

# LOS DERECHOS SOCIALES EN LA GRAN BUENOS AIRES

ALGUNAS APROXIMACIONES DESDE LA TEORÍA,  
LAS INSTITUCIONES Y LA ACCIÓN

Luciana Bercovich y Gustavo Maurino

COORDINADORES



# ÍNDICE

Presentación y agradecimientos.....	9
Introducción.....	11

## PARTE I APROXIMACIONES TEÓRICAS (GENERALES Y PARTICULARES) SOBRE LOS DERECHOS SOCIALES

Injertar derechos sociales en Constituciones hostiles a ellos (1917-1980) <i>Roberto Gargarella</i> .....	21
El derecho a la vivienda digna y adecuada. Análisis de la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires a la luz de los principios de la ética del cuidado <i>Romina Faerman</i> .....	37
El derecho a la ciudad, un cambio de enfoque desde la perspectiva de la justicia socioespacial <i>Sebastian Tedeschi</i> .....	61
Seguridad y protección social. Lecciones de la experiencia argentina <i>Laura C. Pautassi</i> .....	79
Las condicionalidades en los Programas de Transferencia de Ingresos: aportes desde una lectura igualitaria de la Constitución <i>Damián Azrak y Federico Orlando</i> .....	103
Apuntes sobre la incorporación de perspectiva de género en la estrategias de exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales <i>María Victoria Ricciardi</i> .....	123

La vulneración de los D.E.S.C de las personas privadas de libertad. El litigio judicial frente al gobierno de la penalidad y la vulneración de derechos: Tres respuestas posibles <i>Claudio Pandolfi</i> .....	143
Una valija argumentativa para la exigibilidad de los derechos sociales: hacia la recuperación de la perspectiva de los actores en los reclamos en el ámbito local <i>Laura Clérico y Martín Aldao</i> .....	167

## PARTE II LOS DERECHOS EN ACCIÓN

Política y Derecho en la judicialización de demandas colectivas de las villas de la Ciudad <i>Soledad Arqueros, Cecilia Calderón, Natalia Jauri, Julia Ramos, Pablo Vitale, Paula Yacovino</i> .....	185
De la reivindicación a la construcción política. Prácticas organizativas en torno al reclamo por el hábitat urbano en la experiencia de villa 3, barrio Fátima <i>Natalia Belmont y Cecilia Calderón</i> .....	205
Desde el barrio hasta el juicio. Construcción comunitaria, incidencia institucional y litigio para la efectividad del derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires <i>Luciana Bercovich, Mariel Acosta, Mauro Chellillo y Celina Giraudy</i> .....	223
El desafío de la construcción de un nuevo sentido jurídico. Las organizaciones comunitarias y la judicialización de sus reclamos. ¿Es posible construir caminos alternativos? <i>Maria Elia Capella y Agustín Territoriale</i> .....	245
I am the Walrus: Abogacía y Derechos Sociales [Fragmentos de algo] <i>Guillermo Moro</i> .....	259
Modelos para armar: una posible tipología de la relación Abogacía de Interés Público - comunidades segregadas <i>Mariel Acosta, Luciana Bercovich, Mauro Chellillo</i> .....	293
La enseñanza del derecho en las clínicas jurídicas de interés público: cuatro preguntas para una caracterización <i>Gustavo Maurino</i> .....	311

### PARTE III

## LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LOS DERECHOS SOCIALES

De la programación a la administración o de los anuncios al pragmatismo: Avatares de las políticas de villas del macrismo (2007-2011) <i>María Cristina Cravino, María Victoria Ricciardi y Alejandro Sehtman</i> .....	335
El derecho a la autogestión territorial. Desafíos para nuevas territorialidades <i>Ayelén Correa, Franco Pedersoli y Damián Raboso</i> .....	359
Travesías sobre el hábitat de la pobreza en Buenos Aires El proyecto urbano Barrio Carlos Mugica <i>Javier Fernández Castro</i> .....	379
El caso “L”: ¿la excepción que confirma la regla? Un análisis del programa de créditos hipotecarios individuales de la Ley 341 <i>Mariano G. Valentini</i> .....	401
Procesos de participación social en el marco del plan de viviendas <i>Mónica Macha</i> .....	419
Licencias por maternidad y paternidad extendidas en el Municipio de Morón. Una opción innovadora impulsada desde un estado local <i>Laura Larrañaga, Pilar Ormsby y Leonardo Di Dio</i> .....	435

