De esta forma, enfermar y eventualmente morir debido a desigualdades sociales no es algo natural, sino que es el resultado de políticas deficientes e injustas.

En las villas, el tipo de tratamiento que predomina es el de desagüe a la cañería de la red pluvial. Allí, la situación que se plantea es cuando las viviendas se encuentran a gran distancia de la red formal y, en consecuencia, la llegada a estas requiere de inversión pública o bien los niveles no permiten una conexión apropiada, entonces los vecinos optan por construir cloacas conectadas a cañerías pluviales. Los vuelcos terminan en canales, arroyos o, por caso, en el Riachuelo. Claro está que estos residuos cloacales no cuentan con ningún tratamiento, por lo que este tipo de solución trae aparejada contaminación ambiental. En muchas ocasiones, la presencia de elementos sólidos o taponamientos de grasa obstruyen el libre escurrimiento de las aguas de lluvia, y esto genera desbordes y anegamientos en los pasillos y senderos de los barrios populares. Los desbordes de cloacas, pérdidas en cañerías, ausencia de pluviales y la escasa llegada de sol hacen que el caminar por el barro sea un problema cotidiano.

Por último, aunque menos significativa es la conexión irregular a la red cloacal que, como sucede con el agua, el servicio pasa por la línea municipal y la conexión oficial a este es por parcela. Al no existir parcelamiento y considerarse a la villa como una unidad, el servicio domiciliario no ingresa en las villas. Las viviendas que se encuentran ubicadas sobre la línea municipal suelen estar conectadas informalmente a la red formal de manera individual. El resto de las viviendas se conecta de la misma manera, pero a través de redes internas que no siempre cuentan con pendientes, diámetros ni componentes apropiados, por lo que suelen obstruirse y colapsar tanto en los pasillos internos como en el interior de las viviendas. Un ejemplo del tendido informal es el que se observa en el Asentamiento Lamadrid, compuesto por tres manzanas en el barrio de La Boca debajo de la autopista.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

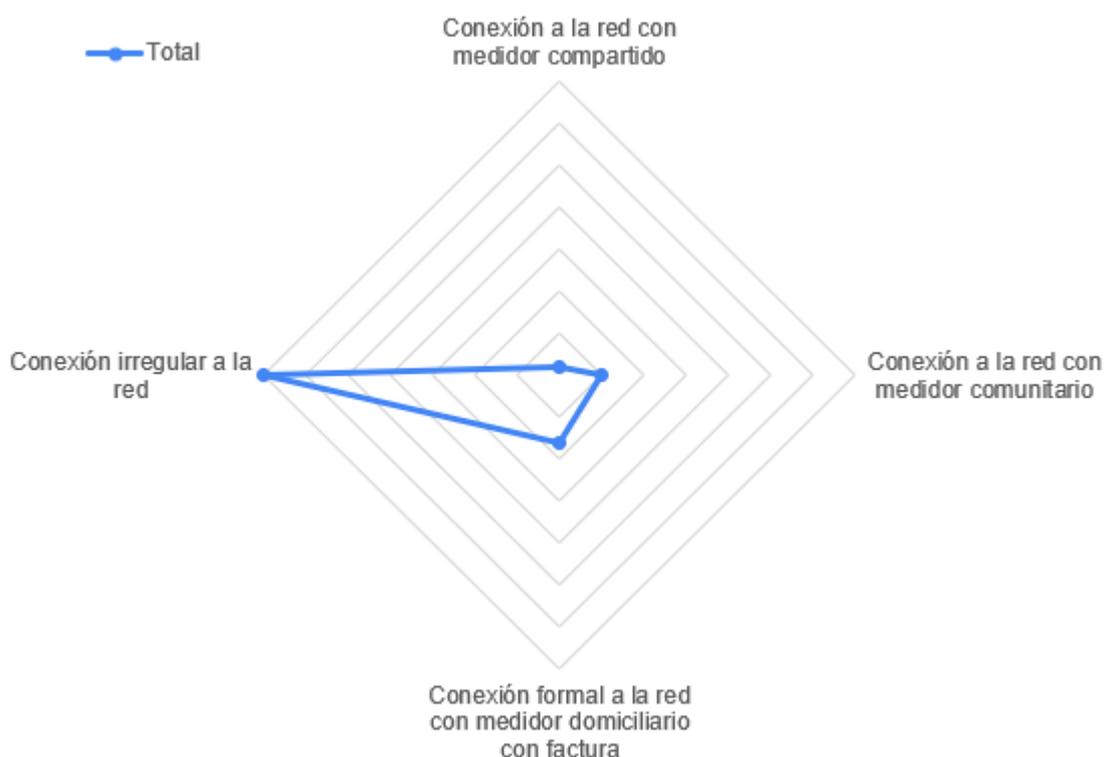
Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

En cuanto a la provisión de energía eléctrica puede verse la situación en las villas asentamientos reflejada en el gráfico N° 8.

Gráfico N° 8

Provisión de energía eléctrica en los 13 asentamientos y 36 villas de la CABA.



Referencias:

Energía eléctrica	
Conexión formal a la red con medidor domiciliario con factura	Modo óptimo y seguro de conexión. Servicio operado y mantenido por la prestadora.
Conexión a la red con medidor compartido	Dos o más domicilios comparten un único medidor y los gastos mensuales correspondientes.
Conexión a la red con medidor comunitario	Generalmente se encuentra en altura, mide el consumo de todas las viviendas que se encuentran conectadas al mismo y es el Estado quien se hace cargo del costo mensual.
Conexión irregular a la red	Enganchados a la red, cables a los postes de luz de la calle, de una familia a otra, etc.

Fuente: Elaboración propia a partir del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (2023).



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Lo que se observa claramente es que el modo de conexión a la red es irregular. En la Ciudad la provisión de energía a los hogares se efectúa a través de líneas de media tensión que



contienen energía a 13.200 voltios. Este voltaje ingresa a cámaras transformadoras, que reducen la energía para el tendido de la red de viviendas a 380 voltios. En la Ciudad formal, las viviendas cuentan con una única conexión a la fase asignada por la empresa distribuidora de energía, por eso cuando se produce un corte, hay que esperar que la empresa restablezca el servicio. En cambio, en las villas frente a la necesidad de contar con electricidad para cocinar, iluminarse y/o acondicionar el ambiente, las familias utilizan cables que conectan a distintas fases; así,

cuando una fase se corta, cambian a la otra, lo que genera un nuevo inconveniente, ya que la “nueva” fase se sobrecarga y el problema se multiplica. Además, el cableado aéreo –muchas veces enmarañado (foto)– que recorre las villas, muchas veces, está en contacto con estructuras metálicas, rejas, muros u otros elementos de las viviendas y, si bien estos cables cuentan con protecciones suficientes, el rozamiento permanente y el recalentamiento de estos pueden dañarlas, lo que “exporta” el mismo problema antes descrito a la vía pública (cfr. Sagasti y Reginato 2021:145-146). Los cables deberían pasar a una altura no menor a 4,50 metros en las calles y avenidas. Sin embargo, muchas veces el mismo peso del cable genera la pérdida de altura reglamentaria, casi al alcance de la mano, esto se debe a la falta de mantenimiento de los postes de madera, que se pudren en sus bases, y pueden caer con consecuencias graves para las personas. La energía resulta sumamente importante, no sólo



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

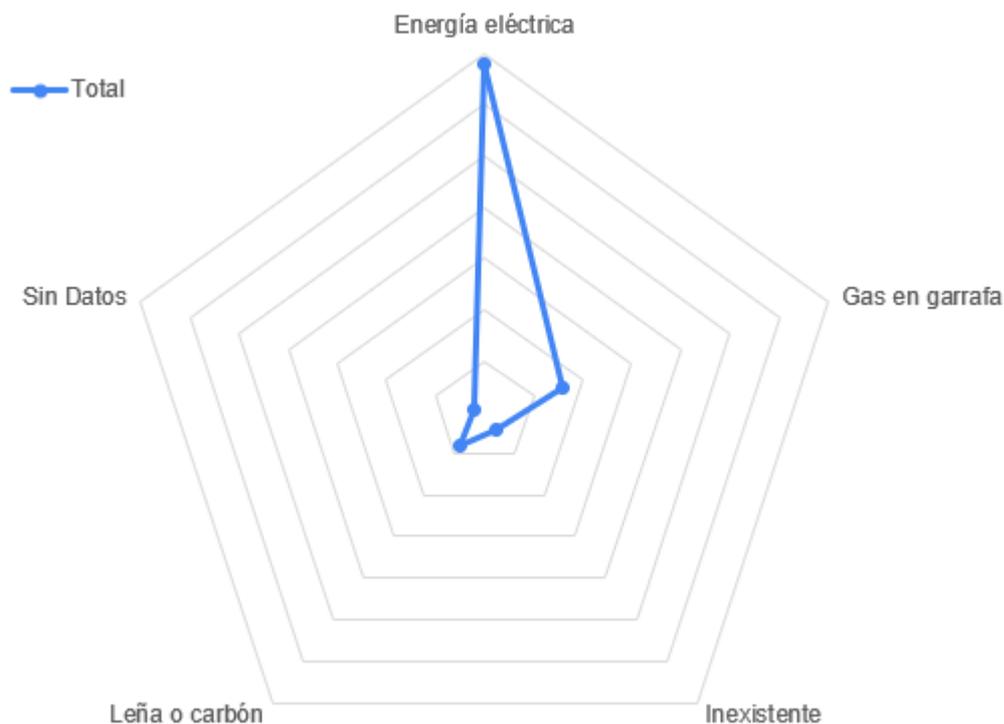
Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

para la provisión de luz eléctrica sino sobre todo como fuente de calefacción para los hogares en el invierno, tal como lo muestra el gráfico N° 10, que se realiza principalmente mediante el uso de estufas eléctricas o caloductores.

Gráfico N° 10

Fuente de energía utilizada para calefaccionar los hogares de los 13 asentamientos y 36 villas de la CABA.



Referencias:

Fuente de Calefacción	
Gas en garrafa	Gas envasado que las familias se autoproveen.
Leña o carbón	Se genera calor a través de la quema de estos elementos.
Energía eléctrica	estufa eléctrica/resistencia/caloductor
Inexistente	No acceden a la red ni a ningún modo alternativo. El clima del lugar es favorable por lo que no es necesario el uso de artefactos para calefaccionar.
Sin datos	Celda vacía a la que se le puso esta denominación para que contabilice en el panel.

Fuente: Elaboración propia a partir del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (2023).



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

En cuanto a la red de gas, como resulta previsible las familias se autoproveen gas envasado (garrafas), que es el medio utilizado para cocinar en el 100% de los casos tal como lo muestra el gráfico N° 11.

Gráfico N° 11

Fuente de energía utilizada para cocinar en los hogares de los 13 asentamientos y 36 villas de la CABA.



Referencia:

Fuente de energía para Cocina	
Gas en garrafa	Gas envasado que las familias se autoproveen.

Fuente: Elaboración propia a partir del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (2023).

Resulta importante distinguir entre los limitantes estructurales a los cuales se identifica como aquellos impedimentos de infraestructura que hacen que las personas no puedan acceder al agua, la energía, la cloaca y/o el gas; de los limitantes sociopolíticos en los cuales anida la



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

desigualdad y la exclusión, que no solo es económica sino que también es política y que tiene que ver con la capacidad de configurarse como una problemática en la agenda pública y de peticionar ante las autoridades por el ejercicio efectivo de los derechos; de, por último, las limitantes informativas, entendidas como aquellas que condicionan el acceso a la información sobre cómo proceder y reconocer los caminos burocráticos y de derecho que pueden conducir al reclamo por el servicio público, así como también la disposición de los saberes relativos a la calidad del servicio y su uso correcto. Steinbrun y Priotti (cfr. 2021: 289-290), denominan a estos limitantes “barreras a la accesibilidad”, y amplían su alcance a las siguientes características:

- Estructural: aquellas que implican todos los recursos materiales necesarios para acceder al servicio de red de manera segura. La responsabilidad política de asegurar su provisión recae en las empresas de servicios públicos que obran por cuenta y orden de los actores gubernamentales.
- Sociopolítica: comprende a variables como la desigualdad social, la segregación y/o exclusión, en las que la diferencia de recursos económicos se hace evidente en las formas de habitar el espacio. La responsabilidad es social e involucra a la ciudadanía en su conjunto.
- Informativa: se refiere a las posibilidades de acceso a las fuentes de información tanto sobre cuestiones técnicas sobre el tratamiento del agua y efluentes (técnicas de potabilización, conocimiento sobre su calidad, etc.) como al reconocimiento de los derechos y en función de ello a todos aquellos mecanismos que guían los reclamos. Esto se relaciona con las estrategias y tácticas de resistencias que emplean los vecinos, su empoderamiento y la capacidad de elevar los mismos a las autoridades pertinentes.

A efectos de este trabajo, es importante distinguir la importancia de configurarse en la agenda pública como el primer paso a dar en vías de superar esos limitantes y/o barreras.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

f. La importancia de configurarse como tema de agenda pública

La dinámica del fenómeno de villas y asentamientos hace que no siempre los gobiernos locales tomen la iniciativa en términos de política pública, a veces por no contar con información actualizada. En algunos casos, ello depende de la iniciativa de presión de los pobladores de darse a conocer, para de ese modo iniciar el camino para obtener la regularización. En otras ocasiones, los habitantes pueden incluso desplegar inicialmente estrategias de invisibilización para evitar conflictos (Cravino, Del Río, Duarte, 2008:1), Un ejemplo de ello, se da cuando se emprenden acciones tendientes al registro de viviendas en situación de irregularidad dominial. Muchas veces los sujetos afectados despliegan estrategias de ocultamiento o invisibilización para no ser detectados en esa situación irregular, sea por temor a represalias legales o por temor a perder su vivienda.

Lo cierto es que la fase de “Agenda” constituye uno de los momentos centrales del ciclo de las políticas públicas, por el sólo hecho de que, si los problemas públicos no ingresan en la Agenda, no se desarrollan como política Pública.

Según Oszlak y O'Donnell (1981:12-13) una política pública es una toma de posición por parte del Estado “que intenta –o, más precisamente, dice intentar– alguna forma de resolución de una cuestión”... se trata de “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión”.

Como bien señalan Estela Quintar y Hugo Zemelman, “la lógica civilizatoria y la lógica de la subordinación se fundamentan sobre la exclusión” (Quintar y Zemelman, 2005: 118), de ahí la importancia del ingreso de un tema en la agenda, de su problematización como cuestión (cfr. Oszlak y O'Donnell, 1981).



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

La pertinencia de la utilización del fallo judicial como recurso teórico, se funda por un lado en la concepción del Poder Judicial como un actor de política pública (en los términos definidos por Oszlak y O'Donnell), y por otro en el sentido de otorgar a la Justicia un rol fundamental en el proceso de recuperación de la memoria, de la historia, de la emocionalidad, de los aspectos económicos, políticos y culturales que se están entrecruzando en alguien concreto y en una situación concreta que precisa ser resuelta (cfr. Quintar y Zemelman, 2005).

Paradójicamente, la voz de los propios afectados corre el riesgo de ser a menudo invisibilizada o simplemente ser convertida en un "tema" de agenda. Hablar de políticas públicas, en cambio, es hablar de personas y problemáticas concretas, de la cosa pública. Elizabeth Kolbert (2017) señala los límites que la sociabilidad impone al funcionamiento de la mente humana o, de alguna manera, cómo refuerza también las creencias, los estados de opinión, cómo construye la subjetividad –o mucho más aún– cómo define lo que es o no cosa pública.

Al decir de Pablo Freire, “la subjetividad cambia en el proceso del cambio de la objetividad. Yo me transformo al transformar. Yo soy hecho por la historia al hacerla” (Freire, 1985:2), por eso interesa que analizar la política pública con todas las implicancias subjetivas que conlleva, desde una posición de “no indiferencia”, donde el “otro” importe. El sujeto y su subjetividad es el elemento dinamizador del proceso que lo involucra, así como el contexto histórico-social y el mundo de simbolizaciones que configuran el imaginario social y su identidad y cultura.

g. La judicialización de cuestiones sociales

La judicialización hace referencia a la acción de presentar ante el Poder Judicial un conflicto de intereses.

En el contexto sociopolítico de la última dictadura cívico-militar, en donde las villas de Buenos Aires constituían un “problema” a ser erradicado, un grupo de habitantes de la Villa 31 de Retiro se organizó por primera vez para intentar detener los desalojos por vía judicial, enjuiciando a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires por el incumplimiento



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

de la ordenanza 33.652/77 que preveía, entre otras cosas, la provisión de viviendas decorosas para las familias emplazadas en las villas de emergencia. Luego de obtener una sentencia negativa del Juzgado Nacional N° 17, se obtuvo un fallo favorable por parte de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, el 27 de noviembre de 1979. El grupo tomó el nombre de “Comisión de Demandantes de Barrios de Emergencia de Capital Federal”.

Según señala Giurleo (2017, 118) esta acción se transformó en “un precedente muy valioso que pudo ser utilizado para desactivar desalojos futuros programados por las autoridades militares. Dicho caso demostró, en aquel entonces, que la judicialización de un derecho o una demanda social tiene efectos sobre la dinámica política en la que se inscribe, y sobre los actores que utilizan los canales judiciales como estrategia para efectivizar demandas sociales”.

El fallo sentó “jurisprudencia”. La jurisprudencia es un concepto clave del campo jurídico y los dispositivos judiciales, en tanto que refiere a la “interpretación” del derecho, las normas y las leyes para cada caso concreto; en tal sentido, permite dar cuenta de las tradiciones interpretativas a las que apelan los órganos judiciales para resolver respecto a una cuestión.

Desde lo jurídico mencionaremos que un factor clave para pensar en “sujetos colectivos” que exigen judicialmente la afectación de “derechos colectivos” es la modificación referida a los contenidos y procedimientos que se plasmaron en la reforma Constitucional del año 94, como señaláramos oportunamente.

De la misma manera, la inclusión de una serie de derechos de carácter colectivo (como los Derechos Ambientales, los Derechos del Consumidor, los Derechos Sociales, etc.) en la constitución porteña de 1996, junto a la consagración de la figura del “amparo colectivo” en la misma, dieron lugar a que se hayan podido judicializar innumerables cuestiones, que interpelaron “cuestiones culturales” (ideologías, sentidos y representaciones) ancladas en el derecho, respecto a la cuestión social, los sujetos colectivos y la justicia social, que inauguraron un campo de cuestiones novedosas para ser pensadas desde las ciencias sociales.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Por ejemplo, para que un reclamo social se transforme en una acción judicial es preciso materializar las demandas en términos de un “criterio técnico”, configurar una gramática que permita introducirla en la agenda del Estado. Esta podría ser una de las claves interpretativas de la acción política, en donde “nominar” la demanda conforma una operación clave para habilitar las posibilidades de cambio estructural, y no de acciones o procesos de mejoramiento barrial que Cravino (2014:13) denomina como “maquillaje urbano”.

Una gramática política pudiera entenderse “como un juego de reglas no escritas que delimita, por un lado, las interacciones de los sujetos; y por otro, las combinaciones de acciones para coordinar, articular o impulsar intervenciones públicas, acciones que se dirijan a cuestionar, transformar o ratificar el orden social” (Natalucci, 2010:100). Sin embargo, cuando el conflicto implica reclamar al Estado por cuestiones que tienen que ver con “derechos sociales” o de “incidencia colectiva”, estamos ante la presencia de un tipo de acción jurídica con importantes resonancias en el campo sociopolítico (Smulovitz, 2008; C.E.L.S., 2008; Abramovich, 2009 y Maurino, 2005) que interpela una respuesta por parte del Estado.

Abramovich (2009:5) afirma: “es indudable que este modelo de sistema constitucional otorga a los jueces un amplio poder sobre el legislador y el gobierno, por cuanto la norma constitucional (...) comienza a influir en vastos campos de la actividad política y social, y el juez, como intérprete de la constitución, no solo cuenta con la facultad de invalidar decisiones legislativas contrarias a las normas y principios constitucionales, sino que puede obligar al gobierno y al legislador a asegurar por la vía de acciones positivas las directivas constitucionales”.

Tradicionalmente se ha conferido al Poder Judicial la misión de “control de legalidad” del Estado en relación consigo mismo buscando un ajuste de la realidad a los términos de “lo que debería ser”. De allí que imprimir acciones y discursos que recogen contenidos sociales y/o colectivos, y dirigirlos a la mirada judicial del Estado, implica ampliar y enriquecer la perspectiva del rol judicial en términos de Política Pública.

En efecto, la administración pública de justicia refiere a la administración de lo que es público y por eso demanda una respuesta del Estado. Tiene que ver con el dominio público, o “cosa



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

pública” (*res pública*), por tanto, el sentido de lo público y el contexto en el cual se desempeñan los “practicantes” (funcionarios judiciales) es socialmente construido (Harmon & Catron 1981).

Como bien señala Giurleo (2017), la figura del juez representa el rol jerárquicamente superior en la estructura judicial, y como tal, la voz de uno de los poderes del Estado. Así, los jueces son considerados portavoces de las normas vigentes, condición que reafirman con la elaboración de resoluciones o sentencias ajustadas a los procedimientos formales y racionales del Derecho. La palabra del juez representa así un “verdadero acto de nominación como forma de la palabra autorizada, pública, oficial, en nombre de todos y enfrente de todos” (Bourdieu, 2000:197).

Como señalamos oportunamente el consumo de los bienes y servicios fundamentales para el desarrollo de la vida urbana, conforma una cuestión socialmente problemática, es decir que – como veremos en oportunidad de analizar los fundamentos del fallo– los litigios por los derechos sociales no emergen únicamente de una determinada coyuntura política, sino que hay sujetos que las producen, las viabilizan y que encuentran en el Poder Judicial a un actor receptivo en el proceso de interpretación de las normas vigentes y resolución de controversias.

En efecto, los actores populares que judicializan sus demandas sociales en la ciudad de Buenos Aires “plantean asuntos relativos a la democratización de las estructuras de la vida cotidiana” (Cohen, 1988:6).

Según un informe elaborado por ACIJ referido al derecho a la vivienda “solo el 81 % de la población cuenta con acceso a agua potable y el 43 % cuenta con sistema de cloacas... en el caso de la electricidad, las instalaciones representan un grave peligro para los que viven en esos barrios, con cables que pasan a un metro de las viviendas también precarias. Habituales cortes de luz por colapsos en el sistema y numerosos accidentes han costado la vida a varias personas en los últimos 10 años” (Informe ACIJ, 2006:20)

Por lo que se observa, resulta fundamental la acción del Estado en la provisión de los servicios en sentido contrario a una “visión naturalista” (cfr. Herzer, 1990:6). En el acceso a



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

estas redes de servicios se juega algo más que el bienestar urbano: se juega la posibilidad de ser visibilizado, considerado y respetado: “la materialidad del acceso al agua potable –la red– no funciona sólo como relación física que une entre sí a todos los conectados, sino también como relación simbólica de pertenencia a una misma comunidad, a un mismo territorio organizado: la ciudad del servicio, ciudad oficial, ciudad legal” (Dupuy, 1998:58).

h. La democratización del acceso a la Justicia

Como vimos, la creciente importancia del Poder Judicial como referente de la acción colectiva se ha expresado –sobre todo en los últimos años– en una creciente judicialización de las demandas sociales. Esto marca una diferencia con respecto al pasado, donde primaban las acciones colectivas protagonizadas por los actores corporativos dirigidas básicamente como demanda hacia el Poder Ejecutivo o Legislativo, y un Poder Judicial que se mantenía “al margen” para simplemente resolver controversias o controlar la legalidad de los actos de la Administración.

Este posicionamiento es heredero de la tradición de la Modernidad y del triunfo de la razón, que Wilson plasmara en su “Estudio de la Administración” (1887) indicando la necesidad-conveniencia de separar la política de la administración. El dominio de la política aparecía claramente como un campo viciado de intereses, sujeto a la informalidad e irracionalidad... “las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas”, afirmaría Wilson (p.11). Si la política atañe al hombre de Estado, la administración debe ser patrimonio de la razón técnica y por tanto regida por principios científicos. Se debía purificar y reforzar los aspectos formales de la Administración y “coronar sus deberes con escrupulosidad” (p.5).

Quedaban de esta manera asentados los tres pilares de la que sería la visión ortodoxa (tradicional) sobre la Administración Pública: la separación de la política de la administración, la conformación de un campo disciplinar de la administración pública como ciencia y la emergencia de un cuerpo de profesionales que respondiera a esta nueva forma de estructuración de las organizaciones públicas: la burocracia (judicial en este caso).



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

La crisis de legitimidad del Estado en los '90 cuestionó la vinculación intrínseca entre administración burocrática y orden democrático. La administración burocrática de justicia ya no era la otra cara de la ciudadanía, su autonomía no garantizaba la igualdad de los ciudadanos en el acceso a los bienes públicos y su sometimiento a las normas legales entorpecía la capacidad de innovar en el reconocimiento de nuevos derechos. La burocracia judicial era vista como un actor entregado a sus intereses corporativos en detrimento de los intereses colectivos, que ejercía un poder de forma concentrada y autónoma frente a los ciudadanos.

Por eso resultaron un paso decisivo y fundamental a efectos de la democratización del acceso a la Justicia las reformas en el marco legal y constitucional a nivel nacional y a nivel local, que incorporaron tratados internacionales de Derechos Sociales y otras herramientas que abrieron la puerta a la judicialización y renovaron los marcos normativos.

Sabemos, no obstante, que el discurso jurídico se presenta bajo un lenguaje encriptado y normalmente inaccesible para el común de los ciudadanos. Es aquí donde fue intensa y decisiva la actividad que hubieron de desplegar ONG's y otras organizaciones sociales en las villas de la ciudad, para la recepción de las demandas sociales y su traducción en demandas jurídicas, sin resignar la capacidad de expresar el rico entramado de la vida social que las habita, y logrando resignificar las demandas sociales.

Este novedoso discurso social expresado en lenguaje jurídico (como nueva gramática), logró interpretar las luchas sociales y convertirlas en cuestiones socialmente problematizables, esto es, susceptibles de ser comprendidas y luego problematizadas por los propios actores, y por tanto con chance de ser incluidas en la Agenda de cuestiones del Estado.

Ese "nuevo discurso" disputa la hegemonía a otro "discurso jurídico", refractario de los derechos colectivos, y distante de la realidad "social" de los ciudadanos, que vetó tradicionalmente el acceso a estos sectores sociales a la Agenda de cuestiones del Estado.

Este nuevo discurso o gramática es "reinterpretado" por jueces y funcionarios judiciales que portan o bien exteriorizan otra visión acerca del rol de la justicia local: se trata de funcionarios



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

que toman decisiones en cuestiones inherentes a la realidad social, que acuden a los barrios para construir su propia mirada respecto a la realidad de los demandantes y que imponen obligaciones positivas al Poder Ejecutivo local en relación con las problemáticas sociales; dicho rol “proactivo”, constituyó un quiebre para los comportamientos tradicionalmente aceptados por la elite judicial y su pensamiento hegemónico.

Como señala Wright Mills (1986), el campo de la Administración Pública demanda “imaginación”. Farmer (2005) propone que la “imaginación” sea incorporada al diseño de la Administración Pública esencialmente como una operación reflexiva, que permita concebir nuevos patrones constitutivos, crear metáforas, desarrollar nuevos lenguajes y establecer nuevas conversaciones.

A partir de asumir esa nueva gramática, el Poder Judicial –en tanto poder del Estado y órgano de la administración pública de justicia– se constituye en un actor relevante de Política Pública y el fallo que hemos de analizar resulta particularmente gráfico para sostener esta argumentación, tanto por su enorme riqueza conceptual y argumentativa, como en el aspecto de imponer la materialización de una política pública concreta.

La sentencia, indudablemente, se trata de una respuesta o toma de posición por parte del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada, podemos afirmar entonces que se trata de un vector de Política Pública. De todo esto considero que da cuenta el fallo que se analizará más adelante.

i. Presentación de los hechos que dieron lugar a la acción de amparo

Los vecinos de las manzanas 11 a 14 de la Villa 31 bis ubicada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, patrocinados por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) interpusieron una acción de amparo y solicitaron al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante GCBA) que garantizara el suministro de agua potable a las personas que habitaban allí. La sentencia dictada por la Jueza Dra. Elena Liberatori, titular del Juzgado de primera instancia en lo Contencioso, Administrativo y Tributario N° 4, hizo lugar al pedido y ordenó que se asegurara la normal prestación del servicio de agua mediante tres camiones



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

cisterna que debían concurrir a las manzanas la cantidad de veces que resultara necesario, todos los días de la semana y en el horario de 8 a 22 horas. Por esta causa la parte demandada (GCBA) interpuso un recurso de apelación, es decir que solicitó que la sentencia fuera revisada, en este caso, por la Cámara de segunda instancia en lo Contencioso, Administrativo y Tributario, Sala I.

j. Desarrollo de los hechos

La descripción de los hechos y argumentos que se harán a continuación surgen del propio fallo de primera instancia y del fallo de Cámara, suscripto por los Dres. Carlos F. Balbín, Horacio G. Corti y Esteban Centanaro de la Sala I.

El fallo de la Dra. Elena Liberatori (fs. 19/29) condena al GCBA a adoptar con carácter urgente las medidas necesarias para que la empresa prestadora cese en su omisión de proveer del servicio de agua potable a los habitantes de las manzanas 11, 12, 13 y 14 de la Villa 31 bis de la Ciudad Autónoma. Señala además que existe en el barrio un precario sistema troncal de provisión de agua; pero que éste no llega a las manzanas reseñadas, por lo cual no cuentan con ningún tipo de acceso a la red de agua potable.

El GCBA afirmó que la acción de amparo era improcedente, argumentando que no se había producido acto u omisión manifiestamente ilegítima que lesionara los derechos de los vecinos. Afirmaba además que el barrio no se vio privado de percibir el servicio, y que el I.V.C. (Instituto de la Vivienda de la Ciudad) proveía normalmente de agua potable a la población y que además realizó en el área obras de saneamiento.

También, sostuvo que la pretensión de quienes solicitaron el amparo integraba la categoría de lo hipotético, imaginario, irreal dado que no existió acto u omisión lesiva de parte del GCBA.

La sentencia en primera instancia dispuso que, hasta que se produjera esta última situación, la provisión de agua debía cumplirse mediante tres camiones cisterna que concurren la cantidad de veces que resulte necesario hacerlo, sin soslayar el llenado de los tanques de reserva.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Añadiendo que esto debía ser “Hasta tanto se encuentre en condiciones de ofrecer otra alternativa que asegure la normal prestación del servicio de agua, sin perjuicio de que eventualmente en la ejecución de sentencia pueda surgir otra modalidad más conveniente, la que será oportunamente evaluada” (sic. fs. 112, punto 2 in fine del considerando IV).

El GCBA –a través del IVC– adoptó la solución de emergencia de proveer a la zona afectada suministros de emergencia de agua mediante camiones cisterna que descargaban varias veces al día en pequeños tanques contenedores ubicados en las manzanas. El servicio se interrumpió a partir del 17 de junio de 2006, agravándose notoriamente la situación de los vecinos, lo cual los llevó a iniciar finalmente la acción de amparo.

No obstante, el GCBA afirmó que la sentencia le imponía deberes que ya venía desempeñando con anterioridad a la promoción de esta causa, agregando que la condena sólo fue justificada en la suspensión momentánea del suministro. Adujo que aún con anterioridad al dictado de la medida, el servicio había sido normalizado, habiéndose realizado toda la infraestructura necesaria para su prestación sin ninguna necesidad de intervención judicial. En base a lo expuesto, el GCBA afirmó que la sentencia de primera instancia se basaba en meros dogmatismos no resultando una derivación razonada del derecho vigente, toda vez que lo condenaba a hacer algo que ya venía realizando.

EL GCBA solicitó por tanto que la cuestión se declarase abstracta, a la vez que el Instituto de Vivienda afirmaba que el servicio de abastecimiento de agua potable se prestaba en toda la Villa 31 bis.

La Cámara ratificó que el amparo debía continuar su trámite³⁸, en tanto existía no sólo una situación de riesgo inminente de que se corte el suministro de agua potable en ese barrio, sino, además, un cumplimiento parcial de las obligaciones estatales impuestas por mandato judicial en la sentencia de primera instancia.

³⁸ Sentencia dictada por la Sala I de la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con fecha 18/07/2007, en los autos “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia contra GCBA sobre Amparo (Art. 14 CCABA)”, Expte. 20898.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Para la Cámara hay un riesgo previsible e inminente de frustración de determinados derechos. Los derechos que se encuentran en conflicto son básicos en un Estado social de derecho, sean estos derechos individuales (derecho a la vida, a la dignidad, a la autonomía) o derechos sociales (derecho a la salud, a la mejor calidad de vida, al acceso y provisión de agua), estos últimos conocidos también como derechos de tercera generación.

k. Desarrollo de las argumentaciones

Señalan los Jueces de Cámara que el amparo procede contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos o garantías reconocidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, las leyes de la Nación, la Constitución de la Ciudad, las leyes dictadas en su consecuencia y los tratados interjurisdiccionales en que la Ciudad sea parte, de conformidad con lo establecido por los artículos 43 C.N. y 14 CCABA.

Resulta, entonces, que el amparo es procedente cuando se constatan actos u omisiones, no sólo que afecten de forma actual los derechos constitucionales, sino también cuando tales conductas puedan afectar los derechos de manera “inminente”, es decir, que existe amenaza o que está por suceder prontamente.

El GCBA no cuestiona su deber legal de garantizar el suministro de agua potable en las manzanas 11 a 14 de la Villa 31 bis. Por el contrario, se dirige a cuestionar el alcance de la condena. Admite su obligación de proveer a los vecinos que carecen de red de agua de dicho elemento vital y destaca que cumple con dicha imposición; la queja se refiere a la forma en que dicho aprovisionamiento debe ser realizado, ya que la magistrada de primera instancia detalló expresamente la forma en que el servicio debía ser brindado (mediante tres camiones cisterna; todas las veces que sea necesario; en el horario de 8 a 22 horas; todos los días de la semana incluidos los domingos; llenado de los tanques principales y los de reserva).

En tal caso, el temor, la zozobra y la duda son elementos que destruyen la seguridad jurídica de cada particular y debe suponerse que no hay íntegro goce cuando hay temor o limitación



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

intimidante. Más aún, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que “para la admisibilidad del amparo no es necesario que el daño se haya concretado, sino que – como resulta del mismo texto del art. 43 de la Constitución Nacional – basta que aquél sea inminente” (CSJN, 27/05/1999, “Politi, Rolando A. A. c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”).

La acción de amparo se inició con motivo del corte en el suministro de agua en las manzanas 11 a 14 de la Villa 31 bis, provisión que tenía a su cargo el GCBA. Si bien después de iniciada la causa y antes del dictado de la sentencia, el servicio había sido restablecido, lo cierto es que, durante el tiempo en que se tramitó el caso, surgieron en sendas oportunidades manifestaciones de los vecinos acerca del defectuoso cumplimiento de la medida tendiente a garantizar el normal aprovisionamiento de agua potable.

Como se menciona en el fallo de la Cámara, las conductas estatales que constituyen una amenaza o peligro inminente respecto de los derechos son objeto de amparo. Conforme se desprende de las constancias de la causa, por lo que se configura una situación de daño “inminente” como consecuencia de las conductas estatales que ponen en riesgo derechos fundamentales, esto es, el derecho a la vida, a la salud, al desarrollo integral y digno de los seres humanos, entre otros.

Aún más, en la sentencia de primera instancia (fs. 108/111) se afirma que el hecho de que “la provisión de agua esté actualmente garantizada, no implica que subsista el deber de asegurar el derecho a la salud por parte de la autoridad administrativa”. Esto es, en tanto el derecho a la salud dependa en la Villa 31 Bis de la provisión de agua potable por parte del Instituto de la Vivienda de la Ciudad a través de los camiones cisterna que llevan el líquido, subsiste el deber de continuar garantizando la prestación, bajo pena de vulnerar nuevamente la vida, la salud y la integridad de quienes habitan ese predio. Lo cierto es que hasta que no se solucionase la cuestión de fondo, que permita un suministro constante y permanente del fluido vital, su derecho a la salud se halla amenazado, lo cual en ningún modo podría convertir a la cuestión en abstracta como argumenta el GCBA.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

De hecho y con posterioridad a la sentencia de primera instancia, a fs. 118, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad denunció como hecho nuevo que la Ciudad “no puede continuar brindando el adecuado suministro de agua atento el estado poblacional de la Villa 31 y 31 bis, el cual ha crecido significativamente en los últimos tiempos excediendo toda previsión que pudiera realizar mi representada...”.

Asimismo, a fs. 142, el mismo organismo –por Nota N° 13917/IVC/2006–, manifiesta que “si bien se encuentra cumpliendo con la medida dispuesta en el expediente judicial... sin duda, el servicio actual, indefectiblemente, deberá ser incrementado por el significativo aumento poblacional y con ello innumerables inconvenientes recaerán en el ámbito de este Instituto de Vivienda, no pudiendo darse una respuesta adecuada a tales requerimientos...”.

Es decir, el propio GCBA pone de manifiesto que existe amenaza sobre los derechos constitucionales de los habitantes de las manzanas 11 a 14 de la Villa 31 bis., y que sería posible inferir que, en cualquier momento, podría interrumpirse el servicio de provisión de agua potable.

Por tanto, se establece que el amparo debe continuar su trámite, en tanto existe no sólo una situación de riesgo inminente de que se corte el suministro de agua potable en ese barrio, sino, además, un cumplimiento parcial de las obligaciones estatales impuestas por mandato judicial en la sentencia de primera instancia.

1. Desarrollo de los fundamentos de la sentencia de Cámara

Para la Cámara hay un riesgo previsible e inminente de frustración de determinados derechos. Los derechos que se encuentran en conflicto son básicos en un Estado social de derecho, sean estos derechos individuales (derecho a la vida, a la dignidad, a la autonomía) o derechos sociales (derecho a la salud, a la mejor calidad de vida, al acceso y provisión de agua).

Bajo el rótulo "derechos sociales" se engloban categorías muy heterogéneas cuyo único punto común de referencia viene dado por pormenorizar las exigencias que se desprenden del principio de igualdad a través de normas que exigen la gestión del Estado en el orden económico y social y en las que el interés colectivo ocupa el primer lugar.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Tienen como principal función asegurar la participación en los recursos sociales a los distintos miembros de la comunidad. Empero, debe ponerse de resalto que más allá de nominarse “derechos sociales”, “...su titularidad no es privativa solamente de los grupos sociales –no se trata exclusivamente de derechos de incidencia colectiva– sino que corresponde también a los individuos, para que no se marginen del bien colectivo. Deben ser respetados por todos los sectores del ordenamiento jurídico, tanto público como privado, de manera que pasivamente resultan también exigibles a terceros, en ciertas condiciones” (Christe, 2004:626).

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los Derechos Humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. No podría decirse que la dignidad humana se halla a salvo donde existe, quizás, esmero sobre los derechos civiles y políticos –o sólo algunos de ellos, entre los más visibles– y desatención acerca de los otros.

La interdependencia de los derechos es evidente, por ejemplo, resulta difícil pensar de qué manera puede estar protegido el derecho a la salud si no se tiene acceso a un suministro mínimo de agua potable o si el agua de la que uno se nutre se encuentra contaminada.

El derecho a la vida “se descompone en cuatro elementos esenciales, a saber: a) el derecho a la alimentación adecuada, b) el derecho a contar con agua potable, c) el derecho a la vivienda y d) el derecho a la salud” (cf. Bengoa, José -Coordinador del Grupo Ad hoc-, “Pobreza y Derechos Humanos. Programa de Trabajo del Grupo ad hoc para la realización de un estudio tendiente a contribuir a las bases de una declaración internacional sobre los derechos humanos y la extrema pobreza”, E/CN.4/Sub.2/2002/15, 25/06/2002, pp. 3 y 4, párrafos 4, 15 y sigs.).

Hay una discusión de larga data en el ámbito doctrinario acerca de si los derechos sociales resultan o no operativos. Un derecho es operativo cuando no requiere –para su aplicación– de ningún tipo de disposición que lo reglamente. En este entendimiento, se ha dicho que los derechos operativos “...pueden ser ejercidos por el individuo con su sola invocación y sin dependencia del cumplimiento de requisito previo alguno” (cf. CSJN, “Urdiales, Susana



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Magdalena c/Cossarini, Franco y otro”, sentencia del 08/08/96, del voto en disidencia del Dr. Adolfo Vázquez).

A criterio del Tribunal de Cámara, existen derechos que –más allá de su inclusión doctrinaria en una u otra categoría (operativos o programáticos)–, deben ser reconocidos como derechos subjetivos - por su profunda vinculación con el derecho a la vida, a la dignidad y la autonomía individual - al tiempo que constituyen derechos sociales que exigen del Estado la adopción de medidas efectivas para su concreción.

La distinción entre derechos operativos y derechos programáticos (o derechos establecidos por normas de carácter operativo o programático) no surge de la letra de la Constitución Nacional y, por ende –afirma la Cámara–, es una interpretación, posible pero no necesaria.

A los derechos entendidos en la dimensión señalada precedentemente, en virtud de su faz social, se les aplica el principio de progresividad - emanado de las normas internacionales y nacionales - según el cual, los Estados se comprometen a adoptar medidas para lograr progresivamente la plena eficacia de los derechos reconocidos en tales ordenamientos jurídicos.

El derecho al agua es un derecho operativo en tanto debe ser cumplido por los Estados obligados sin dilaciones y sin necesidad de fijar previamente reglamentaciones que determinen la forma en que debe ser gozado. Si bien es cierto que el acceso al agua requiere de una política estatal en la materia que establezca y construya sistemas de suministro, no por ello, mientras tales políticas son definidas y las obras son implementadas, el servicio puede ser relegado u obviado. Por el contrario, debe ser brindado por medios alternativos.

Señala el fallo de Cámara, que el Estado no sólo debe abstenerse de interferir en el ejercicio de los derechos individuales, sino que tiene además el deber inexcusable de realizar prestaciones positivas, de manera que el ejercicio de aquéllos no se torne ilusorio” (“Pérez, Víctor Gustavo y otros c/GCBA s/Amparo”, Expte. 605 del 26/01/01; en sentido concordante, “Benitez, María Romilda y otros C/GCBA s/Medida cautelar” Expte. 2069, J. 2, S. 3 del 16/11/01.)



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

En tal sentido, el artículo 17 de la CCABA establece el deber de la Ciudad de desarrollar políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos.

El Estado debe respetar y promover, por mandato constitucional, los derechos sociales de los grupos más vulnerables de modo preferente. Por su parte, los tratados sobre derechos humanos con jerarquía constitucional dicen claramente que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales” (Declaración Universal de Derechos Humanos establece en su artículo 25.1.). Por su parte, el artículo XI de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre sostiene que “toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales...”.

En igual sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé en su artículo 11 que “los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia”. También la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial establecen provisiones en este sentido.

A su vez, la Convención sobre los Derechos del Niños estipula que los Estados Parte, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, “adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda” (art. 27.3).

Más aún, reconoce al niño el disfrute del más alto nivel posible de salud. Para asegurar la plena aplicación de este derecho, los Estados Parte deben “combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente” (art. 24.2.c).

Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos (cfr. Art. 10 CCABA).

El artículo 27 impone a la Ciudad en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Más precisamente, el inc. 7 de ese artículo impone “La regulación de los usos del suelo, la localización de las actividades y las condiciones de habitabilidad y seguridad de todo espacio urbano, público y privado”.

Recuerda la Cámara que “Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos” dictados por la Comisión de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (aprobado el 11/02/1998), cuyo principio 18.2. dice que “cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfruten de libre acceso a los mismos: a) alimentos esenciales y agua potable...d)servicio médico y de saneamiento esenciales”, enunciando que en dicho documento se definió como desplazados internos, forzados o de guerra, las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

El derecho al agua reviste además de su faz social, un carácter subjetivo en virtud de su imprescindibilidad para la subsistencia de los seres humanos. En consecuencia, el acceso al agua potable debe ser garantizado en las cantidades necesarias para el desarrollo integral del ser humano.

“El agua es fundamental para la vida y la salud. La realización del derecho humano a disponer de agua es imprescindible para llevar una vida saludable, que respete la dignidad humana. Es un requisito para la realización de todos los demás derechos humanos”, esta declaración fue



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

efectuada por el Comité de Derechos Económicos, Culturales y Sociales de las Naciones Unidas, el 26 de noviembre de 2002 al adoptar la “Observación General N° 15” sobre el acceso al agua como derecho humano.

Señala también la Cámara, que los jueces como integrantes de uno de los poderes del Estado se encuentran en la misma obligación que los legisladores o los organismos administrativos en lo que se refiere al respeto y realización de los derechos reconocidos expresa o implícitamente en los pactos internacionales que, en el caso particular de nuestro país, además gozan de jerarquía constitucional –como consecuencia de la reforma constitucional de 1994, y su incorporación a la C.N. en el art. 75 inc. 22–. Así conforman juntamente con las cláusulas constitucionales y el resto de las normas internacionales a las que adhirió nuestro país, el llamado “bloque de constitucionalidad” que debe orientar toda la actividad ejecutiva, legislativa y judicial de nuestro país.

No puede esgrimirse dificultades financieras para justificar un incumplimiento; no pueden tener un peso tan preponderante que lleve a comprimir el núcleo irreductible del derecho a la salud, protegido por la Constitución como ámbito inviolable de la dignidad humana. Señala el fallo que un derecho social bajo “reserva de cofres llenos” equivale, en la práctica, a ninguna vinculación jurídica.

Por otra parte, el suministro de agua potable por medio de camiones cisterna a lo largo de cada jornada diaria todos los días de la semana en cantidades necesarias para asegurar sus necesidades básicas de alimentación, higiene y todas aquellas de otra índole que sean esenciales para el desarrollo normal y habitual de la vida de los vecinos de la Villa 31 bis, resulta ser la mínima prestación que el Estado está obligado a brindar a las personas afectadas.

