

POLÍTICAS ESPECIALES EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES: UNA INTERPRETACIÓN A PARTIR DE UN HORIZONTE IDEAL

Silvina RAMÍREZ ¹

Los artículos de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dedicados a las “políticas especiales”, son los que a continuación se transcriben, ubicados en el “título segundo” y referidos a las disposiciones comunes de dicho título:

ARTÍCULO 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.*

ARTÍCULO 18.- *La Ciudad promueve el desarrollo humano y económico equilibrado, que evite y compense las desigualdades zonales dentro de su territorio.*

ARTÍCULO 19.- *El Consejo de Planeamiento Estratégico, de carácter consultivo, con iniciativa legislativa, presidido por el Jefe de Gobierno e integrado por las instituciones y organizaciones sociales representativas, del trabajo, la producción, religiosas, culturales, educativas y los partidos políticos, articula su interacción con la sociedad civil, a fin de proponer periódicamente planes estratégicos consensuados que ofrezcan fundamentos para las políticas de Estado, expresando los denominadores comunes del conjunto de la sociedad. Sus integrantes se desempeñan honorariamente.*

Estos artículos se refieren a las disposiciones comunes de los contenidos “más sensibles” de la Constitución de la Ciudad, ya que tratan de derechos tales como salud, educación vivienda, ambiente y de sujetos como niños/as y adolescentes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, que conforman una trama de aquellos sujetos

¹ Abogada. Doctora en Derecho. Profesora de Posgrado de la UBA y la Universidad de Palermo.

vulnerables o grupos desaventajados que requieren de la presencia del Estado para construir espacios de igualdad y de autonomía.

La interpretación de estos artículos puede llevarse adelante en lo particular, uno a uno, pero requiere asimismo de una mirada integradora, que les atribuya un significado acorde con los objetivos constitucionales, partiendo del supuesto de que la Constitución de la Ciudad es muy potente en cuanto a la protección de los derechos sociales, y como correlato, para garantizar políticas sociales que aseguren su respeto.

Partiendo del artículo 17, surge inequívocamente la voluntad del legislador de tender a la construcción de Estados inclusivos e igualitarios. Los dos artículos subsiguientes acompañan el primer artículo de dichas disposiciones, prescribiendo el desarrollo de políticas públicas que puedan garantizar la efectividad de los derechos sociales.

Los comentarios de estos artículos serán sistematizados de la siguiente manera: en primer lugar se reflexionará sobre la relevancia de las políticas sociales para la construcción de Estados igualitarios (I), en ese contexto se presentarán las categorías que incluye el artículo 17 -las de pobreza y personas con necesidades básicas insatisfechas- y que delinearán las prioridades que debe contemplar el plan de gobierno de la CABA (II). Esta interpretación es reforzada por los artículos 18 y 19, que versan sobre la promoción del desarrollo humano y económico y la creación del Consejo de Planeamiento estratégico respectivamente (III). Finalmente, y a más de dos décadas del surgimiento de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, se reflexionará sobre aquellos avances y su proyección en un horizonte futuro (IV).

I. Políticas sociales y Estados igualitarios

Formular políticas sociales está vinculado básicamente a la matriz estatal, lo que también perfila de qué modo están formuladas las prioridades en un plan de gobierno. Las políticas sociales son centrales en un determinado tipo de Estado, porque es la herramienta más adecuada para construir igualdad y alcanzar una efectiva inclusión.

Lo que es importante destacar en este apartado es que la protección de los derechos de los ciudadanos no tiene que ver -al menos no tiene que ver sólo con ello- con cuestiones legislativas, jurídicas o meramente técnicas. Si bien estos aspectos forman parte del “problema”, constituyen también el entramado político que define el tipo

de Estado que se conforma en un determinado tiempo y lugar. De este modo, la dimensión política tiene que ver con cuánta protección cuenta el ciudadano frente a la vulneración de sus derechos, está ligada a los mecanismos que habilita el Estado para facilitarle el resguardo de sus garantías y tiene una fuerte vinculación con lo que el Estado reconoce o deja de reconocer y qué instancias concretas habilita para tal efecto.

Un Estado que da la espalda a los sujetos vulnerables, que no arbitra los mecanismos pertinentes para brindar -por ejemplo- protección a los migrantes, que deja olvidadas o carentes de protección a las mujeres, es un Estado incapacitado para gestar políticas igualitarias. El artículo 17 de la CCABA promueve claramente una política comprometida con el disfrute de los derechos sociales de todos los ciudadanos. De ese modo, se construyen Estados que posicionan las políticas sociales -y por ende, los derechos sociales- en el centro de la agenda pública. Si el derecho a la educación, la salud, la vivienda, a un medio ambiente sano no cuentan como correlato de políticas que tiendan a garantizarlos, se convierten en declaraciones falaces. Esta tensión entre tener discursivamente y no tener prácticamente también forma parte de una dimensión política que por lo general es ignorada.

La dimensión política es relevante en la medida en que se convierte en el esqueleto en donde los sistemas de Administración de Justicia se asientan. Existe una relación directa entre el tipo de políticas sociales, los derechos sociales y el perfil de Estado en donde se desarrollan. No es casual que los sistemas políticos más sólidos y democráticos disponen de una Constitución que avanza hacia la protección de los sectores más débiles.