### PARTE IV

## LOS DERECHOS SOCIALES ANTE LA JUSTICIA

Política social, bienestar y justiciabilidad de los derechos sociales <i>Pilar Arcidiácono y Gustavo Gamallo</i> .....	451
La articulación de mecanismos sociales y horizontales: El caso Matanza-Riachuelo como una forma novedosa de ejercer la rendición de cuentas <i>Enrique Peruzzotti</i> .....	469
El Poder Judicial en las villas de la Ciudad: vitalizando la democracia participativa <i>Jonatan Emanuel Baldiviezo y Albertina Maranzana</i> .....	495
Entre lo político y lo jurídico: arreglos institucionales en la justiciabilidad del derecho a la vivienda en la Provincia de Buenos Aires <i>Soledad Arenaza y Ricardo Fava</i> .....	513

Poder Judicial y derecho a la educación en la Ciudad de Buenos Aires <i>Dalile Antunez, Juan Ignacio Pérez Bello y Martín Sigal</i> .....	535
El presupuesto y la justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estudio de Casos. <i>Jonatan Emanuel Baldiviezo y Albertina Maranzana</i> .....	555
La participación de los afectados por los desalojos ante los tribunales <i>Demían Zayat</i> .....	573

## INTRODUCCIÓN

Quien se arroje a la lectura de este libro podrá advertir que en él confluyen diversas agendas de investigación, análisis y acción que se vienen llevando adelante en los últimos años desde el derecho, las ciencias sociales y el trabajo de construcción comunitaria.

Dicha confluencia tiene su núcleo en la preocupación por –y la dedicación profesional a– las condiciones de dignidad, ciudadanía, poder social y participación institucional de los grupos y poblaciones tradicionalmente relegadas y marginadas por los sistemas sociales y políticos, en las comunidades locales, en el país, y en Latinoamérica en general. Asimismo, concurren en esta obra colectiva la identificación/construcción de un campo de análisis y acción para cuyo estudio parecen poco adecuadas las fronteras y herramientas disciplinares tradicionales: nos referimos al espacio en el que intersectan derechos-políticas-instituciones-activismo comunitario; influyéndose mutuamente y configurando sus respectivas tendencias, manifestaciones y realizaciones.

Las sociedades latinoamericanas han estado históricamente cruzadas por dinámicas políticas, culturales y económicas de exclusión, desigualdad e inequidad, situación que dio lugar a –y reprodujo– sistemas institucionales cerrados, autoritarios y elitistas. El sistema jurídico y la cultura legal de la región resultaron funcionales a dichas dinámicas, o al menos irrelevantes para resistirlas o desafiarlas de manera significativa.

De modo particular –y salvo por algunos desarrollos del derecho de los trabajadores– resulta difícil identificar en el mundo del derecho tal como ha operado en el siglo XX alguna clase de potencia emancipatoria, igualitaria, inclusiva; incluso en las raras oportunidades donde las constituciones, los códigos o las leyes particulares construyeron alguna promesa igualitaria ocasional, las prácticas institucionales y legales ocluyeron su efectividad más temprano que tarde.

En la Argentina en particular, los ensayos de constitucionalismo social de la primera parte del siglo naufragaron en golpes de Estado (Constitución de 1949) y doctrinas interpretativas que inmovilizaron su desarrollo (inclusión del art. 14 bis en 1957), al tiempo que la propia “comunidad jurídica” –académica y judicial– domesticó y neutralizó todo esfuerzo de reforma legal con contenido social.