Es más, la sentencia de primera instancia no exigió, por ejemplo, la extensión de la red de agua corriente, la provisión mediante bombas mecánicas de extracción de agua de las napas subterráneas - para lo cual sería imprescindible efectuar excavaciones y tareas de conexión - o cualquier otra obra de infraestructura de pequeña, mediana o gran envergadura, que si bien pueden dar soluciones más eficientes y perdurables, exceden esa obligación gubernamental de aprovisionamiento mínimo y necesario para la vida de la que se viene hablando. Entonces, es



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

posible concluir que la medida impuesta por la sentencia de fondo constituye justamente esa “obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales”.

Tampoco impone un mejoramiento en la prestación del servicio de agua potable respecto de los habitantes de esta Ciudad afectados por la carencia o escasez de agua potable, y, por ende, no significó la adopción de medidas evolutivas de perfeccionamiento en el goce del derecho - principio de progresividad -. Por el contrario, implicó el reconocimiento mínimo que del derecho al agua puede hacerse, respetando, además, el principio de no regresividad que - como se señala la Cámara - veda a las autoridades públicas la posibilidad de adoptar medidas que reduzcan el nivel de los derechos sociales de que goza la población, más aún si se encuentran en situaciones de extrema precariedad y exclusión social.

Por último, respecto a la objeción por parte del GCBA de que la sentencia de primera instancia se asemeja más al ejercicio de una iniciativa legislativa por parte del juez que a una decisión judicial, la Cámara afirma que la Ciudad garantiza el sistema republicano y representativo de gobierno, que importa el respeto por el sistema de división de poderes o separación de funciones, donde cada uno de ellos tiene asignadas ciertas competencias que no pueden ser ejercidas por los otros poderes.

Pero también que la misma Corte reconoció que “la división de poderes no debe interpretarse en términos que equivalgan al desmembramiento del Estado, de modo que cada uno de sus departamentos actúe aisladamente, en detrimento de la unidad nacional, a la que interesa no sólo la integración de las provincias y la Nación, sino también el armonioso desenvolvimiento de los Poderes nacionales” (CSJN, “Peralta Luis A. y otro c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía -Banco Central-), LL, 1991-C, 158).

El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad señaló en otro sentido que la indeterminación del modo de cumplimiento de la sentencia acarrea su invalidez como acto jurisdiccional y agrega que, incluso, dejar librado a la parte vencida algún aspecto de la resolución, como puede ser la oportunidad, sólo se justifica en algunos supuestos (énfasis agregado, cf. “GCBA s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en “Panza, Ángel R. C/ GCBA



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

s/Amparo (art. 14, CCABA)”, sentencia del 23 de mayo de 2006, del voto del Dr. Luis Lozano).

Conforme las pautas de los fallos del Superior Tribunal local, no puede sostenerse que la sentencia haya violado lo que se conoce como la zona de reserva de los otros poderes del Estado. Simplemente, se limitó a establecer de manera clara la forma en que el Ejecutivo debe cumplir con sus deberes para no caer en la indeterminación.

Por último, el Dr. Esteban Centanaro, arriba a la misma conclusión de sus colegas (Dres. Balbín y Corti) pero por sus propios fundamentos, entendiendo que la cuestión debe decidirse sobre la base de la doctrina de los actos propios, según la cual no se puede admitir como válida una conducta que contradice otra que la precede en tiempo, fundada en el principio cardinal de la buena fe. Ante la decisión asumida por el GCBA de proveer de agua potable a la población que reside en las manzanas 11 a 14 de la Villa 31 bis, se encuentra obligada, en virtud de la doctrina de los actos propios, a continuar prestando el señalado servicio.

Sobre la base de estos argumentos, la Cámara, dispuso rechazar el recurso de apelación del Gobierno de la Ciudad y, en consecuencia, confirmó la sentencia de primera instancia.

m. Un análisis desde el modelo de partes interesadas

Resulta oportuno analizar el “juego” de actores y acciones que derivaron en la judicialización de la cuestión social, y el posterior proceso judicial que finaliza en la sentencia. Esos elementos que emergen de la sentencia pueden ser abordados desde el esquema teórico planteado por Mitchell, Agle y Wood (1997) de “parte interesada o *stakeholder*”, para ubicar en un rol a los actores sociales, judiciales y políticos del proceso, a partir de la combinación de atributos de poder, legitimidad y urgencia.

La definición de parte interesada o *stakeholder* la tomamos de Mitchell, Agle y Wood (1997) como la referencia a aquellos grupos que pueden afectar o ser afectados por la consecución de los objetivos de la gestión, y que se pueden clasificar según el poder, la legitimidad y la urgencia que posean.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Haciendo una breve descripción y caracterización de estos atributos podemos señalar que por “poder” se entiende la capacidad de influenciar sobre el accionar de otro actor, y puede expresarse en términos coercitivos (recursos físicos), utilitarios (recursos materiales o financieros) o normativos (recursos simbólicos). Por “legitimidad” entendemos la percepción de que cierto comportamiento del actor es deseado dentro de un determinado contexto social y valorativo, y esta legitimidad puede ser organizacional o social, (en un nivel alto, medio o bajo). Por último, la “urgencia” puede entenderse como la sensibilidad a la demanda del ciudadano a través del paso del tiempo y en razón de su criticidad, esto es, la importancia del reclamo o de la relación con la parte interesada (ya descrito en gráfico N° 1 y tabla N° 1). De combinar dichos atributos surge la siguiente matriz de análisis cualitativo (Tabla 2), que permite describir y ubicar a las partes interesadas asignándoles un tipo de rol en el caso de la judicialización del reclamo de vecinos al GCBA por acceso a agua potable de red:

Tabla N° 2

Aplicación posible del modelo de partes interesadas al análisis de una cuestión judicializada.

Atributo	1. Vecinos	2. ONG	3. IVC	4. Juez	5. GCABA	6. Cámara
Poder	Corte de la autopista reclamando por agua de red (coercitivo)	Acción de amparo (normativo)	Delegado por el GCABA (normativo)	Definir una Sentencia (coercitivo-normativo)	Decisor de Política Pública (utilitario-normativo)	Dictar sentencia (coercitivo-normativo)
Legitimidad	Servicio/Derecho esencial	Gramática de derechos	Provisión de agua potable	Dar lugar a la acción de amparo	Provisión de agua potable	Sentencia irrevocable
Urgencia	Acceso a agua de red	Traducir jurídicamente un reclamo	Prestar el servicio	Resolver la controversia	Prestar el servicio	Resolver la apelación
Tipo de rol	Interesado Definitivo	Expectante dominante	Expectante Dependiente	Expectante Dominante	Expectante Dominante	Expectante Dominante

Fuente: elaboración propia a partir de Mitchell, Agle y Wood (1997).



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

En el caso de los Vecinos la forma de exteriorizar su reclamo, por ejemplo, el corte de la Autopista Illia (vía de acceso a la CABA), es un recurso coercitivo que visibiliza el reclamo y ejerce presión sobre el gobierno. El reclamo por el mantenimiento del suministro de agua mediante los camiones cisterna (provistos por el IVC) tiene una alta criticidad por tratarse del agua un recurso esencial para la vida humana.

Por otro lado, el reclamo al gobierno se funda en la ocupación del espacio, y en una disputa por la titularidad de los derechos que da el acceso al espacio público, pero la ilegalidad e irregularidad de la ocupación de ese espacio en algún punto resta algo de legitimidad social al reclamo. La materialidad del acceso al agua potable –la red– no funciona sólo como relación física que une entre sí a todos los conectados, sino también como relación simbólica de pertenencia a una misma comunidad, a un mismo territorio organizado: la ciudad del servicio, ciudad oficial y ciudad legal.

Para que un reclamo social se transforme en una acción judicial es preciso materializar las demandas en términos de un “criterio técnico-normativo”, configurar una “gramática” que permita introducirla en la agenda del Estado. El discurso jurídico se presenta bajo un lenguaje encriptado y normalmente inaccesible para el común de los ciudadanos. Es aquí donde es decisiva la actividad que desplegó la ONG, al lograr interpretar la lucha social y convertirla en cuestión socialmente problematizada, y por tanto con chance de ser incluida en la agenda de cuestiones del Estado a través de su traducción jurídica en un amparo. Allí radica su poder y su legitimidad.

Ese nuevo discurso disputa la hegemonía a otro discurso jurídico, refractario de los derechos colectivos, y distante de la realidad social de los ciudadanos, que vetó tradicionalmente el acceso a estos sectores sociales a la agenda de cuestiones del Estado. Este nuevo discurso o gramática es “reinterpretado” por funcionarios judiciales (partes 4 y 6) que tienen el “poder” para tomar decisiones en cuestiones inherentes a la realidad social, y que pueden imponer obligaciones positivas al Poder Ejecutivo local con relación a la resolución de las problemáticas sociales. Este poder se expresa en la sentencia, que refleja la sensibilidad y receptividad a las cuestiones planteadas, y que además en el caso de las instancias de



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

apelación (Cámara) es irrevocable. Su legitimidad como actor deviene de su capacidad para resolver los conflictos.

Por último, tenemos al gobierno que con sus acciones intenta regular las interacciones entre los sujetos y el espacio público, y que por otro lado establece las combinaciones de acciones y recursos materiales para coordinar, articular o impulsar intervenciones públicas, que se dirijan a cuestionar, transformar o ratificar el orden social. Dentro del GCBA, el área de la Procuración tiene la tarea de apelar toda sentencia en contra, asumiendo la defensa del Estado. Su poder estriba en esa capacidad de evitar o postergar el cumplimiento de una sentencia condenatoria al gobierno, mediante el recurso de apelación y alzada a los tribunales superiores. Su legitimidad (y razón de existir) se funda en esta tarea.

En el caso del IVC como área de gobierno funda su legitimidad en ser responsable de la provisión de agua potable, pero la decisión de realizar las obras de agua potable le excede en sus atribuciones porque son decisiones políticas del Ejecutivo. De la continuidad en la provisión del servicio depende su legitimidad por la sensibilidad de ese recurso para la vida humana, aunque es una atribución delegada por el Poder Ejecutivo.

n. Aportes a la comprensión desde la gobernanza

En los últimos tiempos merced a un marco constitucional renovado, el accionar de algunas organizaciones de la Sociedad Civil ha logrado visibilizar a actores sociales postergados y condenados a una vida de subsistencia, a pésimas condiciones de vida y salubridad, a partir de articular un discurso social que transformó estas carencias en cuestiones socialmente problematizadas (cfr. Oszlak y O'Donnell, 1981: 12-13).

El ingreso de la cuestión en la agenda del Estado no ha sido a través de las vías legislativas o ejecutivas, sino a través de la vía judicial. La creciente judicialización de cuestiones, muchas veces impulsadas por el activismo de la sociedad civil y de organizaciones que luchan por la reivindicación colectiva de derechos sociales frente al Estado, han encontrado en el Poder Judicial un aliado fundamental para la creación de nuevos institutos de protección de



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

derechos, frente al vacío legislativo o la falta de iniciativa política del Poder Ejecutivo en el diseño e implementación de políticas públicas acordes.

Se encuentran aquí algunos puntos de reflexión a los que Kooiman (2005) llama los “modos de gobernanza” (64), que se expresan en el autogobierno (65), la gobernanza jerárquica (69) y la cogobernanza (66).

El poder Judicial en tanto es uno de los tres poderes del Estado ejerce un autogobierno, se rige por sus propias reglas, lo cual le asegura su independencia respecto de los otros poderes. Es, además, en tanto sistema social, un sistema autopoietico de decisiones. Esto significa que la organización es un sistema cerrado sobre sí mismo que tiene la capacidad de autoreproducirse (cfr. Gorrochategui 2018, 21).

El Poder Judicial está organizado de manera jerárquica. Esto se refleja en su organización institucional y en el modo de relacionamiento con la sociedad a la que brinda el servicio de Justicia. Los jueces y juezas son los/as encargados/as de controlar que se cumplan las garantías constitucionales, juzgan los casos llevados a juicio oral y público, y en cuestiones de competencia y conflictos acuden a un órgano superior jerárquico común para resolverlo.

Sin perjuicio de ello, los pronunciamientos, resoluciones, fallos de la Justicia sobre cuestiones que se judicializan, se están constituyendo en una vía privilegiada para la materialización y conquista de nuevos derechos en un modo de administración de justicia más cercano al de la gobernanza moderna y cuyo proceso es el “resultado de la capacidad de actuar de los actores sociales” (Kooiman 2005, 62).

La fase de agenda constituye uno de los momentos centrales del ciclo de las políticas públicas, por el sólo hecho de que, si los problemas públicos no ingresan en la agenda, no se desarrollan como política Pública. Es, por tanto, el escenario privilegiado para un espacio de cooperación directa y mixta entre el Estado y la sociedad civil, que permita producir un consenso negociado que habilite el proceso de políticas públicas según como lo plantea el paradigma de la gobernanza moderna (cfr. Gorrochategui 2018, 14).



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

La idea de gobernanza moderna remite precisamente a una forma de resolución de problemas complejos, una forma de gobernar más cooperativa, en contextos complejos y en la configuración de una sociedad sustentable (cfr. Gorrochategui 2018, 19). De acuerdo con Mayntz (2001) involucra la participación y cooperación entre instituciones estatales y no estatales, y actores públicos y privados, en la formulación y la aplicación de las políticas públicas. Remite a una serie de interacciones que ocurren en los sistemas sociales que intentan resolver problemas y generar oportunidades para abordar la diversidad, complejidad y dinamismo de las situaciones del gobierno sociopolítico (cfr. Kooiman 2005, 58).

Los mecanismos de control y rendición de cuentas son factores clave para pensar la gobernanza moderna, pues favorecen una distancia óptima del Estado respecto de los intereses sectoriales, y la receptividad a la demanda de los ciudadanos (cfr. Lerner 2018, 108) en este contexto complejo y dinámico del juego sociopolítico.

El poder Judicial es uno de los tres poderes del Estado que ejerce el control público. La sumisión de la administración a la ley y al derecho es responsabilidad de los funcionarios, pero está asimismo sujeta al control judicial (cfr. Groisman y Lerner 2000, 11). Los jueces son los encargados de controlar la legalidad de los actos administrativos del Estado y de velar por el respeto de las garantías constitucionales en los casos llevados a juicio.

Ese control no se ejerce de modo general sobre la actividad de los otros dos poderes sino sobre los hechos, actos u omisiones, y se genera mediante las acciones de quienes consideran afectados sus derechos (Groisman y Lerner 2000, 9). El control desde ese punto de vista no es simplemente un control de “legalidad”, sino también de los actos u omisiones de la Administración, que afectan de forma actual los derechos constitucionales, y cuando tales conductas pueden afectar los derechos de manera “inminente”, es decir, que existe amenaza de que así suceda.

Son los tribunales en sus distintas instancias los que terminan delimitando los contornos del ejercicio o el grado de afectación de los derechos, cuando a través de sus sentencias resuelven alguna cuestión controversial. Para ello, el Juez realiza una comparación entre la Constitución y las demás normas del sistema jurídico de jerarquía inferior, realizando un control de



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

constitucionalidad y establecen si la norma que está siendo objeto de revisión se adecua a lo determinado por las convenciones en materia de Derechos Humanos, lo que se conoce como control de convencionalidad (cfr. Pittier 2016).

Como puede verse, el proceso que culmina con la restitución en el ejercicio de un derecho comienza en muchos casos con la judicialización de una cuestión (que le da ingreso en la agenda pública) y como resultado de la capacidad de control del Poder Judicial.

Este rol del Poder Judicial podría identificarse con dos conceptos vinculados a la noción de *accountabilty* (cfr. Oszlak 2003), el de *responsiveness* consistente en dar respuesta a las necesidades y demandas de los ciudadanos y el de *advocacy* consistente en asumir como propias las reivindicaciones de sectores sociales débiles o con menor respuesta política (cfr. Lerner 2018, 112).

El rol del Poder Judicial está dejando de ser solamente el de control de legalidad (asociado al control clásico), para pasar a impulsar la materialización de derechos que amplían la base democrática de nuestras sociedades y que, al decir de Renate Mayntz (2005), generan nuevas oportunidades de cooperación entre autoridades estatales y actores de la sociedad civil, para la generación de valor público, entendido como “el valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones” (Kelly y Muers 2003).

La negociación, deliberación y el acuerdo político son la única manera que las sociedades democráticas tienen para establecer acuerdos sobre qué es más valioso para la sociedad en su conjunto. (cfr. Moore 1998). Por eso, la receptividad del Poder Judicial en la creación de nuevos institutos de protección de derechos, a partir de la reivindicación colectiva de esos derechos sociales frente al Estado, muestran qué valioso es para la sociedad el aporte a la construcción democrática que aporta el Poder Judicial desde un renovado rol de control asociado a principios de articulación y cooperación, vinculados con la gobernanza moderna en los términos definidos por Mayntz (2001) oportunamente mencionados.

Los fallos judiciales pueden o no traducirse en el resultado deseado, pero sin duda puede contribuir a redefinir los términos de aquello que se disputa en un corto y en un largo plazo, o



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

generar otros cambios indirectos en las relaciones sociales, como la aparición de nuevas o más amplias alianzas sociales. También sus impactos, se dan en el nivel de lo simbólico, pues impulsan cambios en las ideas, percepciones e imaginarios sociales sobre el tema de litigio que puede producir una sentencia, y los efectos instrumentales indirectos son cambios en las conductas que no estando estipuladas en la sentencia se derivan del fallo y afectan no solo a los actores del caso, sino a cualquier otro actor social. Un tipo concreto de efecto simbólico es la transformación del problema judicializado tal y como era definido con anterioridad en uno de afectación de derechos. Un tipo concreto de efecto instrumental indirecto es el surgimiento de coaliciones entre organizaciones de la sociedad civil interesadas en la misma causa a lo largo del juicio y también más allá de él, que redefinen el escenario de la gobernanza.

o. Más allá del fallo: el rol del Poder Judicial

Desde su creación, el fuero Contencioso Administrativo y Tributario (CAyT) del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se convirtió en una instancia receptiva de las acciones de amparos (gráfico N° 3).

Gráfico N° 3

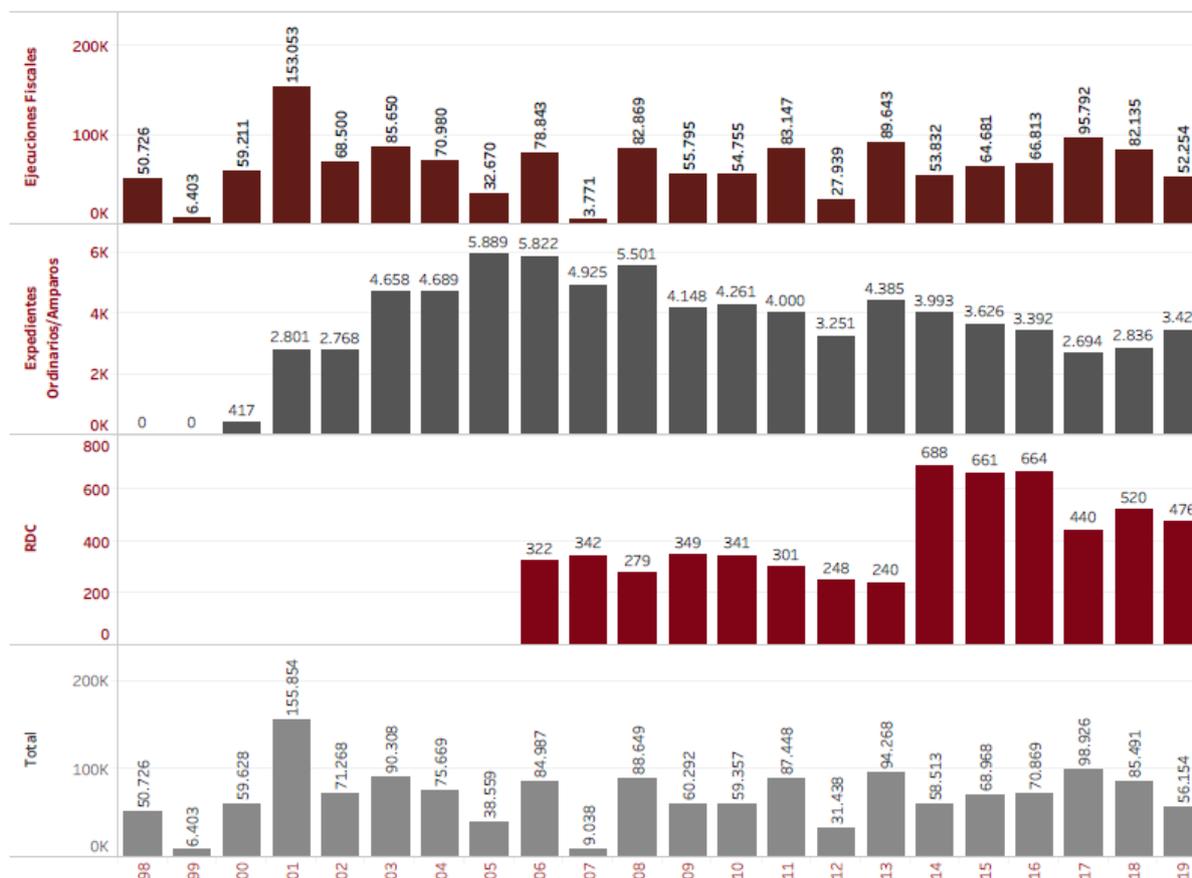
Serie histórica de la demanda según tipo de proceso - Fuero CAyT (1998-2019)



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco



Fuente: Anuario estadístico Poder Judicial de la CABA (2019).

Puede observarse la cantidad de expedientes tramitados por el fuero CAyT desde sus inicios en 1998, clasificándolos en aquellos que atañen a cuestiones fiscales o de impuestos, los que involucran relaciones de consumo y, por último, los ordinarios y amparos que son los que interesan a efectos de este trabajo.

Una creciente legitimación del fuero, fue constituyéndose en una base cada más amplia para la presentación de acciones colectivas de amparo, que iniciaron un ciclo de judicialización de demandas y, en la medida que daban respuestas favorables a los vecinos originaron un proceso de movilización legal, dentro del cual las formas de hacer política pública para la mejora del hábitat informal se vieron transformadas. Delamata (2022:13-15) da cuenta de manera secuencial de otros tres procesos que se dan en paralelo: el de las relaciones históricas entre los habitantes de villas y el Estado (de manera sintética) y, en ese marco, la entrada del



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Poder Judicial; el ciclo de activismo judicial propiamente dicho; y el momento de retracción de la judicialización y diseño de una política de urbanización de villas que incorpora el control legal a su implementación.

Se observa en la mayor parte de los procesos de judicialización algunas constantes: quienes reclaman en general son sectores de la sociedad que poseen conciencia de sus derechos o bien son colectivos sociales que articulan sus reivindicaciones políticas en un discurso de derechos y desarrollan estrategias judiciales para presionar por sus intereses y aspiraciones. Pero la judicialización también ocurre en otras dos circunstancias: cuando se constituyen plataformas de apoyo –de abogados activistas y organizaciones dedicadas a litigar por derechos– que impulsan y sostienen acciones judiciales de demandantes débiles; o cuando los propios actores judiciales se involucran y facilitan, promueven y/o impulsan la acción y el proceso judicial. Una llamativa ausencia es la de los partidos políticos tradicionalmente relacionados con las dinámicas de agregación de demandas.

En las villas de la Ciudad, fue creciendo durante las últimas décadas, entre referentes y organizaciones, el conocimiento de la estructura jurídica y la incorporación de una perspectiva de derechos a sus reclamos. Esto fue producto tanto de instancias de formación promovidas desde diferentes espacios, como de la propia intervención de efectores jurídicos en los espacios de coordinación que se dieron las villas para organizar su acción colectiva y promover sus demandas. Según Tarrow, “los movimientos sociales se forman cuando ciudadanos corrientes, a veces animados por líderes, responden a cambios en las oportunidades que reducen los costos de la acción colectiva” (2012: 48-49). Los movimientos sociales, en este sentido explotan recursos externos -oportunidades, pactos, sobrentendidos y redes sociales - para coordinar y mantener la acción colectiva en respuesta a oportunidades políticas. Estas son instancias no necesariamente formales ni permanentes del entorno político, que fomentan o desincentivan la acción colectiva.

p. El ciclo sociopolítico de la judicialización de las cuestiones sociales

En el ciclo de judicialización en las villas de la CABA convergen diversos actores: ONG’s, abogados litigantes, integrantes del Ministerio Público de la Defensa (MPD) y Tutelar del



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

fuero CAyT y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, por un lado, y jueces del fuero CAyT, por el otro, en la presentación y aceptación, respectivamente, de acciones colectivas de defensa de derechos. Durante ese lapso, el activismo judicial impulsó numerosa cantidad de demandas colectivas y de contenido sociohabitacional (vivienda, servicios públicos esenciales e infraestructura urbana), de las cuales a continuación veremos algunas de las más emblemáticas.

Este ciclo sociopolítico en principio se caracteriza por cuatro grandes etapas (complementa gráfico N° 26):

- la apropiación por parte de las comunidades y sus referentes del discurso de derechos a partir del conocimiento de estos;
- el recurso a instancias administrativas judiciales para reclamar el efectivo cumplimiento de la normativa que reconoce la responsabilidad estatal sobre las villas, y luego especialmente a través del litigio colectivo;
- Intervención territorial de los actores judiciales para fortalecer el protagonismo de los propios afectados, priorizando la creación de espacios de participación y escucha en las distintas instancias del proceso de afirmación de los derechos; y
- el impulso de transformaciones en la legislación para adecuarla a las demandas barriales y estándares jurídicos consagrados constitucionalmente.

Gráfico N° 26

Ciclo sociopolítico de la judicialización de las cuestiones sociales.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco



Fuente: Elaboración propia.

El caso de la Villa 31-31 bis, uno de cuyos fallos fue analizado en particular en este trabajo, derivó precisamente en la sanción de la Ley N° 3.343/09³⁹ que propone la regularización e integración urbana del barrio, partiendo del respeto de la mayor parte de la trama existente, es decir, la autoconstruida por los vecinos. La norma es, a su vez, complementaria de la Ley N° 148, que declara “de atención prioritaria a la problemática Social y Habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios” de la Ciudad.

³⁹ Sobre el proceso de la sanción de dicha ley puede consultarse: ONS, M. (2018). “La ley de urbanización de la Villa 31-31bis en la Ciudad de Buenos Aires. El debate parlamentario y público en torno a su sanción y aplicación (2007-2015)”, en *Revista Quid* 16 N°9 –Jun.-Nov. 2018- (184-196).



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Otro caso como el de la Villa 20 – que se analiza más adelante – es un ejemplo muy claro en este sentido, y es uno de los barrios que mejor expresa la implementación de herramientas jurídicas por parte de referentes y organizaciones para acceder a condiciones habitacionales equivalentes a las del resto de la Ciudad.

La megacausa “Elecciones”, en la que se solicitó la regularización de los comicios en todas las villas porteñas, obtuvo sentencia favorable, y obligó al Gobierno de la CABA a realizar obras en distintos barrios y abstenerse de intervenir políticamente en orden a garantizar la transparencia electoral⁴⁰.

El rol activo del Poder Judicial y, en particular de la Defensa Pública, junto con el activismo de la Sociedad Civil en la afirmación de los derechos colectivos también puede constatarse en otro tipo de intervenciones en el territorio, de los cuales se pretende dar cuenta en este apartado a partir del análisis de casos paradigmáticos. Por eso, si bien la decisión de urbanizar las villas, planteada por ley por el entonces jefe de Gobierno, Horacio Rodríguez Larreta resultó en cierta medida “sorpresiva” sea por la escala como por los barrios priorizados (Villa 20 N° 5.705, Villa 31 N° 6.129, Barrio Rodrigo Bueno N° 5.798) y Barrio Playón de Chacarita N° 5.799), no lo es tanto visto el proceso del ciclo sociopolítico que se describirá en los diferentes casos.

Villa 21-24

La Secretaría General de Derechos Humanos del Ministerio Público de la Defensa recibió a fines de 2009, una notificación remitida por ACIJ, a partir de la cual inició distintas gestiones orientadas a abordar la problemática vinculada con el tendido eléctrico de la Villa 21- 24 (ver ubicación en mapa N° 6).

Un informe realizado por el Ente Regulador de la Electricidad (ENRE), en el cual se basaba la presentación efectuada por ACIJ, daba cuenta de que los habitantes de la Villa 21-24 estaban

⁴⁰La causa caratulada “Di Filippo”, conocida como “Elecciones”, se trata de una megacausa que catalizó los conflictos en las villas por la representación barrial legítima ya presentes durante la década de 1990. Entre 2004 y 2007, ante la permanencia de dirigentes barriales con mandatos vencidos, vecinos de distintas villas se presentaron ante la Justicia, para exigir el llamado a nuevos comicios.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

expuestos al tendido eléctrico, generando así un alto nivel de riesgo para los habitantes del barrio. Entre las principales consecuencias se señalaban: “Daños a bienes y personas por incendios por cortocircuitos o sobrecarga en cables u otras partes de la instalación, electrificación de rejas, paredes, etc., con la consecuente electrocución por contacto indirecto con partes bajo tensión; electrocución por contacto directo con cables colgando o sin aislamiento adecuado; electrocución por manipulación de instalaciones inadecuadas o fuera de la norma; así como infinidad de problemas vinculados ya sea a la falta de suministro por cortes reiterados, baja de tensión y oscilaciones debido a las instalaciones internas deficientes y riesgosas”⁴¹.

Luego de sucesivas visitas a la Villa efectuadas de manera conjunta con la ACIJ y un equipo de trabajo de la Asesoría General Tutelar de la CABA (AGT), se propuso al Defensor General (DG) la realización de audiencias con funcionarios del Poder Ejecutivo local con el fin de delinear posibles soluciones a esta problemática.

En una primera reunión con autoridades de la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS), de la Corporación Buenos Aires Sur, del ENRE, de ACIJ y de la AGT, se obtuvo como respuesta de los funcionarios del Poder Ejecutivo local el reconocimiento de la falta de recursos económicos para abordar una solución integral a la situación crítica que atravesaba la Villa 21- 24, con relación a la provisión del servicio eléctrico.

De este modo, y ante el convencimiento de que la “carencia de recursos económicos” argumentada podía también evidenciar, en todo caso, una falta de voluntad política en priorizar y encontrar una solución para la situación que atravesaban los vecinos de la Villa, se propuso la celebración de una segunda audiencia, esta vez con la presencia del Jefe de Gabinete de Ministros y la Ministra de Desarrollo Social de la Ciudad.

Agotadas las instancias de diálogo con los responsables del Gobierno local en esta materia, se propuso al Defensor General la interposición –junto con ACIJ– de un amparo colectivo contemplando la solicitud de una medida cautelar, a fin de lograr que el Gobierno de la

⁴¹ Informe Técnico N° 1244/2009, realizado por el Departamento de Seguridad Pública del ENRE el 5 de agosto de 2009.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Ciudad provea una solución integral, segura y permanente para la prestación del servicio eléctrico en la Villa 21-24.

Dicho recurso fue presentado por el Defensor General de la Ciudad y el presidente de ACIJ en los términos de los artículos 43 de la Constitución Nacional y 14 de la Constitución de la Ciudad en representación de los habitantes de la Villa 21-24, y quedó radicado en el Juzgado CAYT N° 2 a cargo del Juez Andrés Gallardo.

Tiempo después, adhirieron a la demanda interpuesta contra el GCABA diferentes organizaciones del barrio, entre otros, firmaron su adhesión: el “Comedor Amor y Paz”, “Comedor Asociación El Alfarero”, “Comedor Josué”, “Comedor La lecherita”, “Comedor Los Changuitos”, “Comedor Zanahoria y Lechuguita”, “Comedor Humilde La Loma”, “Comedor Jorgito”, “Comedor Padre Daniel de la Serra” y “Parroquia Nuestra Señora de Caacupé”.

Por su parte la Oficina de Orientación al Habitante durante el mes de mayo de 2010, realizó un relevamiento en el barrio cuyos resultados dieron cuenta de lo siguiente:

- 100% de los encuestados indicaron sufrir algún tipo de interrupción en el suministro del servicio eléctrico;
- 81% sufre baja tensión;
- 33% dijo tener cortes todos los días de la semana;
- 23% dijo tener cortes una vez por semana;
- 96% de los hogares carecen de medidor;
- 60% carece de dispositivos de seguridad eléctrica;
- 58% tuvo pérdidas materiales por problemas eléctricos;
- 54% de los encuestados convive con personas enfermas, de las cuales el 67% precisa medicamentos refrigerados;



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

- 7 personas manifestaron que las paredes de sus viviendas están o estuvieron electrificadas,
- 5 manifestaron haber sufrido explosiones;
- 3 sufrieron incendios;
- Todos los comedores y centros de salud de la zona manifestaron tener problemas con el servicio eléctrico.

En febrero de 2011 el Juez Roberto Gallardo resolvió hacer lugar a la medida cautelar solicitada por la Defensoría General y ACIJ, y obligó al Gobierno de la Ciudad a que proceda: “1.-Al diseño e implementación en un plazo de diez (10) días de un protocolo de actuación para responder en forma ágil y eficiente a las emergencias que se producen por la situación de riesgo eléctrico de la Villa 21-24; 2.- A elaborar un plan de obras para disminuir el riesgo eléctrico en la Villa 21-24 realizando las reparaciones urgentes que resulten necesarias; 3.- A diseñar e implementar una campaña de difusión a la población de la Villa en cuestión informando acerca de los riesgos eléctricos a los que se encuentran expuestos y las precauciones que deben adoptar para su reducción”⁴².

El 1 de marzo de 2011 el GCABA presentó al Juez competente un informe desarrollado por la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS) en respuesta a esta medida, mediante el cual se solicitaba que se dé por cumplida la manda judicial. Argumentó allí el Gobierno que la UGIS ya contaba con un protocolo de actuación para los casos de emergencia eléctrica para todas las villas en las que esta interviene. Asimismo, se expuso que se encontraban proyectadas una serie de obras para el año 2011 orientadas a brindar un servicio que se adecuara a las necesidades reales del barrio. Se reconocía a su vez en el informe que la concreción del plan de obras en la Villa se encontraba sujeta a la asignación presupuestaria para 2011. Por último, y con relación a la campaña de difusión dispuesta por el Juez, el Gobierno expresó que la UGIS estaba entregando volantes en la Villa con información referida a distintas vías de prevención de accidentes.

⁴² Resolución del Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Nº 2, en la causa “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y Otros c/GCBA sobre amparo (Art. 14 CCABA)”, Expte: EXP 39716/0).



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

ACIJ contestó a esta presentación señalando que la respuesta brindada por el Gobierno local implicaba, en los hechos, la falta de cumplimiento de la medida cautelar y solicitó al Juez que se ordenasen las medidas conducentes a su estricto acatamiento y, que existían diferentes fallas en el protocolo implementado por la UGIS que no se ajustaban a la manda judicial. a modo de ejemplo se citaba que las líneas telefónicas para canalizar los reclamos no atendían todos los días ni las 24 hs., y que el sistema de recepción de reclamos tenía una operatoria compleja y engorrosa, además de no ser totalmente gratuito, y con una prolongada demora en tiempo de respuesta dado el nivel de riesgo eléctrico que el lugar presenta.

Por otro lado, el costo de las obras necesarias para hacer frente a la situación de riesgo eléctrico que atravesaba la Villa 21-24 superaba por lejos la asignación presupuestaria, con lo cual constituía una evidencia clara del incumplimiento futuro y deliberado de la medida cautelar. Asimismo, se hizo énfasis en que la falta de asignación de recursos para esta dependencia de Gobierno no resultaba argumento válido para eximir a las autoridades locales de sus obligaciones constitucionales ni de la manda judicial.

Por último, se entendía que la distribución de volantes de ninguna manera podía agotar la campaña de difusión que la medida cautelar imponía. Asimismo, del volante presentado por la UGIS se desprendía que no proporcionaba información acerca de los peligros a los que la población se encuentra expuesta y de las precauciones que ésta debe tomar para reducirlos.

En función de lo expuesto, resultaba insoslayable que las intenciones del GCBA de dar por cumplida la medida cautelar era improcedente.

El 26 de septiembre de 2012 la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo ordenó al GCBA “adoptar todas las acciones urgentes que fueran necesarias para eliminar el riesgo eléctrico en todos los aspectos que comprometían de manera directa la vida, la salud y/o la integridad personal de los habitantes de la villa 21-24”.

La sentencia fue confirmada por el Tribunal Superior de Justicia de la CABA (TSJ) en 2018.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

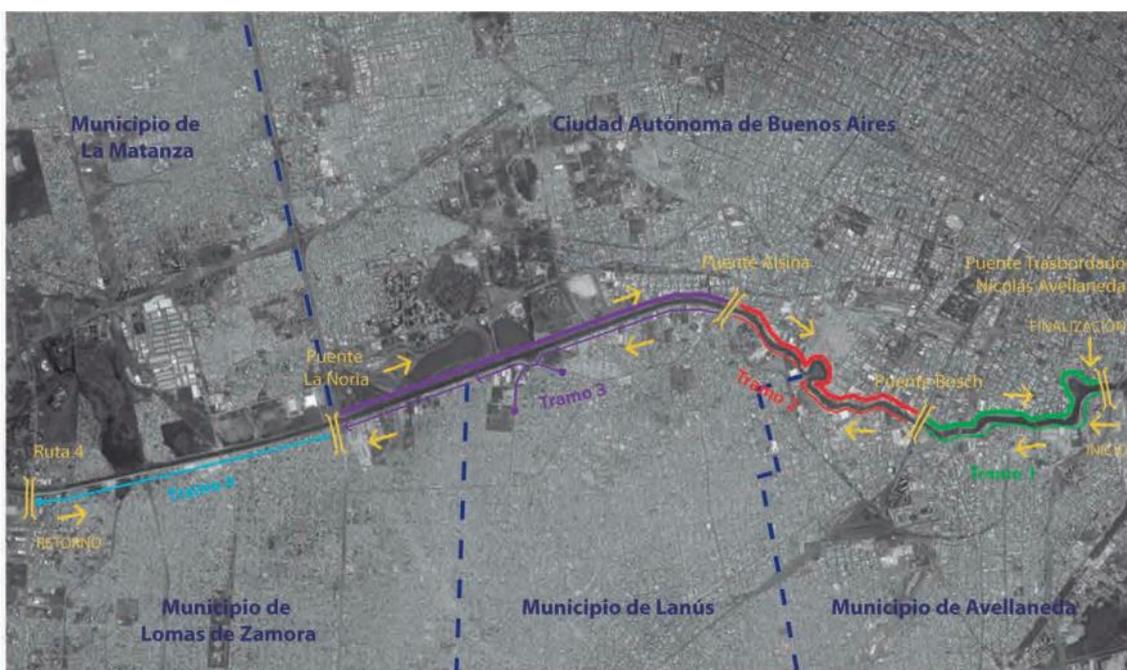
Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Causa Mendoza

En julio de 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) dictó sentencia en la causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado nacional y otros s/ amparo”, y ordenó a la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), al Estado nacional, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a la Provincia de Buenos Aires emprender las acciones necesarias para el saneamiento de la cuenca. Como puede observarse, es un caso que trasciende las fronteras de la CABA. Para realizar la tarea fijó que debían cumplirse tres objetivos clave a través de diversas políticas públicas: mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca, recomponer el ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelo), y prevenir daños con suficiente y razonable grado de predicción.

La Secretaría de Planificación Estratégica y Acceso a la Justicia del MPD fue invitada a participar de esa iniciativa, especialmente para la realización de un relevamiento territorial en lo que se denomina el camino de sirga, la zona más afectada de la cuenca y en la que se preveía el inminente desalojo de las familias que allí vivían.



Fuente: Instituto de la Vivienda de la CABA (IVC)



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

El relevamiento consistió en la realización de numerosas entrevistas a fin de conocer el grado de información que tenían los habitantes de los barrios a relocalizar, de sus necesidades de vivienda, de sus costumbres y demás dinámicas que hacen al hábitat. Al respecto afirma un vecino “Creemos que es fundamental la participación de los vecinos en las discusiones de cómo se va a llevar adelante la urbanización. (...) Porque cada vecino tiene una forma de vivir, una necesidad, tal vez un negocio. En algún momento se van a tener que abrir calles y si no discutiste previamente un plan, ¿cómo vas a hacer para tirar una casa para construir una calle? No creemos en un plan de urbanización (...) firmada en un despacho. Creemos que ese plan se tiene que discutir acá en el barrio, justamente para tener en cuenta las necesidades y las problemáticas que tienen hoy los vecinos” (Voces).

Asimismo, y a pedido de los vecinos el MPD colaboró en el monitoreo del censo que realizó el Instituto de Vivienda de la CABA (IVC) durante el mes de marzo de 2011, dado que era una herramienta importante para la protección de los Derechos Humanos de las personas alcanzadas por la sentencia dictada oportunamente por la Corte Suprema.

En mayo de 2014, el Defensor General (Res. DG No 164/14) dispuso que todas las acciones del Ministerio Público de la Defensa, vinculadas al cumplimiento de la sentencia de la causa “Mendoza”, de competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, fuesen asignadas al Defensor Adjunto en lo Penal, Contravencional y de Faltas, quien se abocó a trabajar en tres grandes ejes, en lo que respecta a los habitantes de la cuenca en la CABA:

- Situación de los habitantes de villas y asentamientos afectados por el proceso de liberación del camino de sirga en la CABA, que aún viviesen sobre el camino de sirga (comprendiendo a tres barrios: Villa 21- 24, Lamadrid y Villa 26).
- Situación de los habitantes de villas y asentamientos afectados por el proceso de liberación del camino de sirga en la CABA, que hayan sido relocalizados en conjuntos habitacionales.
- Situación de los habitantes de las villas y asentamientos afectados por la sentencia a la espera de una política de urbanización e integración urbana.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco



Fuente: Instituto de la Vivienda de la CABA (IVC)

Entre 2018 y 2019 fueron relocalizadas 473 familias que llegan actualmente a casi mil cien (1,100) familias de las dos mil setecientas cuarenta y cinco (2,745) afectadas por la liberación del camino de sirga; es decir, aproximadamente el 40% de la población prevista. Sin embargo, las condiciones de habitabilidad de los complejos urbanos hacia donde fueron destinados han presentado diversas dificultades.

En primer término, algunos de los complejos adolecen de serias deficiencias en la infraestructura. Por otro lado, todos ellos muestran problemas de sostenibilidad, en tanto las familias no se encuentran en condiciones de afrontar el pago de las cuotas de crédito, de tarifas de servicios públicos o expensas demasiado elevadas para una población cuyos ingresos se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Frente a este cuadro, el MPD mantiene un trabajo activo e interdisciplinario en el territorio, asesorando jurídicamente a los habitantes, tanto en las asambleas barriales como en las mesas de trabajo con organismos gubernamentales u otros espacios generados al efecto.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Corresponde destacar que, a doce años de la sentencia de la Corte, aún persisten familias sin relocalizar y barrios sin urbanizar. Estos retrasos, generan un mayor tiempo de exposición y vulnerabilidad de las familias a un ambiente degradado, y paradójicamente genera un nuevo flujo de personas que fijan allí su residencia.

El MPD continúa asistiendo jurídicamente a miles de familias, con el fin mejorar la calidad de vida de las personas que habitan la Cuenca hasta tanto se produzca su total saneamiento, pero además asegurando que pueda participar en el proceso de manera integral.

Luis Duacastella, ex Defensor General Adjunto del MPD señala la importancia de la participación de la población afectada en los debates y audiencias: “si evaluamos lo acontecido desde la primera decisión de la CSJN, advertiremos las virtudes de una plena participación vecinal, al apreciar sus aportes tanto en la elaboración de diagnósticos, como en la circulación de información adecuada a los afectados de cada barrio, pues ha resultado en la anticipación de problemas y riesgos, en la construcción de soluciones, el acompañamiento de acciones estatales, así como en la denuncia y rectificación de situaciones que obstaculizaban o podrían obstaculizar el avance de la causa” (Documental).