De hecho, jueces, profesores, doctrinarios y estudiantes se adaptaron –en términos generales– funcionalmente a participar de un sistema jurídico sin Constitución, con gobiernos de facto y la suspensión provisional de la vigencia de los derechos fundamentales; por otra parte (y bien

separadas) las comunidades segregadas percibieron, y con razón, al derecho y sus operadores como un elemento esencial del sistema que las mantiene excluidas.

Sin embargo, desde la salida de las dictaduras en la última parte del siglo pasado y con la progresiva internalización de las prácticas de la democracia constitucional, no pocas innovaciones institucionales se han comenzado a ensayar en la región en general, y en nuestro país en particular; al mismo tiempo que los sectores populares comenzaron a reconstruirse y organizarse social y políticamente, exigiendo, en muchos casos, la efectivización de las promesas constitucionales. Asimismo, disciplinas sociales que se encontraban alejadas del análisis y discusión de los derechos y el derecho comenzaron progresivamente a participar e incidir en la regulación e interpretación jurídica.

La promesa (y la incipiente vivencia) democrática ha ensanchado y profundizado las expectativas y demandas sociales hacia una igualdad social y política más significativa, que se ha visto reflejada en las reformas y refundaciones constitucionales que se han dado en nuestras comunidades políticas en las últimas décadas. No es casual que, más allá de las distintas motivaciones coyunturales y orientaciones ideológicas presentes en los diversos procesos de reformas constitucionales e institucionales llevadas a cabo en la región, en todos los casos resultó significativa la tendencia marcada por la adopción de robustos compromisos normativos con la vigencia efectiva de los derechos humanos; el ensanchamiento del catálogo de derechos reconocidos, incluyendo aquellos vinculados con las condiciones sociales y culturales de vida; la adopción de idearios de aceptación de la diversidad cultural y compromisos con el principio de no-discriminación, como así también la promoción de formas de participación política directa por parte de la ciudadanía.

Estos lineamientos constituyen la respuesta –y la apuesta– específica del constitucionalismo latinoamericano en general, y el argentino en particular, desde la democracia, a su pasado violento, autoritario y excluyente.

Pero, por supuesto, en comunidades políticas atravesadas por tradiciones de autoritarismo, falta de eficacia instrumental del derecho estatal y pluralidad de legalidades superpuestas –formalizadas e informales–, las innovaciones legislativas o de textos constitucionales no deben tomarse, interpretarse o traducirse como transformaciones culturales, sociales y políticas estructurales. El eventual camino desde los textos a las prácticas –si es que se recorre– es abierto e incierto, lo que sí es seguro es que el camino de la norma al ejercicio de los derechos no lo van a recorrer las instituciones autorregulándose, sino que sólo podrá suceder si la sociedad en general y los grupos con sus derechos vulnerados en particular se movilizan en ese sentido.

Precavidos frente al ingenuo fetichismo formalista hacia los textos legales, y conscientemente escépticos frente al derecho que se encuentra sólo en el papel, este proyecto realiza una exploración por las prácticas –sociales, institucionales, judiciales– en las que puede identificarse el esfuerzo por la construcción de sentido y realidad emancipatoria para el derecho y con el derecho.

En este sentido, “lo jurídico” ocupa en este libro sobre derechos sociales un doble lugar: en una dimensión, asumimos al “derecho” y a “los derechos” como objetos de disputa interpretativa, en la que está en juego la construcción (o no) del potencial igualitario, democrático e inclusivo para sus principios y reglas. Pero al mismo tiempo, el derecho y los derechos son tomados, evaluados y reconstruidos como una herramienta de disputa y conquista social, y así analizados en

su potencialidad y limitaciones en la agenda de cambio social igualitario y participatorio, desde el punto de vista de las comunidades postergadas, y en relación con la acción y programas de las instituciones políticas y judiciales.

El colectivo de autores participantes en la obra compartimos la conciencia acerca de la brecha estructural existente entre los reconocimientos formales y promesas de los textos del derecho legislado, y las prácticas sociales e institucionales que congelan, postergan y le niegan efectividad en la vida social; especialmente en relación con los grupos y comunidades que históricamente fueron víctimas de la exclusión, la postergación, la subordinación y el olvido social e institucional.