Barrio Rodrigo Bueno

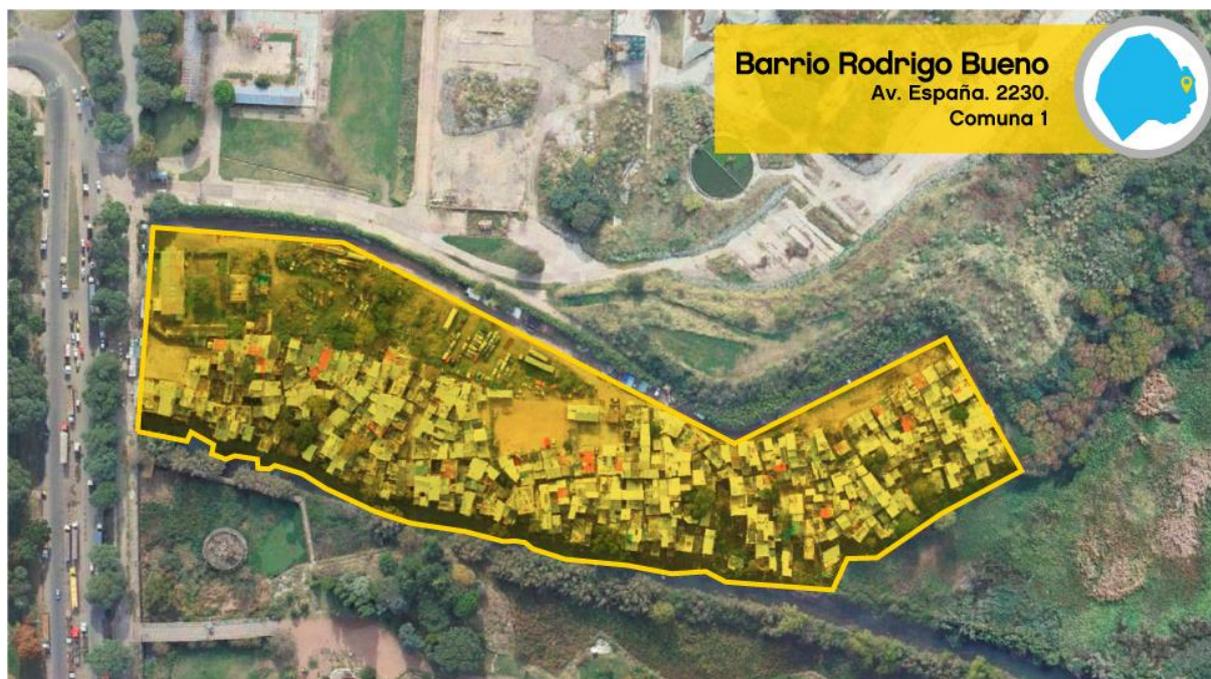
El Barrio Rodrigo Bueno se encuentra detrás de uno de los barrios más exclusivos de la Ciudad: Puerto Madero, lindante con la Costanera Sur, la Reserva Ecológica y los terrenos del que fuera el proyecto de la ciudad deportiva de Boca Juniors. En el año 2005, vecinos del Barrio Rodrigo Bueno interpusieron una acción de amparo con el objeto de cuestionar el decreto que había dispuesto el desalojo del terreno donde se había fijado residencia precaria. En concreto, solicitaban que se ordenara al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) que cumpliera en garantizar el derecho de los habitantes a gozar de una vivienda adecuada, disponiendo la urbanización del barrio y proveyendo los servicios públicos necesarios.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco



Fuente: Instituto de la Vivienda de la CABA (IVC)

Una de las acciones relevantes de la actuación del MPD, durante esta etapa inicial, fue el relevamiento sociodemográfico que se llevó a cabo sobre toda la población del barrio y sobre sus viviendas. Este instrumento sirvió de posterior control al Instituto de la Vivienda en 2016.

Luego de varios años de proceso, la jueza Elena Liberatori –a cargo del Juzgado de Primera Instancia en lo CAYT N° 4– dictó sentencia y ordenó al GCBA que se abstuviera de efectuar desalojos en el barrio o adoptar cualquier medida de carácter segregativo o expulsivo. En tal sentido, declaró nulos los decretos mediante los cuales se pretendía entregar subsidios a los habitantes para obtener la desocupación. Asimismo, dispuso que el GCBA adoptara decisiones tendientes a la integración urbanística y social del Barrio Rodrigo Bueno, y que les diera participación efectiva a los residentes con relación a estos proyectos. Al mismo tiempo, declaró la inconstitucionalidad de la norma que estableció el límite sur de la Reserva Ecológica por omitir la preexistencia del barrio y ordenó su incorporación al Programa de Radicación e Integración de Villas de la Ley N° 148.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

El GCBA apeló la sentencia y, en 2014, la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo CAyT – por mayoría– resolvió que el asentamiento en cuestión se encontraba en tierras de dominio público y que sólo el Poder Legislativo tenía la potestad constitucional de diseñar la urbanización de la CABA.

Frente a esta decisión, vecinos y delegados del barrio, con el patrocinio letrado del Ministerio Público de la Defensa, presentaron un recurso de inconstitucionalidad con el objeto de que las actuaciones fueran revisadas por el Tribunal Superior de Justicia (TSJ).

En julio de 2016, en el marco de una audiencia convocada por el TSJ, el presidente del IVC comunicó la decisión del GCBA de reurbanizar el Barrio Rodrigo Bueno y propuso que, en el marco de las mesas de trabajo dispuestas por el Tribunal, se discutiera y trabajara sobre el borrador del proyecto de ley propuesto por el GCBA.

Luego, en marzo de 2017, la Legislatura aprobó la Ley N° 5.798 por unanimidad. La norma dispuso la reurbanización e integración social, cultural y urbana del Barrio Rodrigo Bueno, con la permanencia de sus habitantes en el lugar y teniendo en cuenta los principios de “igualdad, justicia espacial, integración, no discriminación y derecho a la ciudad”. Asimismo, estableció la necesidad de formular un proceso de manera participativa, para lo cual creó una Mesa de Gestión Participativa.

Según la Dra. Cecilia Gonzalez de los Santos, Titular de la Defensoría N° 4 del fuero CAyT (Documental), el proceso de integración y reurbanización “rompe con el paradigma de la administración ‘cerrada’ o ‘clásica’”, al destacarse en dos aspectos fundamentales:

- La producción colectiva compartida entre diferentes organismos oficiales –Poder Ejecutivo/IVC, Ministerio Público de la Defensa y Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires–, organizaciones no gubernamentales, vecinos y representantes del barrio (electos con control judicial en el marco de la Ley N° 148 CABA).
- La participación amplia en todas las etapas del proceso de proyección y actualmente ejecución de la Ley.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Por otra parte, surge como novedad la interacción de conceptos urbano-ambientales sopesados equilibradamente con los derechos a la vivienda digna y hábitat adecuados, bajo la premisa y modalidad de “barrio ecológico”.

Barrio Ramón Carrillo

El Barrio Ramón Carrillo se creó a raíz de la relocalización de las familias que habitaban en críticas condiciones habitacionales en el Albergue Warnes durante la década del 80. La construcción del mismo fue encargada a la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) de la antigua Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Se trataba un nuevo emplazamiento en el cual fueron relocalizadas unas 700 familias a principios de diciembre de 1990.

Paradójicamente, siendo uno de los complejos habitacionales construidos más recientemente, es uno de los más afectados en términos de su deficiente infraestructura y mantenimiento.



Fuente: Instituto de la Vivienda de la CABA (IVC)

De hecho, en 2004 la Ley N° 1.333 declaró la emergencia de infraestructura del Barrio Ramón Carrillo. Esta norma fue prorrogada en siete oportunidades (de 2004 a 2011) hasta perder



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

vigencia. En paralelo y ante el incumplimiento de la Ley N° 1.333, vecinos del barrio presentaron en 2005 un amparo, para que se realice la adecuación de la infraestructura del barrio para lograr el correcto funcionamiento de las redes de desagües cloacales, pluviales, red subterránea de distribución de energía eléctrica, red subterránea de distribución de gas natural, repavimentación, construcción de veredas, red de alumbrado público, entre otras cuestiones.

En 2010, el Juzgado de Primera Instancia CAyT N° 11, hizo lugar a la acción presentada por los vecinos, que, en 2012, fue confirmada por la Sala II. La Dra. Lorena Lampolio, a cargo de la Defensoría N° 1 en lo CAyT, junto con la Secretaría Letrada Derecho al Hábitat N° 2 del MPD, comenzaron a realizar periódicamente asambleas con los vecinos para informarlos acerca del estado y los avances de la causa. También se realizaban reuniones específicas con los actores de la causa para diseñar la estrategia judicial.

Ante el incumplimiento por parte del GCBA, a lo largo de 2016, la Dra. Lampolio promovió la ejecución de la sentencia por terceros, lo cual significó una innovación inédita hasta el momento. Esa solicitud fue aceptada por la jueza, quien designó a la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires para que confeccionara los estudios de suelo. Con relación con los otros puntos de la manda judicial, la Defensora informó que los consultores de preferencia eran la Facultad de Farmacia y Bioquímica y la Cátedra Libre de Proyecto Social de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires.

Al respecto la Dra. Lampolio, las enormes contribuciones del proceso de judicialización “ante la inactividad de la Administración y en la defensa de los derechos de los ciudadanos frente a ella, dado que pueden sortear esa auténtica carrera de obstáculos que parece haberse diseñado para impedirles el acceso a la justicia” (Documental).

A partir de julio de 2016, el MPD acompañó a los profesionales de la UBA, tanto de la Facultad de Farmacia y Bioquímica como de la Facultad de Diseño y Urbanismo, para que pudieran realizar los informes de suelo y agua exigidos en el expediente, y la elaboración de un plan de obras preliminar que pudiera aportar al plan de obras exigido al GCBA en la sentencia.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Finalmente el Instituto de Vivienda de la Ciudad informó en una reunión barrial que comenzaría a realizar las obras pendientes en el Barrio Ramón Carrillo. En función de ello, y por instrucciones de la Defensoría de Primera Instancia, durante los últimos meses de 2016 se comenzaron a diseñar espacios participativos que permitieran a los vecinos del barrio informarse y opinar sobre las acciones que el GCBA planeaba realizar, y, a su vez, garantizando que el desarrollo de las obras cumpliera con el piso mínimo de lo exigido en la sentencia judicial.

Como bien señala la Magistrada del MPD “detrás de ese no hacer, de ese desinterés, en tanto desprecio a la obediencia y al cumplimiento de lo ordenado por los tribunales, como “perfecta omisión”, se encuentran fondos públicos que no reciben el destino que los otros dos poderes – Legislativo, en un primer término, y Judicial, después– han establecido que corresponde” (ídem).

Causa Elefante Blanco – Barrio 15

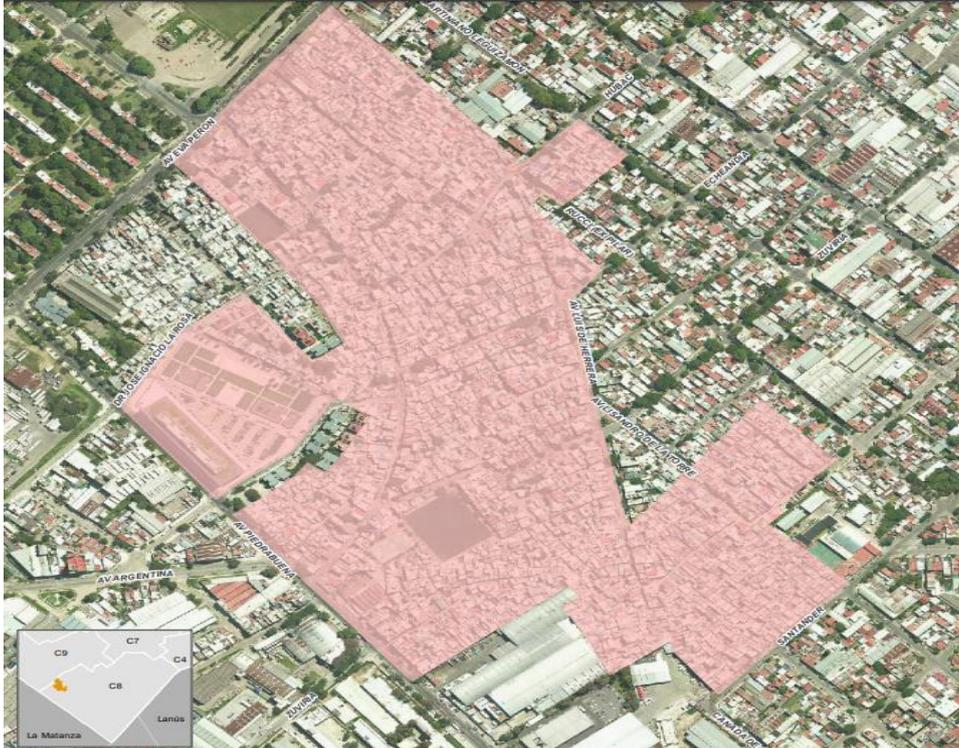
La causa del ex Centro de Salud Mataderos - que incluye el edificio conocido como “Elefante Blanco”, situado en la Villa 15 de Villa Lugano - dio lugar a un proceso judicial colectivo, que involucró a cientos de familias que sufrían graves condiciones ambientales y habitacionales. El Elefante Blanco era un edificio de doce pisos semiabandonado, ubicado en la denominada “Ciudad Oculta” de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco



Fuente: Instituto de la Vivienda de la CABA (IVC)

En 2013, la Defensoría de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario (CAyT) N° 5 –a cargo del Dr. Ramiro Dos Santos Freire– presentó un amparo en el que solicitó que se ordenara al GCBA elaborar un plan de saneamiento del edificio, con el objetivo de revertir las críticas condiciones de habitabilidad en las que se encontraban los habitantes. En diciembre del mismo año, la titular del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 4, Dra. Elena Liberatori, ordenó al Gobierno que, en forma urgente, procediera a realizar un conjunto de obras para sanear el predio, a partir de la presentación de un plan integral.

Paralelamente al proceso judicial, en 2014, el Defensor convocó a la Secretaría Letrada de Derecho al Hábitat N° 2 para la realización de dos relevamientos sociodemográficos. El objetivo fue identificar la cantidad de personas que habitaban en el edificio y acompañar a las familias en su conversación con el GCBA acerca de las propuestas para su relocalización.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Finalmente en 2017, el edificio fue finalmente deshabitado. Sin embargo, continuó siendo un foco infeccioso, razón por la cual, a requerimiento del propio Defensor, se continuaron las tareas vinculadas al control de la medida cautelar sobre la limpieza del edificio.

Al mismo tiempo, desde el MPD se iniciaron conversaciones y un trabajo de abordaje desde el territorio con diversas familias que habitaban en las viviendas ubicadas en la Manzana 27 bis, que rodeaban y se apoyaban sobre el edificio Elefante Blanco. Desde la Defensoría CAyT N° 5 se realizaron distintas presentaciones judiciales en el expediente, en las que se solicitaba que se tomaran medidas para esas viviendas, así como también se iniciaron acciones de amparo individuales a efectos de obtener políticas públicas para la relocalización de estas familias.

A comienzos de 2017, el GCBA anunció públicamente un proyecto para dar un nuevo destino al Complejo Elefante Blanco: trasladar allí al Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano. Ante esta iniciativa, la principal preocupación de la Defensoría radicaba en asegurar a la población que la prioridad sería garantizar en forma real y efectiva el derecho a la vivienda de las familias afectadas, independientemente del destino que se le fuese a dar al edificio. Con este espíritu, a mediados de 2017, los equipos del Ministerio Público de la Defensa realizaron un nuevo relevamiento sociodemográfico de las familias que se encontraban habitando en la Manzana 27 bis. Este nuevo estudio resultó un insumo de central importancia para la participación de la Defensoría en las mesas de trabajo que se celebraron en el juzgado a cargo de la Dra. Liberatori. Estos espacios de discusión se desarrollaron desde mediados de 2017 hasta fines de 2018, momento en el cual se relocalizó a la totalidad de las familias que habitaban en el lugar.

Simultáneamente, la Legislatura de la Ciudad dio curso a un proceso de reforma legislativa a los efectos de la rezonificación del predio en que se asentaba el edificio Elefante Blanco (finalmente demolido en 2018), invocando el mencionado proyecto de traslado del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano (se concretó efectivamente en 2019).

El titular de la Defensoría N° 5 intervino en la audiencia pública celebrada en la Legislatura y expuso la necesidad de que los proyectos urbanísticos por desarrollar en el barrio tengan



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

como eje prioritario la consideración sobre la historia de sus habitantes y el respeto irrestricto a sus derechos. Especialmente, se insistió en la necesidad de garantizar el derecho a la vivienda digna, desde una visión integral para el acceso a todos los bienes (salud, educación, transporte, hábitat adecuado) que permitiesen desarrollar sus vidas plenamente. Finalmente fue sancionada la ley N° 5.887.

El Dr. Ramiro J. Dos Santos Freire, Titular de la Defensoría N° 5 del fuero CAyT, se expresa de esta manera sobre el rol de los actores judiciales en la reivindicación de los derechos sociales: “Nuestra tarea tal vez sea sentar las bases para generar, a partir de un discurso jurídico renovado, nuevas experiencias colectivas que fortalezcan una verdadera cultura de los derechos. Recuperar en el Derecho su carácter emancipador y protector de los vulnerables, y reconstruir nuestra sociedad a partir de un sentido de justicia” (Documental).

Villa 20

Lo que actualmente es la Villa 20 forma parte de sectores anexados al sur de la Ciudad a fines del siglo XIX dentro de la zona del barrio porteño de Villa Lugano. En su poblamiento, se registran tres grandes etapas, que albergan aproximadamente a un tercio de los habitantes del barrio cada una: los loteos de principios de siglo XX, que dan origen al barrio tradicional; los complejos de vivienda social, entre los que se destaca el conjunto General Savio (conocido como Lugano I y II); y las villas de emergencia, que concentran alrededor del 30% de la población total residente de las villas de la Ciudad. En la actualidad, Villa Lugano es el barrio de la Ciudad que reúne el mayor número de asentamientos informales.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco



Fuente: Instituto de la Vivienda de la CABA (IVC)

Según Vitale (2020:332) “la Villa 20 es probablemente uno de los casos más expresivos del conjunto de conflictos, acciones colectivas y usos del derecho que caracterizan la trayectoria de las villas de la Ciudad durante las últimas décadas”. A partir de la intervención gubernamental que se abre entre fines de 2015 y principios de 2016, dos (2) leyes de urbanización: la N° 1.770 y la N° 5.705, delinean el proceso que tienen lugar en este barrio. Dicho proceso recoge una constante de las disputas territoriales de las villas de Buenos Aires y: la apelación a recursos jurídicos por parte de sus referentes y organizaciones comunitarias para reclamar por su derecho a la radicación y el mejoramiento habitacional para alcanzar estándares de vida adecuados, equivalentes a los del resto de la Ciudad.

El primer ciclo se inicia en 2004 con la judicialización de la convocatoria a elecciones en la Villa 20, a la cual se hizo referencia anteriormente. Aunque estaba establecida en la Ley N° 148 y era una práctica ya instituida por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC, y antes por la CMV), la omisión estatal derivó en la caducidad de los mandatos de Juntas Vecinales y Cuerpos de Delegados, en el contexto de disputas en varias de las villas. Esas disputas estaban fuertemente asociadas a la mediación de los recursos estatales que supone el ejercicio de la



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

representación barrial y a una propia crisis de representación que se veía legitimada por la convocatoria estatal a elecciones.

Este primer litigio desplegó una plataforma inédita de reclamos ante el fuero CAyT, que derivó en la creación de una secretaría dentro del fuero que tramitaría el grueso de los casos relativos a villas de la Ciudad. En ese proceso, tuvieron un rol destacado asesores tutelares de primera instancia, organizaciones de la sociedad civil (COHRE, ACIJ y CELS, principalmente) y, posteriormente, el Ministerio Público de la Defensa, especialmente, y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad.

La sanción por parte de la Legislatura de la Ciudad al siguiente año de iniciada la causa por elecciones, de tres leyes sucesivas, a saber: la N° 1.768 de creación del Polo Farmacéutico; la N° 1.769 de construcción del hospital de Lugano; y la N° 1.770 de urbanización de la Villa 20, contribuyó a delimitar el polígono del barrio y su entorno, incorporando el predio del “cementerio de autos”; promovió la realización de un censo incorporando a la Defensoría del Pueblo como veedora, junto al Ministerio de Derechos Humanos y Sociales, y dispuso “la participación de los vecinos en la etapa de evaluación de las distintas alternativas y en la formulación de las pautas del proyecto de urbanización”. También dejó establecida la responsabilidad concurrente entre comunidad y Gobierno, de resguardo de los predios incorporados al polígono. Por otro lado, se obliga a “realizar, en el término de noventa días de promulgada la ley, una audiencia pública con los vecinos y vecinas a fin de establecer conjuntamente las obras a realizar en lo relativo a tipología edilicia, emplazamientos, apertura de calles, equipamiento de servicios y toda otra inquietud que consideren importante tanto el IVC como los habitantes de la Villa 20”. Aquellos noventa días terminarían siendo once años, cuando el entonces Jefe de Gobierno, Horacio Rodríguez Larreta la convocó en el contexto de la definición de la reurbanización del barrio.

Un segundo litigio surgió a partir de la ocupación del Parque Indoamericano en diciembre de 2010. Este evento redefinió en cierta medida la agenda de las organizaciones barriales, por la intensificación de la necesidad de vivienda, y obligó a los Ejecutivos local y nacional a replantear la política de omisión hacia las villas que la venía caracterizando. Una muestra de



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

ello resultó en la creación de una agencia del gobierno local dedicada a las villas de la Ciudad con una agenda que, por lo menos formalmente, tomaba el reclamo por la urbanización: la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI), que también desarrolló proyectos e instaló una sede en la Villa 20. Formalmente quedaron bajo su jurisdicción el IVC, la Corporación Buenos Aires Sur y la Unidad de Gestión e Intervención Social, apuntando a recuperar una orientación común en la intervención hacia villas que se encontraba confusamente dispersa en estas tres agencias.

Con el anuncio del Gobierno local de la reurbanización del barrio (ley N° 5.705), a partir de diciembre de 2015, se inicia un nuevo período que da cierre al ciclo de conflictos, caracterizados por la incorporación de estrategias jurídicas. El Programa Integral de Re-Urbanización (PIRU) fue lanzado en el barrio a mediados de marzo, en un acto público convocado por el IVC y la SECHI, y al mismo asistieron el conjunto de las fuerzas del barrio, planteando sus reclamos en banderas y consignas. En ese acto, se oficializó el funcionamiento de una Mesa de Gestión Participativa (MGP).

El proyecto urbano desarrollado con la Facultad de Arquitectura de la UBA, dispone una mesa dentro del ámbito de la Legislatura para dictaminar los lineamientos básicos del proceso antes de que se inicie. El PIRU y la MGP son las herramientas que vertebran la primera ley de urbanización que se sanciona a partir de la decisión gubernamental de intervenir en una villa; hasta entonces, las leyes fueron producto de disputas o marcos de oportunidad legislativa que no contaban con respaldo del Poder Ejecutivo local para su implementación.

Como señala el Dr. Horacio Corti, Defensor General de la CABA “Ante todo, llevar a cabo una tarea de asistencia en este tipo de procesos colectivos requiere que la institución vaya al territorio, al propio barrio popular. Esto implica, y genera, una relación de cercanía y, claro, de confianza, condiciones necesarias para llevar a cabo una tarea colectiva y dilatada en el tiempo. La tarea en el territorio, además, debe hacerse con todos los actores relevantes, sin discriminaciones o favoritismos. El trabajo, además, debe ser necesariamente interdisciplinario. El derecho es importante, desde ya, y a partir de él, la asistencia técnica



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

jurídica específica. Pero se requiere un sinnúmero de conocimientos y habilidades complementarios”.

Los resultados de la primera etapa proceso-proyecto participativo en la Villa 20 (2016-2019), resultaron ser los siguientes⁴³:

- Se votaron el 100% de los proyectos de manzana, fueron consensuados por aproximadamente unas 4,200 familias, durante 24 meses, con un equipo de 80 técnicos.
- Las primeras 830 familias se mudaron (el 40% del total de familias por mudarse) y cumplieron los diez pasos de reurbanización planificados.
- Las obras de infraestructura de agua, cloacas, electricidad y pluviales en el sector del macizo están en marcha.
- Las áreas de salud y educación del Gobierno de la Ciudad se incorporaron al proceso participativo, incluida la construcción de un nuevo centro de salud, proyecto de remodelación de otro y la inauguración de una nueva escuela de nivel primario con una matrícula de 700 alumnos.
- La participación está instalada en el barrio, existe un aumento de la confianza y conocimiento del PIRU por los vecinos. Como indicadores del proceso participativo: 12,400 vecinos participaron de la MGP, se realizaron 126 mesas técnicas con referentes y técnicos asesores, 4,200 vecinos participaron de la definición de proyectos de manzana, 2,900 vecinos visitaron las viviendas en construcción, 54 organizaciones comunitarias participaron del proceso, 3,100 vecinos asistieron a la mesa de consulta.

Otros indicadores a destacar del proceso de mudanzas y liberación de espacios en el macizo en números son: a) 0 casos de toma de viviendas; b) solo el 2,4% de las familias afectadas a la mudanza por el PIRU está en desacuerdo con su relocalización; c) 335 viviendas fueron demolidas; d) 400 metros de calle se encuentran liberados; e) 140 metros de pasaje se

⁴³ Fuente: Revista institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Año 11 número 26 septiembre de 2020, pág. 475.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

encuentran liberados; f) 972 viviendas fueron entregadas hasta fines de 2020 y 693 viviendas se encuentran en construcción para ser entregadas en 2021; g) 153 obras de emergencias fueron realizadas en viviendas con alto nivel de precariedad; y h) el 100% de los nuevos consorcios en los edificios del Papa Francisco están conformados jurídicamente.

Barrio Playón de Chacarita

Dentro del barrio Chacarita, en la Comuna 15, se encuentra ubicado el Barrio Playón de Chacarita. Está delimitado por las calles Fraga, Teodoro García, Palpa, Céspedes y las vías del Ferrocarril Urquiza. Si bien los orígenes del barrio se remontan a la década de los 60, de los terrenos ferroviarios caídos en desuso producto de su privatización recién a fines de los 90 cuando comienza la ocupación informal del predio.



Fuente: Instituto de la Vivienda de la CABA (IVC)

El crecimiento y mayor expansión llegaría con la crisis de 2001, a partir de la afluencia de personas de los barrios lindantes que al no poder afrontar el pago de los alquileres y/o expensas comenzaron a ocupar estos terrenos. Tal como sucedió con el caso del barrio



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Rodrigo Bueno, se sumaron a la ocupación sucesivas corrientes migratorias provenientes de países limítrofes que terminaron de consolidar el barrio tal como lo conocemos hoy.

Las trayectorias y estrategias habitacionales, dan cuenta de tres etapas claras en la formación del barrio: una inicial en el que sólo hubo viviendas de los empleados del ferrocarril (hasta el año 2000, aproximadamente), una segunda etapa en que se asientan vecinos desalojados de casas tomadas o pensiones cercanas a la estación, en que la villa crece lentamente por medio de ocupaciones espontáneas o tomas de tierra más o menos organizadas, y una tercera, cercana a los años 2008 o 2009, en que se precipita el crecimiento de la villa a partir de la instalación de personas que se mudaron desde otros sectores de la ciudad y por la llegada de inmigrantes de países cercanos o migrantes internos. En esta etapa, no sólo se aceleró el ritmo de expansión, sino que se generalizó el crecimiento en altura y el acceso al hábitat por vía de la compra o del alquiler de terrenos y casas, emulando lógicas de tipo mercantil.

A efectos de establecer la línea de base de la posterior intervención y urbanización, el IVC realizó un censo en el año 2016. Para entonces el barrio ya contaba con 2,764 habitantes que conformaban 1,042 familias que residían en 513 viviendas. El promedio de personas por vivienda era de 5,39, muy similar a otros barrios por ejemplo, el Barrio Rodrigo Bueno. Analizando las características sociodemográficas de la población, era predominantemente joven, con un promedio de edad de 26 años, siendo el porcentaje de mujeres y varones muy similar, de 51% y 49%, respectivamente. Con respecto a su país de origen, el 58% de la población era extranjera.

A esta primera aproximación siguieron nuevas intervenciones para garantizar la representación de los vecinos dentro de las Mesas de Trabajo, es decir para institucionalizar el proceso de intervención y también la metodología por utilizar en el proceso de integración en el barrio. Con la sanción de la ley N° 5.799 (marzo de 2017) se dio fuerza de ley al proyecto de reurbanización e integración sociourbana del Playón de Chacarita. La ley estableció la creación formal de las Mesas de Gestión Participativa con el objeto de garantizar e instrumentar la participación de los vecinos del barrio en todas las etapas del proceso. Adicionalmente, se delinearon los principales pasos del proceso (censo, relevamiento,



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

construcción de viviendas y adjudicación), se definió la metodología de trabajo en términos generales, y se establecieron las condiciones mínimas de habitabilidad que debían garantizarse a los vecinos. El foco de la intervención fue delineado conforme a tres ejes: la integración habitacional, la integración urbana y la integración socioeconómica.

La primera refiere a garantizar el acceso a la vivienda digna, entendiendo por tal a un núcleo habitacional que cumpla con las condiciones mínimas de habitabilidad. Para ello, el vecino podía optar por una vivienda nueva, el mejoramiento de la vivienda actual, o bien crédito o canje. En cualquiera de los casos, no se trataba solamente de asegurar el acceso sino también la seguridad de la tenencia mediante la entrega del título de propiedad.

Con relación a la integración urbana, se trataba de alinear los criterios urbanos a los vigentes para el resto de la Ciudad, tales como el acceso a los servicios públicos de higiene, la provisión de los servicios públicos básicos (agua, luz, cloaca y pluviales), la apertura de calles, la reestructuración de las manzanas con la correspondiente ventilación e iluminación, los nueve metros cuadrados de espacio público por habitante, la conectividad mínima mediante el acceso directo a centros de transbordo y un centro o subcentro barrial es otro de los servicios que también se buscó garantizar.

Con respecto a la integración socioeconómica se procuraba alcanzar los estándares mínimos que el Estado debe asegurar: salud, educación, seguridad y desarrollo productivo y empleabilidad. Las principales discusiones giraron en torno a establecer las prioridades de intervención, porque algunos proponían comenzar con aquellas obras capaces de mejorar las condiciones de vida actuales en el barrio (conexiones, infraestructura y servicios), y otros pedían priorizar la vivienda definitiva. Fue casi un año de debate y deliberación entre el IVC, los restantes organismos de gobierno, las organizaciones sociales y barriales, y los propios vecinos, a los que se sumó la discusión por la apertura de la Avenida Triunvirato.

Luego el debate giró en torno a definir el diseño y los materiales para la construcción de la vivienda nueva, los criterios de su adjudicación, el mejoramiento de las viviendas existentes, la apertura y consolidación de las calles, la provisión de equipamiento comunitario, así como también el tendido de infraestructura al interior del barrio histórico. A pesar de que se trata de



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

largos procesos, en los cuales se superponen avances y retrocesos, este pareciera ser el camino para una verdadera integración sociourbana. Al respecto la Dra. Marcela Millan, actual Defensora General señala: “Sostenemos que uno de los aportes de la Defensa Pública es estar presente activamente donde se pone en juego el ejercicio del derecho a la ciudad. Trabajamos para que los proyectos de integración sociourbana, desde su diseño hasta su implementación, sean guiados por los principios rectores del sistema de derechos humanos tales como la plena participación de las personas afectadas, el derecho a la radicación definitiva, la prohibición de los desalojos forzosos, la protección del derecho a la vivienda adecuada, el principio de igualdad, el de no discriminación y el acceso a la información y a la justicia en todas las etapas” (Documental).

Finalmente, en marzo de 2018, comenzó la construcción de 678 unidades funcionales en cuatro manzanas. Hacia fines de ese año, empezó el tendido de los servicios públicos para esos edificios.

En el gráfico N° 15 puede observarse la evolución de la cantidad de consultas tramitadas en las Oficinas de Orientación al Habitante (OOH) del Ministerio Público de la Defensa. Estas oficinas cuentan con 23 sedes en distintas comunas de la Ciudad, y están integradas por equipos especializados que asesoran a los vecinos para encontrar una solución a sus problemas a través de las vías administrativas. Cuando existe una acción u omisión por parte del GCBA que vulnera los derechos de una persona y, una vez agotada la instancia administrativa, se deriva el caso a los defensores de Primera Instancia para su intervención.

q. El rol del Ministerio Público de la Defensa

El fallo que fue tomado como caso de análisis es el punto de partida de un proceso que continúa hasta nuestros días y que permite apreciar de qué manera el rol del Poder Judicial ha dejado de ser el de mero “control de legalidad”, para pasar a impulsar la materialización de verdaderas Políticas Públicas. Vale recordar que la sentencia dictada por la Sala I de la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con fecha 18/07/2007, en los autos “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia contra GCBA sobre Amparo (Art. 14 CCABA)”, Expte. 20898 (en adelante el fallo), confirmó una



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

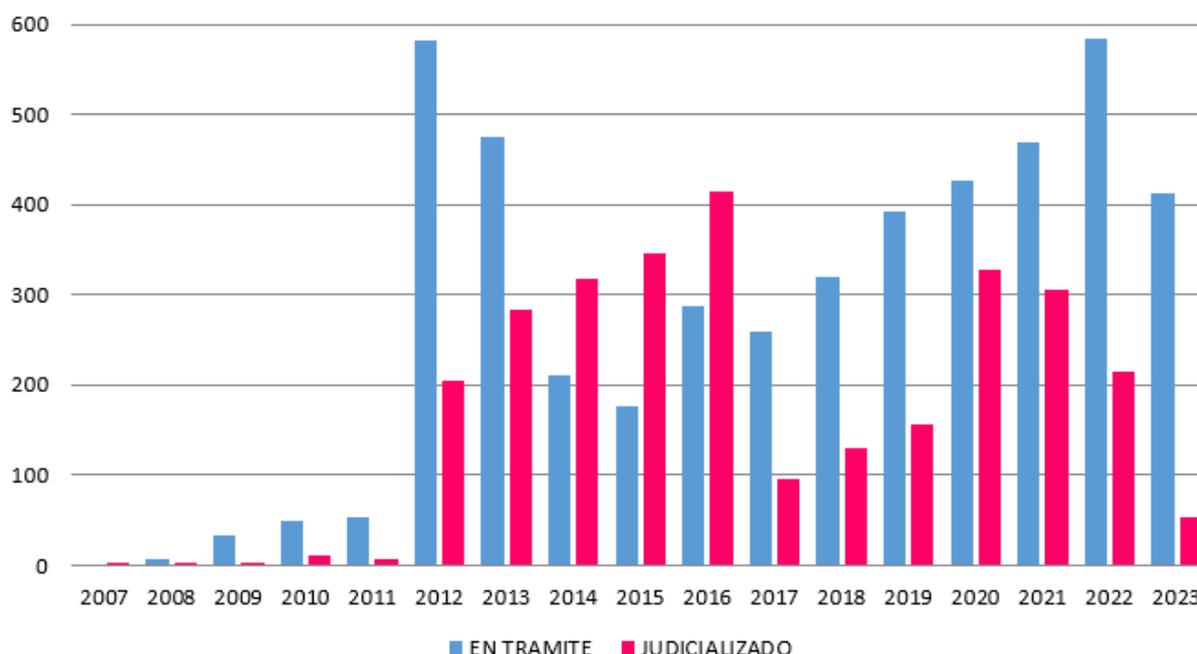
Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

sentencia dictada en primera instancia que ordenaba al Gobierno de la Ciudad de Bs. As. a proveer de agua potable a los vecinos del sector de la Villa 31, Desde aquel año, con el apoyo de organizaciones no gubernamentales, fueron creciendo los expedientes judicializados en materias de Derecho a la Ciudad, Derecho a la Vivienda, Desalojo y Habitacional, como lo muestra el gráfico N° 18.

Gráfico N° 18

Expedientes MPD (2007-2023): 7.616 expedientes en materias de Derecho a la Ciudad, Derecho a la Vivienda, Desalojo y Habitacional.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del sistema CADE IURIX.

En una nueva etapa que podemos fijar a partir de 2016, el Ministerio Público de la Defensa comienza a intervenir en el territorio y a participar de actividades conjuntas con los vecinos afectados (gráfico N° 15), no sólo a patrocinarlos. Esta etapa es coincidente con el cambio en la relación con el GCBA y la apertura de las conversaciones tendientes a generar procesos de reurbanización e integración sociourbana, lo cual incrementó los reclamos administrativos pero minimizó las estrategias de judicialización. Para ello, como primera acción el MPD



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

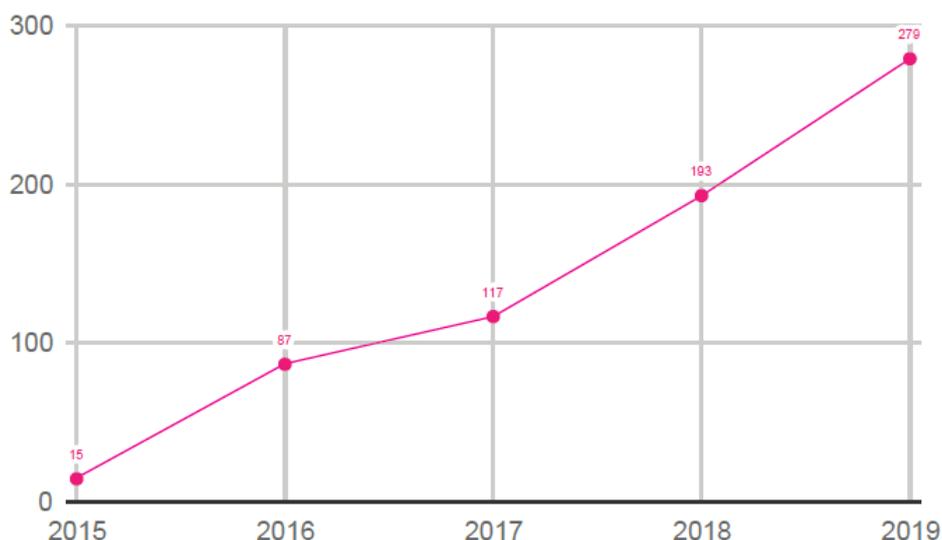
Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

comenzó a generar asambleas y otras instancias de participación en el territorio con estos vecinos y otros actores involucrados (referentes, organizaciones sociales y políticas) a fin de conocer sus preocupaciones y expectativas. Estos talleres, asambleas barriales y reuniones informativas organizadas en cada barrio, según un temario establecido por los habitantes, propendían a conocer a fondo los proyectos en debate y así dar herramientas para que pudieran intervenir los vecinos. El MPD ha cumplido un rol importante en esa metodología de reclamo, de visibilización y representación de los derechos y en el acompañamiento de los vecinos, en las solicitudes que se han considerado pertinentes buscando la operatividad de los derechos más fundamentales de los ciudadanos.

Gráfico N° 15

Participación MPD en actividades comunitarias y territoriales (2015-2019).



Fuente: Informe de gestión MPD (2014-2021).

A partir del año 2015 se da una correlación directa entre las zonas más postergadas de la Ciudad, normalmente ubicadas en el sur del territorio porteño y la preferencia de la Defensoría en sostener una presencia en esos ámbitos. Se trata de una presencia territorial, permanente y planificada en cuanto a los barrios alcanzados tal como lo muestra el mapa N° 1, que se comenzó a trabajar desde 2007 a través de la creación de las Oficinas de Orientación



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

al Habitante en distintos barrios populares de la Ciudad. En 2008 fue inaugurada la primera sede en Villa Lugano y sucesivamente las de Rodrigo Bueno y Playón Chacarita. Esta estrategia de descentralización fue coincidente con la localización del mayor porcentaje de hogares con hacinamiento y localización de villas, asentamientos y núcleos transitorios por comuna en la Ciudad de Buenos Aires (mapa N°2). Estas medidas de organización judicial, siguen las Reglas de Brasilia en su recomendación de proximidad, es decir, el establecimiento de servicios de justicia en lugares geográficamente cercanos al lugar de residencia de las personas afectadas.

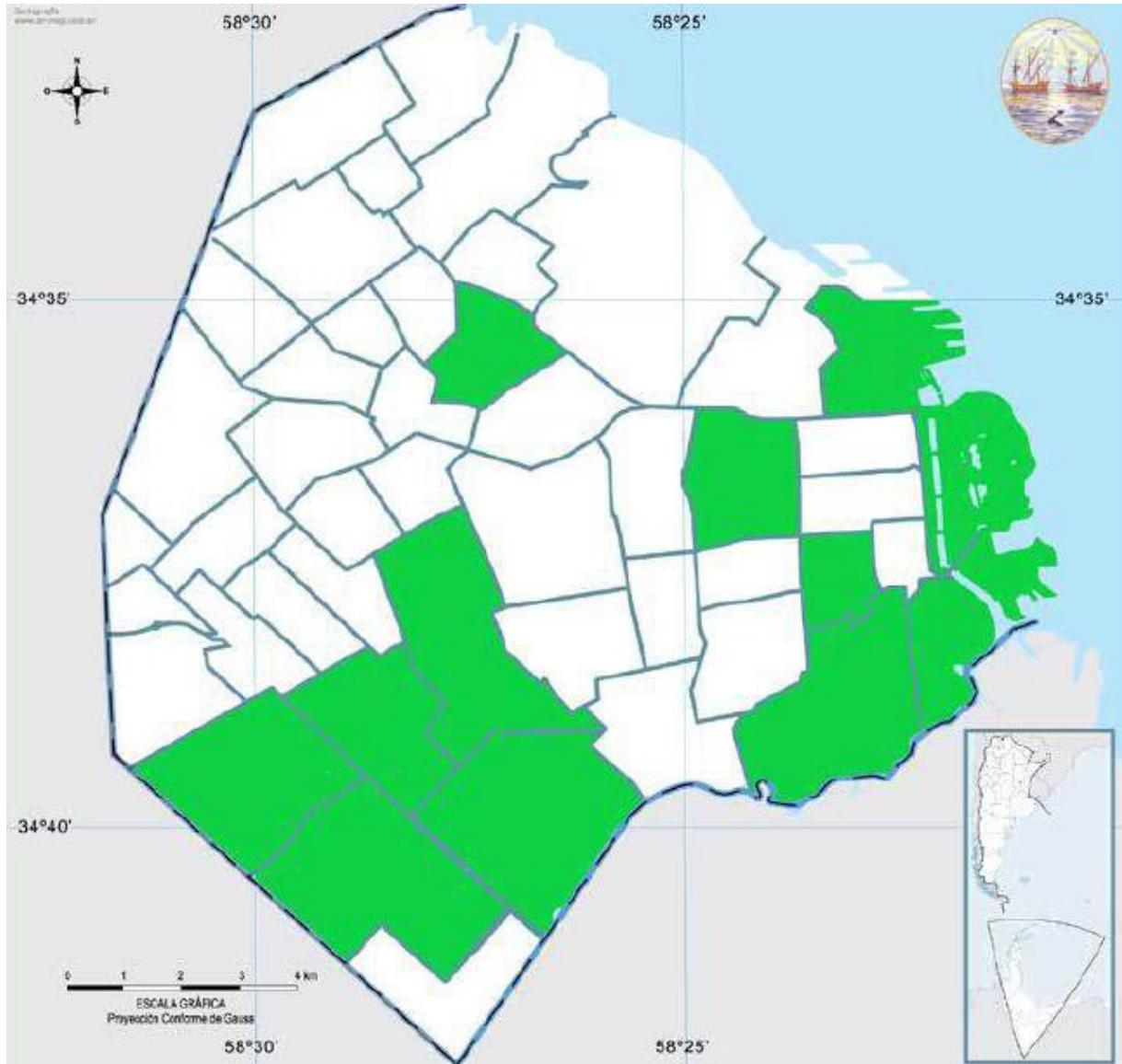
Los casos expuestos precedentemente ejemplifican procesos con características afines que transitan los habitantes de los barrios populares en la CABA donde, más allá de las particularidades de cada uno, se constituye como un denominador común, la criticidad de esta intervención territorial del MPD en cada uno de estos procesos asistiendo colectivamente a los vecinos. Basta con comparar el avance de los procesos de urbanización (mapa N° 5) y la política de apertura de sedes del MPD (mapa N° 1) para ver la correlación directa entre presencia territorial y afirmación de derechos, que se materializó en los procesos de reurbanización.

Mapa N° 1

Presencia territorial permanente y planificada barrios alcanzados MPD (2008-2020).



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler
Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez
Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco



Fuente: Informe de gestión MPD (2014-2021).

Mapa N° 5

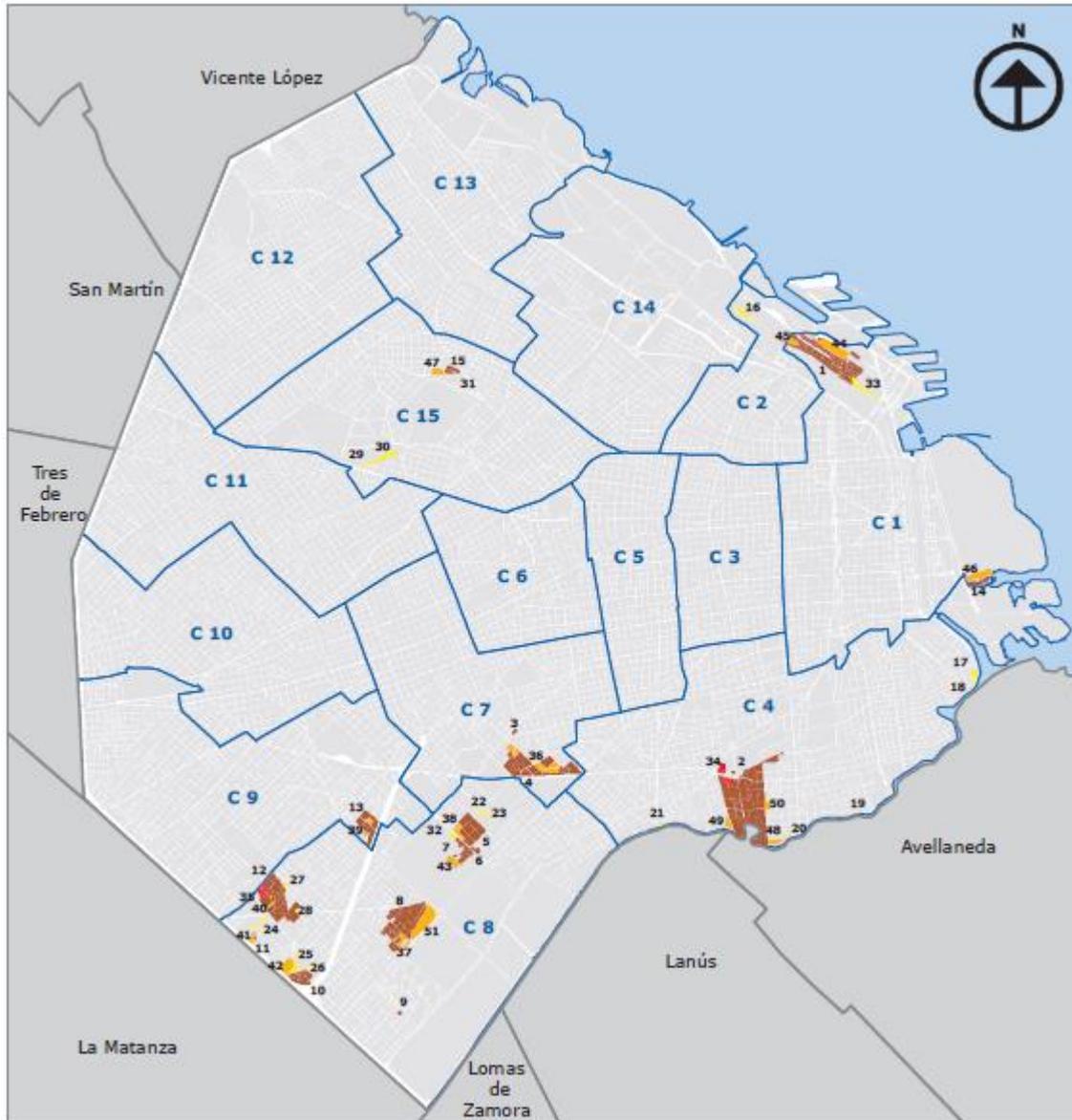
Avance de los procesos de urbanización por comuna para villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios (2019).



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco





Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

REFERENCIAS

Villa

- 1. 31- 31bis
- 2. 21-24
- 3. 13
- 4. 1-11-14
- 5. 3
- 6. Calacita
- 7. Piletones
- 8. 20
- 9. 16
- 10. 19
- 11. 17
- 12. 15

- 13. 6
- 14. Rodrigo Bueno
- 15. Fraga

Asentamiento

- 16. Saldías
- 17. El Triángulo
- 18. Lamadrid
- 19. Puente Bosh
- 20. Magaldi
- 21. El Pueblito
- 22. Los Pinos
- 23. Portela
- 24. Scapino
- 25. Bermejo I y II

- 26. María Auxiliadora / Barrio Obrero
- 27. Hubac
- 28. San Pablo
- 29. Biarritz / Espinosa
- 30. La Carbonilla
- 31. Paredón Lacroze
- 32. Esperanza
- 33. San Martín

Nht

- 34. Zavaleta
- 35. Del Trabajo

Urbanización

- 36. Urbanización Villa 1-11-14
- 37. Urbanización Villa 20

- 38. Urbanización Villa 3
- 39. Urbanización Villa 6
- 40. Urbanización Villa 15
- 41. Urbanización Villa 17
- 42. Urbanización Barrio Padre Mujica
- 43. Urbanización Piletones
- 44. Urbanización Barrio 31
- 45. Urbanización Barrio 31bis
- 46. Urbanización Rodrigo Bueno
- 47. Urbanización Fraga
- 48. Urbanización Barrio Orma
- 49. Urbanización Barrio Iguazú
- 50. Urbanización Villa 21-24
- 51. Urbanización Papa Francisco

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Economía y Finanzas GCBA) 2019.

Los equipos territoriales trabajaron además en la elaboración de informes técnicos, primero como método para el acceso a la información por parte de los habitantes de los barrios y luego como forma de generar insumos básicos para la toma de decisiones. Los informes técnicos además permitían construir un estándar mínimo de las intervenciones del MPD que podía aplicarse en los otros barrios (tabla N° 10), de manera de posicionar las demandas de forma coherente y articulada más allá de las particularidades de cada territorio.

Tabla N° 10

Asesoramiento técnico para el inicio o seguimiento de causas judiciales.

ELEFANTE BLANCO	BARRIO RAMÓN CARRILLO	BARRIO RODRIGO BUENO
Serra, Gustavo Elías c/ GCBA y otros s/ amparo	Amador, Olga Beatriz y otros c/ GCBA s/ amparo	Zárate Villalba, Juan Ramón y otros c/ GCBA s/ amparo
Defensoría CAyT N° 5	Defensoría CAyT N° 1, Defensoría de Cámara CAyT N° 1	Defensoría CAyT N° 4, Defensoría de Cámara CAyT N° 1, Defensoría Adjunta CAyT y Defensor General

Fuente: Informe de gestión MPD (2014-2021).



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

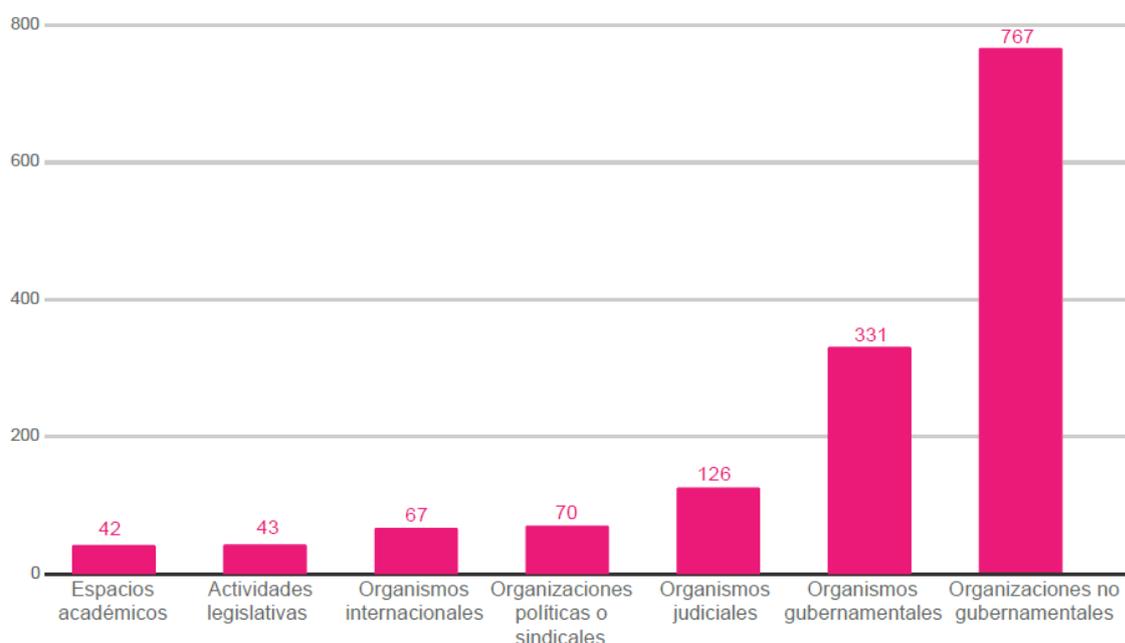
Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

El trabajo de acompañamiento y orientación en modo de cercanía se tradujo en el ingreso de mayores consultas por parte de los vecinos. Mediante la cooperación entre autoridades estatales y actores de la sociedad civil, el rol del Poder Judicial fue dejando de ser el de mero control de legalidad, para pasar a impulsar la formulación e implementación de políticas públicas. Estas interacciones que ocurren en los sistemas sociales intentan resolver problemas y generar oportunidades para abordar la diversidad, complejidad y dinamismo de las situaciones que plantean estos terrenos de disputas por la efectivización de los derechos. Es algo que intenta reflejar el gráfico N° 12, en cuanto hace referencia a las cantidad de acciones de articulación y coordinación realizadas por la Secretaría Jurisdiccional de Derechos Humanos y procesos colectivos del Ministerio Público de la Defensa, y que muestra la primacía en el vínculo con las organizaciones no gubernamentales para la resolución de conflictos como estrategia. Esta Secretaría fue creada mediante Resolución DG N° 346/2018, con el objetivo de intervenir en causas o asuntos que involucrasen los derechos humanos, ya sea en procesos individuales o colectivos.

Gráfico N° 12

Cantidad de acciones de articulación y coordinación MPD (2014-2020)



Fuente: Informe de gestión MPD (2014-2021).



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

El objetivo principal de la intervención de la Defensa Pública entonces ha sido también fortalecer el protagonismo de los propios afectados, priorizando la creación de espacios de participación y escucha, y asistiendo en los procesos relativos a los derechos humanos, especialmente de los grupos más vulnerables de la Ciudad. Señala la Dra. Marcela Millan, actual Defensora General “en los procesos de urbanización e integración sociourbana el trabajo territorial se basa en la escucha atenta de todos los actores involucrados, a fin de identificar sus expectativas y demandas, de manera de canalizar a través de las vías institucionales pertinentes aquellos reclamos sobre derechos vulnerados y también de convertir en acciones las diversas ideas y proyectos” (Documental). Esto se materializó en la intervención activa del MPD en foros, espacios institucionales y redes relativas a los derechos humanos, con fuerte y continua presencia territorial, por ejemplo, en el caso del Playón Chacarita, se solicitó en la audiencia pública la incorporación del MPD, previa a la aprobación de la ley, como integrante de la Mesa de Gestión Participativa, dado que esto había sido omitido. Esto es parte, entonces de una definición institucional acerca de la centralidad en la perspectiva de derechos humanos y el acceso a la justicia que, a la postre, influiría en el posterior cambio de estrategia del GCBA respecto de los barrios populares.

El rol del Ministerio Público de la Defensa fue clave precisamente en la generación espacios de diálogo con el GCBA, no sólo acompañando el reclamo de reurbanización de los barrios en los expedientes judiciales. Para incidir en la formulación de las políticas públicas, no basta con dar explicaciones y diagnósticos bajo una pretendida neutralidad científica, el Poder judicial debió dar un debate situado para impulsar las leyes de reurbanización y su implementación para los cuales debió definir objetivos políticos. Pensar a los operadores judiciales de esta manera novedosa, supuso asumir que se está implicado en los procesos de los cuales se pretende dar cuenta y por tanto, poner el conflictivo juego social en el escenario de las intervenciones. No es que haya que descartar las explicaciones científicas de los procesos sociales ni la rigurosidad metodológica de las intervenciones que se llevan adelante, pero se trata de comprender que el Poder Judicial, en tanto actor social, toma decisiones basadas en diagnósticos científicos, pero también en motivaciones, valores y cálculos intuitivos. Como señala Bidart Campos (2004:80-81): “además de los derechos enumerados



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

en las normas hay otros derechos “no enumerados” que hay que “descubrir” con su anclaje en los principios, valores, fines y raíz histórica del sistema completo, echando mano a su doble fuente de producción... cuando falta la norma, el operador debe fabricarla.”

Como señala el Dr. Horacio Corti, Defensor General entre 2014 y 2021 “Es indudable la enorme experiencia aquí acumulada... en el desarrollo de estas experiencias colectivas fuimos generando una visión específica sobre la problemática urbana basada, fundamentalmente, en la cultura de los derechos humanos. Esta visión encuentra su síntesis simbólica en el concepto de derecho a la ciudad... una pieza estratégica para la comprensión de la problemática urbana, pues permite ver de forma conjunta una serie de derechos (a la vivienda, a la salud, al ambiente sano), destacando su dimensión colectiva y poniendo en un primer plano la idea de igualdad.” (Documental).

Si bien el cambio de paradigma en la actuación del Ejecutivo local no es atribuible de manera directa, en términos de relación causa-efecto, a la acción de la Defensa Pública, es notable la readaptación de las estrategias y repertorios de intervención del Gobierno y la aparición en la agenda pública de proyectos de ley que se presentaban como respuesta a las demandas previas de los habitantes. La Constitución de la Ciudad ya establecía los marcos previos para todos los poderes del Estado, que se relacionan con la materia que aquí se trata, a saber:

- En el art. 10º: “La Ciudad promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad”.
- En el art. 17: “La Ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades”. [El subrayado nos pertenece].



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

- En el art. 31: “La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: - Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. (...)”.

Con la sanción en 1998 de la Ley N° 148 por la Legislatura porteña, se estableció la “atención prioritaria a la problemática habitacional en villas y núcleos habitacionales transitorios”, creándose una Comisión Coordinadora Participativa para la toma de decisiones sobre la gestión de esta problemática, que fue impulsada por las organizaciones villeras. También, la Ley N° 3.343/09 que disponía la urbanización de las Villas 31 y 31 bis, la Ley N° 403/00 creó el Programa de Planeamiento y Gestión Participativo de la Villa 1-11-14, retomando el espíritu de la Ordenanza Municipal N° 39.753/84 que estableció el Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios, por su parte la Ley N° 1.333 que declaró la emergencia del Barrio Ramón Carrillo, solo para nombrar algunos casos. Es decir que los marcos normativos eran favorables para una intervención del Poder Ejecutivo.

A pesar de ello el Gobierno local tenía una larga trayectoria de cuestionar judicialmente medidas que ordenaban la garantía de derechos que no sólo se constata en el fallo que se analizó en el presente trabajo, sino también en otras causas. Sólo por citar algunos ejemplos, en la causa del Barrio Rodrigo Bueno, el Gobierno había apelado la sentencia de Primera Instancia que ordenaba la urbanización, ante lo cual la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad revocó el fallo. En la causa del Barrio de Playón Chacarita, los habitantes habían presentado en 2009 una acción de amparo en la que argumentaban la violación del derecho a la salud, a una vivienda digna y a gozar de un ambiente sano; en ella se centran en un inadecuado acceso a servicios básicos, falta de mantenimiento de calles internas, problemas con el acceso al agua potable, dificultades con el acceso a sistemas cloacales, inadecuado acceso a redes de electricidad, problemas con el servicio de recolección de residuos, entre otras cuestiones. El Juzgado interviniente hizo lugar a la medida cautelar solicitada que fue luego confirmada por la Sala I. Sin embargo, a mediados de 2013, el Gobierno solicitó a la jueza de Primera Instancia que se declare



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

incompetente con el argumento de que el territorio involucrado pertenecía al Estado nacional, remitiendo las actuaciones a la justicia nacional. Además, solicitó la nulidad de lo actuado en la ejecución de la medida cautelar, lo cual fue desestimado por la jueza. Tenemos también el caso de la Villa 21-24 donde el Gobierno solicitaba que se diera por cumplida la manda judicial argumentando que la UGIS ya contaba con un protocolo de actuación para los casos de emergencia eléctrica para todas las villas y un presupuesto para obras futuras, cuando en realidad el costo de las obras necesarias para hacer frente a la situación de riesgo eléctrico que atravesaba la Villa 21-24 superaba por lejos la asignación presupuestaria, con lo cual constituía una evidencia clara del incumplimiento futuro y deliberado de la medida cautelar.

Todo comenzó a cambiar sin embargo, a partir de los procesos de diálogo promovidos por los actores del sistema judicial que impulsaron los procesos de reurbanización. Esto involucra tanto los modos de participación de la comunidad, el rol de las organizaciones de base, el rol del gobierno local, los derechos reconocidos, la metodología de debate, el rol del propio Poder Judicial y, específicamente, el del MPD.

En primer lugar, empezó a gestarse la participación de la comunidad en la redacción de los textos de las leyes de reurbanización, algo inédito hasta el momento pues era totalmente negado, y comenzó a ser valorada y validada por el propio hacer del gobierno local.

En segundo lugar, las organizaciones de la sociedad civil y en particular las instituciones académicas, ganaron un espacio legítimo en la discusión de dichas leyes. Son sin duda instituciones y organizaciones que no están conformadas necesariamente por habitantes de los barrios, pero que tienen su trayectoria de acompañamiento a reclamos y luchas.

En tercer lugar, con relación al rol del Gobierno local en la legislación de villas y asentamientos, las novedades son notorias. Mientras que todas las leyes anteriores fueron impulsadas por legisladores de fuerzas minoritarias o en el marco de un repertorio más amplio de luchas por el derecho a la vivienda, las leyes de reurbanización de los barrios Villa 20, Rodrigo Bueno y Playón Chacarita, sancionadas entre diciembre de 2016 y marzo fueron impulsadas por el Poder Ejecutivo, con la firma de diputados oficialistas y por su propia iniciativa.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

En los debates y aprobación de las leyes, se dieron procesos similares: comunidades organizadas que reclamaban desde hacía años su derecho a la integración urbana, que habían acudido a instancias legislativas y judiciales, y que encontraron un nuevo canal de diálogo abierto con el Gobierno de la CABA. Por su parte, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), comenzaba a proponer distintas acciones, tales como relevamientos poblacionales, realización de mejoras en la infraestructura de emergencia del barrio y presentación de propuestas de aprobación de leyes de reurbanización específicas para cada barrio, que luego el Ejecutivo sometía a debate en asambleas abiertas a la comunidad y espacios de diálogo promovidos desde el MPD con organizaciones sociales y organismos institucionales, comprometiéndose a introducir en el texto de los proyectos de ley las propuestas de modificación que se consensuaran al momento de ser presentados en la Legislatura porteña.

De esta forma, terminó de configurarse un nuevo paradigma de intervención que, partiendo de la judicialización, culmina en la resolución por la vía legislativa de los conflictos, con la participación directa y aprobación de los habitantes a los cuales afecta, y generando las políticas públicas necesarias para la afirmación de los derechos, en particular del Derecho a la Ciudad: “La defensa oficial, si bien requiere un conocimiento técnico e interdisciplinario sólido en su tarea de garantizar un mayor acceso a la justicia de todas las personas que habitan la Ciudad, no puede permanecer ajena a valores como el compromiso, la solidaridad y la sensibilidad que permiten comprender a las personas en situación de vulnerabilidad como sujetos de derecho y protagonistas de la transformación... sostenemos que uno de los aportes de la Defensa Pública es estar presente activamente donde se pone en juego el ejercicio del derecho a la ciudad” (Millán, Documental).

r. Ampliando las fronteras de intervención de la Defensa Pública y la mirada acerca de la judicialización de las cuestiones sociales

Lo primero para señalar es que el rol del Ministerio Público no se limita al impulso de las causas colectivas que, tal vez dado la cantidad de población que involucran y los actores y recursos que movilizan son las emblemáticas o significativas, porque además trascienden al gran público por su grado de conflictividad social.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

El acceso a la justicia se juega cada día, en la resolución de los conflictos que también afectan a los habitantes de la Ciudad en su metro cuadrado, en una justicia de cercanía comprometida con la vida de las personas y presente en el territorio. Por eso este apartado quiere dar cuenta del volumen de consultas y causas que el MPD atiende en las materias que venimos tratando. La apertura de Oficinas de Orientación al Habitante (OOH) en las zonas de la Ciudad donde se disputa diariamente el acceso a la vivienda, es la respuesta de uno de los poderes del Estado a estas cuestiones socialmente problematizadas, es decir son parte de una política pública.

En el gráfico n° 16 puede observarse la evolución de la cantidad de consultas tramitadas en las OOH del Ministerio Público de la Defensa. Estas oficinas cuentan con 23 sedes en distintas comunas de la Ciudad, y están integradas por equipos especializados que asesoran a los ciudadanos para encontrar una solución a sus problemas a través de las vías administrativas. Cuando existe una acción u omisión por parte del GCBA que vulnera los derechos de una persona y, una vez agotada la instancia administrativa, se deriva el caso a los defensores de Primera Instancia para su intervención.

Gráfico N° 16

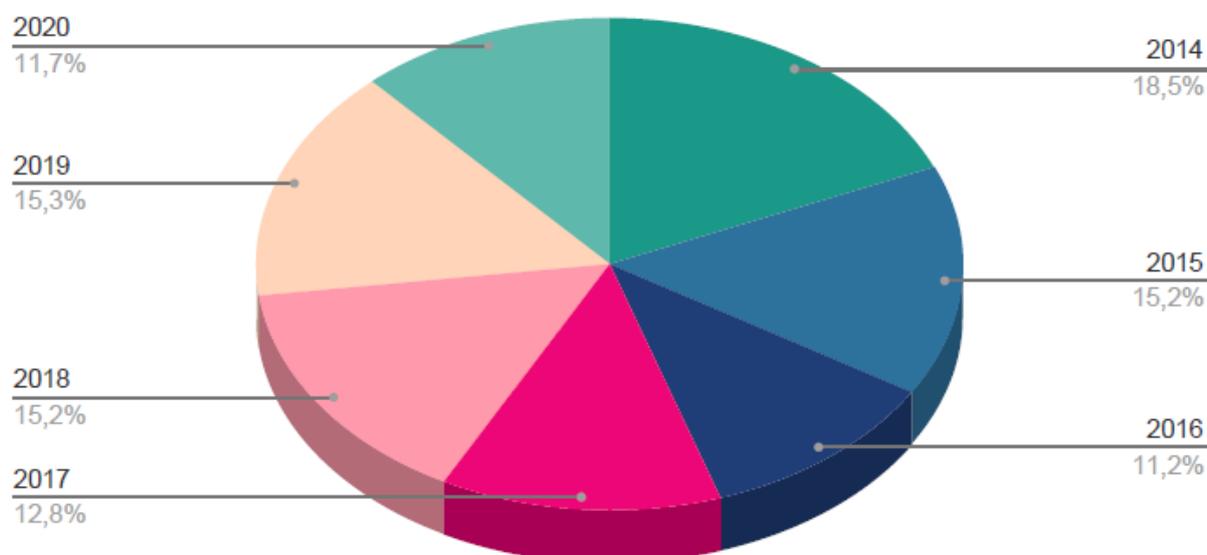
Consultas tramitadas ante las Oficinas de Orientación al Habitante (OOH) sobre total de consultas.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco



Fuente: Informe de gestión MPD (2014-2021).

Para el período 2014-2020 se tramitaron 25,486 consultas ante las OOH que se distribuyen según la tabla N° 4.

Tabla N° 4

Total consultas tramitadas por las OOH (2014-2020): 25.486 consultas.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
TOTAL DE CONSULTAS ATENDIDAS EN LA DOH	4725	3867	2858	3270	3871	3907	2988

Fuente: Informe de gestión MPD (2014-2021).

A su vez, resulta significativo observar que, de las 25,486 consultas tramitadas ante las OOH, un total de 11,805 se corresponden a expedientes administrativos vinculados al Derecho a la Vivienda; 3,556 al Derecho a la Educación y 2,639 al Derecho a Alimentos. Las materias vinculadas a las cuestiones de Vivienda, Educación y Alimentos son las más representativas en términos cuantitativos, como puede observarse en la tabla N° 5 y que podrían enmarcarse dentro de la noción de derecho a la ciudad problematizada.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Tabla N° 5

Total de consultas tramitadas ante las OOH por objeto (2014-2020)

Objeto de la consulta	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Derecho a la Vivienda	2633	2037	1463	1143	1316	1688	1525	11.805
Subsidio económico	224	631	354	572	167	31	61	2040
Derecho a los Alimentos	675	466	173	261	209	257	598	2639
Derecho a la Educación	715	210	305	457	938	652	279	3556
Derecho a la Salud	118	108	112	106	156	256	205	1061
Derecho al Trabajo	26	44	30	37	5	5	0	147
Derecho a la Ciudad	11	58	144	289	548	728	147	1925
Derecho a la Identidad	2	18	18	17	10	8	3	76
Acceso a la justicia en otras jurisdicciones	84	82	56	224	125	15	11	597
Discapacidad	30	39	18	23	17	16	4	147
Licencias y permisos	52	31	31	35	61	32	3	245
Empleo público	51	27	17	8	202	76	35	416
Infracciones/incumplimientos normativos	19	21	43	17	27	33	12	172
Tributario	65	63	64	59	71	80	6	408
Violencia doméstica	5	11	2	5	1	2	1	27
Justicia PCyF CABA	4	6	1	3	1	1	1	17
Derechos Culturales	4	6	22	7	2	2	45	88
Administradores de consorcio	4	6	1	5	1	1	3	21
Responsabilidad del Estado	3	3	4	2	6	6	2	26
Desalojo	0	0	0	0	0	0	25	25
Agenda MPD	0	0	0	0	0	0	19	19
Otros					8	18	3	29

Fuente: Informe de gestión MPD (2014-2021).

Como puede observarse, para el período 2014-2020 el 46% de las consultas están relacionadas con la materia de Derecho a la Vivienda. De las 11,805 consultas en materia de vivienda, 8,434 estuvieron vinculadas al pedido de subsidios habitacionales ofrecidos por el



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

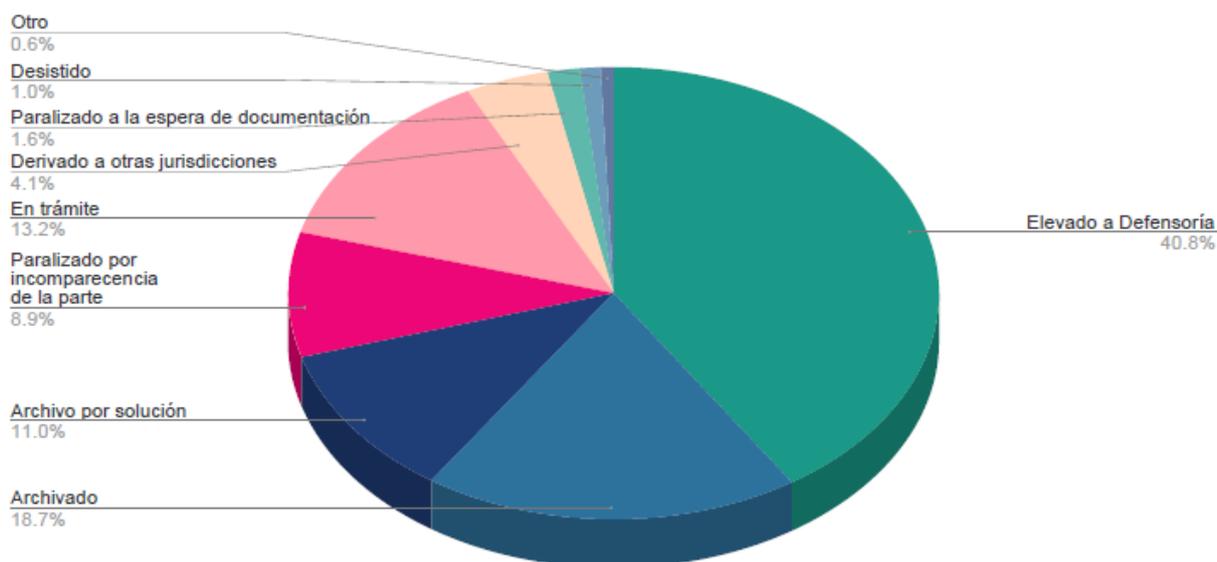
Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

GCBA (Programa 690 y Programa Vivir en Casa). De estas 8,434 consultas fueron elevadas para tramitar en las Defensorías una 5,097.

Del total de las 25,486 consultas ingresadas en las OOH (2014-2020), el cuarenta y un por ciento (41%) –lo que representan 10,391 legajos– fueron elevadas a las Defensorías. Mientras que el once por ciento (11%) –que significa un total de 2,793 consultas– fue solucionado en la instancia administrativa sin tener que recurrir a la Primera Instancia, que abre el camino a la judicialización del reclamo a partir de la intervención del Defensor Oficial (gráfico N° 17).

Gráfico N° 17

Derivación de consultas de la DOH según destino



El derrotero de las causas

Una de las intenciones del trabajo era establecer el derrotero de las causas, esto es: la evolución que tuvieron los expedientes (en trámite y judicializados) en las materias que son el objeto del interés de investigación; y la dependencia ante la cual tramitan como indicativo de la instancia en la cual se resuelven.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

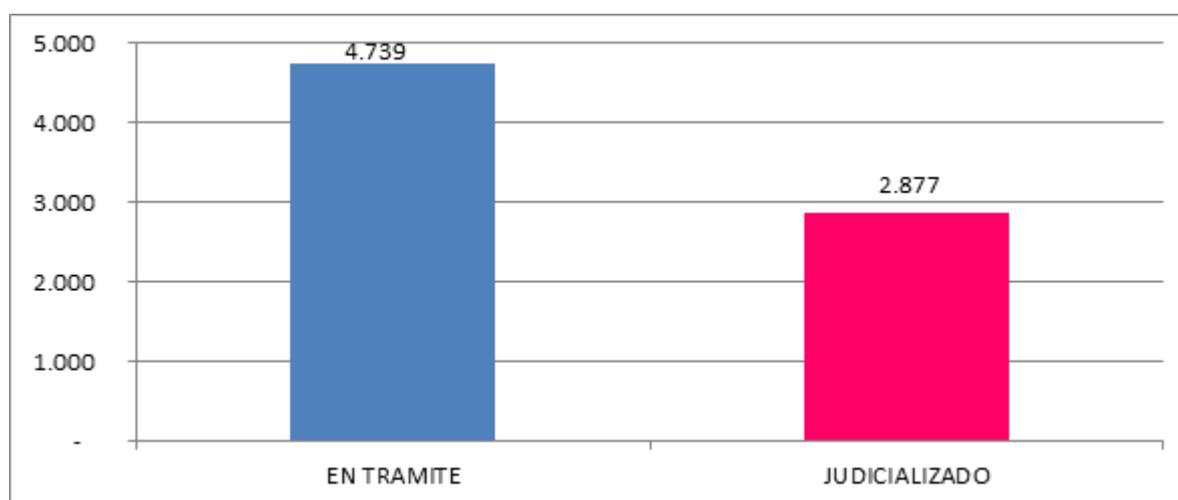
Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

El gráfico N° 19 nos muestra que del total de expedientes (7,616) que han tramitado ante el MPD entre 2007 y 2023, el 37% (2,877) han sido judicializados, es decir que está agotada para esas causas la vía del reclamo administrativo ante los organismos, por lo cual ha debido pasar a la siguiente instancia en la que debe tomar intervención un juez.

Pero también debe señalarse que más de la mitad del total de expedientes, el 63% (4,739) siguen tramitando ante las áreas administrativas.

Gráfico N° 19

7.616 Expedientes MPD (2007-2023) en materias de Derecho a la Ciudad, Derecho a la Vivienda, Desalojo y Habitacional: en trámite vs .judicializados



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del sistema CADE IURIX.

Al momento de ver, cuáles son las materias que tienen preeminencia según se trate de una causa en “trámite” (gráfico N° 20) o “judicializada” (gráfico N° 23), claramente prevalecen el “derecho a la vivienda” y en segundo lugar el “derecho a la ciudad”.

Gráfico N° 20

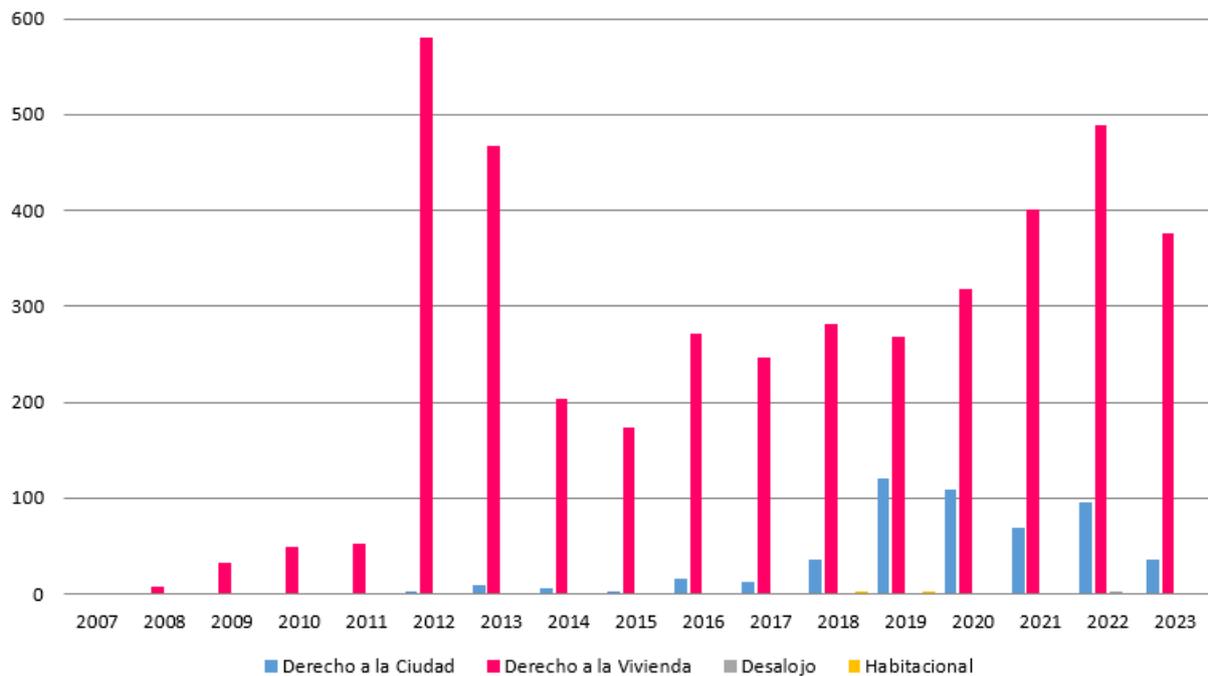
Expedientes en trámite por materia MPD (2007-2023): 4.739 expedientes.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del sistema CADE IURIX.

Sí, debe señalarse que la evolución del volumen de causas en “trámite” y “judicializadas” se comportan de manera diferente en su evolución temporal. Las primeras fueron descendiendo en cantidad hasta 2019 y luego se fueron incrementando, muy probablemente también acompañadas por el deterioro socioeconómico. A su vez, constituye un dato interesante la aparición del “derecho a la ciudad” como materia, porque también refleja una mayor conciencia de los operadores de justicia sobre esta noción de ciudadanía a la hora de abordar los conflictos de los ciudadanos.

Gráfico N° 23

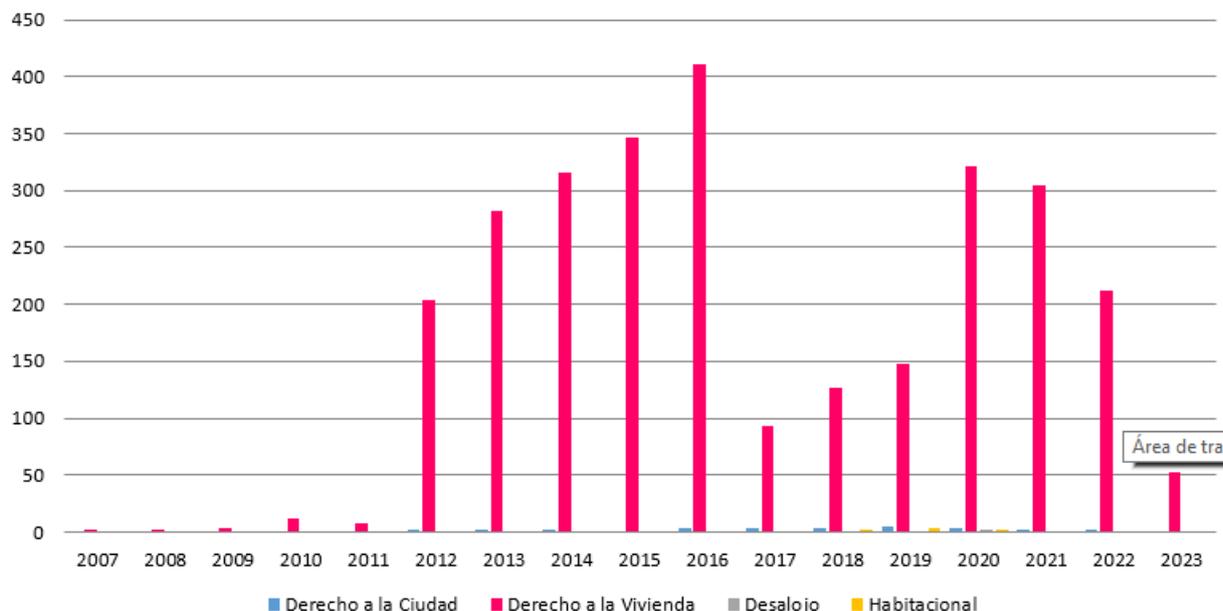
Expedientes judicializados por materia MPD (2007-2023): 2.877 expedientes.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del sistema CADE IURIX.

Por su parte, los casos judicializados tienen otro comportamiento ya que acompañan el ciclo de las causas colectivas. Se observa un crecimiento que alcanza su pico en 2016, momento en que el Poder Ejecutivo comienza con la sanción de las leyes de urbanización. Luego empieza a crecer nuevamente hasta llegar a 2020 en el que comenzaron a exteriorizarse algunas dificultades en esos procesos que, una vez resueltas, dan como resultado una nueva caída en la judicialización. Esta caída puede contrastarse con el comportamiento de los casos en “trámite” que en algún momento pueden judicializarse y generar así un nuevo ciclo.

El siguiente gráfico (N° 21) aporta un dato interesante, para explicar el aumento de los casos en “tramite” para el último período del ciclo. Mientras que en los primeros tiempos prevalecía la presentación de reclamos a las Defensorías de primera instancia del fuero CAYT, a partir de la apertura de las OOH que reportan a la Dirección de Orientación al Habitante (DOH) en los territorios, el volumen de reclamos administrativos crece. Esto es positivo, como constatación de la eficacia de esta política pública de cercanía del MPD, que permite visibilizar la conflictividad social latente para este tipo de materias. Además, acerca al vecino la posibilidad de una resolución por vías administrativas, sin los costos implícitos que conlleva la judicialización a otras instancias de revisión como por ejemplo Cámara. Un dato



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

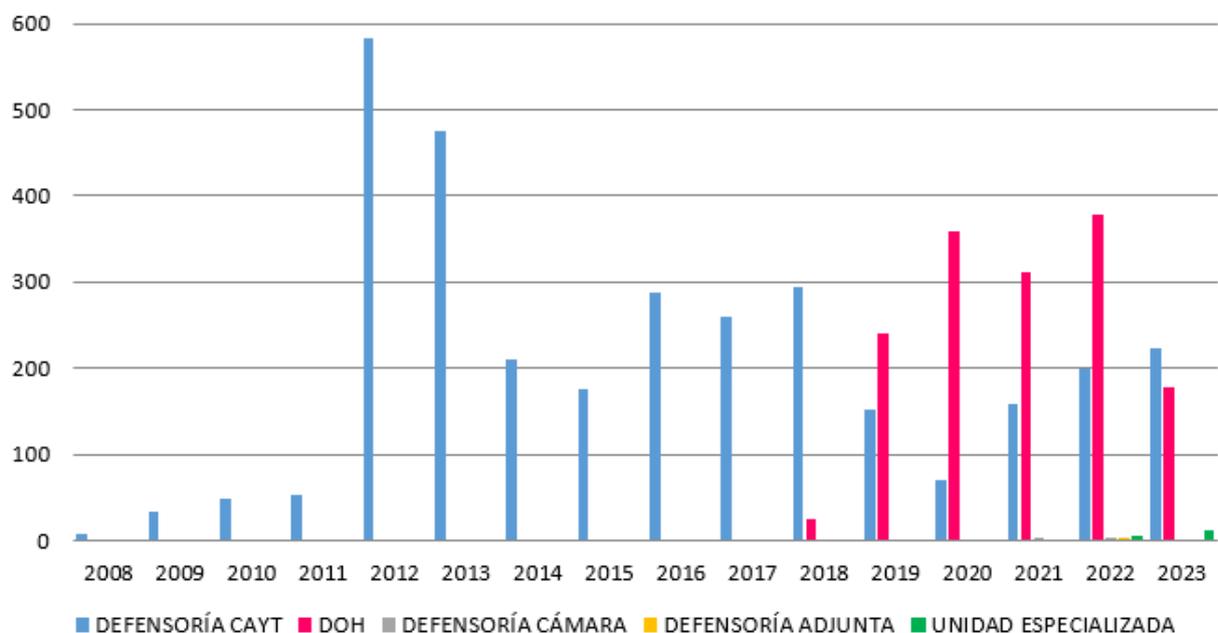
Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

importante pero fuera del marco de este trabajo es la reciente creación de una Unidad Especializada para abordar materias de mayor conflictividad, por ejemplo desalojos.

Gráfico N° 21

Expedientes en trámite según dependencia MPD (2007-2023): 4.739 expedientes.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del sistema CADE IURIX.

El siguiente gráfico (N° 22) es elocuente a la hora de mostrar cómo se distribuyen los expedientes que están tramitando.

Gráfico N° 22

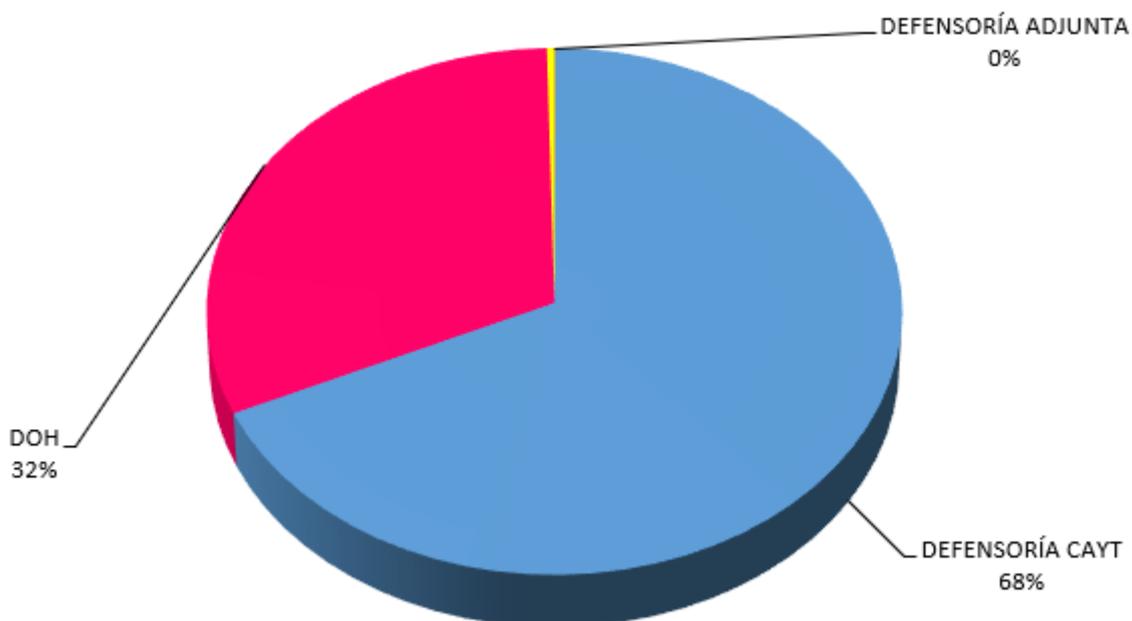
Expedientes en trámite según dependencia MPD (2007-2023): 4.739 expedientes.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del sistema CADE IURIX.

Con relación a los expedientes “judicializados”, se observa algo similar a los expedientes en “trámite”, en cuanto al crecimiento de las causas que ingresan a través de las DOH (gráfico N° 24) que luego pueden o no judicializarse a partir de su elevación a la Defensoría, en función a que sea necesaria o no la posterior intervención de un Juez.

Gráfico N° 24

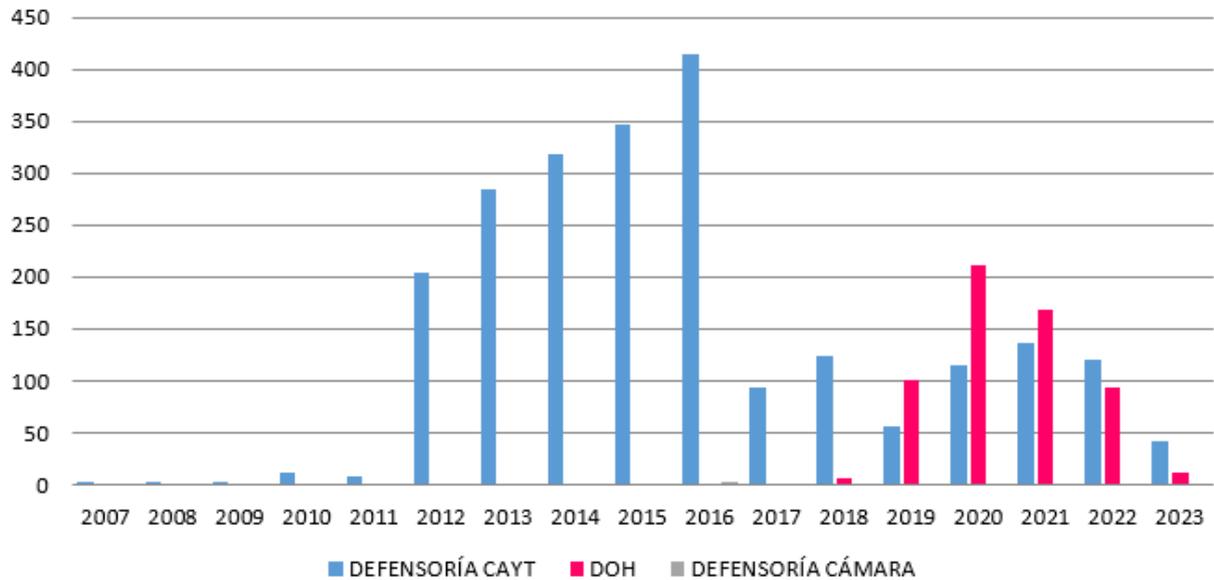
Expedientes judicializados según dependencia MPD (2007-2023): 2.877 expedientes.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del sistema CADE IURIX.

Es mayor, en este caso la proporción de expedientes judicializados que tuvieron una gestión por parte de las Defensorías de primera instancia, lo cual resulta lógico debido a la creación posterior de las OOH.

Gráfico N° 25

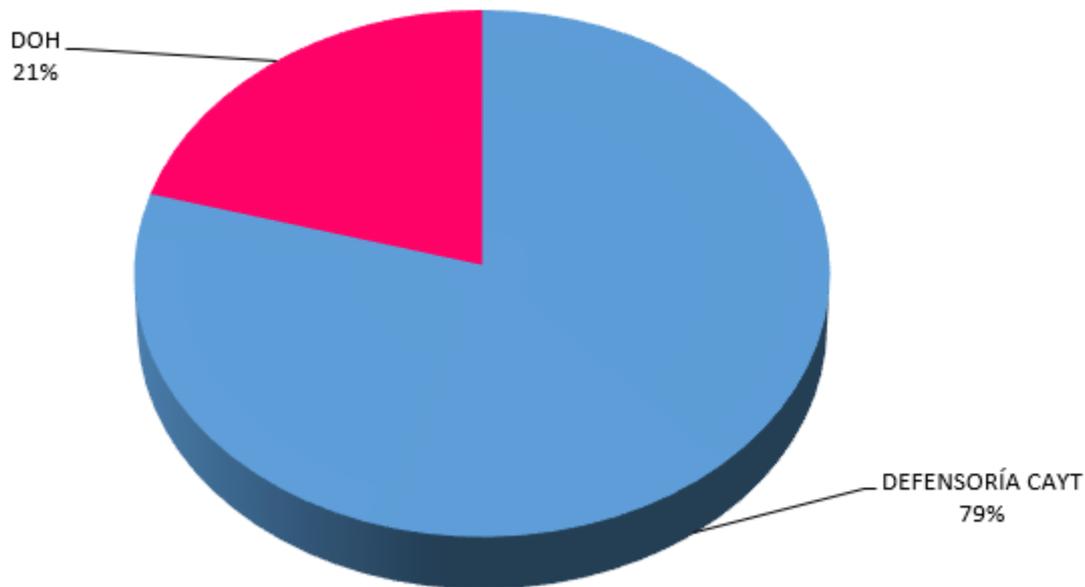
Expedientes judicializados según dependencia MPD (2007-2023): 2.877 expedientes.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del sistema CADE IURIX.