Consideramos también que el desarrollo y legitimación de concepciones interpretativas robustas sobre los Derechos Humanos constituyen herramientas con valiosa potencialidad evaluatorio-crítica de las instituciones legales y políticas, y verificamos que en diversos ámbitos sociales e institucionales se han venido construyendo experiencias destacables en las que la perspectiva de derechos y la apropiación del discurso robusto de los derechos ocupa un lugar significativo en la movilización comunitaria (que recibe así una dimensión de movilización legal, inexistente e impensable en períodos anteriores de la historia de las luchas sociales) y en el diseño y formulación de algunas políticas públicas.

En el surgimiento y evolución de estas novedosas prácticas de movilización legal de parte de grupos históricamente alejados del discurso jurídico, así como en sus posibilidades de extensión y profundización, la “comunidad jurídica” (abogados, jueces, académicos, facultades de derechos) también constituye un ámbito sobre el que se debe reflexionar. Quienes operan el derecho pueden contribuir (o debilitar) al desarrollo de estas prácticas, desde la justicia, las instituciones de gobierno, la academia y la calle.

Los trabajos que conforman este libro participan de una agenda con un triple desafío: la exploración de las potencialidades y manifestaciones concretas, acaso incipientes pero no por ello menos prometedoras, de la activación emancipatoria del derecho y de los derechos: la construcción de las mejores interpretaciones posibles para profundizar el potencial igualitario de los textos legales y doctrinas sobre los derechos humanos; y la evaluación crítica de las respuestas institucionales, políticas y judiciales, tomando como casos de estudio diversas políticas públicas y la intervención del poder judicial en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Así es como hemos conformado las cuatro partes centrales de esta obra, dedicadas, respectivamente a la teoría, las acciones (los derechos en movimiento), las políticas públicas y las intervenciones del Poder Judicial.

Sin embargo, y acaso como un modesto homenaje a la Rayuela del inmortal Cortázar, este libro también puede ser varios libros a la vez, con múltiples puentes y conversaciones que se proyectan y tejen transversalmente por diversos artículos. Por ejemplo, los lectores más interesados en las doctrinas legales podrán unir las partes uno y cuatro como un volumen consistente sobre doctrina y jurisprudencia en materia de derechos sociales. Quienes se interesan en el derecho a la vivienda o el derecho a la ciudad podrán trazar un panorama completo sobre su teoría y su recepción judicial e institucional en la zona del AMBA. La obra también contiene consistentes contribuciones para la agenda del abordaje de los problemas jurídicos y de exclusión social con perspectiva de género. Y conocidas discusiones, como aquella sobre el complejo rol del poder

judicial frente a litigios estructurales en las democracias constitucionales. encuentran también un tratamiento transversal, tanto a nivel abstracto como proyectado a cuestiones institucionales específicas, como la temática presupuestaria y la planificación de políticas públicas.

La secuencia seguida por los editores es pues una invitación a una manera posible de participar de las discusiones que ofrece este todavía novedoso, prometedor y desafiante campo de investigación y acción.

En esta obra se analiza el todavía novedoso proceso de reivindicación jurídica y movilización social alrededor de los derechos sociales fundamentales (salud, vivienda, educación, etc.), con una perspectiva interdisciplinaria. Los trabajos incluidos contienen desarrollos teóricos sobre los fundamentos e interpretaciones de los derechos sociales, los estudios relativos a políticas públicas, y el análisis de las diversas dinámicas de judicialización y activismo comunitario a partir de estudios de casos de la región metropolitana de Buenos Aires.

La perspectiva igualitaria y comprometida con concepciones demandantes de justicia social, los derechos constitucionales y la participación democrática se proyectan hacia el análisis de los desafíos y potencialidades de esta práctica, para transformar las condiciones de desigualdad estructural que han caracterizado a las sociedades latinoamericanas y para fortalecer la dimensión emancipatoria de los Derechos Humanos.