En síntesis, puede concluirse que la política pública del MPD de una mayor presencia en el territorio a través de la creación de oficinas de atención para una justicia de cercanía ha sido positiva a la hora de visibilizar las problemáticas habitacionales de los ciudadanos individuales.

En segundo lugar, la creación de estas oficinas ha ampliado el horizonte de resolución por vías administrativas, sin llegar necesariamente a una posterior instancia que abra el camino a la judicialización, que se materializa la intervención de un Juez.

Por tanto, a partir de las nuevas modalidades de intervención del MPD en estas materias, se podrían arriesgar dos posibles interpretaciones para ampliar la mirada acerca de lo que se entiende por judicialización:

- En sentido estricto o restringido, sería aquella instancia administrativa del proceso de reclamo por parte de un ciudadano de la afectación de un derecho o de la necesidad de resolución de un conflicto vinculado a un derecho, en la cual toma intervención un juez y cuya resolución se materializa en una sentencia.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

- En sentido lato o amplio, sería toda intervención administrativa de cualquiera de los efectores de política pública del Poder Judicial, que se diera en el marco de un proceso que tenga por objetivo la restitución al ciudadano del pleno ejercicio de un derecho y/o la resolución de un conflicto vinculado al algún tipo de afectación de ese derecho, cuya resolución no necesariamente implica la intervención de un Juez.

Esta última mirada que recoge el cambio de paradigma de intervención del Poder Judicial y, en particular de la Defensa Pública, amplía el concepto de lo que se entiende por judicialización, que en su sentido restringido está más asociado a aquella tradición de control de legalidad que se le asignó históricamente al Poder Judicial.

s. Hacia un escenario de mayor vulnerabilidad social

Según la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA), sobre la base de datos de líneas de indigencia y de pobreza y Canasta total de consumo, la pobreza y la indigencia representaban en el primer semestre de 2015 un 16,8% de la población de la Ciudad, mientras que en el segundo semestre de 2020 ese mismo número representa el 27.1% de la población. Restando el “efecto pandemia” y considerando el mismo número al segundo semestre de 2019 el total de personas pobres e indigentes es del 20.9%.

La CEPAL compara anualmente la tasa de pobreza extrema y tasa de pobreza según sus propias estimaciones con las cifras oficiales informadas por los países. En la tabla N° 6 podemos ver en porcentajes esos registros para el período 2014-2019.

Tabla N° 6

Tasas de pobreza extrema y tasa de pobreza por país CEPAL (2014-2019)



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

	Estimaciones de la CEPAL							
	Pobreza extrema				Pobreza total			
	2014	2017	2018	2019	2014	2017	2018	2019
Argentina ^b	3,3	2,8	3,6	4,2	24,9	18,7	24,4	27,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	14,9	16,4	14,7	12,1	33,7	35,1	33,2	31,1
Brasil ^c	3,3	5,5	5,4	5,5	16,5	20,3	19,4	19,2
Chile	2,0 ^d	1,4	...	...	16,3 ^d	10,7	...	...
Colombia	12,0	10,9	10,8	12,8	31,1	29,8	29,9	31,7
Costa Rica	4,1	3,3	4,0	3,4	17,5	15,4	16,1	16,5
Ecuador	5,9	7,0	6,5	7,6	23,4	23,6	24,2	25,7
El Salvador	11,7	8,3	7,6	5,6	44,5	37,8	34,5	30,4
Honduras	19,2	...	19,4	20,0	55,3	...	55,7	52,3
México	13,0	...	10,6	...	45,2	...	41,5	...
Panamá	9,2	6,9	6,8	6,6	19,7	15,6	14,6	14,6
Paraguay	7,7	6,0	6,5	6,2	22,3	21,6	19,5	19,4
Perú	5,1	5,0	3,7	3,0	19,5	18,9	16,8	15,4
República Dominicana ^e	9,7	6,3	5,0	4,3	32,9	25,0	22,2	20,3
Uruguay	0,2	0,1	0,1	0,1	4,5	2,7	2,9	3,0
	Estimaciones oficiales de los países							
	Pobreza extrema				Pobreza total			
	2014	2017	2018	2019	2014	2017	2018	2019
Argentina ^b	...	4,8	6,7	8,0	...	25,7	32,0	35,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	17,1	18,4	15,3	12,9	39,1	42,2	39,9	37,2
Brasil ^c	4,5	6,4	6,5	6,5	22,8	26,0	25,3	24,7
Chile	4,5 ^d	2,3	...	...	14,4 ^d	8,6	...	...
Colombia ^f	9,9	8,4	8,2	9,6	36,2	35,2	34,7	35,7
Costa Rica ^g	6,7	5,7	6,3	5,8	22,4	20,0	21,1	21,0
Ecuador	7,7	7,9	8,4	8,9	22,5	21,5	23,2	25,0
El Salvador ^d	7,6	6,2	5,7	4,5	31,8	29,2	26,3	22,8
Honduras ^g	39,7	40,7	38,7	36,7	62,8	64,3	61,9	59,3
México ^h	20,6	...	16,8	...	53,2	...	48,8	...
Panamá	10,8	9,8	...	...	25,6	20,7	...	...
Paraguay	5,5	4,4	4,8	4,0	27,2	26,4	24,2	23,5
Perú	4,3	3,8	2,8	2,9	22,7	21,7	20,5	20,2
República Dominicana ^e	7,7	3,8	2,9	2,7	34,8	25,6	22,8	21,0
Uruguay	0,3	0,1	0,1	0,1	9,7	7,9	8,1	8,8

Fuente: Panorama Social de América Latina y el Caribe (CEPAL, Diciembre 2020).

El año 2020 no estaba considerado en esta primera medición porque el efecto de la pandemia produjo un aumento en las cifras de pobreza que desvirtuaba cualquier otro análisis. De todas formas, se incluye la medición del CEPAL que muestra la evolución de la pobreza pre y pos pandemia. Particularmente para Argentina donde la pobreza trepó del 26% (2019) al 33% (2020) lo cual se constata en la siguiente tabla (N° 9).

Tabla N° 9***Tasas de pobreza extrema y tasa de pobreza por país CEPAL (2019-2022)***



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

	Estimaciones de la CEPAL							
	Pobreza extrema				Pobreza total			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Argentina ^b	3,9	6,1	4,0	3,9	26,0	33,0	28,3	30,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	12,0	13,5	9,9	...	30,9	32,3	29,0	...
Brasil ^c	5,8	5,1	8,3	5,3	20,2	18,4	24,3	19,5
Chile	...	4,5	...	2,1	...	13,9	...	8,1
Colombia	12,4	19,2	16,8 ^d	16,9 ^d	30,4	39,8	36,6 ^d	34,5 ^d
Costa Rica	3,4	4,0	3,7	3,3	16,5	19,4	17,3	16,6
Ecuador ^e	7,6	10,8	7,6	6,9	25,7	30,6	28,5	25,7
El Salvador	5,6	8,3	8,4	8,7	30,4	30,7	30,3	29,8
Honduras	20,0	...	34,4	...	52,3	...	67,8	...
México	...	9,2	...	6,2	...	37,4	...	28,6
Panamá	6,6	...	5,7	6,5	14,6	...	15,6	14,3
Paraguay	6,2	6,0	6,0	7,9	19,4	22,3	20,9	21,1
Perú	3,0	8,6	3,9	3,3	15,4	28,4	18,6	17,2
República Dominicana	3,9	5,6	5,2	5,1	19,0	21,8	22,5	20,4
Uruguay	0,1	0,3	0,1	0,3	3,0	5,0	4,8	4,3
	Estimaciones oficiales de los países							
	Pobreza extrema				Pobreza total			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Argentina ^b	8,0	10,5	8,2	8,1	35,5	42,0	37,3	39,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	12,9	13,7	11,1	...	37,2	39,0	36,4	...
Brasil ^c	6,8	5,7	8,4	...	25,9	24,1	29,4	...
Chile	...	4,3	...	2,0	...	10,7	...	6,5
Colombia	9,6	15,1	13,7 ^d	13,8 ^d	35,7	42,5	39,7 ^d	36,6 ^d
Costa Rica ^f	5,8	7,0	6,3	6,4	21,0	26,2	23,0	23,0
Ecuador ^e	8,9	15,4	10,5	8,3	25,0	33,0	27,7	25,2
El Salvador ^f	4,5	8,6	7,8	...	22,8	26,2	24,6	...
Honduras ^f	25,2	...	32,5	...	48,0	...	59,2	...
México ^g	...	17,2	...	12,1	...	52,8	...	43,5
Panamá	10,0	...	...	...	21,5	...	...	...
Paraguay	4,0	3,9	3,9	5,6	23,5	26,9	26,9	24,7
Perú	2,9	5,1	4,1	5,0	20,2	30,1	25,9	27,5
República Dominicana	2,7	3,5	3,1	3,0	20,9	23,4	23,9	21,8
Uruguay	0,2	0,4	0,3	0,3	8,8	11,6	10,6	10,0

Fuente: Panorama Social de América Latina y el Caribe (CEPAL, Diciembre 2023).

Más allá de las fluctuaciones lo que se ve, particularmente para la Argentina es una dinámica de aumento de la pobreza que, según las estimaciones oficiales publicadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en su Encuesta permanente de Hogares, ya alcanzaba en el segundo semestre de 2023 al 41.7% de los argentinos.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

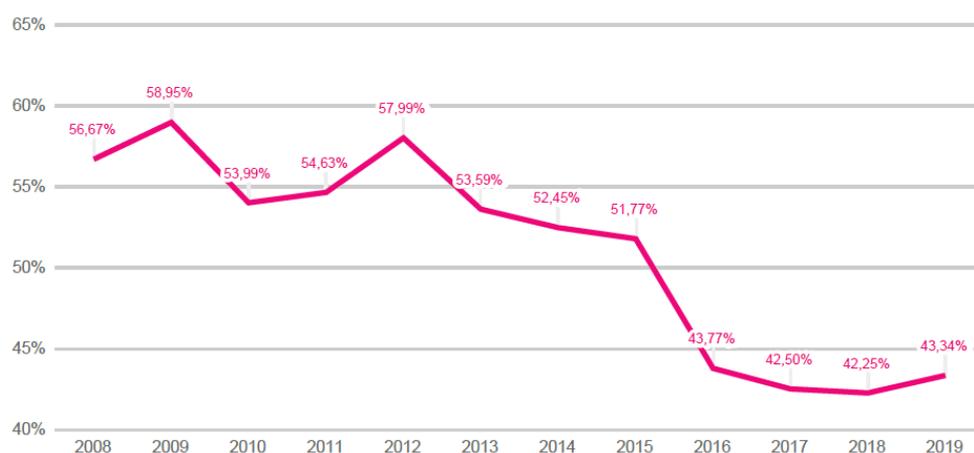
Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

El presupuesto público si bien es elaborado técnicamente, es ante todo una herramienta de política pública del Poder Ejecutivo. Las prioridades del gasto público reflejan decisiones políticas sobre qué se considera importante en términos de la inversión pública y qué no. Un aspecto importante a considerar tiene que ver con el porcentaje del gasto social en materia de ejecución presupuestaria en la Ciudad, particularmente en los dramáticos escenarios que se han descrito.

Como puede observarse en el gráfico N° 13, la participación en educación, vivienda, salud y promoción social sobre el presupuesto total ejecutado 2008-2019, muestra una caída en la inversión y el gasto que, paradójicamente, es contrario a los números del crecimiento de la pobreza y también respecto a la condiciones sociohabitacionales en la CABA sobre lo cual este trabajo se ha extendido.

Gráfico N° 13

Participación en educación, vivienda, salud y promoción social sobre el presupuesto total ejecutado 2008-2019



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los informes de ejecución presupuestaria GCBA.

Lo mismo sucede al momento de analizar la estructura del gasto (gráfico N° 26), como otro indicador claro de las decisiones de política pública.



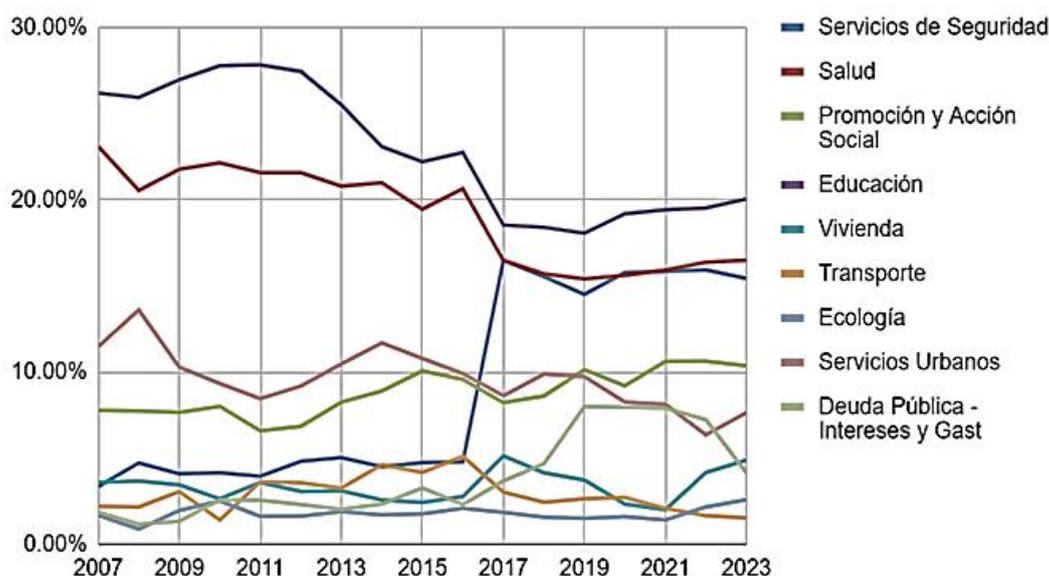
Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Gráfico N° 14

Evolución de los principales gastos (2007-2023): en porcentaje según datos oficiales del GCBA.



Fuente: Instituto de Políticas Públicas para Buenos Aires (<https://www.iciudad.org.ar/>).

Esta vez ampliando la serie hasta 2023, puede observarse que el gasto en vivienda se ha mantenido en niveles históricos por debajo del 5% a excepción de un solo año 2017, coincidentemente con los procesos de reurbanización. Pareciera que la tendencia a partir de 2023 era a la suba pero, no se sabe si el cambio de gestión modificará o no esta prioridad. Más allá de eso, pareciera ser que el gasto en vivienda es aún en la Ciudad una política que responde circunstancialmente a la coyuntura.

Considerando la omisión como la exteriorización de una decisión de política (Oszlak y O'Donnell 1981:14), no aparece aún en el horizonte otra política que tienda a resolver el problema de vivienda de los porteños, con lo cual el rol del Poder Judicial y, en particular de la Defensa Pública seguirá siendo determinante a la hora de impulsar políticas públicas que atiendan esta situación.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

t. Una vuelta sobre el activismo judicial a la luz de este trabajo

Como se ha visto en este trabajo, el enfoque sobre el activismo judicial en la CABA no se restringe a un mero control de legalidad o constitucionalidad. En los casos que se analizaron puede observarse la confluencia de, al decir de Roberto Gargarella (2004), un “activismo cívico” con fuerte participación de los ciudadanos en la vida política; y de un activismo judicial “como forma deliberativa de actuación del juez, superadora del juez elitista y del juez populista” (2004, 69). Por otro lado, tampoco los casos refieren exclusivamente y, como se ha mencionado en las interpretaciones sobre el activismo judicial, a una disputa por las facultades legislativas con el Poder Legislativo exclusivamente, sino también al impulso de políticas públicas.

Autores como Habermas (cfr. 1994, 229-230) plantean conciliar los principios republicanos y liberales, así como sus respectivos criterios de legitimidad: soberanía popular y derechos humanos, proponiendo que el criterio último de legitimidad resida en un “acuerdo comunicativo”, en el cual los derechos humanos posibiliten la existencia de procesos políticos autónomos donde intervengan todos los actores del ciclo sociopolítico. Al funcionar como condiciones “habilitadoras” de la soberanía popular, no se plantea en ese esquema una relación de subordinación entre autonomía social y autonomía pública, sino de co-originalidad. En ese entendimiento el activismo judicial, si bien mantiene la potestad de alzarse frente a la vulneración de derechos fundamentales superando las dificultades institucionales o la carencia de estructuras que permitan su tutela efectiva, en vez de emitir sólo las tradicionales sentencias estimativas o desestimativas, exhorta a los órganos públicos a que desarrollen políticas públicas de manera dialógica, es decir, contemplando procedimientos participativos y estableciendo mecanismos de control popular, algo que caracteriza a los casos que se analizaron en el presente trabajo.

La nota distintiva, en tal caso, en esta forma de activismo judicial en materia de los derechos económicos, sociales y culturales es que las acciones se despliegan sistemáticamente, esto es, no concluye la intervención del Poder Judicial en el proceso con el dictado de la resolución o sentencia, sino que se despliega en la desestructuración de sistemas estatales que afectan los



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

derechos humanos básicos. El juez pasa a asemejarse, de algún modo, a un administrador de ese proceso de reestructuración de las complejas que estructuras que impiden, limitan u obstaculizan los derechos. Se vuelve clave su rol en la dirección del proceso, donde su perfil es el de un juez/a activo/a que incluso procura la pacificación de los actores sociales y la armonización de los intereses en disputa o en conflicto.

13. Propositiones

En el presente apartado se formulan algunas proposiciones que surgen del análisis, a modo de anticipo de las conclusiones.

Si el dominio ejercido sobre el espacio urbano permite el acceso a determinados bienes y servicios, en virtud de la relación espacial entre éstos y el lugar de residencia, hay una relación directa entre calidad de vida, lugar de residencia y acceso a bienes y servicios.

Si la oferta de bienes y servicios se concentra en lugares donde hay mayor potencial de consumo y poder adquisitivo aumenta la desigualdad entre quienes residen en esos lugares y el resto de los habitantes de la ciudad.

Si el “derecho a la Ciudad” se entiende como el derecho al goce de las oportunidades sociales y económicas independientemente de cuál sea la localización de la vivienda en la ciudad, aumenta la importancia de la intervención pública en asegurar ese derecho.

Si un reclamo social no forma parte de las prioridades de política pública del Estado o bien no encuentra formas institucionalizadas para ingresar en la agenda pública de cuestiones, aumenta la posibilidad de que las partes afectadas recurran a mecanismos coercitivos para hacer visible su demanda.

Si la respuesta del Estado frente a la necesidad de creación de nuevos institutos de protección de derechos resulta insuficiente, insatisfactoria o inadecuada, pero encuentra receptividad en el Poder Judicial, mayor es la probabilidad de que se recurra a la vía judicial como vía de reclamo o para la materialización y conquista de nuevos derechos.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Si un reclamo social se transforma en una acción judicial, es decir que logra ser interpretada y traducida jurídicamente en un “criterio técnico-normativo” que permite introducirla en la agenda del Estado, disminuye la posibilidad de que esa cuestión social se radicalice, es decir que se exprese exclusivamente mediante mecanismos coercitivos.

Si el marco constitucional contiene cuestiones culturales ancladas en el derecho, y es receptivo de las cuestiones sociales, los sujetos colectivos y la justicia social, aumenta la posibilidad de que el juez, como intérprete de la Constitución, imponga al gobierno y al legislador la obligación de realizar acciones positivas para asegurar las directivas constitucionales.

Si el Poder Judicial imprime acciones y discursos que recogen contenidos sociales y/o colectivos, que imprimen acciones y/o respuestas por parte del Estado, entonces se amplía y enriquece la perspectiva del rol judicial en términos de Política Pública, más allá de sus responsabilidades tradicionales asociadas al control de legalidad.

Si los pronunciamientos, resoluciones, fallos de la Justicia sobre cuestiones que se judicializan son además el resultado de la capacidad de actuar de las partes interesadas, entonces nos encontramos frente a una vía privilegiada para la materialización y conquista de nuevos derechos y administración de justicia cercana a las necesidades de los sectores más vulnerables y compatible con una visión democrática de la sociedad y de la gestión del bien común.

Si esta perspectiva de activismo judicial se despliega sistemáticamente, esto es, no concluye con el dictado de la resolución o sentencia, sino que contribuye a desestructurar sistemas estatales que afectan derechos humanos básicos, impiden, limitan u obstaculizan su ejercicio.

Si además toda intervención administrativa de cualquiera de los efectores de política pública del Poder Judicial, en el marco de un proceso que tenga por objetivo la restitución al ciudadano del pleno ejercicio de un derecho y/o la resolución de un conflicto, no requiere necesariamente la intervención de un Juez. Entonces podemos ampliar el concepto de lo que



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

se entiende por judicialización, más allá de su sentido restringido asociado a aquella tradición de control de legalidad que se le asignó históricamente al Poder Judicial.

Si la operación reflexiva de concebir nuevos patrones, crear metáforas, desarrollar nuevos lenguajes y establecer nuevas conversaciones -que podríamos identificar con la “imaginación” propuesta por Farmer (2005) - se incorpora como juego dinámico para concebir un nuevo modo de la administración de justicia.

Si el juez pasa a asemejarse, de algún modo, a un administrador de ese proceso de reestructuración de las complejas “aleaciones” que impiden, limitan u obstaculizan los derechos. Se vuelve clave su rol en la dirección del proceso, donde su perfil es el de un juez/a activo/a que incluso procura la pacificación de los actores sociales y la armonización de los intereses en disputa o en conflicto.

14. Reflexiones finales

Las reflexiones puestas en juego en este trabajo no resultan ociosas, sobre todo cuando se habla del Poder Judicial, al que se acusa tanto de ser permeable a intereses sectoriales, como de ser un poder contra mayoritario y no democrático, alejado de la sensibilidad pública y de las cuestiones que afectan la vida de los ciudadanos.

Frente a estos dos juicios que usualmente esterilizan la discusión, la creciente judicialización de cuestiones, impulsada por el activismo de la sociedad civil y de organizaciones que luchan por la reivindicación colectiva de derechos frente al Estado, muestran que el Poder Judicial puede ser un aliado fundamental y receptivo a la creación de nuevos institutos de protección de derechos, en el marco de un juego cooperativo, y no jerárquico.

Si la participación y cooperación entre instituciones estatales y no estatales, y actores públicos y privados, en la formulación y aplicación de las políticas públicas favorece la resolución institucional de problemas relativos al acceso a bienes y servicios en la ciudad a través de su judicialización, entonces la gobernanza puede representar un camino eficaz, eficiente para el gobierno sociopolítico y para la construcción democrática de la vida social y el bienestar de la ciudadanía.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

A partir de la reforma Constitucional de 1994 la Argentina otorgó jerarquía constitucional a diversos marcos normativos que ampliaron la noción de derechos y posibilitaron que la Ciudad de Buenos Aires adquiriera estatus como jurisdicción autónoma. Esto permitió que la Ciudad se diera su propia Constitución en 1996, y que luego conformara su propio ordenamiento jurídico.

Una de las cuestiones que se ha querido reflejar en este trabajo es que esta Autonomía ha sido asumida desde el Poder Judicial, por un lado, como una construcción y por otro como respuesta a un nuevo nivel de conciencia y demanda ciudadana.

Cuando se hace referencia a la construcción, quiere manifestarse que el Poder Judicial ha asumido en estos 15 años un rol proactivo de intervención en la resolución de cuestiones sociales en el marco de un paradigma que combina el activismo cívico con el activismo judicial, particularmente en aquellas cuestiones que tienen que ver con el derecho a la Ciudad.

Como se señaló, el derecho a la Ciudad conlleva diversas externalidades estrechamente ligadas a la intervención antrópica, de la cual la localización de la vivienda o la infraestructura económica, tales como el acceso al agua, la luz, el gas, la educación, la recreación, la fuente de trabajo, la atención de la salud, el transporte y otros servicios públicos resultan determinantes (cfr. Oszlak, 1983:3); por tanto, el derecho a la Ciudad debe entenderse como el derecho al efectivo goce de las oportunidades sociales y económicas.

Estas oportunidades están asociadas a la idea de “centralidad”, donde “habitar el centro” es “habitar las oportunidades”. Lo paradójico es que estos centros son en sí mismo márgenes –retomando Boaventura de Souza Santos (2006)–, porque aun estando a pocos metros del barrio más caro de la Ciudad, enfrente de la cabecera del ferrocarril, y a pocas cuadras de las torres vidriadas de empresas internacionales, las villas son el lugar donde la “Ciudad” no ingresa: donde no ingresan sus servicios, no ingresa su policía, no ingresa su “calidad de vida”, donde tampoco ingresa su agenda.

Sin embargo, en los últimos tiempos y merced a un marco constitucional progresista en la Ciudad, el accionar de algunas organizaciones de la Sociedad Civil ha logrado visibilizar a



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

estos actores sociales postergados –en muchos casos condenados a una vida de subsistencia, a pésimas condiciones de vida y salubridad–, a partir de articular un discurso social susceptible de transformar estas carencias en cuestiones socialmente problematizables.

Lo han logrado dando ingreso a la cuestión en la Agenda del Estado, no a través de las vías legislativas o ejecutivas, sino a través de la vía judicial. Aquí, nuevamente aflora aquella tensión, pero invertida: el centro de la definición de la Política Pública pasa a estar en el margen, pues quien tiene atribuciones “marginales” en términos de la definición de políticas, termina siendo quien imprime el vector principal de la política a través de sus acciones (fallos, sentencias, etcétera). La toma de posición por parte del Estado se materializa entonces en la forma de una sentencia.

Por esto, se vuelve a traer aquello de que es interesante pensar “las estructuras de poder de la sociedad a partir de los márgenes, y mostrar que el centro está en los márgenes, de una manera que a veces escapa a todo nuestro análisis” (De Souza Santos, 2006:50).

En estos márgenes se constituye una nueva gramática, un nuevo discurso social, que encuentra entre los mismos marginados a sus mejores intérpretes; es el caso también del Poder Judicial donde el nuevo discurso disputa desde los márgenes al discurso hegemónico de posiciones más conservadoras y refractarias de los nuevos derechos sociales, y es también desde el margen donde el Poder Judicial, y en particular el Ministerio Público de la Defensa se asume como actor protagónico de la política estatal.

Se ve esto en forma inequívoca en el fallo, cuando se argumenta sobre el derecho al agua como derecho humano: “es un derecho humano fundamental cuyo respeto por parte de los poderes del Estado no puede ser obviado, ya sea por acción o por omisión, toda vez que se constituye como parte esencial de los derechos más elementales de las personas como ser el derecho a la vida, a la autonomía y a la dignidad humana... es un requisito para la realización de todos los demás derechos humanos”; o bien cuando se zanja la cuestión de si el derecho al agua se trata de un derecho operativo o programático: “si bien es cierto que el acceso al agua requiere de una política estatal en la materia que establezca y construya sistemas de



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

suministro, no por ello, mientras tales políticas son definidas y las obras son implementadas, el servicio puede ser relegado u obviado”.

Este fallo no ha sido un caso aislado, es un cisne negro⁴⁴ en la larga historia de postergación de los sectores populares, por el contrario dio inicio a todo un proceso que transformó la mirada de todos los actores involucrados, pero que sobre todo está transformando la trama urbana de la Ciudad incorporando a los barrios populares mediante procesos de integración sociourbana, que se materializan en los programas de reurbanización de los cuales se ha dado cuenta en extenso.

Como se señaló, muchas cuestiones sociales son vinculadas a la pobreza, revictimizando al pobre, al reafirmarlo en su condición y al adjudicarle externalidades en las cuales es mayormente víctima antes que victimario, donde el Estado es el verdadero responsable.

Esto exige un cambio de mirada. ¿Puede la Ciudad recuperar su capacidad para la integración y la participación?, se preguntaba Henri Lefebvre (1972:106).

La Ciudad no es una entidad abstracta independiente de un contexto histórico, político, económico y social. De manera que, lejos de estar fijada por reglas duraderamente establecidas, refleja los movimientos, cambios y percepciones de la sociedad, y se configura a partir de las intervenciones de los actores institucionales. Por eso es que el Poder Judicial tiene y tendrá allí un rol importante que jugar, por ser precisamente el lugar privilegiado donde el “Discurso” se vuelve “Acción”.

Por último, la cuestión acerca de qué tipo de ciudad queremos no puede estar dissociada de la que plantea qué tipo de lazos sociales establecemos, “el derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad” (Harvey, 2008:23).

⁴⁴ La teoría del cisne negro es una metáfora que describe aquellos sucesos que ocurren por sorpresa, que ningún analista había previsto ni tenido en cuenta porque, a priori, eran improbables y que, para bien o, para mal, terminan teniendo un gran impacto y repercusiones trascendentales. El creador de esta teoría es el economista Nassim Nicholas Taleb, que la bautizó así porque, hasta la llegada de los primeros exploradores a Australia en el siglo XVII, en Europa se pensaba que todos los cisnes eran blancos.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

15. Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. y Courtis, C. (1999).** “Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales”, en *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, pp. 283 y ss. Buenos Aires: Editorial del Puerto.
- Abramovich, V. (2009).** “El rol de la justicia en la articulación de derechos y políticas sociales”, en Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comp.), *La revisión Judicial de las políticas sociales: estudio de casos*, pp. 1 - 89. Buenos Aires: Editorial del Puerto.
- Alvarez Fernandez, C. (2019).** “Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Poder judicial y competencia originaria de la Corte Suprema. Análisis doctrinario y jurisprudencial”, en *Revista Doctrina*. Centro de Información Jurídica (CIJur). Recuperado de: <https://cijur.mpba.gov.ar/doctrina/14849>
- Aristóteles (1988).** *Política*, en García Valdés, Manuela, (trad.). Madrid: Biblioteca Básica Gredos.
- Azuela, A. (1989).** *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México: El Colegio de México.
- Balch, S. H. (2016).** *Review of Herbert Kaufman's Time, Chance, and Organizations: Natural Selection in a Perilous Environment*. Cambridge: University Press.
- Baldiviezo, J. (2016).** “Dimensiones del Derecho a la Ciudad y estándares de integración sociourbana. Hacia una construcción territorial igualitaria”, en *Revista institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 6 número 10, pp. 36-54. Buenos Aires.
- Bazán, V. (2007).** “Vías de maximización protectora de los derechos económicos, sociales y culturales”, en *Diario La Ley 2007-D, 1135*. Editorial La Ley.
- Bengoá, J. (2006).** *Pobreza y Derechos Humanos*. Documento del programa de trabajo del Grupo Ad hoc para la realización de un estudio tendiente a contribuir a las bases de una declaración internacional sobre los derechos humanos y la extrema pobreza. Presentado a la Subcomisión de Protección y promoción de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Santiago de Chile: CEPAL.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

- Bidart Campos, G. J. (2004).** “El artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional”, en Abregú M. [et. al.], *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, pp. 77-88. Buenos Aires: Editorial del Puerto.
- Bickel, A. M. (1978).** *The least dangerous branch*. Indianapolis: Bobbs-Merrill Educational Publishing.
- Blanco de Morais, C. (2009).** “As Sentenças com Efeitos Aditivos”, en Blanco de Morais, Carlos (Coord.) *As Sentenças Intermédias da Justiça Constitucional: Estudos Luso-brasileiros de Direito Público*. Lisboa: AAFDL.
- Bourdieu, P. (1997).** *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Bourdieu, P. (2000).** “Elementos para una sociología del campo jurídico”, en Bourdieu, Pierre y Teubner, Gunther, *La fuerza del derecho*, pp.: 153 – 220. Bogotá: Editorial Siglo del Hombre, Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Instituto Pensar.
- Bourdieu, P. (1999).** “Efectos de lugar”, en Bourdieu, P. (dir.) *La miseria del mundo*, pp. 119-124. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bunge, M. (2004).** *Emergencia y convergencia – Novedad cualitativa y unidad del conocimiento*. Barcelona: Gedisa.
- Carbonell, M. (2007).** *Teoría del Neoconstitucionalismo*. Madrid: Editorial Trotta, UNAM.
- Cravino, M. C.; Del Río, J. P. y Duarte, J. I. (2008).** *Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años*. www.fadu.uba.ar
- Cohen, J. (1988).** “Estrategia o identidad: paradigmas teóricos nuevos y movimientos sociales contemporáneos”, en *Teoría de los movimientos sociales, Cuadernos de Ciencias Sociales*, pp. 2-42. Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Corti, H. (2016).** “El caso “Serra” y la vida en el Elefante Blanco. No solo es el edificio, son las personas”, en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 6, N° 8, Buenos Aires.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

- Christe, G. E. (2004).** *Los derechos sociales y su control judicial en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, pp.: 626- 637. Buenos Aires: La Ley 2004-A.
- Cravino, M. C. (2014).** *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos: la ocupación del Parque Indoamericano (comp.)*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Recuperado de: <https://ediciones.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/9789876301848-completo.pdf>
- Dahl, R. (1967).** *Pluralist democracy in the United States: Conflict and Consent*. Chicago: Rand McNally & Co.
- Delamata, G. (2022).** “Judicialización y movilización legal en las villas de Buenos Aires. Efectos estratégicos y legados participativos”, en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 12, N° 29, Buenos Aires.
- De Sousa Santos, B. (2006).** “Una nueva cultura política emancipatoria”, en publicación: *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*. Buenos Aires.
- Dupuy, G. (1998).** *El Urbanismo de las redes. Teorías y Métodos*. Barcelona: Editorial Oikos-Tau.
- Ely, J. H. (1980).** *Democracy and distrust. A theory of judicial review*. Harvard University Press.
- Engels, F. (1935).** *The Housing Question*. Nueva York: International Publishers.
- Evans P. (1996).** “El estado como problema y como solución”, en *Revista Desarrollo económico*, Volumen 35, N°. 140, págs. 529-562.
- Freire, P (1985).** *De las virtudes del educador*. Buenos Aires: Centro Cultural General San Martín.
- Farmer, D. J. (1995).** *The Language of Public Administration. Bureaucracy, Modernity and Postmodernity*. The University of Alabama Press.
- Farmer, D. J. (2005).** *To Kill the King – Post-traditional Governance and Bureaucracy*. New York: Sharpe. Introducción y cap. 1.
- Farmer, D. J. (2010).** *Public Administration in Perspective: Theory and Practice through Multiple Lenses*. New York. Routledge.
- Fernández Ruiz, J. (2016).** *Derecho administrativo y administración pública*. México DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

- Fraser, N. (2006).** “Reframing justice in a globalizing world (reinventar la justicia en un mundo globalizado)”, en *Revista New Left Review*, N° 36, pp. 34-53. Recuperado de: <https://newleftreview.org/issues/ii36/articles/nancy-fraser-reframing-justice-in-a-globalizing-world>
- Fraser, N. (2008).** “La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación”, en *Revista de trabajo-Nueva época año 4 N° 6* pp. 83-99. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2009n06_revistadetrabajo.pdf
- Friedman, B. (1998).** “The history of the countermajoritarian difficulty. Part one: The road to judicial supremacy”, en *New York University Law Review* 73° ed. N° 2. Recuperado de: <https://www.nyulawreview.org/issues/volume-73-number-2/the-history-of-the-countermajoritarian-difficulty-part-one-the-road-to-judicial-supremacy/>
- Gargarella, R. (2004).** “Activismo judicial en defensa de los derechos de las mujeres. Lo que el argumento democrático no puede probar”, en *Revista Razón Pública* N° 1 pp. 69-81. Buenos Aires: Amnistía Internacional Argentina
- Gargarella, R. (2019).** “La revisión judicial en democracias defectuosas”, en *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 9 pp. 153-169. Recuperado de: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/155403>
- Giddens, A. (2006).** *La estructuración de la sociedad: bases para la estructuración de la sociedad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Giurleo, P. M. (2017).** “La política, la Justicia y los derechos sociales. Un análisis sobre la judicialización de las demandas sociales en la villa de la ciudad de Buenos Aires”, en Cravino, M. C. (coord.), *Detrás de los conflictos. Estudios sobre la desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, pp. 115-148. Los Polvorines, Buenos Aires: Editorial UNGS.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

- Gomes de Andrade, F. (2016).** *Da autolimitação ao ativismo judicial: um estudo acerca da reeleitura da teoria da separação dos poderes pelo poder judiciário brasileiro no supremo tribunal federal.* Lisboa: Universidad de Lisboa.
- Gorochategui, N. (compiladora) (2018).** *Gobernanza moderna. Teoría y Aplicaciones.* Buenos Aires: EUDEBA.
- Groisman, E. y Lerner, E. (2000).** “Responsabilización por medio de los controles clásicos”. en Congreso Científico del CLAD (coord.): *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana.* Buenos Aires: CLAD-BID-EUDEBA.
- Gutiérrez, M.; Roberto, C.; Marta, L. y Meincke, J. (2017).** “El trabajo de acceso a la justicia”, en la *Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación N° 12.* Buenos Aires.
- Habermas, J. (1994).** “Derechos humanos y soberanía popular: las concepciones liberal y republicana. Derechos y Libertades”, en *Revista del Instituto Bartolomé de las Casas N° 3, pp. 215-230.* Universidad Carlos III.
- Harmon, M. & Catron, B. (1981).** “Action theory in practice: Toward theory without conspiracy.” *Public Administration Review*, 41 (5) 535-541.
- Harmon, M. y Mayer, R. (1999).** *Teoría de organización para la administración pública.* México: FCE.
- Harvey, D. (2008).** “El Derecho a la Ciudad”, en *New Left Review n° 53.* <http://newleftreview.es/53>
- Herzer, H. (1990).** Los desastres no son tan naturales como parecen, en *Medio Ambiente y Urbanización, año 8 N° 30, pp. 23-55.* Buenos Aires: IIED-Grupo Editor Latinoamericano.
- HIC-AL (2008).** *El Derecho a la Ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate.* Ciudad de México: HIC.
- Izaguirre, I y Aristizabal, Z. (1988).** “Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires”, en serie *Conflictos y Procesos n°10, pp. 1-32.* Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Kaufman H. (1985).** *Time, chance and organizations: natural selection in a perilous environment.* New Jersey: Chatham House Publishers, Inc..



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

- Kooiman, J. (2005).** “Gobernar en gobernanza”, en Cerrillo I Martínez, A. (Ed.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, p. 262. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado de: <http://vlex.com/source/gobernanza-hoy-10-textos-referencia-6617>
- Kelly G. y S. (2003).** *Creating Public Value: An analytical framework for public service reform*. Strategic unit, Cabinet Office. Disponible en: <http://www.strategy.gov.uk>
- Kolbert, E. (2017).** “Why facts don’t change our mind” en *The New Yorker*.
- Krieger, M. (2016).** “Las miradas de la administración pública de la modernidad y la posmodernidad”, en *Revista Ciencias Administrativas*, N° 7. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Lefebvre, H. (1972).** *Le droit a la ville suivi de l’Espace politique*. París: Editorial Anthropos [Edición original (1968) *Le Droit à la ville*, París: Anthropos].
- Laclau, E. (1996).** “¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política?”, en *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
- Lerner, E. (2018).** “La gobernanza y la rendición de cuentas”, en Gorrochategui, N. (comp.), *Gobernanza moderna. Teoría y Aplicaciones*, pp. 107-122. Buenos Aires: EUDEBA.
- Lyons, D. (1998).** “La interpretación constitucional y el significado original”, en *Aspectos morales de la teoría jurídica*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Manili, P. (2010).** “El Activismo en la Jurisdicción Constitucional”, en *Tratado de Derecho Procesal Constitucional. Argentino, Comparado y Transnacional*, vol. 1, pp. 313 y ss. Buenos Aires: Editorial La Ley.
- Marechal, L. (1936).** “Laberinto de Amor”, en *Adán Buenosayres*. Buenos Aires: Editorial Sur.
- Marx, K (1845).** “La Sagrada Familia”; MEW, II; pág. 138; en: Rubel, M. (ed.) *Páginas escogidas de Marx para una ética socialista, Volumen 2: Revolución y socialismo* pág. 209. Buenos Aires: Amorrortu Editores.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

- Maurino, G.; Nino, E. y Sigal, M. (2005).** *Las acciones colectivas. Análisis Conceptual, Constitucional, Procesal, Jurisprudencial y Comparado.* Buenos Aires: Editorial Lexis Nexos.
- Mayntz, R. (2001).** “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 21.*
- Mayntz, R. (2005).** “Nuevos desafíos de la Teoría de la Gobernanza”, en Cerrillo Martínez, A. (Ed.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, p. 262. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado de: <http://vlex.com/source/gobernanza-hoy-10-textos-referencia-6617>
- Mitchell, R.K., Agle, B.R, Wood, D. (1997).** *Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts.* University of Pittsburg, en *Academy of Management Review. Vol. N°4.* 853 -886.
- Moore, M. H. (1998).** *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público.* Barcelona: Paidós.
- Murillo, F. (2016).** “Causas pendientes de la planificación territorial. Medir el cumplimiento de los derechos para construir ciudadanía”, en *Revista institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, año 6 número 10*, pp. 113-131. Buenos Aires.
- Natalucci, A. (2010).** “¿Nueva gramática política? Reconsideraciones sobre la experiencia piquetera en la argentina reciente”, en *Astrolabio. Nueva época, N° 5*, pp. 94-118. Córdoba: Centro de Investigación y Estudios sobre Cultura y Sociedad, CONICET, en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/180/189>).
- Nino, C.S. (1989).** “La filosofía del control judicial de constitucionalidad”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, N° 4, setiembre-diciembre 1989.
- Offe, C. (1990).** *Las contradicciones del Estado del Bienestar.* Madrid: Alianza Editorial.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

ONU-Habitat (2019). *Guía global para el espacio público: De principios globales a políticas y prácticas locales*. Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). Recuperado de: https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/06/guia_global_ep.pdf

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO/Nº4.

Oszlak, O. (1982). “Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina”, en *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales*, Vol. XXI, 1982, Enero-Marzo: Buenos Aires.

Oszlak, O. (1983). “Los sectores populares y el derecho al espacio urbano”, en *Punto de Vista*. Buenos Aires: Argentina.

Oszlak, O. (1978). “Formación histórica del estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio”, en *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)*, Vol. 1/Nº3, Buenos Aires.

Oszlak, O. (2003). *¿Responsabilización o responsabilidad?: El sujeto y el objeto de un estado responsable*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, pp. 28-31. Panamá.

Oszlak, O. (2017). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: EDUNTREF.

O' Donnell, G. (1984). *Apuntes para una teoría del estado*. Biblioteca Virtual TOP. Recuperado de: <http://www.top.org.ar/ecgp/bibliotecavirtual.aspx>

Paiva, V. (2017). “La villa Playón de Chacarita: surgimiento y expansión, conflictos entre nuevos y viejos vecinos”, en: Boy, M. y Perelman, M. (coords.), *Fronteras en la ciudad*, pp. 129-146. Buenos Aires: Teseo Press. Recuperado de: <https://www.teseopress.com/fronterasenlaciudad/chapter/la-villa-playon-de-chacarita->



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

[surgimiento-y-expansion-conflictos-entre-nuevos-y-vejos-vecinos-politicas-publicas-ciudad-autonoma-de-buenos-aires-2000-2015/](#)

- Pírez, P. (2019).** “Una aproximación sociológica al derecho a la ciudad”, en *Derecho y Ciencias Sociales*, N° 21. (*Derecho, ciudad y propiedad*), p.p. 6-22. Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica. FCJ y S. UNLP.
- Pittier, Lautaro (2016).** “Control de convencionalidad en Argentina”, en *Revista IIDH Vol. 64*. Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r36279.pdf>
- Quintar, E. y Zemelman, H. (2005).** “Pedagogía de la Dignidad de estar siendo”, en *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, Año 27/ N° 1.
- Racimo, F. (2015).** “El activismo judicial: sus orígenes y su recepción en la doctrina nacional”, en *Revista Jurídica N° 2*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- Ricciardi, M. V. y Sehtman, A. (2012).** “Las villas de la Ciudad de Buenos Aires: políticas, derechos e intervención judicial”, en Alegre, M. y Gargarella, R. (Coords.), *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, segunda edición ampliada, Buenos Aires, Igualitaria-ACIJ-Abeledo Perrot.
- Sagasti, I. y Reginato, N. (2021).** “Los servicios en las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en *Revista institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 11 número 26, pp. 139-149. Buenos Aires.
- Sagüés, N. (2005)** “Las sentencias constitucionales exhortativas (‘apelativas’ o ‘con aviso’), y su recepción en Argentina”, en *Diario La Ley 2005–F*, p. 1461. Buenos Aires: Editorial La Ley.
- Sejenovich H. y Gallo Mendoza G. (1995).** “El Caso de Argentina”, en Hajek, Ernst (comp.), *Pobreza y Medio Ambiente en América Latina*, pp. 63-122. Buenos Aires: Konrad Adenauer –CIEDLA.
- Smulovitz, C. (2008).** “La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en Argentina”, en *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*, vol. 48, N° 190 – 191, pp. 287-305 (julio – septiembre / octubre – diciembre). Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Schmukler, R. y Blanco P. (2013). “Teoría y sociología de las organizaciones públicas”, en Krieger, Mario (comp.) *Estado y Administración Pública*. Buenos Aires: Editorial Errepar.

Schmukler, R. (2023). “Infiltración, exclusión y posverdad: la Administración Pública frente a la trinidad nefasta del gobierno-en-contexto”, en *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas* Vol. 7 Núm. 2. Recuperado de: <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/issue/view/184/EA%20V7%20N2>

Serrano, S. y Vázquez, L. D. (2011). *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México: UNAM. Recuperado de: <https://repositorio.unam.mx/contenidos/5005602>

Steinbrun N. y Priotti V. (2021). “Derecho al agua: acceso, organización y tácticas de los ciudadanos y ciudadanas en la Ciudad de Buenos Aires. De poblaciones vulneradas a la ciudadanía plena. El rol del Ministerio Público de la Defensa de la CABA”, en *Revista institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, año 11 número 25, pp. 287-304*. Buenos Aires.

Tarrow, S. (2012). *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, tercera edición. Madrid: Alianza Editorial.

Tribe, L. H. (1988). *American Constitutional Law*. New York: The Foundation Press.

Unamuno, M. (1912). *Del sentimiento trágico de la vida*. Madrid: Espasa-Calpe.

Vargas Murillo, A. R. (2020). “Activismo judicial dialógico como propuesta de superación de la objeción democrática al control de constitucionalidad”, en *Revista de la Facultad de Derecho* N° 49. Montevideo: UDELAR. <https://doi.org/10.22187/rfd2020n49a5>

Verly, H. (1991). *El Argumento Contramayoritario: Justificación del control judicial de constitucionalidad*. Buenos Aires: El Derecho.

Vitale P. (2020). “Leyes de urbanización y construcción comunitaria. De la Ley N° 1770 a la N° 5705: compromisos formales, disputas y derechos”, en *Revista institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, año 11 número 26, pp. 332-347*. Buenos Aires.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Waldo, D. (1982). *Administración pública: la función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*. México DF: Editorial Trillas.

Weber, M. (1922). *Economía y Sociedad*. Edición 2002. México: Fondo de Cultura Económica.

Wittgenstein, L. (1922/1961). *Tractatus logico-philosophicus*. Londres: Routledge & Kegan Paul.

Wilson, W. (1887). “El estudio de la Administración” en *Encrucijada - Revista del Centro de Estudios en Administración Pública de la UNAM*. México, 2009.

Wright Mills, Ch. (1986). *La imaginación sociológica 11° Edición*. México: Fondo de Cultura Económica.

a. Leyes y Fallos judiciales

- Colección Fallos CSJN. Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, Secretaría de Jurisprudencia. Recuperado de: <https://sjservicios.csjn.gov.ar/sj/tomosFallos>
- Constitución de la Nación Argentina.
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ley 7 – Ley orgánica del Poder Judicial.
- “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y Otros c/GCBA sobre amparo (Art. 14 CCABA)” (Expte: EXP 39716/0).
- “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia contra GCBA sobre Amparo (Art. 14 CCABA)” (Expte. 20898, Sala I CCAyT, 18/07/2007).
- “Benítez, María Romilda y otros contra GCBA sobre Medida cautelar” (Expte. 2069, J. 2, S. 3, 16/11/01).
- “GCBA s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en “Panza, Ángel R. C/ GCBA s/Amparo (art. 14, CCABA)” (TSJ, 23/05/06).
- “Peralta Luis A. y otro contra Estado Nacional” (CSJN, 27/12/90).
- “Pérez, Víctor Gustavo y otros contra GCBA sobre Amparo” (Expte. 605, Sala I CCAyT, 26/01/01).



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

- “Politi, Rolando A. A. contra Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires” (CSJN, 27/05/1999).
- R., A. E. c/ z., g. a. s/ homologación (f) s/ casación. (Expte. nro. 26554/13- stj-), sentencia. Superior Tribunal de Justicia, 21/5/2014.
- “Urdiales, Susana Magdalena contra Cossarini, Franco y otro” (CSJN, 08/08/96).

b. Tratados, Declaraciones y Pactos internacionales

- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2012). En Revista Paz y Conflictos, número 5. Granada: Universidad de Granada (España). Recuperado de: https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- Convención sobre los Derechos del Niños
- Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.
- Declaración Universal de los Derechos del Hombre.
- Objetivos de Desarrollo Sostenible – Agenda 2030. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

c. Anuarios, Informes de gestión y Revistas del Poder Judicial de la CABA

- Anuario estadístico (2019). Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Informe de gestión 2009-2011. Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (MPD).
- Informe de gestión 2014-2017. Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (MPD).
- Informe de gestión 2014-2021. Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (MPD).
- Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Año 6, N° 8, febrero de 2016.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

- Revista institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, año 6 número 10, septiembre de 2016.
- Revista institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 11 número 25, septiembre de 2020.
- Revista institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, año 11 número 26, septiembre de 2021.
- Revista institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, año 12 número 29, septiembre de 2022.
- Revista institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, año 13 número 30, septiembre de 2023.

d. Páginas web de consulta

- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) (www.acij.org.ar): Informe 2006 “El IVC frente a las villas de la ciudad: poco derecho y mucha discrecionalidad”.
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) (www.acij.org.ar): Artículo de Prensa Informe “¿La Justicia debe ser independiente de la mayoría?” (22/04/2013).
- Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires (www.jusbaires.gov.ar).
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (www.buenosaires.gov.ar).
- Mesa por la Urbanización de la Villa 31 (www.mesaurbanizacion31.com.ar).
- Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (www.defensoria.jusbaires.gov.ar)

e. Fuentes estadísticas de consulta

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (2021), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (2023), *Panorama Social de América Latina, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1), Santiago.
- Dirección General de Contaduría. Ministerio de Hacienda y Finanzas-GCBA (2021). *Ejecución Presupuestaria*. Recuperado de:



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

<https://www.buenosaires.gob.ar/economiayfinanzas/contaduria/informacion-contable/ejecuciones-presupuestarias>

- Dirección General de Estadística y Censos. Ministerio de Hacienda y Finanzas-GCBA (2018). *Encuesta Anual de Hogares (EAH)*. Ciudad de Buenos Aires. Recuperado de: <https://data.buenosaires.gob.ar/dataset/encuesta-anual-hogares>
- Dirección General de Estadística y Censos. Ministerio de Hacienda y Finanzas-GCBA (2019). *Villas, Asentamientos, Núcleos habitacionales transitorios y urbanizaciones en Villa por comuna*. Ciudad de Buenos Aires. Recuperado de: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2019/10/CV031903.pdf>
- Dirección General de Estadística y Censos. Ministerio de Hacienda y Finanzas-GCBA (2021). *Líneas de indigencia (LI) y de pobreza (LP) para hogares tipo, en pesos*. Ciudad de Buenos Aires. Enero de 2016/Abril de 2021. Recuperado de: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INDEC (2020). *Encuesta Permanente de Hogares (EPH)*. Informes técnicos. Vol. 5, N° 59. Recuperado de: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_2082FA92E916.pdf
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – Mapas del proceso de urbanización de los barrios. Recuperado de: <https://buenosaires.gob.ar/institutodevivienda/integracion-de-los-barrios>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación - Secretaría de Integración Socio Urbana (2023). *Resultado del Relevamiento Nacional de Barrios Populares*. Diciembre de 2023. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/informesyestadisticas>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. *World Urbanization Prospects* (2018). Recuperado de: <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf>



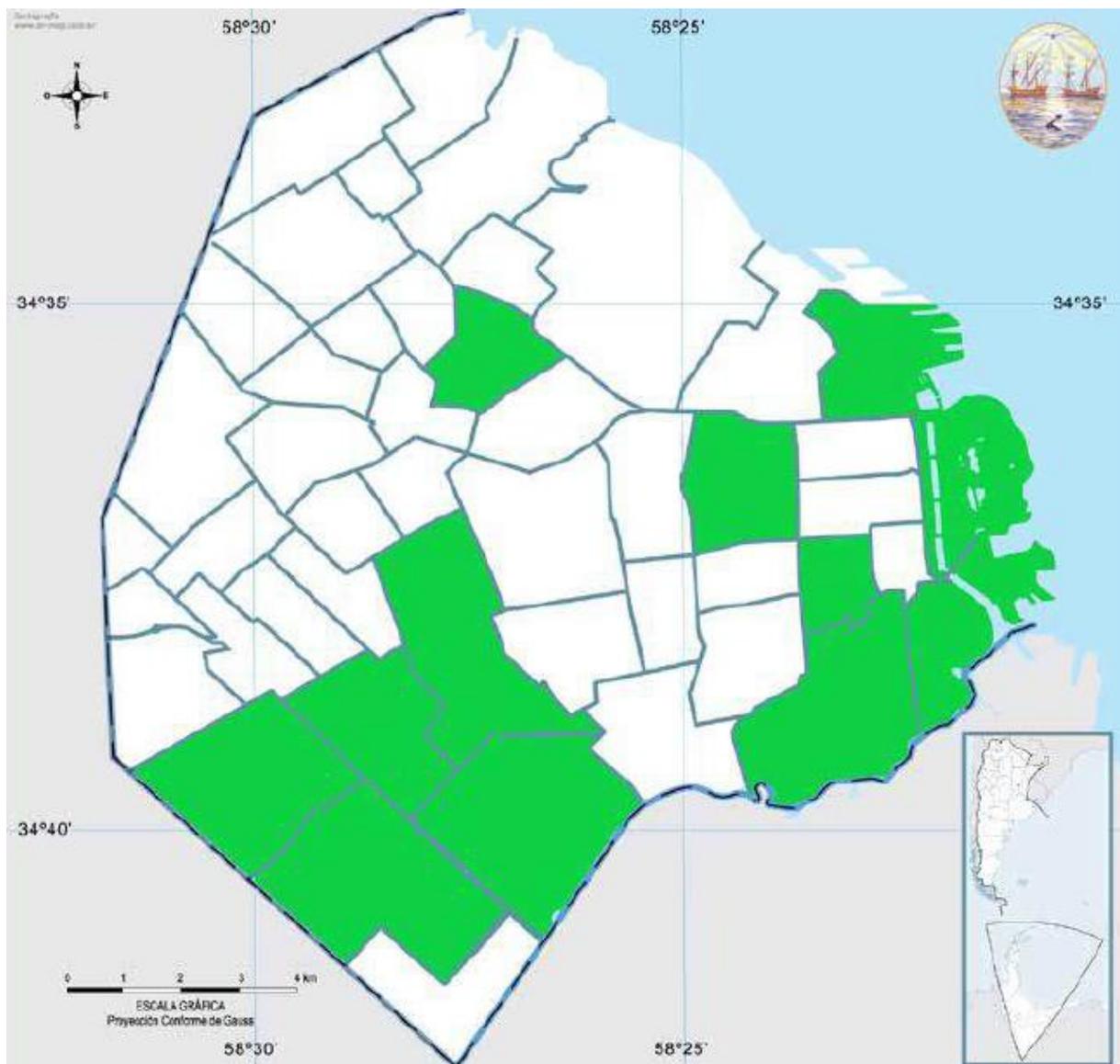
Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler
Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez
Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

16. Anexos

a. Mapas

Mapa N° 1

Presencia territorial permanente y planificada barrios alcanzados MPD (2014-2020).



Fuente: Informe de gestión MPD (2014-2021).



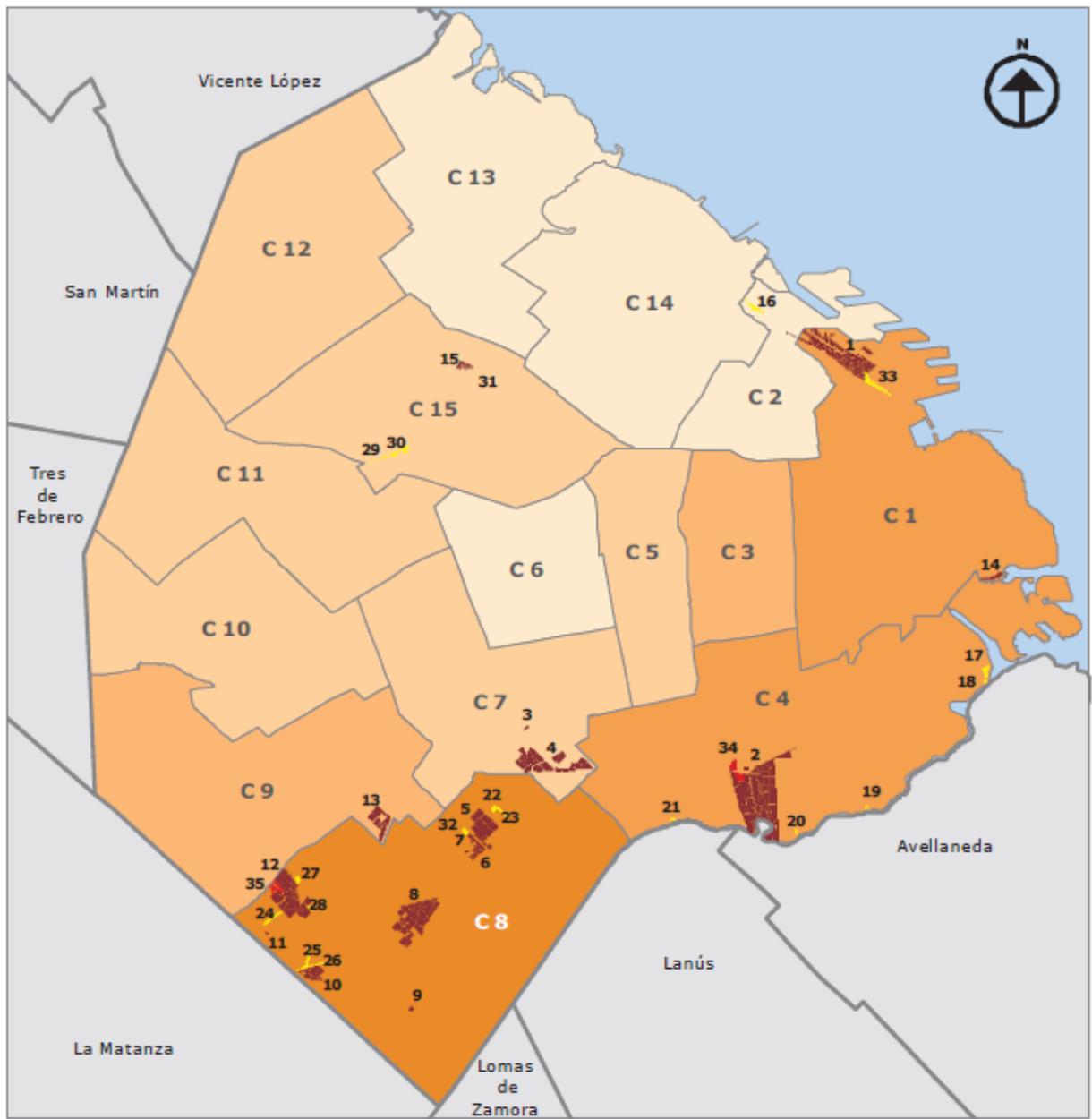
Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Mapa N° 2

Porcentaje de hogares con hacinamiento y localización de villas, asentamientos y Núcleos Habitacionales Transitorios por comuna (2018).





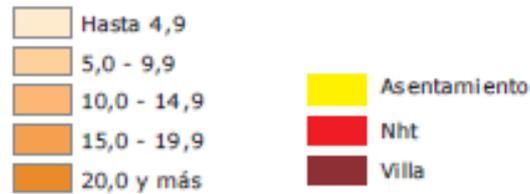
Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

REFERENCIAS

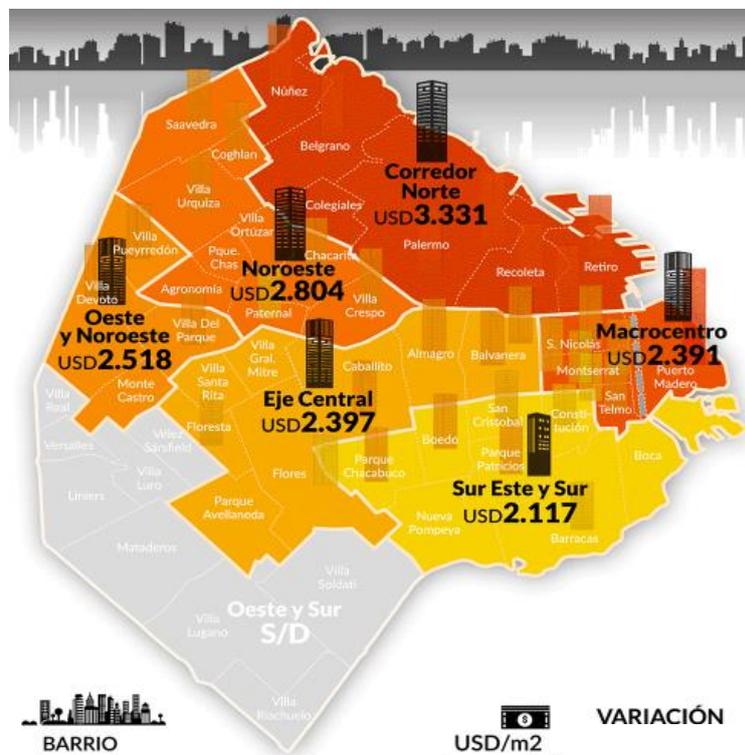
Porcentaje de hogares con hacinamiento (2 y más personas por ambiente)



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Economía y Finanzas GCBA). EAH 2018.

Mapa N° 3

Valor del metro cuadrado por barrio en CABA (USD/m²)



Fuente: Diario Infobae (2018). Recuperado de: <https://www.infobae.com/economia/2018/10/21/se-desacelera-el-aumento-de-precio-de-las-propiedades-cuanto-cuesta-el-metro-cuadrado-barrio-por-barrio/>



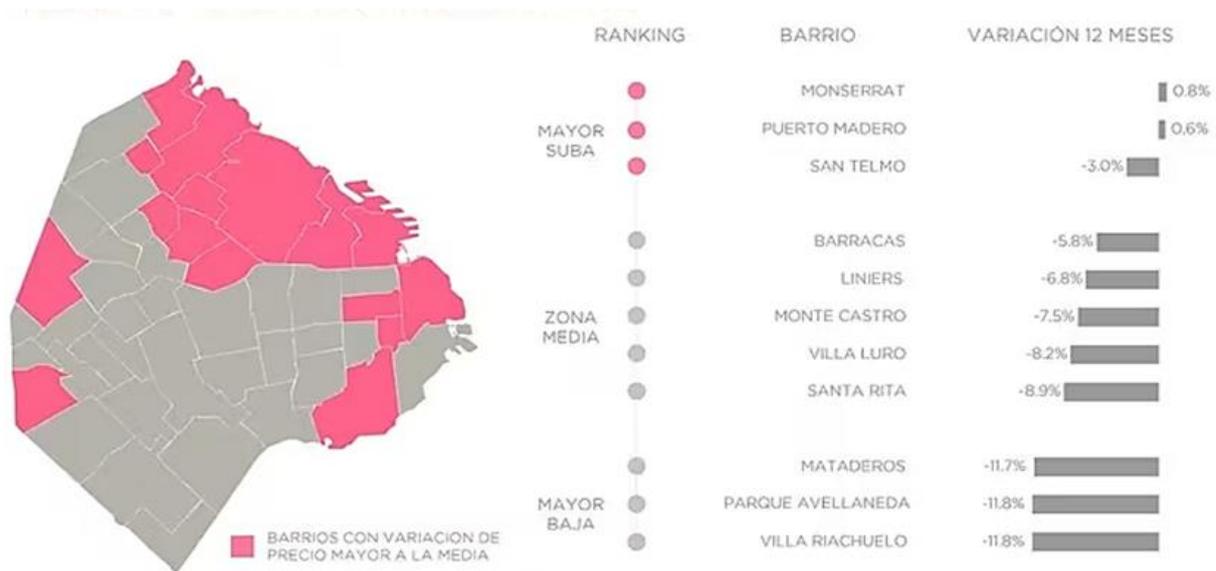
Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Mapa N° 4

Variación anual de precios para venta en CABA (2023 vs. 2022)



Fuente: Diario Infobae (2023). Recuperado de: <https://www.infobae.com/economia/2023/02/04/despues-de-4-anos-de-caida-el-precio-de-las-propiedades-en-la-ciudad-ya-habria-llegado-a-su-piso/>

Mapa N° 5

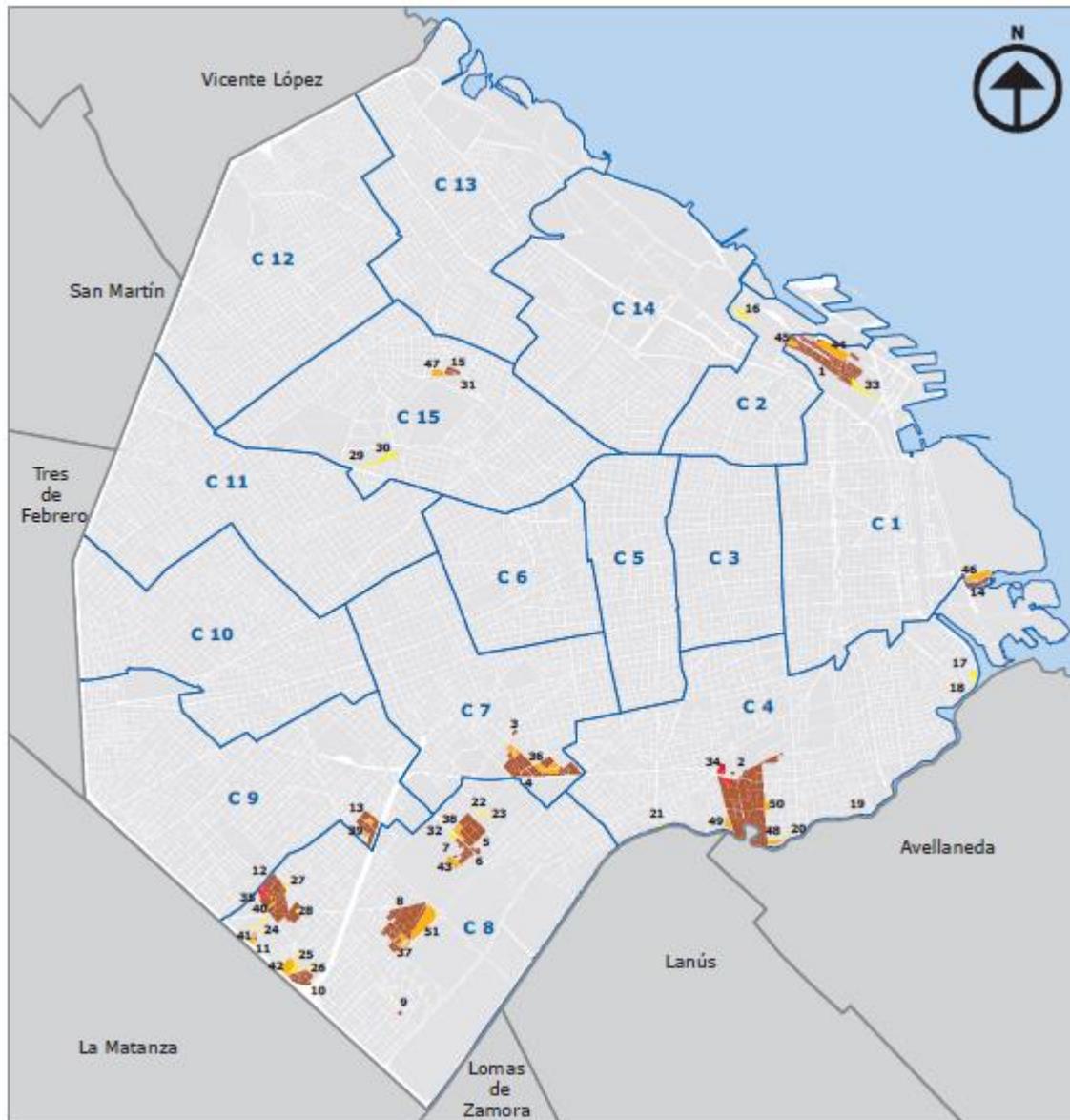
Avance de los procesos de urbanización por comuna para villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios (2019).



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco





Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

REFERENCIAS

Villa

- 1. 31- 31bis
- 2. 21-24
- 3. 13
- 4. 1-11-14
- 5. 3
- 6. Calacita
- 7. Piletones
- 8. 20
- 9. 16
- 10. 19
- 11. 17
- 12. 15

- 13. 6
- 14. Rodrigo Bueno
- 15. Fraga

Asentamiento

- 16. Saldías
- 17. El Triángulo
- 18. Lamadrid
- 19. Puente Bosh
- 20. Magaldi
- 21. El Pueblito
- 22. Los Pinos
- 23. Portela
- 24. Scapino
- 25. Bermejo I y II

- 26. María Auxiliadora / Barrio Obrero
- 27. Hubac
- 28. San Pablo
- 29. Biarritz / Espinosa
- 30. La Carbonilla
- 31. Paredón Lacroze
- 32. Esperanza
- 33. San Martín

Nht

- 34. Zavaleta
- 35. Del Trabajo

Urbanización

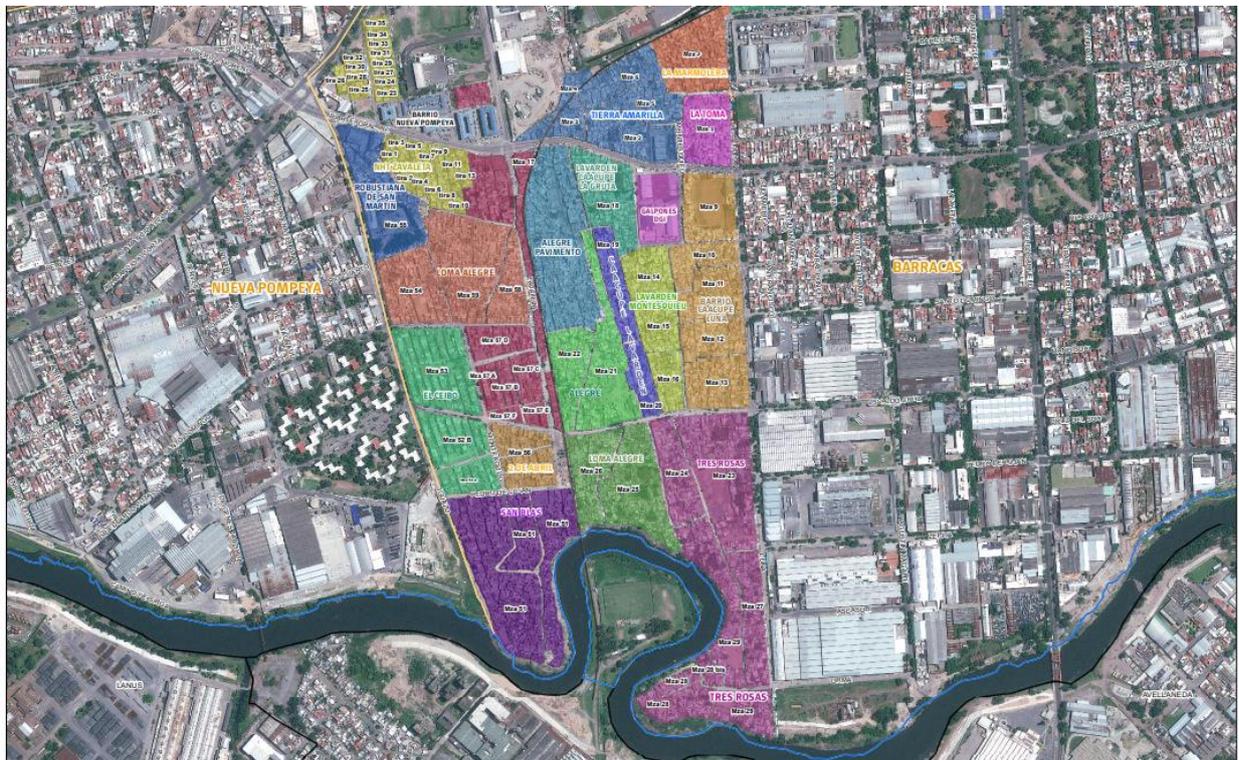
- 36. Urbanización Villa 1-11-14
- 37. Urbanización Villa 20

- 38. Urbanización Villa 3
- 39. Urbanización Villa 6
- 40. Urbanización Villa 15
- 41. Urbanización Villa 17
- 42. Urbanización Barrio Padre Mujica
- 43. Urbanización Piletones
- 44. Urbanización Barrio 31
- 45. Urbanización Barrio 31bis
- 46. Urbanización Rodrigo Bueno
- 47. Urbanización Fraga
- 48. Urbanización Barrio Orma
- 49. Urbanización Barrio Iguazú
- 50. Urbanización Villa 21-24
- 51. Urbanización Papa Francisco

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Economía y Finanzas GCBA) 2019.

Mapa N° 6

Villa 21-24



Fuente: Instituto de la Vivienda de la CABA (IVC)



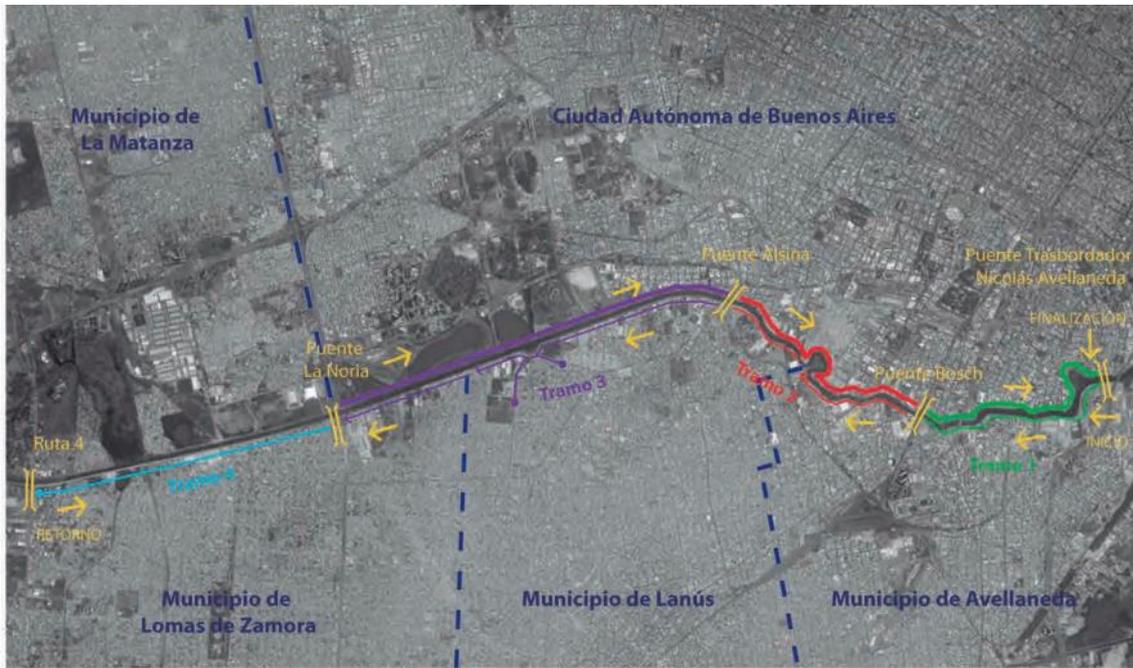
Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Mapa N° 7

Cuenca Matanza-Riachuelo



Fuente: Instituto de la Vivienda de la CABA (IVC)

Mapa N° 8

Camino de sirga (Barracas)



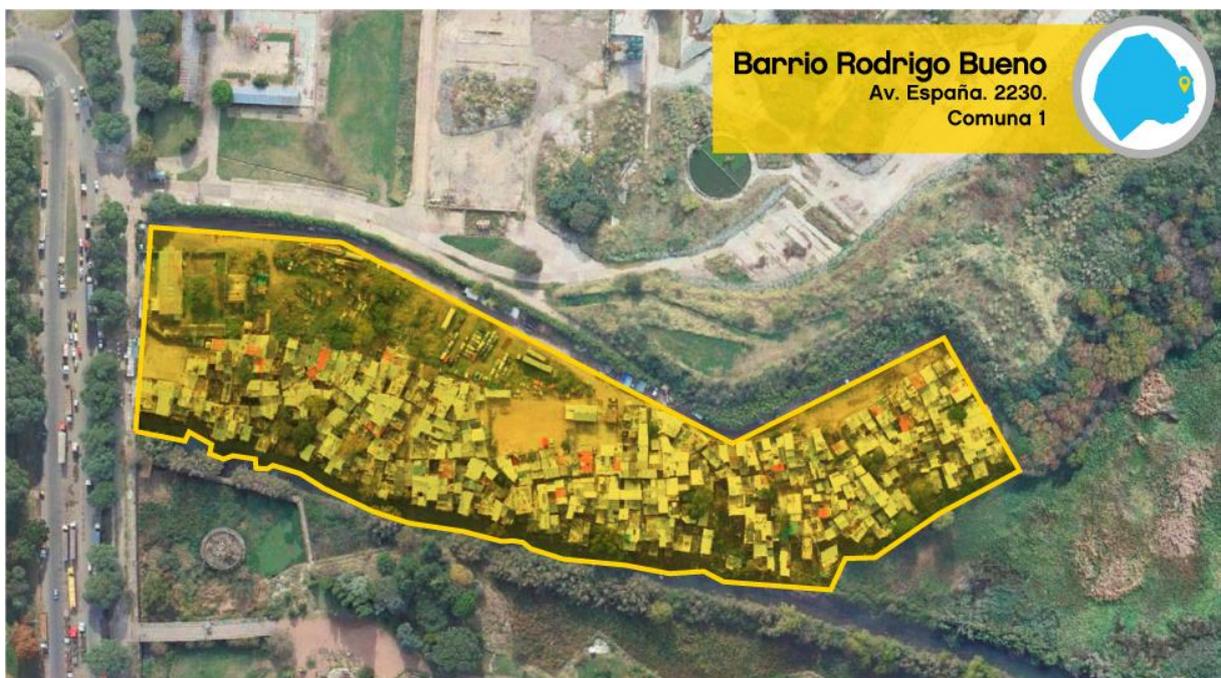
Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler
Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez
Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco



Fuente: Instituto de la Vivienda de la CABA (IVC)

Mapa N° 9

Barrio Rodrigo Bueno





Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Fuente: Instituto de la Vivienda de la CABA (IVC)

Mapa N° 10

Barrio Ramón Carrillo



Fuente: Instituto de la Vivienda de la CABA (IVC)

Mapa N° 11

Elefante Blanco -Barrio 15



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler
Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez
Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco



Fuente: Instituto de la Vivienda de la CABA (IVC)

Mapa N° 13

Barrio Playón Chacarita



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler
Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez
Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco



Fuente: Instituto de la Vivienda de la CABA (IVC)

b. Tablas

Tabla N° 1

Descripción de partes interesadas según la combinación atributos de poder, legitimidad y urgencia.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Definitivos	Expectantes	Latentes
Son prioritarios para la organización y exigen la satisfacción de sus demandas a la brevedad (poder, legitimidad y urgencia).	Dominantes: los intereses, expectativas y demandas de estas personas o grupos son importantes para la organización (poder y legitimidad).	Inactivos: su interés más inmediato es adquirir un segundo atributo (poder).
	Peligrosos: la demanda manifestada por carácter de legitimidad puede ser impuesta mediante el uso del poder o la fuerza, incluso bajo formas coercitivas (poder y urgencia).	Discrecionales: su relación con la organización se mueve en un ámbito filantrópico dado que no cuentan con poder ni demandas urgentes que satisfacer. (legitimidad).
	Dependientes: al carecer de poder se hacen dependientes de otras partes interesadas (<i>stakeholders</i> internos o externos) para lograr que sus demandas sean atendidas (legitimidad y urgencia).	Demandantes: poseen una demanda planteada pero no disponen de fuerza suficiente ni reconocimiento social a su demanda (urgencia).

Fuente: elaboración propia a partir de Mitchell, Agle y Wood (1997).

Tabla N° 2

Aplicación posible del modelo de partes interesadas al análisis de una cuestión judicializada.

Atributo	1. Vecinos	2.GCABA	3. Juez
Poder	Ej.: corte de la autopista reclamando por agua de red	Decisor de Política Pública	Definir una Sentencia
Legitimidad	Servicio/Derecho esencial	Provisión de agua potable	Dar lugar a la acción de amparo
Urgencia	Acceso a agua de red	Prestar el servicio	Resolver la controversia
Tipo de rol	Interesado Definitivo	Expectante Dominante	Expectante Dominante



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Fuente: elaboración propia a partir de Mitchell, Agle y Wood (1997).

Tabla N° 3

Cuadro síntesis del enfoque metodológico

Objetivo específico	Fuente secundaria de datos	Fuente primaria de datos/ Instrumento de recolección	Población/muestra	Técnicas de procesamiento
Problematizar la cuestión de los sectores populares y el derecho a la Ciudad en el contexto de la CABA.	Bibliografía especializada; informes estadísticos.	Artículos periodísticos; datos estadísticos de los sistemas de gestión del GCBA y organismos internacionales	Datos estadísticos seleccionados para un período determinado.	Análisis multivariado; método explicativo y/o descriptivo utilizando tabulaciones y/o gráficos.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Examinar el rol del Poder Judicial de la CABA en el proceso de judicialización de las cuestiones sociales y su configuración en la agenda pública.	Bibliografía especializada; anuarios de gestión del Poder Judicial y en particular del Ministerio Público de la Defensa.	Datos estadísticos de los sistemas de gestión del Poder Judicial; entrevistas en profundidad/artículos de informantes clave.	Datos estadísticos seleccionados para un período determinado; informantes clave	Análisis multivariado; método explicativo y/o descriptivo utilizando tabulaciones y/o gráficos. Cuestionarios estructurados y no estructurados.
Analizar un fallo judicial a partir de una acción de amparo vinculada al acceso a bienes y servicios en la CABA.	Publicaciones de fallos judiciales comentados; biblioteca de jurisprudencia ; revistas especializadas.	Fallo judicial, Constitución de la CABA; legislación específica.	Fallo Judicial por acción de amparo (primera y segunda instancia)	Análisis jurisprudencial; método de casos: técnicas de análisis del discurso.
Analizar el juego de actores y acciones que derivaron en la judicialización de esa cuestión social.	Bibliografía especializada; Informes técnicos y de investigación; revistas especializadas.	Fallo judicial; datos estadísticos; artículos periodísticos	Datos estadísticos seleccionados para un período determinado.	Análisis multivariado; método explicativo y/o descriptivo utilizando tabulaciones y/o gráficos.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Fuente: elaboración propia.

Tabla N° 4

Total consultas tramitadas por las OOH (2014-2020): 25.486 consultas.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
TOTAL DE CONSULTAS ATENDIDAS EN LA DOH	4725	3867	2858	3270	3871	3907	2988

Fuente: Informe de gestión MPD (2014-2021).

Tabla N° 5

Total de consultas tramitadas ante las OOH por objeto (2014-2020)



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Objeto de la consulta	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Derecho a la Vivienda	2633	2037	1463	1143	1316	1688	1525	11.805
Subsidio económico	224	631	354	572	167	31	61	2040
Derecho a los Alimentos	675	466	173	261	209	257	598	2639
Derecho a la Educación	715	210	305	457	938	652	279	3556
Derecho a la Salud	118	108	112	106	156	256	205	1061
Derecho al Trabajo	26	44	30	37	5	5	0	147
Derecho a la Ciudad	11	58	144	289	548	728	147	1925
Derecho a la Identidad	2	18	18	17	10	8	3	76
Acceso a la justicia en otras jurisdicciones	84	82	56	224	125	15	11	597
Discapacidad	30	39	18	23	17	16	4	147
Licencias y permisos	52	31	31	35	61	32	3	245
Empleo público	51	27	17	8	202	76	35	416
Infracciones/incumplimientos normativos	19	21	43	17	27	33	12	172
Tributario	65	63	64	59	71	80	6	408
Violencia doméstica	5	11	2	5	1	2	1	27
Justicia PCyF CABA	4	6	1	3	1	1	1	17
Derechos Culturales	4	6	22	7	2	2	45	88
Administradores de consorcio	4	6	1	5	1	1	3	21
Responsabilidad del Estado	3	3	4	2	6	6	2	26
Desalojo	0	0	0	0	0	0	25	25
Agenda MPD	0	0	0	0	0	0	19	19
Otros					8	18	3	29

Fuente: Informe de gestión MPD (2014-2021).

Tabla N° 6***Tasas de pobreza extrema y tasa de pobreza por país CEPAL (2014-2019)***



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

	Estimaciones de la CEPAL							
	Pobreza extrema				Pobreza total			
	2014	2017	2018	2019	2014	2017	2018	2019
Argentina ^b	3,3	2,8	3,6	4,2	24,9	18,7	24,4	27,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	14,9	16,4	14,7	12,1	33,7	35,1	33,2	31,1
Brasil ^c	3,3	5,5	5,4	5,5	16,5	20,3	19,4	19,2
Chile	2,0 ^d	1,4	...	...	16,3 ^d	10,7	...	...
Colombia	12,0	10,9	10,8	12,8	31,1	29,8	29,9	31,7
Costa Rica	4,1	3,3	4,0	3,4	17,5	15,4	16,1	16,5
Ecuador	5,9	7,0	6,5	7,6	23,4	23,6	24,2	25,7
El Salvador	11,7	8,3	7,6	5,6	44,5	37,8	34,5	30,4
Honduras	19,2	...	19,4	20,0	55,3	...	55,7	52,3
México	13,0	...	10,6	...	45,2	...	41,5	...
Panamá	9,2	6,9	6,8	6,6	19,7	15,6	14,6	14,6
Paraguay	7,7	6,0	6,5	6,2	22,3	21,6	19,5	19,4
Perú	5,1	5,0	3,7	3,0	19,5	18,9	16,8	15,4
República Dominicana ^e	9,7	6,3	5,0	4,3	32,9	25,0	22,2	20,3
Uruguay	0,2	0,1	0,1	0,1	4,5	2,7	2,9	3,0
	Estimaciones oficiales de los países							
	Pobreza extrema				Pobreza total			
	2014	2017	2018	2019	2014	2017	2018	2019
Argentina ^b	...	4,8	6,7	8,0	...	25,7	32,0	35,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	17,1	18,4	15,3	12,9	39,1	42,2	39,9	37,2
Brasil ^c	4,5	6,4	6,5	6,5	22,8	26,0	25,3	24,7
Chile	4,5 ^d	2,3	...	...	14,4 ^d	8,6	...	...
Colombia ^f	9,9	8,4	8,2	9,6	36,2	35,2	34,7	35,7
Costa Rica ^g	6,7	5,7	6,3	5,8	22,4	20,0	21,1	21,0
Ecuador	7,7	7,9	8,4	8,9	22,5	21,5	23,2	25,0
El Salvador ^d	7,6	6,2	5,7	4,5	31,8	29,2	26,3	22,8
Honduras ^g	39,7	40,7	38,7	36,7	62,8	64,3	61,9	59,3
México ^h	20,6	...	16,8	...	53,2	...	48,8	...
Panamá	10,8	9,8	...	...	25,6	20,7	...	...
Paraguay	5,5	4,4	4,8	4,0	27,2	26,4	24,2	23,5
Perú	4,3	3,8	2,8	2,9	22,7	21,7	20,5	20,2
República Dominicana ^e	7,7	3,8	2,9	2,7	34,8	25,6	22,8	21,0
Uruguay	0,3	0,1	0,1	0,1	9,7	7,9	8,1	8,8

Fuente: Panorama Social de América Latina CEPAL (2020).

Tabla N° 7

Barrios populares en la CABA clasificados según tipo: villa o asentamiento, superficie en m2 y cantidad de viviendas aproximada.

Tipo	Superficie_m2	Cantidad_viviendas_aprox,
Asentamiento	199.161	1.412
Villa	2.994.197	71.783
Total general	3.193.358	73.195

Referencias:



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Clasificación barrio	
Asentamiento	Barrios cuyos conjuntos de viviendas buscan mantener la trama urbana como continuidad del tejido de la ciudad formal. Los terrenos se encuentran, en su mayoría, subdivididos en parcelas que conforman manzanas, respetando el trazado de las calles. En muchos casos se reservaron lugares para equipamiento y espacios verdes. La densidad poblacional suele ser menor que en las villas.
Villa	Barrios cuyos conjuntos de viviendas conforman una trama urbana irregular, es decir, no son barrios amanzanados. En estos barrios se circula mayoritariamente a través de pasillos estrechos y, especialmente en grandes ciudades, tienden a crecer en altura ya que la disponibilidad de suelo es escasa o nula. Presentan una alta o media densidad poblacional y generalmente se encuentran localizadas cercanas a centros de producción y de consumo y en terrenos cercanos a vías del ferrocarril y cursos de agua.

Fuente: Elaboración propia a partir del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (2023).

Tabla N° 8

Barrios populares en la CABA clasificados según tipo (villa) y cantidad de viviendas y familias aproximada.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

N°	Villa	Cantidad_viviendas_aprox.	Cantidad_familias_aprox.
1	Padre Rodolfo Ricciardelli (Ex Villa 1-11-14)	14.000	15.400
2	Padre Mugica (Ex Villa 31 y 31 Bis)	13.000	14.300
3	Villa 20	12.500	13.750
4	Villa 21-24	8.000	8.800
5	Villa 15	6.000	6.600
6	Fátima	4.000	4.400
7	Los Piletos	3.000	3.300
8	Cildáñez	2.100	2.310
9	Inta	1.500	1.650
10	Rodrigo Bueno	1.240	1.364
11	Zavaleta	1.000	1.100
12	Playón de Chacarita	850	935
13	La Carbonilla	600	660
14	Los Pinos	600	660
15	Santander	600	660
16	Scapino	600	660
17	María Auxiliadora	500	550
18	Bermejo	350	385
19	La Esperanza	300	330
20	Calacita	200	220
21	Saldías	159	175
22	Villa 13 Bis	150	165
23	Obrero	120	132
24	Lamadrid	70	77
25	Luján 2364	70	77
26	Agustín Magaldi	60	66
27	Pirelli	50	55
28	Puente Barracas	50	55
29	Nuestro Barrio	25	28
30	El Pescadito	22	24
31	Zanchetti	20	22
32	Pedro de Mendoza y Villarino	13	14
33	La Boca	10	11
34	El Ombú	8	9
35	La Esquina	8	9
36	Sin Nombre	8	9
	Villa	71.783	78.962

Tabla N° 9

Barrios populares en la CABA clasificados según tipo (asentamiento) y cantidad de viviendas y familias aproximada.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

N°	Asentamiento	Cantidad_viviendas_aprox.	Cantidad_familias_aprox.
1	Ramón Carillo	500	550
2	NHT del Trabajo	450	495
3	La Veredita	175	193
4	El Pueblito	90	99
5	Playón de Caballito	50	55
6	Emáus	36	40
7	El Campito	20	22
8	Jorge Newbery	20	22
9	Lacarra	20	22
10	Matanza y Ferre	20	22
11	Agustín de Vedia	15	17
12	La Rotonda	8	9
13	Villa 26	8	9
	Total	1.412	1.555

Fuente: Elaboración propia a partir del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (2023).

Tabla N° 10*Asesoramiento técnico para el inicio o seguimiento de causas judiciales.*

ELEFANTE BLANCO Serra, Gustavo Elías c/ GCBA y otros s/ amparo Defensoría CAyT N° 5	BARRIO RAMÓN CARRILLO Amador, Olga Beatriz y otros c/ GCBA s/amparo Defensoría CAyT N° 1, Defensoría de Cámara CAyT N° 1	BARRIO RODRIGO BUENO Zárate Villalba, Juan Ramón y otros c/ GCBA s/ amparo Defensoría CAyT N°4, Defensoría de Cámara CAyT N° 1, Defensoría Adjunta CAyT y Defen- sor General
---	--	---

Fuente: Informe de gestión MPD (2014-2021).



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Tabla N° 11

Tasas de pobreza extrema y tasa de pobreza por país CEPAL (2019-2022)

	Estimaciones de la CEPAL							
	Pobreza extrema				Pobreza total			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Argentina ^b	3,9	6,1	4,0	3,9	26,0	33,0	28,3	30,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	12,0	13,5	9,9	...	30,9	32,3	29,0	...
Brasil ^c	5,8	5,1	8,3	5,3	20,2	18,4	24,3	19,5
Chile	...	4,5	...	2,1	...	13,9	...	8,1
Colombia	12,4	19,2	16,8 ^d	16,9 ^d	30,4	39,8	36,6 ^d	34,5 ^d
Costa Rica	3,4	4,0	3,7	3,3	16,5	19,4	17,3	16,6
Ecuador ^e	7,6	10,8	7,6	6,9	25,7	30,6	28,5	25,7
El Salvador	5,6	8,3	8,4	8,7	30,4	30,7	30,3	29,8
Honduras	20,0	...	34,4	...	52,3	...	67,8	...
México	...	9,2	...	6,2	...	37,4	...	28,6
Panamá	6,6	...	5,7	6,5	14,6	...	15,6	14,3
Paraguay	6,2	6,0	6,0	7,9	19,4	22,3	20,9	21,1
Perú	3,0	8,6	3,9	3,3	15,4	28,4	18,6	17,2
República Dominicana	3,9	5,6	5,2	5,1	19,0	21,8	22,5	20,4
Uruguay	0,1	0,3	0,1	0,3	3,0	5,0	4,8	4,3
	Estimaciones oficiales de los países							
	Pobreza extrema				Pobreza total			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Argentina ^b	8,0	10,5	8,2	8,1	35,5	42,0	37,3	39,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	12,9	13,7	11,1	...	37,2	39,0	36,4	...
Brasil ^c	6,8	5,7	8,4	...	25,9	24,1	29,4	...
Chile	...	4,3	...	2,0	...	10,7	...	6,5
Colombia	9,6	15,1	13,7 ^d	13,8 ^d	35,7	42,5	39,7 ^d	36,6 ^d
Costa Rica ^f	5,8	7,0	6,3	6,4	21,0	26,2	23,0	23,0
Ecuador ^e	8,9	15,4	10,5	8,3	25,0	33,0	27,7	25,2
El Salvador ^f	4,5	8,6	7,8	...	22,8	26,2	24,6	...
Honduras ^f	25,2	...	32,5	...	48,0	...	59,2	...
México ^g	...	17,2	...	12,1	...	52,8	...	43,5
Panamá	10,0	...	...	...	21,5	...	...	...
Paraguay	4,0	3,9	3,9	5,6	23,5	26,9	26,9	24,7
Perú	2,9	5,1	4,1	5,0	20,2	30,1	25,9	27,5
República Dominicana	2,7	3,5	3,1	3,0	20,9	23,4	23,9	21,8
Uruguay	0,2	0,4	0,3	0,3	8,8	11,6	10,6	10,0

Fuente: Panorama Social de América Latina y el Caribe (CEPAL, Diciembre 2023).



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

c. Gráficos

Gráfico N° 1

Combinación de partes interesadas según los atributos de poder, legitimidad y urgencia



Fuente: Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts, por Mitchell, Agle y Wood (1997), Academy of Management Review. Vol. N°4, p. 872. Traducida por el autor.

Gráfico N° 2

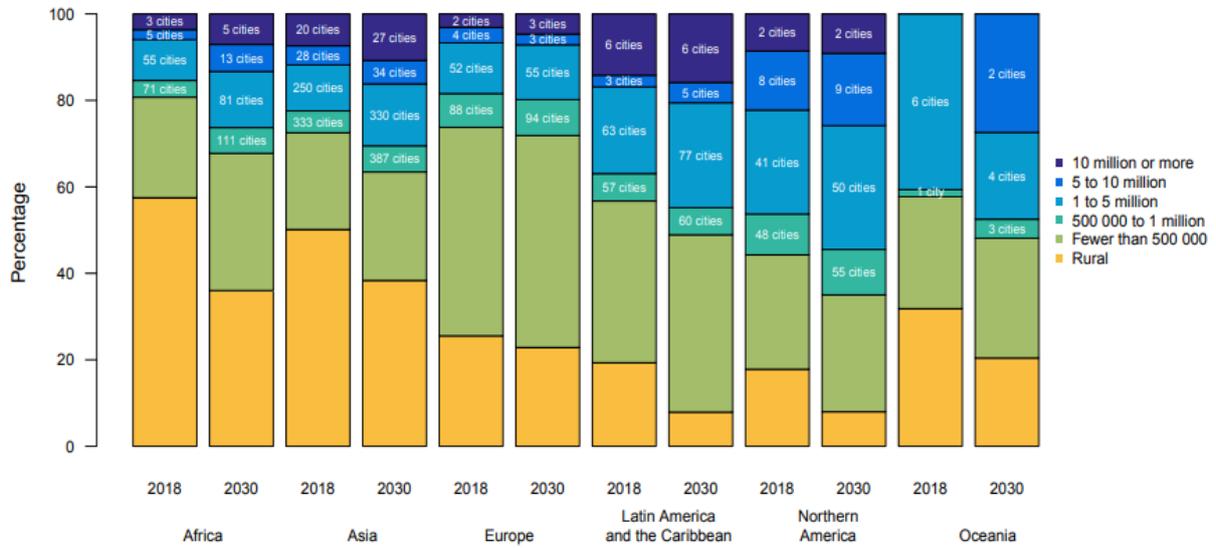
Distribución de la población por clase de tipo de asentamiento y región (2018 vs. 2030)



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco



Fuente: World Urbanization Prospects (ONU 2018).

Gráfico N° 3

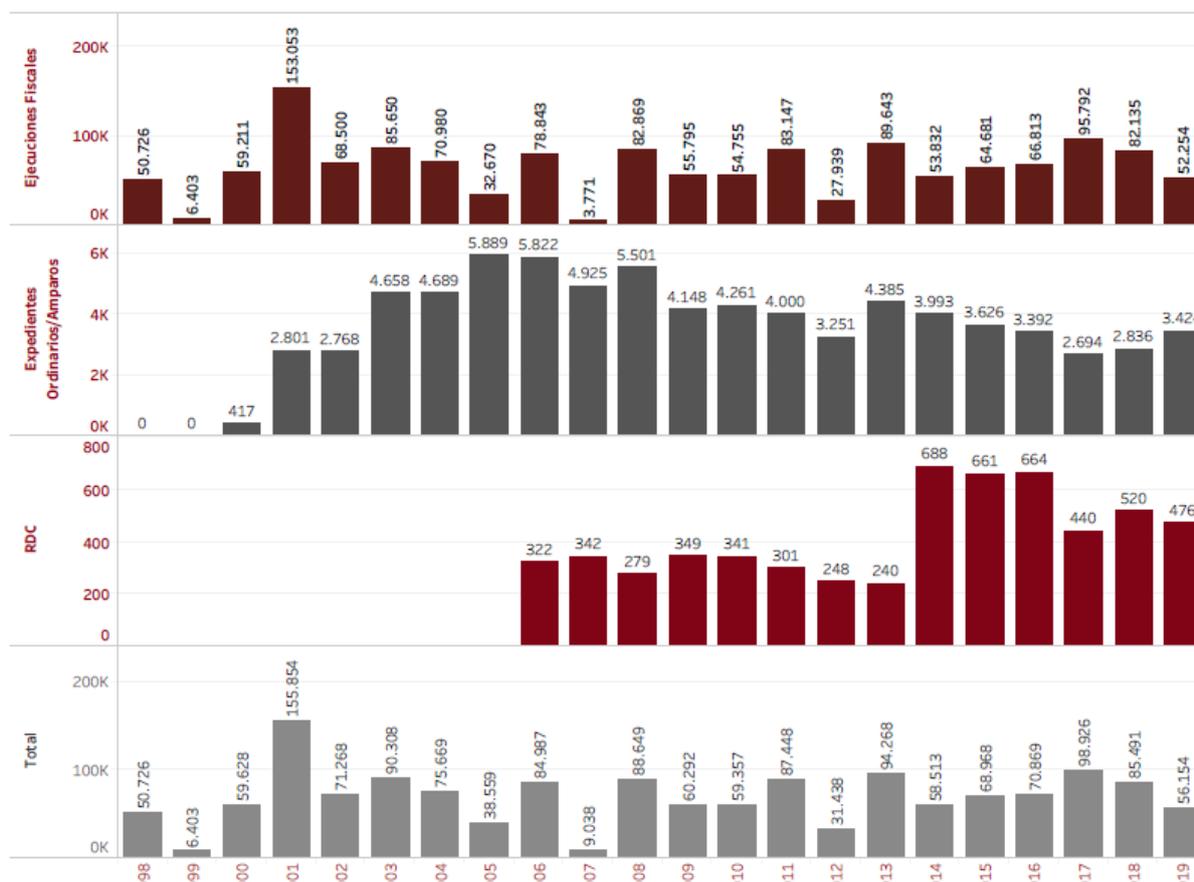


Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Serie histórica de la demanda según tipo de proceso - Fuero CAyT (1998-2019)



Fuente: Anuario estadístico Poder Judicial de la CABA (2019).

Gráfico N° 4

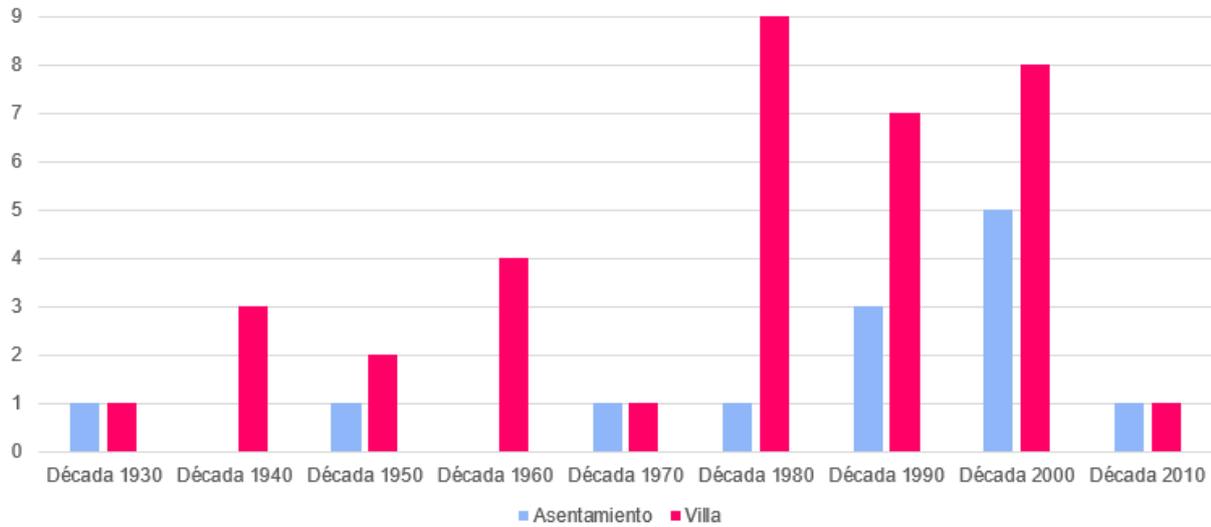
Cantidad de villas y asentamientos por década de creación en la CABA.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

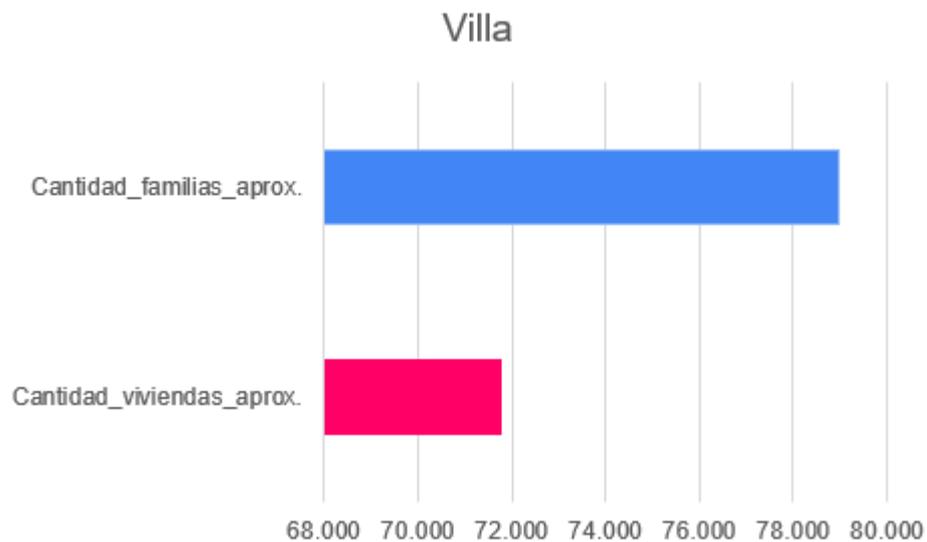
Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco



Fuente: Elaboración propia a partir del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (2023).

Gráfico N° 5

Relación entre cantidad de familias y viviendas en villas y asentamientos de la CABA.





Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Asentamiento

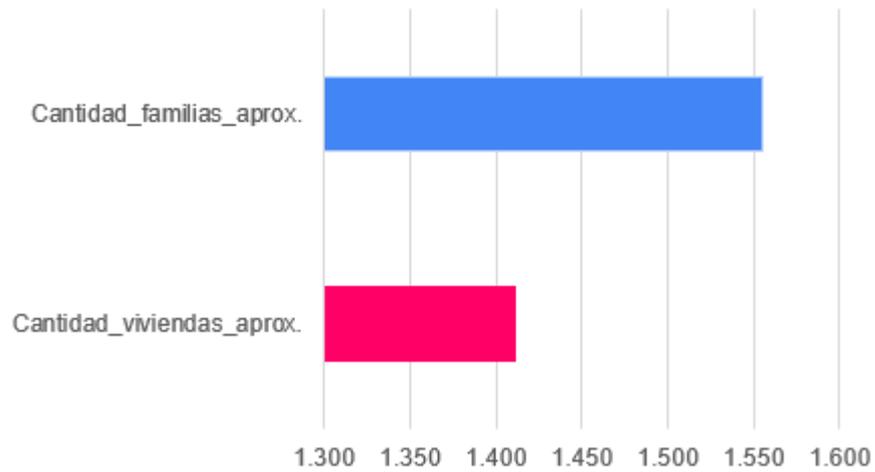


Gráfico N° 6

Tratamiento de los efluentes cloacales en los 13 asentamientos de la CABA.





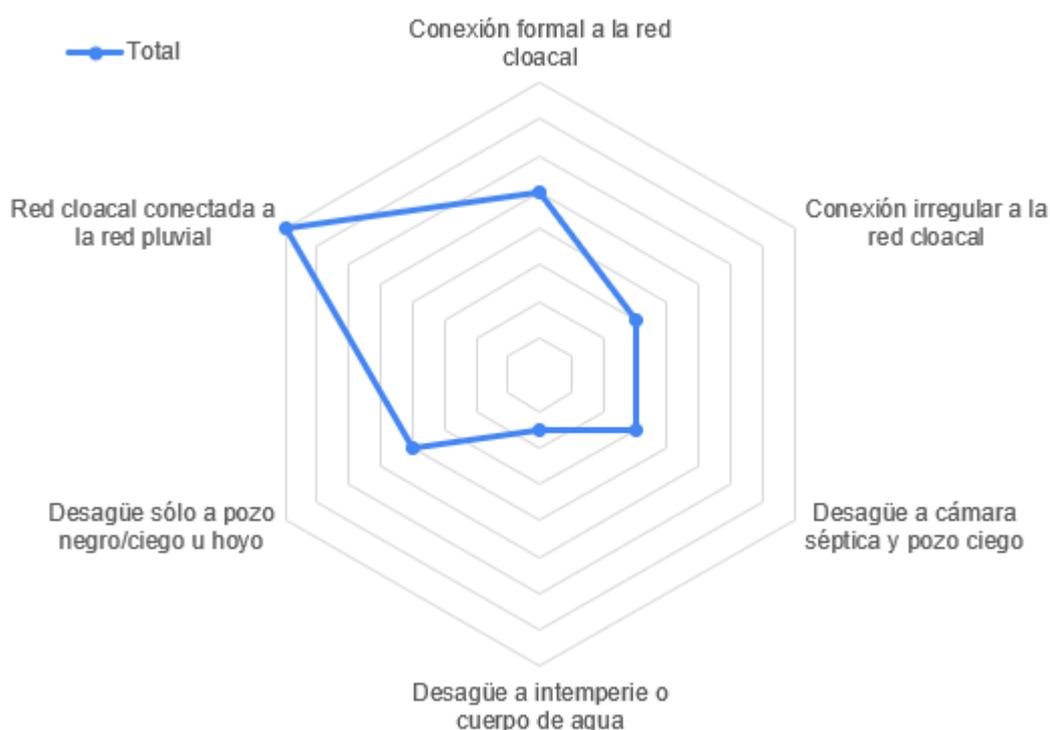
Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Gráfico N° 7

Tratamiento de los efluentes cloacales en las 36 villas de la CABA.



Referencias gráfico 6 y 7:

Efluentes cloacales	
Conexión formal a la red cloacal	Modo óptimo y seguro de conexión. Servicio operado y mantenido por la prestadora.
Red cloacal conectada a la red pluvial	Conexión formal pero conectada con el alcantarillado o con el desagüe pluvial.
Conexión irregular a la red cloacal	Enganchados informalmente a las cañerías colectoras de la red.
Desagüe a cámara séptica y pozo ciego	La cámara séptica es una estructura que permite el tratamiento básico de las aguas residuales de las viviendas.
Desagüe sólo a pozo negro/ciego u hoyo	Excavación en el terreno que recibe la descarga de las aguas negras.
Desagüe a intemperie o cuerpo de agua	Drena directo a la calle, zanja, arroyo, etc.

Fuente gráficos 6 y 7: Elaboración propia a partir del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (2023).



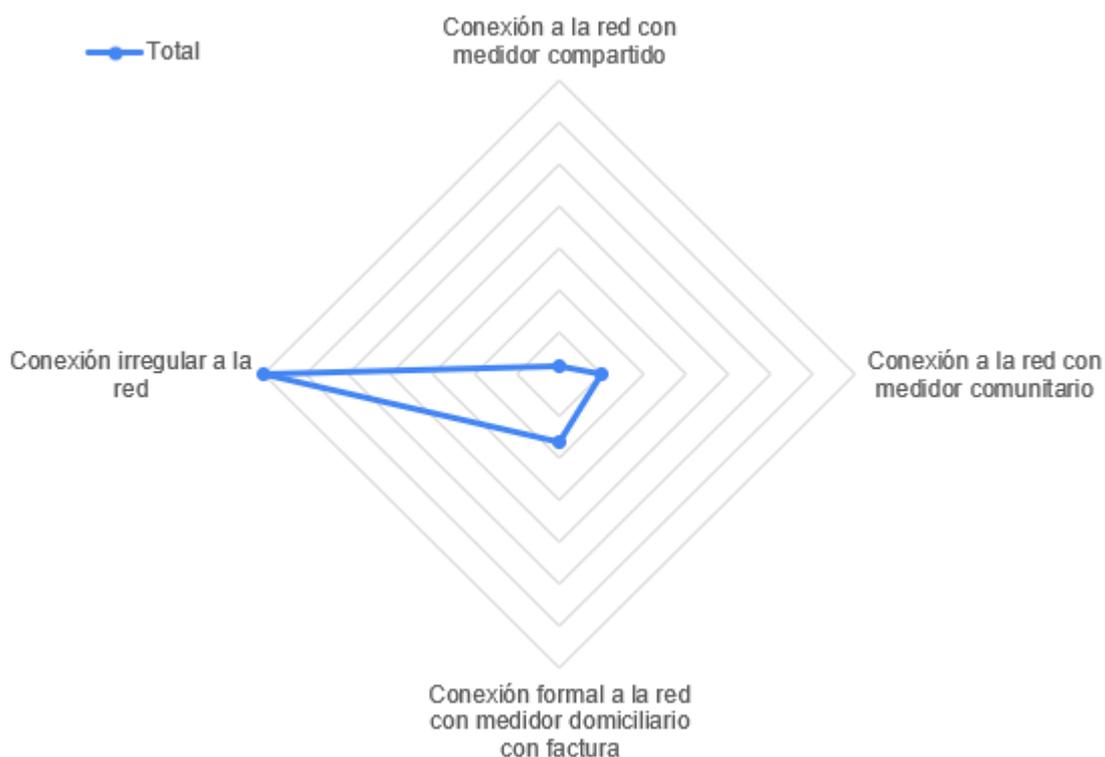
Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Gráfico N° 8

Provisión de energía eléctrica en los 13 asentamientos y 36 villas de la CABA.



Referencias:

Energía eléctrica	
Conexión formal a la red con medidor domiciliario con factura	Modo óptimo y seguro de conexión. Servicio operado y mantenido por la prestadora.
Conexión a la red con medidor compartido	Dos o más domicilios comparten un único medidor y los gastos mensuales correspondientes.
Conexión a la red con medidor comunitario	Generalmente se encuentra en altura, mide el consumo de todas las viviendas que se encuentran conectadas al mismo y es el Estado quien se hace cargo del costo mensual.
Conexión irregular a la red	Enganchados a la red, cables a los postes de luz de la calle, de una familia a otra, etc.

Fuente: Elaboración propia a partir del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (2023).



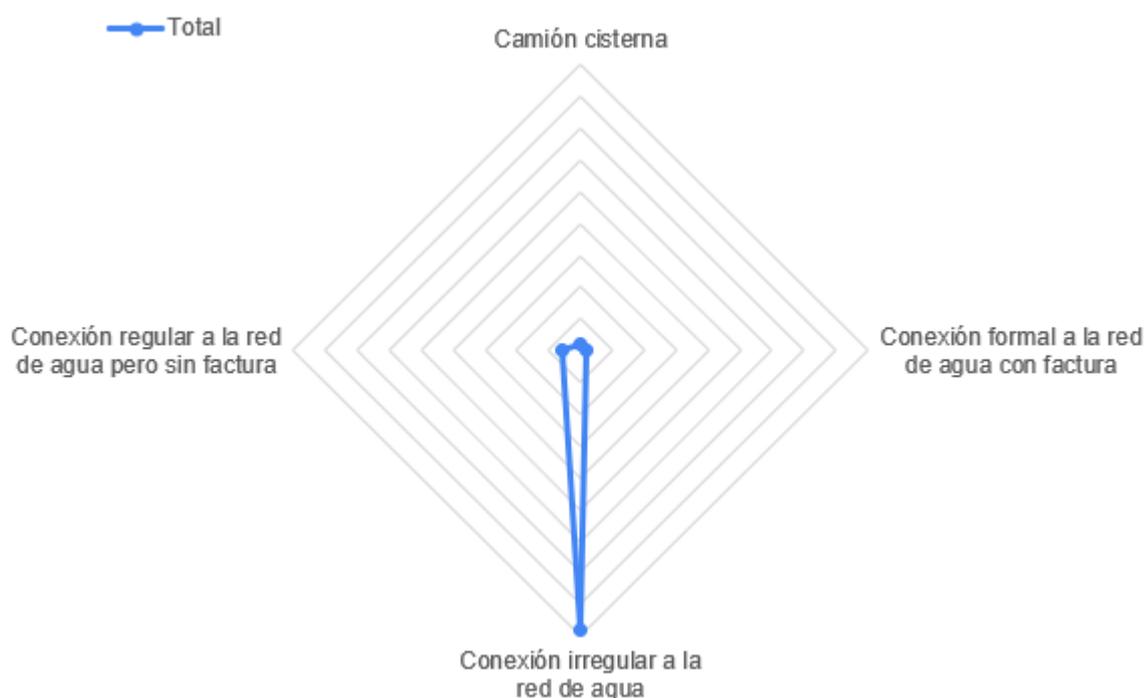
Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Gráfico N° 9

Provisión de agua potable en los 13 asentamientos y 36 villas de la CABA.



Referencias:

Agua corriente	
Conexión formal a la red de agua con factura	Modo óptimo y seguro de la conexión a la red de agua corriente. Servicio operado y mantenido por la prestadora.
Conexión regular a la red de agua pero sin factura	No se paga por el servicio de agua corriente y quien lo recibe no está registrado como usuario/a.
Conexión irregular a la red de agua	Enganchados informalmente a la red de agua corriente.
Camión cisterna	Regularmente un camión trae agua al barrio para que sus habitantes se puedan abastecer.

Fuente: Elaboración propia a partir del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (2023).



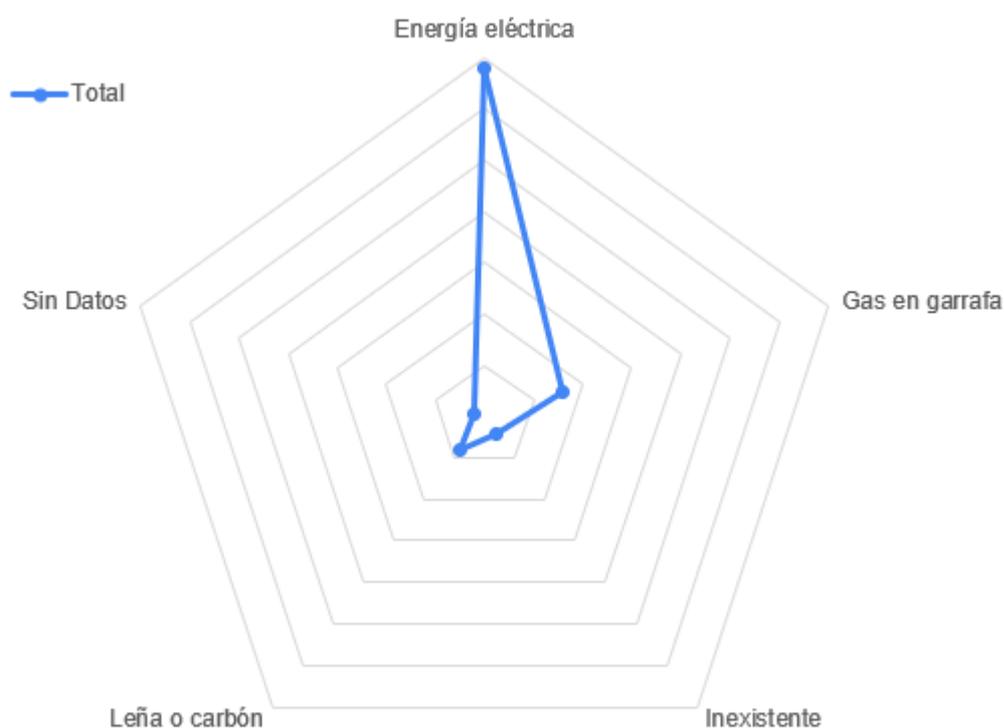
Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Gráfico N° 10

Fuente de energía utilizada para calefaccionar los hogares de los 13 asentamientos y 36 villas de la CABA.



Referencias:

Fuente de Calefacción	
Gas en garrafa	Gas envasado que las familias se autoproveen.
Leña o carbón	Se genera calor a través de la quema de estos elementos.
Energía eléctrica	estufa eléctrica/resistencia/calorventor
Inexistente	No acceden a la red ni a ningún modo alternativo. El clima del lugar es favorable por lo que no es necesario el uso de artefactos para calefaccionar.
Sin datos	Celda vacía a la que se le puso esta denominación para que contabilice en el panel.

Fuente: Elaboración propia a partir del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (2023).



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Gráfico N° 11

Fuente de energía utilizada para cocinar en los hogares de los 13 asentamientos y 36 villas de la CABA.



Referencia:

Fuente de energía para Cocina	
Gas en garrafa	Gas envasado que las familias se autoproveen.

Fuente: Elaboración propia a partir del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (2023).



Secretaría de Doctorado y Postdoctorado

Facultad de Ciencias Económicas - UBA

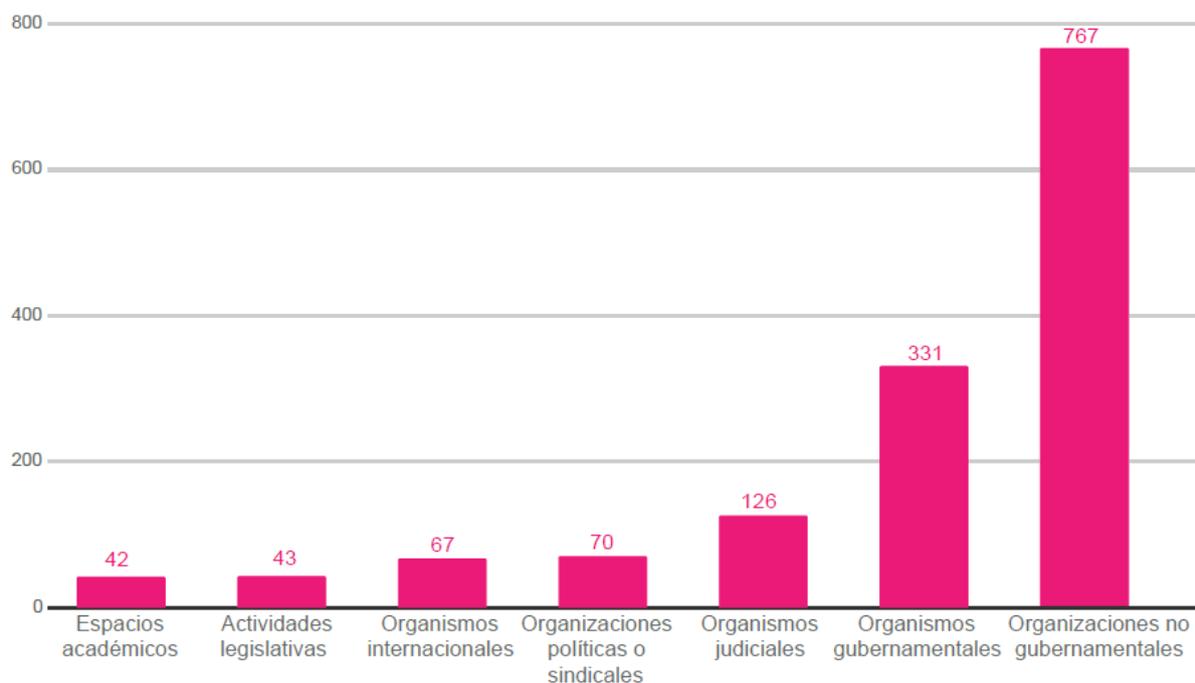
Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Gráfico N° 12

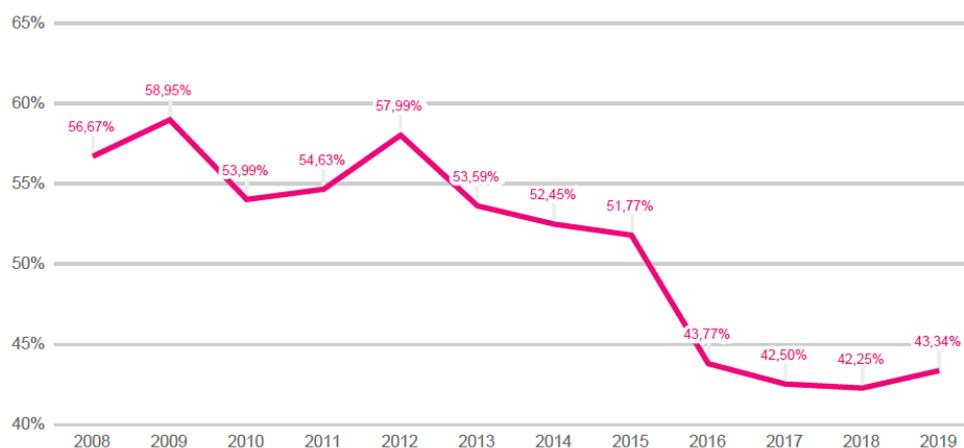
Cantidad de acciones de articulación y coordinación MPD (2014-2020)



Fuente: Informe de gestión MPD (2014-2021).

Gráfico N° 13

Participación en educación, vivienda, salud y promoción social sobre el presupuesto total ejecutado 2008-2019



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los informes de ejecución presupuestaria GCBA.



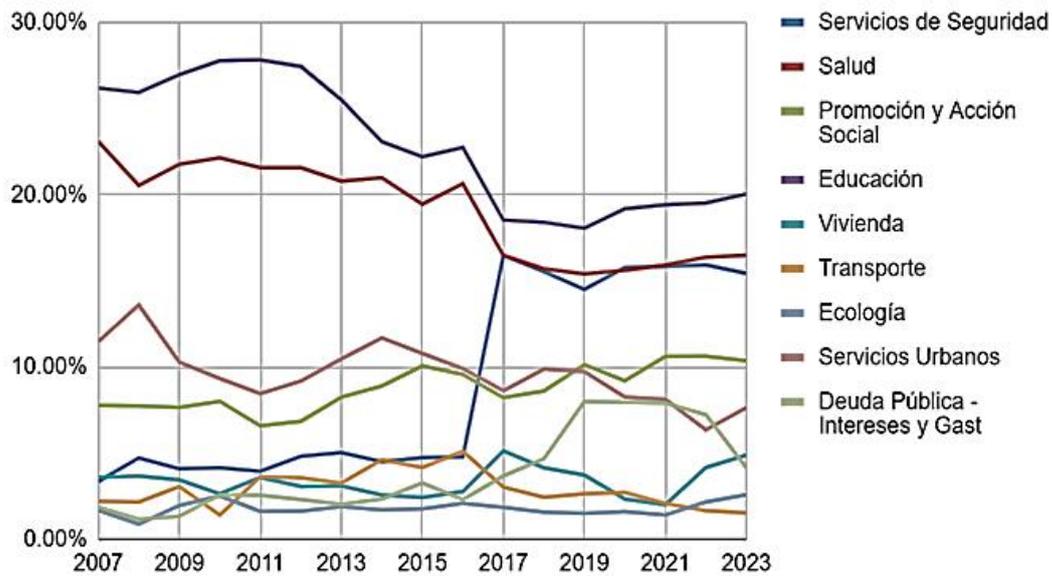
Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Gráfico N° 14

Evolución de los principales gastos (2007-2023): en porcentaje según datos oficiales del GCBA.



Fuente: Instituto de Políticas Públicas para Buenos Aires (<https://www.iciudad.org.ar/>).

Gráfico N° 15

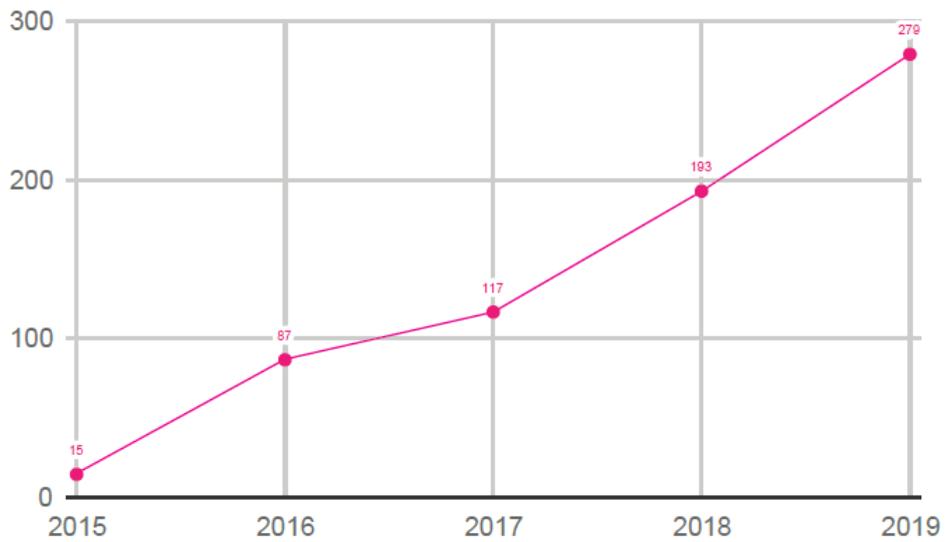
Participación MPD en actividades comunitarias y territoriales (2015-2019).



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

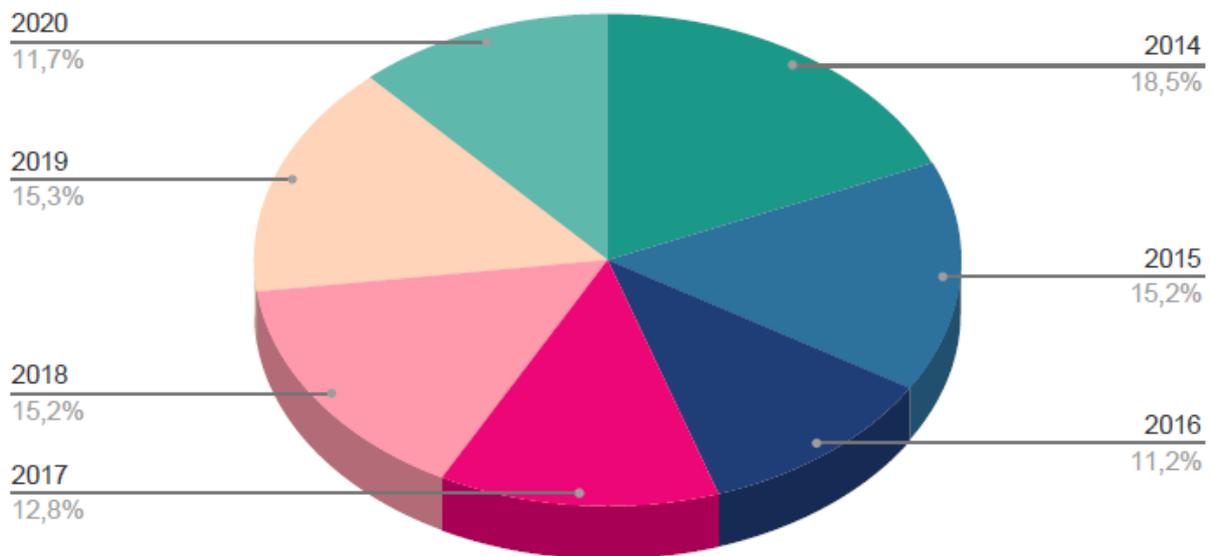
Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco



Fuente: Informe de gestión MPD (2014-2021).

Gráfico N° 16

Consultas tramitadas ante las Oficinas de Orientación al Habitante (OOH) sobre total de consultas.



Fuente: Informe de gestión MPD (2014-2021).



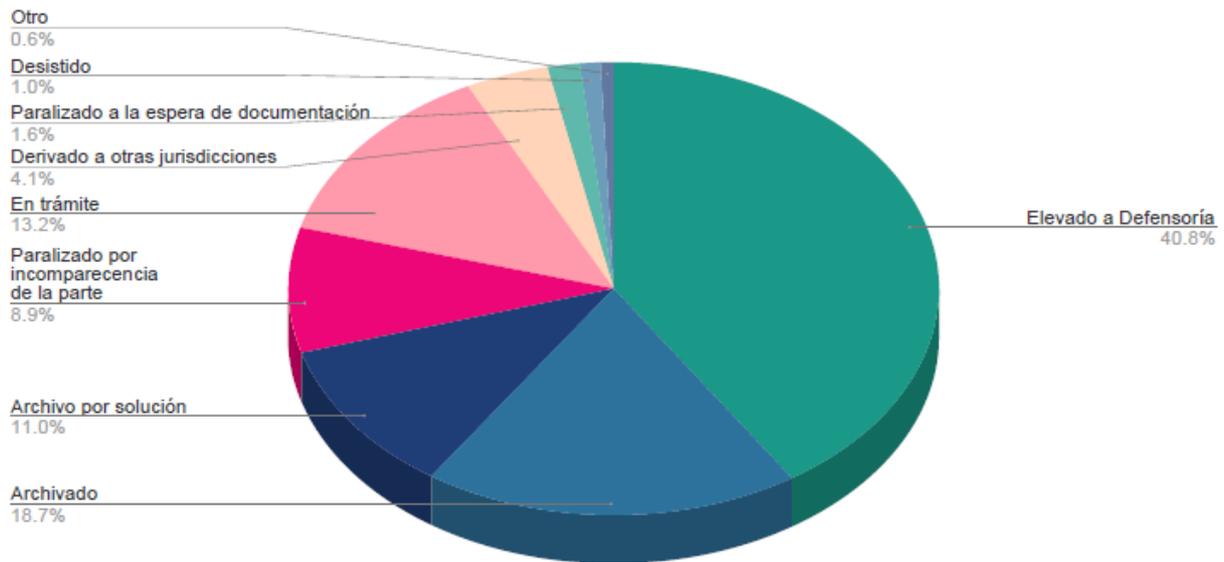
Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Gráfico N° 17

Derivación de consultas de la DOH según destino



Fuente: Informe de gestión MPD (2014-2021).

Gráfico N° 18

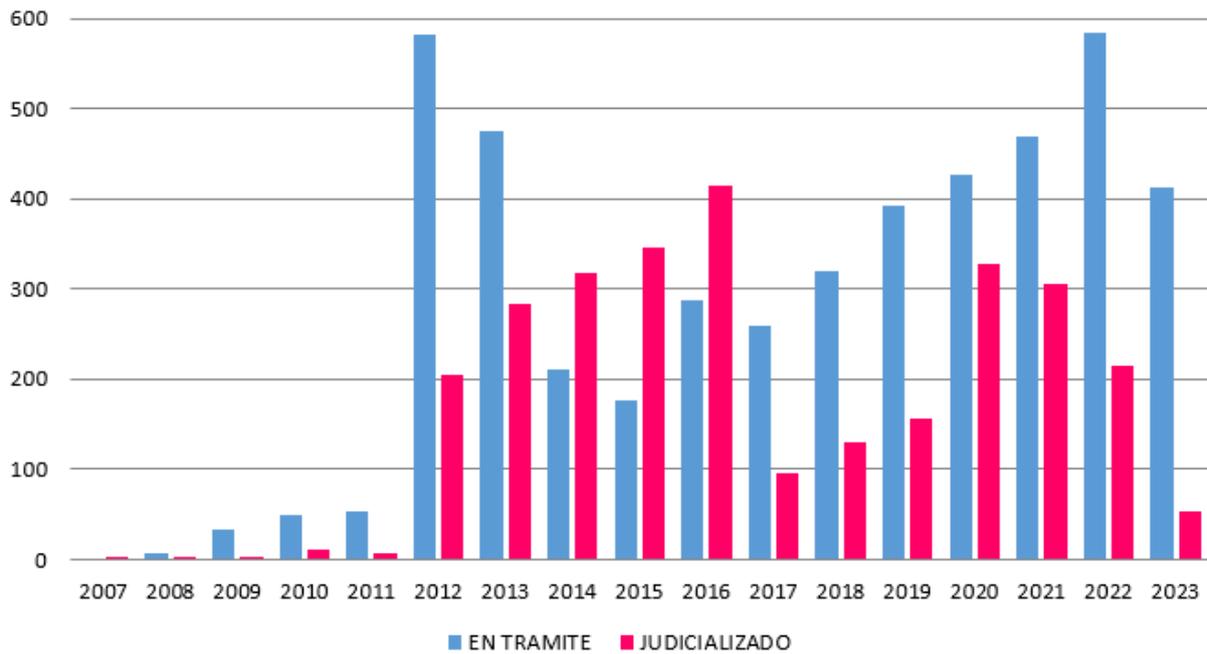
Expedientes MPD (2007-2023): 7.616 expedientes en materias de Derecho a la Ciudad, Derecho a la Vivienda, Desalojo y Habitacional.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

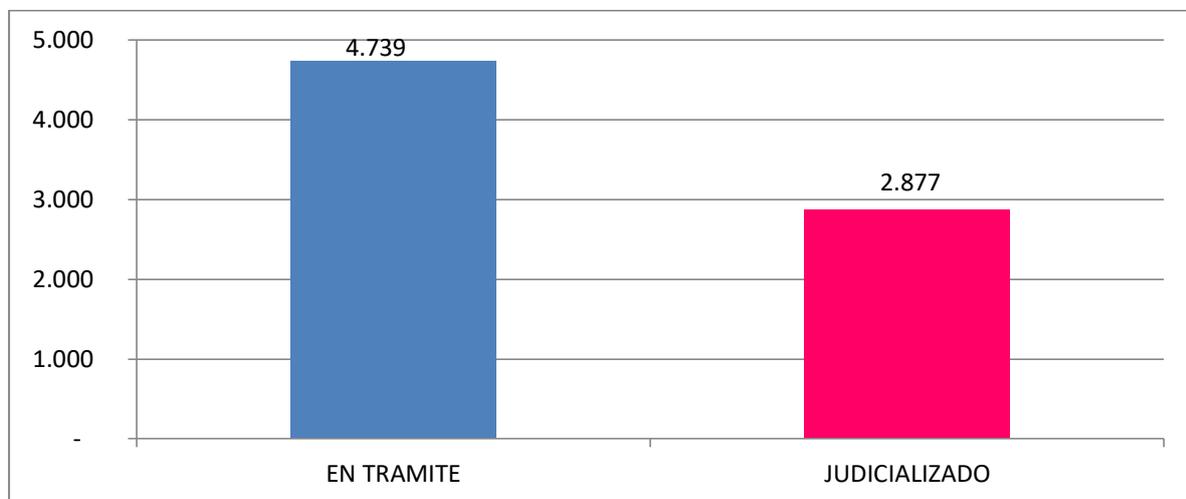
Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del sistema CADE IURIX.

Gráfico N° 19

7.616 Expedientes MPD (2007-2023) en materias de Derecho a la Ciudad, Derecho a la Vivienda, Desalojo y Habitacional: en trámite vs .judicializados



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del sistema CADE IURIX.



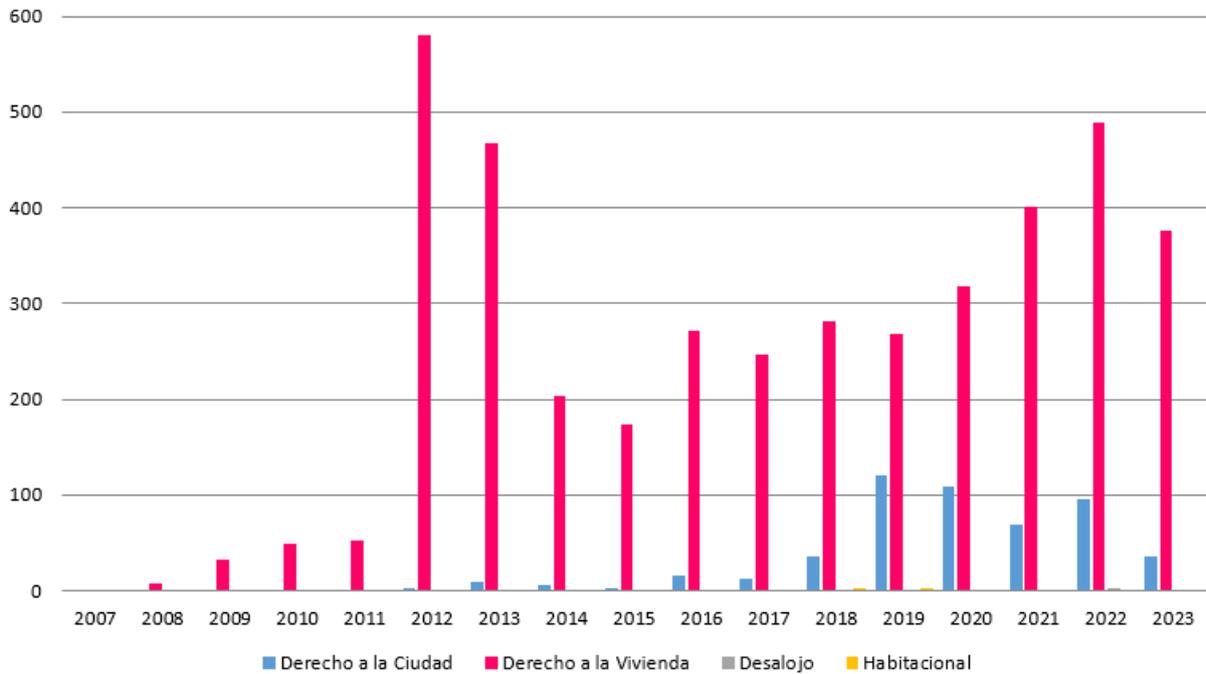
Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Gráfico N° 20

Expedientes en trámite por materia MPD (2007-2023): 4.739 expedientes.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del sistema CADE IURIX.

Gráfico N° 21

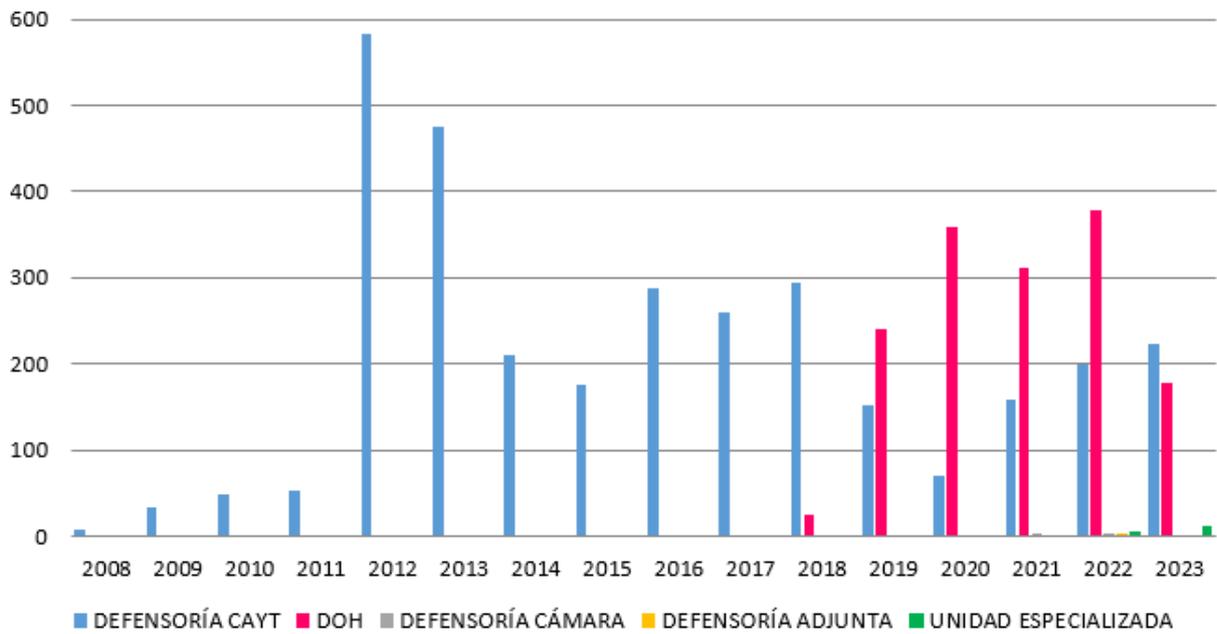
Expedientes en trámite según dependencia MPD (2007-2023): 4.739 expedientes.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

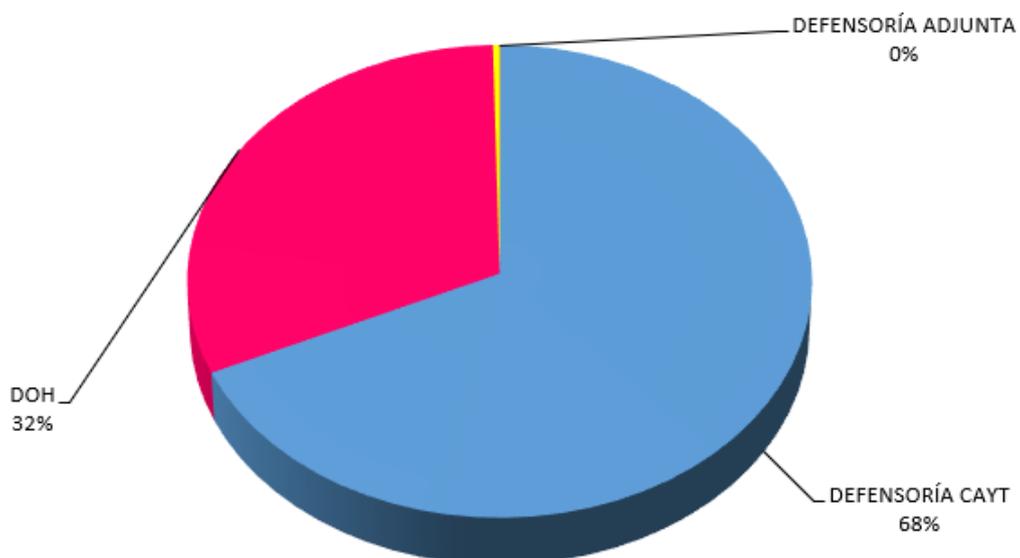
Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del sistema CADE IURIX.

Gráfico N° 22

Expedientes en trámite según dependencia MPD (2007-2023): 4.739 expedientes.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del sistema CADE IURIX.



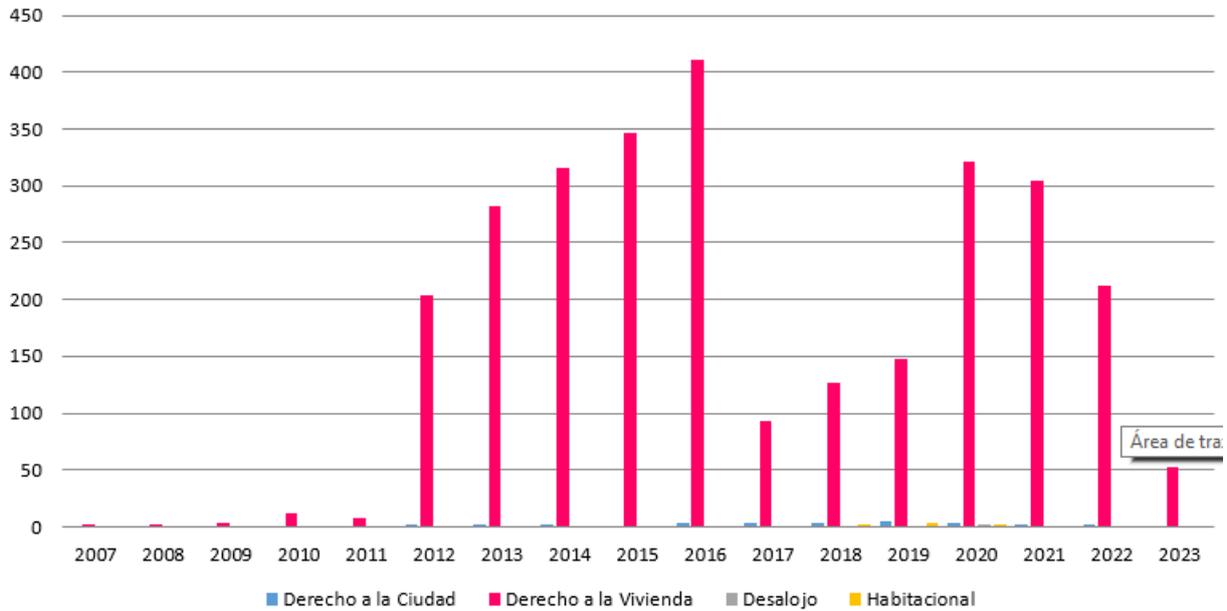
Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Gráfico N° 23

Expedientes judicializados por materia MPD (2007-2023): 2.877 expedientes.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del sistema CADE IURIX.

Gráfico N° 24

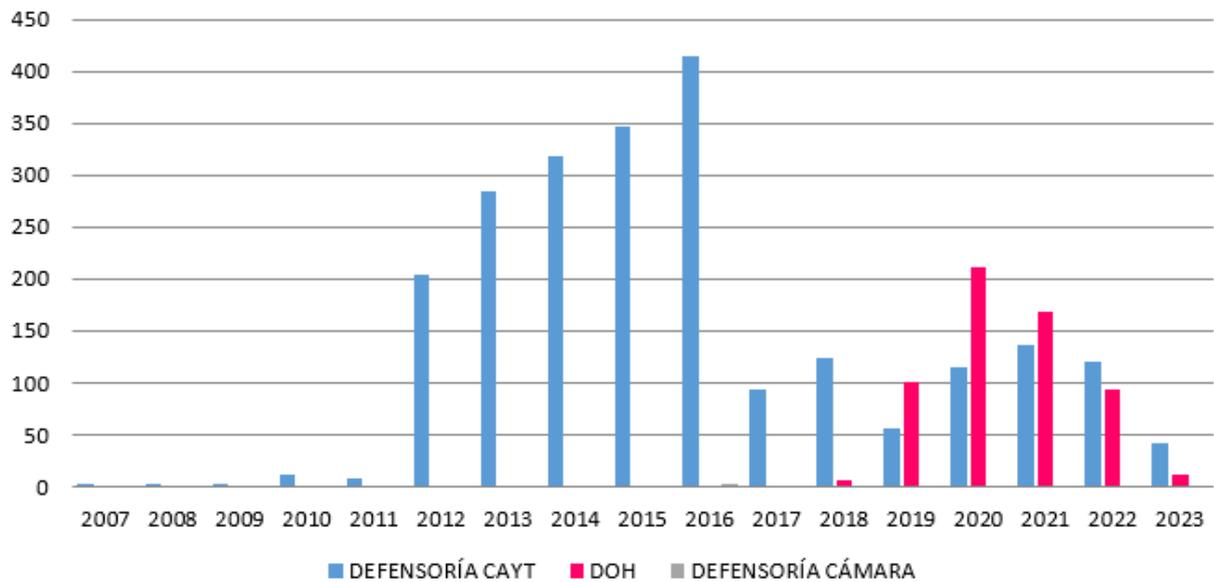
Expedientes judicializados según dependencia MPD (2007-2023): 2.877 expedientes.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

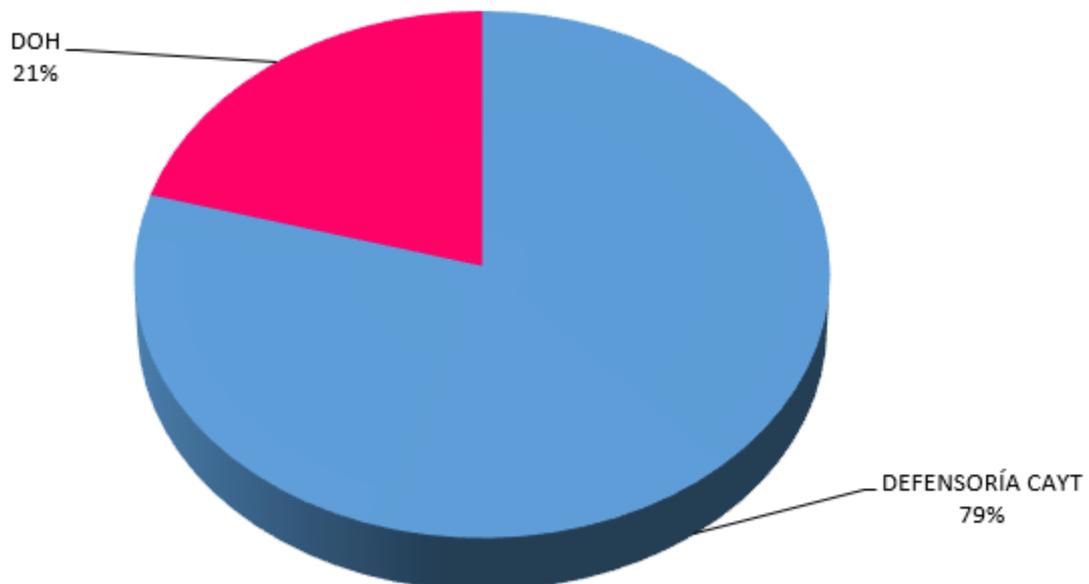
Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del sistema CADE IURIX.

Gráfico N° 25

Expedientes judicializados según dependencia MPD (2007-2023): 2.877 expedientes.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del sistema CADE IURIX.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Gráfico N° 26

Ciclo sociopolítico de la judicialización de las cuestiones sociales.



Fuente: Elaboración propia.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

d. Documental

A continuación, se presentan una serie de reflexiones de los principales magistrados del Ministerio Público de la Defensa de la CABA, y obran en esta Tesis como soporte documental de la opinión de los efectores de la política pública sobre algunas de las diferentes causas analizadas:

- ✓ Dr. Horacio Corti, Defensor General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2014-2021)
 - El proceso de integración sociourbana.

Estas publicaciones pretenden reflejar al menos una parte de la pluralidad de tareas que realiza la Defensa Pública en los procesos de urbanización e integración urbana de los barrios populares que se encuentran en curso en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Hemos escogido tres procesos de urbanización, referidos a la Villa 20, Rodrigo Bueno y Playón Chacarita, en los cuales la Defensa Pública participa en las respectivas mesas de gestión participativa.

Cada barrio tiene su ley específica, en la que se prevé la participación del Ministerio Público de la Defensa. Incorporamos varios tipos de reflexiones en esta serie.

En primer lugar, una reflexión de carácter general y transversal sobre los procesos de integración urbana de los barrios populares. Los tres procesos de integración urbana se desarrollan hoy en forma simultánea, circunstancia que permite hacer comparaciones, así como deducir, a partir de cada caso, consideraciones de mayor generalidad. En segundo lugar, hay análisis específicos sobre cada uno de los barrios. Aquí se pueden apreciar las singularidades, por ejemplo, la interesante situación que se generó respecto de la situación del barrio Rodrigo Bueno. Como es conocido, la comunidad del barrio inició una acción de amparo, en cuyo recorrido también tomó intervención la Defensa Pública. La jueza Elena Liberatori hizo lugar al amparo, decisión luego lamentablemente revocada por la Cámara de Apelaciones. Sin embargo, estando el expediente en el Tribunal Superior de Justicia por un recurso interpuesto por los vecinos, se llegó a un acuerdo con el Gobierno en sucesivas audiencias. Ese acuerdo, luego, dio lugar a un proyecto de ley, que fue aprobado por la Legislatura de la Ciudad. Y hoy en día el Tribunal Superior se encuentra monitoreando la ejecución del acuerdo judicial y de la ley a través de audiencias periódicas.

Interesante interacción institucional entre los vecinos del barrio (y sus abogados), el Poder Ejecutivo, el Tribunal Superior de Justicia y el Poder Legislativo. En tercer lugar, y de



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

acuerdo con el modelo de defensa que viene desarrollando y profundizando la institución, se encontrará la voz de los propios protagonistas.

Estas publicaciones permiten poner de manifiesto la metodología de trabajo que caracteriza a nuestra Defensa Pública. Dos o tres características solo para mencionar algunas.

Ante todo, llevar a cabo una tarea de asistencia en este tipo de procesos colectivos requiere que la institución vaya al territorio, al propio barrio popular. Esto implica, y genera, una relación de cercanía y, claro, de confianza, condiciones necesarias para llevar a cabo una tarea colectiva y dilatada en el tiempo.

La tarea en el territorio, además, debe hacerse con todos los actores relevantes, sin discriminaciones o favoritismos. El trabajo, además, debe ser necesariamente interdisciplinario. El derecho es importante, desde ya, y a partir de él, la asistencia técnica jurídica específica. Pero se requiere un sinnúmero de conocimientos y habilidades complementarios. Así, por ejemplo, de carácter arquitectónico, al momento de analizar los planos concretos de las viviendas. Pero también conocimientos sociológicos (para hacer o controlar un relevamiento), químicos, sanitarios, politológicos, de trabajo social, etc.

Es indudable la enorme experiencia aquí acumulada, que debe ser documentada a fin de su discusión y transmisión. También cabe mencionar que en el desarrollo de estas experiencias colectivas fuimos generando una visión específica sobre la problemática urbana basada, fundamentalmente, en la cultura de los derechos humanos. Esta visión encuentra su síntesis simbólica en el concepto de derecho a la ciudad.

Consideramos que el concepto de derecho a la ciudad es una pieza estratégica para la comprensión de la problemática urbana, pues permite ver de forma conjunta una serie de derechos (a la vivienda, a la salud, al ambiente sano), destacando su dimensión colectiva y poniendo en un primer plano la idea de igualdad. Pues este derecho tiene como foco proteger el igual acceso de todos los habitantes de la ciudad a los beneficios de ella.

Ya en una publicación institucional anterior (Revista N° 10), presentamos una discusión sobre el derecho a la ciudad, que incluía una serie de Principios sobre el Acceso a la Justicia Social Urbana. Tales Principios, además, los llevamos al encuentro Hábitat III, donde se aprobó la Nueva Agenda Urbana que menciona, aunque sea al pasar, el derecho a la ciudad.

A fin de no abundar, concluyo aquí esta breve presentación. Solo me resta agradecer a quienes forman parte de las Secretarías Letradas de Hábitat que han trabajado en estas causas.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

- ✓ Dra. Marcela Millan, Defensora General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2021- a la fecha)
 - El proceso de integración del Barrio Playón de Chacarita.

Este nuevo número de la Revista Institucional de la Defensa Pública es parte de una serie dedicada a tres procesos de urbanización e integración sociourbana de barrios populares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los que este Ministerio Público de la Defensa ha tenido una importante participación.

La presente edición está dirigida al proceso de integración del Barrio Playón de Chacarita, precedida por el número 26, sobre Villa 20, publicado en marzo de 2021 y el número 29, en julio de 2022, sobre el Barrio Rodrigo Bueno.

Esta tríada tiene múltiples propósitos, entre los cuales el más evidente es el de abrir una posibilidad de reflexión e intercambio sobre la labor que el Ministerio Público de la Defensa realiza en la asistencia y el acompañamiento de las personas que habitan los barrios populares. El trabajo del MPD presenta la complejidad propia de los procesos de integración sociourbana en curso, en los que el modelo de defensa pública integral a través de una perspectiva territorial de intervención, crea y recrea permanentemente sus alcances.

La defensa oficial, si bien requiere un conocimiento técnico e interdisciplinario sólido en su tarea de garantizar un mayor acceso a la justicia de todas las personas que habitan la Ciudad, no puede permanecer ajena a valores como el compromiso, la solidaridad y la sensibilidad que permiten comprender a las personas en situación de vulnerabilidad como sujetos de derecho y protagonistas de la transformación.

En los procesos de urbanización e integración sociourbana el trabajo territorial se basa en la escucha atenta de todos los actores involucrados, a fin de identificar sus expectativas y demandas, de manera de canalizar a través de las vías institucionales pertinentes aquellos reclamos sobre derechos vulnerados y también de convertir en acciones las diversas ideas y proyectos.

Estas publicaciones son un claro reflejo del trabajo interdisciplinario que realizamos, ya que pone en diálogo tanto el saber técnico jurídico, las disciplinas sociales, la arquitectura y el urbanismo como el saber cotidiano de las personas que habitan los barrios populares. La escucha activa genera cercanía y confianza y hace que sus aportes, en el marco de las instancias participativas, adquieran protagonismo, sin descuidar el aporte técnico e institucional que la defensa pública debe realizar. Es por ello que este número, así como los dos anteriores, no está solo dedicado al público interesado en los aspectos jurídicos, sino que



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

propone herramientas y reflexiones para habitantes, profesionales, comunicadores y técnicos de diversos campos de interés.

Sostenemos que uno de los aportes de la Defensa Pública es estar presente activamente donde se pone en juego el ejercicio del derecho a la ciudad. Trabajamos para que los proyectos de integración sociourbana, desde su diseño hasta su implementación, sean guiados por los principios rectores del sistema de derechos humanos tales como la plena participación de las personas afectadas, el derecho a la radicación definitiva, la prohibición de los desalojos forzosos, la protección del derecho a la vivienda adecuada, el principio de igualdad, el de no discriminación y el acceso a la información y a la justicia en todas las etapas.

Como se advierte en esta colección, los procesos de reurbanización para la integración sociourbana son sumamente complejos, reúnen una gran variedad de actores con intereses y saberes heterogéneos como los de los habitantes, las instituciones gubernamentales, los actores judiciales y las organizaciones sociales que participaron en la lucha por el derecho a la vivienda y al hábitat en este barrio.

Las ideas que compartimos en esta nueva Revista Institucional invitan al debate y a la reflexión y, sobre todo, reflejan que el compromiso del Ministerio Público de la Defensa con los habitantes de los barrios populares, a lo largo de los años, ha creado un vínculo de confianza y cercanía construido con el trabajo realizado entre los habitantes y todas las personas que hacemos la defensa pública.

- ✓ Dra. Alejandra Lorena Lampolio, Titular de la Defensoría N° 1 del fuero CAyT.
 - Causa Barrio – Ramón Carrillo

Debe recordarse que, al narrar el camino transitado por los vecinos del barrio Ramón Carrillo, se ha hecho referencia a la intervención del órgano legislativo — que declaró la necesidad de urbanización— y a la loable tarea desplegada por el Poder Judicial frente a una Administración omisiva.

En este sentido, debe tenerse presente que, desde un inicio, el GCBA desplegó una conducta reticente a fin de cumplir con la ley, en primer lugar, y luego, con aquello que la sentencia le ordenó. Es importante destacar que frente a esta conducta tampoco resultaron efectivos los distintos recursos procesales utilizados para instar al cumplimiento de la sentencia firme.

Como consecuencia de ello, debimos pensar en proponer alguna otra herramienta jurídica que, si bien no suele ser utilizada en el marco de una ejecución de sentencia en un amparo colectivo, aquí se erigió como la única alternativa idónea para su cumplimiento. Por ese motivo, se recurrió al concepto de ejecución forzada por un tercero extraño a la litis, para que



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

la decisión de condena que ha tomado el Tribunal no fuera transformada —de hecho— en una sentencia meramente declarativa. Así, estimé que el sujeto idóneo para poder hacer efectiva la decisión incumplida era la Universidad de Buenos Aires.

Debe destacarse que la aceptación de la participación de la universidad pública en lo relativo al contenido técnico de la sentencia, implica una puesta en valor del decisorio, que no se agota en el reconocimiento del derecho, sino que importa una solución concreta de la controversia planteada. Lo más rescatable —a mi juicio— es que ello se traduce en acciones positivas que trascienden las fojas del expediente judicial y se cristalizan en obras tangibles para la sociedad en su conjunto.

Fallos ejemplares como el que aquí nos trae y ejecuciones forzadas como la dispuesta por el Tribunal en el caso del barrio Ramón Carrillo solo pueden ser vistos con esperanza.

Es evidente que su implementación contribuye positivamente en el proceso de judicialización ante la inactividad de la Administración y en la defensa de los derechos de los ciudadanos frente a ella, dado que pueden sortear esa auténtica carrera de obstáculos que parece haberse diseñado para impedirles el acceso a la justicia. En otras palabras, de no haber seguido la tesitura del Tribunal, tanto la condena como el derecho reconocido en la sentencia habrían desaparecido por un fenómeno de indiferencia por parte del poder administrador.

En efecto, en los tiempos que corren, el respeto por el derecho no se alza en nuestra ciudad como un paradigma que oriente la actividad del Poder Ejecutivo. Abundan las trabas burocráticas que, si bien nacen en algunos casos como una garantía, más temprano que tarde se convierten en una trampa en la cual quedan apresados hasta extinguirse los derechos de los ciudadanos.

Sí es necesario destacar que el debate acerca de las distintas modalidades de ejecución de las sentencias, de la intervención de las universidades públicas o del concepto acabado de acceso a la justicia no debe actuar como una perturbadora secuencia de espejismos que nos impida ver la realidad.

Tales cuestiones no deben hacernos perder de vista que detrás de ese no hacer, de ese desinterés, en tanto desprecio a la obediencia y al cumplimiento de lo ordenado por los tribunales, como “perfecta omisión”, se encuentran fondos públicos que no reciben el destino que los otros dos poderes —Legislativo, en un primer término, y Judicial, después— han establecido que corresponde.

Por ello, considero que la intervención del Poder Judicial en el presente caso ha estado a la altura de las circunstancias en todas las etapas del proceso.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

✓ Dr. Ramiro J. Dos Santos Freire, Titular de la Defensoría N° 5 del fuero CAyT.

○ Causa - Elefante Blanco

Para la Defensa Pública, no es fácil encarar un caso colectivo de defensa de derechos humanos que atañe a cientos de familias pobres, que viven en un entorno ambiental contaminado y privados de bienes básicos como el agua, la vivienda o la salud. ¿Cómo intervenir? ¿De qué manera hacerlo? ¿Qué resultados buscamos?

Contestar estas preguntas es un trabajo colectivo. Es imposible hacerlo solo. Y surge de un aprendizaje común, fruto del camino recorrido.

El acceso a la justicia, como valor que nos orienta, solo puede garantizarse efectivamente si se reconoce su dimensión social. Aquí la Defensa Pública revitaliza su función, encontrando nuevos sentidos a la defensa de los derechos, y afianzando la igualdad y la democracia.

Desde hace muchos años, los vecinos del Complejo “Elefante Blanco” —la llamada Villa 15, en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires—, sufrían condiciones de existencia indignas, sin acceso a servicios esenciales y conviviendo con un gran basural en los subsuelos del edificio. La decisión de acudir al Poder Judicial, a fines del año 2013, surgió ante la falta de respuestas a los reclamos que los vecinos venían realizando ante las distintas autoridades.

Como demuestra el caso, una acción judicial de amparo puede lograr efectos importantes. Se obtuvo una sentencia cautelar del Poder Judicial que reconocía los derechos vulnerados, y la gravedad de la situación fue difundida en los medios de comunicación. Estos avances son destacables, pero se desvalorizan si luego no se concretan en acciones que mejoren o alivien la realidad vital de las personas.

Debemos reflexionar acerca de los límites de nuestro trabajo como operadores del Derecho, ya que la realidad muchas veces se muestra impermeable a las buenas intenciones. Ello no debería hacernos caer en el pesimismo, sino obligarnos a buscar, infatigablemente, nuevas alternativas. Nuestra tarea tal vez sea sentar las bases para generar, a partir de un discurso jurídico renovado, nuevas experiencias colectivas que fortalezcan una verdadera cultura de los derechos. Recuperar en el Derecho su carácter emancipador y protector de los vulnerables, y reconstruir nuestra sociedad a partir de un sentido de justicia.

A lo largo del proceso judicial, la Defensa Pública promovió la realización de audiencias públicas o de reconocimientos judiciales en el mismo barrio. Los mejores momentos de la experiencia del caso “Elefante Blanco” son aquellos en los que surge la participación auténtica de los vecinos. Cuando logran hacer oír su voz y quiebran la indiferencia de las instituciones. Pero esto es solo un punto de partida para llegar más allá, a la vigencia efectiva



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

de los derechos de todos, y nuestra institución debe ser un instrumento para lograr estos cambios.

En nuestra ciudad, en nuestra Argentina, los excluidos siempre esperan. Esperan que se cumplan las promesas de siempre. Siguen esperando, sobre todo, respeto.

En el caso “Elefante Blanco”, pese a los avances obtenidos, los problemas estructurales persisten. Los habitantes del barrio todavía reclaman, y merecen, el pleno reconocimiento de sus derechos.

✓ Dra. Cecilia González de los Santos, Titular de la Defensoría N° 4 del fuero CAyT.

○ Causa – Barrio Rodrigo Bueno

Me han solicitado que escriba una columna de opinión sobre la experiencia vivida con y por el Barrio Rodrigo Bueno. Me costó hacerlo ya que, desde que conocí a los representantes del cuerpo de delegados del Barrio, en diciembre del año 2012 hasta el día de la fecha, hemos cambiado muchas cosas, cosas que parecían inmodificables, así es que centraré mi columna en eso: modificar la realidad, aun frente a situaciones estructurales es posible, solo requiere trabajo, valor, voluntad y honestidad.

La voluntad mancomunada de todos los integrantes de la comunidad y los diferentes poderes del Estado, la integración social y urbana plena podría lograrse en una década, claro, con mucho, mucho trabajo: pensado, coordinado y conjunto, dándole una mayor profundidad al rol que a cada uno de nosotros nos ha sido asignado.

Hace algo más de un año, antes de que se aprobara o proyectara la actual Ley de urbanización, escribí sobre el tema como “pautas para un camino posible” y hoy lo estamos andando. La Ley de Integración Social Urbana y Cultural aprobada (Ley N° 5.798, sancionada el 23/03/2017, Promulgada por Decreto N° 135/017 del 19/04/2017 y publicada en el BOCBA N° 5113 del 24/04/2017), y el proceso de integración y reurbanización en pleno despliegue, se encuentran plagados de bondades básicamente por tres cuestiones:

- ✓ La producción colectiva compartida entre diferentes organismos oficiales —Poder Ejecutivo-IVC, Ministerio Público de la Defensa y Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires—, organizaciones no gubernamentales, vecinos y representantes del barrio (electos con control judicial en el marco de la Ley N° 148 CABA).
- ✓ Participación amplia en todas las etapas del proceso de proyección y actualmente ejecución de la Ley.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

- ✓ La interacción de conceptos urbano-ambientales sopesados equilibradamente con los derechos a la vivienda digna y hábitat adecuados, desde una perspectiva antropocéntrica que, sin dejar de serlo comprende la realidad la necesidad de cuidar los bienes colectivos más preciados de la humanidad.
- ✓ La propuesta de integración urbana social y cultural bajo la premisa modalidad “barrio ecológico” (este aspecto ya se veía recogido en el proyecto de Ley presentado en forma conjunta entre el MP Defensa y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, del que tuve el honor de ser ideadora y redactora de sus bases).

Tan especial producción, rompe con el paradigma de la administración “cerrada” o clásica, utilizando la comunicación directa —mediante reuniones formales e informales en el barrio y en lugares institucionales—, como herramienta transformadora del rol del Estado y la participación ciudadana.

Justamente por haber conseguido este objetivo ya no es requerida mi asistencia, lo que, si bien me da algo de nostalgia, me hace también muy feliz. La reurbanización del barrio es un hecho porque hubo hombres y mujeres que no se dieron por vencidos cuando nadie creía en esto. Esas voluntades, que tocaron las puertas de la ONU, peticionaron judicialmente, generaron proyectos de Ley, estuvieron allí esperando el momento en que la coyuntura política se modificara. No fue una espera pasiva, pasamos años generando y andando un proyecto, consiguiendo pequeñas cosas, mejorando a cuentagotas la vida del barrio, aplanando calles con máquinas prestadas, buscando fondos para construir espacios de juegos para los niños, presentando recursos y pedidos judiciales por centenas...Hasta que, el órgano con los recursos y la posición para hacerlo, tomó como propio lo generado, lo mejoró y lo compartió.

Puedo decir, orgullosa, que el rol de la Defensa Pública fue central desde aquel diciembre de 2012 cuando empezó nuestro trabajo con los representantes del Barrio, pues trabajamos judicial, administrativa, y barrialmente, en infinitas gestiones que no me alcanza este espacio para contar. Me contento con decir que construimos este puente, y seguimos construyendo otros, que se verán en unos años o meses, y es así como veo el nuevo camino de la Defensa Pública.

- ✓ Luis Duacastella, Ex Defensor General Adjunto en lo PCyF del MDP CABA.
 - Causa - Causa Mendoza

A más de 11 años de la sanción del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) que ordena la limpieza del Riachuelo y fija entre sus objetivos “la mejora de la calidad de



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

vida” de los vecinos, estos aún no son parte del proceso de relocalización y sus derechos siguen siendo vulnerados.⁴⁵

Las audiencias públicas que en la última década han instaurado los más altos tribunales de la región son reconocidas como las más novedosas prácticas constitucionales y significan un vínculo más estrecho entre la ciudadanía y las instituciones judiciales.

A fines de 2016, la Corte Suprema de Justicia convocó a una audiencia de “carácter informativo, con el objeto de tomar conocimiento inmediato e integral sobre el grado de avance en el cumplimiento de cada uno de los mandatos impuestos en la sentencia”. El Ministerio Público de la Defensa (MPD) planteó que uno de los desafíos más importantes en esta causa es procurar la participación efectiva, directa y real de todos aquellos que resultan afectados en su calidad de vida. Los vecinos de las zonas lindantes con el Riachuelo, principales afectados por la contaminación y por el incumplimiento de la reubicación, paradójicamente, debieron aguardar los resultados de la audiencia en el llamado Patio de Honor, contiguo al recinto, sin posibilidad de ser escuchados en la audiencia. Incluso, algunos fueron retirados por personal policial. Una de las vecinas expulsadas de la reunión describió: “Volvimos a reivindicar el pedido de participar de la audiencia y protestamos porque somos nosotros los verdaderos damnificados del estado del Riachuelo y, aun así, no somos parte de esta causa. Mientras las autoridades especulan, la contaminación de la Cuenca se paga con sangre de los pibes” (Página 12, “Controversias en la audiencia pública de la Corte por el saneamiento del Riachuelo”, 1/12/2016).

Si bien fue la propia CSJN la que, en una resolución anterior⁴⁶, reconocía que la ejecución del programa involucra a una “población en situación de riesgo”, lo que “exige una pronta y completa solución”, a la vez establece que los afectados tienen “el derecho a participar en las decisiones que las autoridades encargadas adopten en el curso del proceso de reubicación”. Y también había dicho: “... en todos los casos deberá asegurarse la debida participación procesal de quienes invoquen, conforme a derecho, la calidad de afectados”; sin embargo, en la práctica, estos mandatos no se cumplen.

Lo mismo volvería a ocurrir en la audiencia de marzo de 2018, en tanto en esa oportunidad se dispuso de un operativo policial para que los vecinos no pudiesen acercarse al recinto.

Recientemente, la Corte ha comenzado la revisión de su postura a solicitud de los delegados y habitantes de las villas y asentamientos de la CABA y apoyada por el Cuerpo Colegiado,

⁴⁵ CSJN, sentencia del 8 de julio de 2008. Caso “Mendoza contra ENA y otros sobre daño ambiental”.

⁴⁶ CSJN, resolución del 19 de diciembre de 2012.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

quien destacó que el bajo nivel de participación de las personas afectadas ha minado la efectividad y sustentabilidad de la ejecución de la sentencia⁴⁷.

Los vecinos afectados tienen derecho acceder a información adecuada sobre el proceso de relocalización. También tienen derecho a la participación, lo que implica que pueden asistir a reuniones, efectuar consultas y reclamos, construir consensos en la planificación, diseño y ejecución de las políticas públicas que los afectan, y que, luego de alcanzados, tengan fuerza ejecutoria para el Estado. Finalmente tienen derecho a una participación judicial adecuada. No pueden ser excluidos de las audiencias judiciales o escuchados informalmente. El Poder Judicial debe garantizar estos derechos, removiendo los obstáculos para el real acceso a la justicia. Para citar ejemplos emblemáticos de la importancia de la participación de los vecinos—en los casos en que esto ha sido logrado con la representación del Ministerio Público de la Defensa—, esa intervención ha permitido contrastar y visibilizar graves irregularidades de construcción en los complejos habitacionales.

Si evaluamos lo acontecido desde la primera decisión de la CSJN, advertiremos las virtudes de una plena participación vecinal, al apreciar sus aportes tanto en la elaboración de diagnósticos, como en la circulación de información adecuada a los afectados de cada barrio, pues ha resultado en la anticipación de problemas y riesgos, en la construcción de soluciones, el acompañamiento de acciones estatales, así como en la denuncia y rectificación de situaciones que obstaculizaban o podrían obstaculizar el avance de la causa.

Por ello, hoy es posible afirmar que los vecinos organizados han sido parte de la solución y no del problema.

e. Voces

A continuación, se presentan una selección de testimonios de personas que habitan en algunos de los barrios, villas y asentamientos de la CABA. Dichos testimonios son extraídos de informes producidos por el Ministerio Público de la Defensa. A fin de preservar la identidad no se deja asentado el nombre ni se hace mención al barrio al que pertenecen. Por otra parte, la selección ha intentado reflejar la realidad de manera representativa de todos los barrios dejando fuera las situaciones particulares:

Testimonio N° 1

“Vivir en una villa surge de una necesidad de vivienda. Buscar un espacio donde se pueda construir el lugar que necesitamos, sin importar en qué condiciones se encuentra ese espacio. (...) Para nosotros este lugar estaba abandonado y era un lugar importante para que construir

⁴⁷ CSJN, resolución del 6 de noviembre de 2020.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

nuestras viviendas. Hoy por hoy, no se trata solo de las viviendas sino de las condiciones. Trabajar para ir mejorando las condiciones donde vivimos”.

Testimonio N° 2

“Nacimos donde nacimos y tenemos derecho a vivir donde nacimos. Yo creo que no hay necesidad de expulsar a las personas simplemente porque no den “en la talla” de vivir en la ciudad. La ciudad es de todos. Todos tenemos derecho a vivir en la ciudad”.

Testimonio N° 3

“Derecho a la Ciudad es poder tener todo lo que pasa en cualquier barrio. Que llegue la ambulancia a tiempo, que pueda venir sola. Que si se te prende fuego la casa, que lleguen los bomberos, y que puedan entrar hasta la puerta. Tener un hospital cerca. Que los colectivos pasen y que no tengas que caminar un montón de cuadras para ir a tomártelos. Que te puedas tomar un taxi en la esquina de tu casa. Cosas que acá no ocurren”.

Testimonio N° 4

“Cuando uno vive en una villa, deja de ser un ciudadano sujeto a derechos. No porque la persona quiera serlo, sino porque el Estado interviene muy poco en la villa. (...) Yo lo vivo como un compromiso. Un privilegio, porque puedo trabajar, ante la necesidad de los que me rodean y tratar de hacer algo para mejorar esa realidad. La lucha es -como dice la canción- “un monstruo grande y pisa fuerte”: tratamos de salir adelante sacando adelante a los vecinos”.

Testimonio N° 5

“Creemos que es fundamental la participación de los vecinos en las discusiones de cómo se va a llevar adelante la urbanización. (...) Porque cada vecino tiene una forma de vivir, una necesidad, tal vez un negocio. En algún momento se van a tener que abrir calles y si no discutiste previamente un plan, ¿cómo vas a hacer para tirar una casa para construir una calle? No creemos en un plan de urbanización (...) firmada en un despacho. Creemos que ese plan se tiene que discutir acá en el barrio, justamente para tener en cuenta las necesidades y las problemáticas que tienen hoy los vecinos”.

Testimonio N° 6

“Una villa para ser urbanizada tiene que ser igual a cualquier otro barrio de la ciudad. Tener igual condición de servicios, como el agua, la luz, las cloacas, el gas. Tener las escuelas, el centro de salud. Tener un recorrido de los micros y también la recolección de residuos. Para



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

nosotros eso sería una urbanización definitiva: tener todos pero todos los servicios, como lo tiene cualquier otro barrio de la ciudad”.

Testimonio N° 7

“Somos los villeros, los que vivimos en una villa. Capaz que somos chorros. Si hubo quilombo, siempre somos nosotros. Hasta que no nos conocen bien, siempre cargamos con ese peso. Que aprendemos a aceptarlo está mal. Siempre peleamos para que no exista más. Porque acá en la villa no son todos chorros, no son todos tranzas. Acá la gente se levanta, como en todos lados, a las cuatro de la mañana a laburar. Los pibes estudian. Nosotros nos sentimos parte de esta ciudad, que siempre nos excluye. Ojalá en algún momento seamos reconocidos, no como un pibe que vive en la villa, sino como un pibe que vive en la Ciudad de Buenos Aires”.

Testimonio N° 8

“Son las cosas que nos harían sentir como parte de la Ciudad. Que un vecino (...) que tiene un cumpleaños de un compañerito del hijo pueda venir al barrio, que no se pierda por los pasillos, que haya calles. Que los medios de transporte puedan pasar por el barrio. Eso sería estar integrados a la Ciudad. (...) Es compartir las mismas posibilidades (...). Que la villa se abra hacia el resto de la Ciudad. Hoy estamos encerrados, porque siempre nos encerraron”.

Testimonio N° 9

“Yo tengo una experiencia muy grande, muy propia, muy personal. Yo vivía acá en la Villa y me dieron estos departamentos en Cruz. La verdad que mi vida cambió y mis hijos se criaron en un ambiente mucho más saludable que en el que yo me crié. (...) Cuando urbanizaron una pequeña parte de Villa (...) la verdad que mi vida cambió totalmente, y la vida de mis hijos ni hablar”.

Testimonio N° 10

“Todo es difícil, pero se hace más difícil cuando hay un Estado que no quiere trabajar realmente codo a codo con la población. (...) Por ejemplo, cuando hacen una apertura de calle: una familia que se ha instalado con su propio sacrificio, ha construido su propia vivienda y le dicen “te tenés que ir”, y le dan una sola opción. Es muy difícil porque golpea la sensibilidad (...) del vecino. Y tenés que trabajar (...) con mucha participación y diálogo para que ese proceso no sea tan duro para el barrio. Aunque vos le vengas a decir “es por el bien de usted”, se tiene que trabajar con mucho respeto y comprensión”.



Director de Tesis: Dr. Ricardo E. Schmukler

Co Director: Dr. Alejandro M. Estévez

Doctorando: Mg. Pablo A. Blanco

Testimonio N° 11

“Vivir en una villa es algo muy difícil para la gente que habita acá (...). Y muy estigmatizante a la hora de salir a buscar un trabajo... con la vestimenta. Mucha gente por usar una gorrita sufre. Te vas a Recoleta con una gorrita y un equipo deportivo, y te para la policía, te aprietan”.

Testimonio N° 12

“Cuando digo que vivo en la Villa primero se sorprenden, porque dicen que no tengo un “lenguaje de villera”. (...) Ahí te das cuenta de lo pesado de la discriminación y la estigmatización, porque eso cercena los derechos. (...) Yo digo, pucha, loco, todo lo groso de nuestra vida se resolvería no solamente con la urbanización del barrio, sino también con un cambio cultural ¿no? Tratar de ejercitar la empatía con el otro”.