Un último párrafo merece el abordaje de la relación entre las políticas sociales y los recursos que deben serles asignados. Es por demás obvio que si no se cuenta con ellos -no sólo recursos económicos, pero principalmente-, sin la formulación de un presupuesto pensado para que las políticas sociales puedan desarrollarse- es imposible superar las situaciones de pobreza y de indigencia.

II. Políticas sociales: pobreza, necesidades básicas insatisfechas y acceso a los servicios públicos

Si fuera preciso presentar una definición sobre “necesidades básicas”, podría afirmarse que son aquellas vitales y críticas y cuya

insatisfacción pone en riesgo la salud física y mental de los implicados. Así, estas necesidades son centrales para garantizar no sólo la sobrevivencia de los seres humanos, sino también la posibilidad de formular sus planes de vida y por ende su autonomía.

Las necesidades básicas insatisfechas, al comprometer la vida de los ciudadanos, ponen bajo la competencia del Estado la obligación de “satisfacerlas” gestando sistemas que permitan garantizarlas. Estas necesidades básicas también han dado lugar -como contrapartida- a un concepto que se ha instalado en el campo jurídico: “necesidad jurídica insatisfecha” (NJI). Llamamos NJI a una situación en la cual la necesidad jurídica no ha sido conocida por el Estado porque existen barreras de acceso, o que habiendo sido conocida no generó una respuesta adecuada por su parte.

De todos modos, la distancia que se produce entre las necesidades básicas insatisfechas y las necesidades jurídicas insatisfechas está asociada a la existencia de un conflicto que amerita la intervención de un tercero ². Precisamente para evitar una disputa con otra parte, el Estado es el que finalmente garantiza la prestación de cualquier servicio público, y ése debe ser el sentido con el que debe ser interpretado el art. 17 de la CCABA.

Otro de los rasgos destacables de este artículo constitucional es que su cumplimiento evita que una necesidad básica insatisfecha se convierta en una necesidad jurídica insatisfecha, frente a la cual el sistema de Administración de Justicia debería ingresar en la escena. Es preciso identificar sus elementos para gestionar los reclamos insatisfechos profundizando la calidad de la respuesta que el Estado -desde cualquiera de sus instancias- brinda al ciudadano.

Más allá de las necesidades básicas insatisfechas, este artículo hace mención a las condiciones de pobreza y al acceso a los servicios públicos para aquellos con menores recursos. Algunos autores ³ al comentar este artículo hacen la distinción entre pobreza e indigencia, interpretando que incorpora ambas categorías. Lo que queda

2 LA ROTA, M., LALINDE ORDÓÑEZ, S., SANTA MORA, S. y UPRYMNI YEPES, R., “Ante la justicia. Necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia”, Colección Dejusticia, Bogotá, 2014, p. 32.

3 TRIONFETTI, Víctor R., “Instrucciones para evitar el naufragio”, en BASTERRA, M., *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición comentada*, Jusbaire, Buenos Aires, 2016. p. 264.

claro es que la pobreza (definida por la instancia estatal pertinente, el INDEC), y la indigencia son los destinatarios privilegiados de las políticas públicas.

Un Estado que concibe a la igualdad como un principio central que opera a modo de una carta de navegación para la formulación de políticas y para la identificación de derechos, debe concebir sus políticas sociales como herramientas de superación de estas condiciones que aquejan a una parte importante de la población. Posibilitar el acceso a los servicios públicos es un elemento más que termina de configurar una preocupación importante del constituyente para alcanzar situaciones simétricas entre sus ciudadanos.

El acceso a los servicios públicos adquiere una especial importancia en nuestro actual contexto. Los costos de servicios esenciales como la luz, el agua o el gas aunado a un incremento destacable de sus tarifas se convierten en obstáculos necesarios de remover. De allí que el contenido del art. 17 adquiere una mayor relevancia, dado que el Estado tiene la obligación y responsabilidad para posibilitar su acceso para las personas que se encuentran en peores condiciones, y por lo tanto que requieren de la ayuda estatal para sobreponerse a las dificultades.

III. Estrategias para la promoción del desarrollo

Los artículos 18 y 19 de la CCABA relativos a la promoción del desarrollo humano y económico y a la creación del Consejo de Planeamiento estratégico apuntan a la consecución de los objetivos consignados en el artículo 17. No obstante, y a pesar de que se menciona expresamente que el desarrollo tiene por finalidad evitar y compensar las desigualdades zonales, es una realidad que la Ciudad presenta diferencias notables entre sus escenarios urbanos que no han podido ser superados.

La multitud de problemas que se presentan en general alrededor de lo que debe entenderse por “desarrollo económico y humano equilibrado” es la primera valla a superar, ya que de su conceptualización depende la formulación de determinadas políticas públicas. Sin embargo, es preciso aquí acudir a la experiencia comparada y al Derecho internacional para dotar al artículo de referencia de un contenido más preciso.

Para ello, debe remitirse a los instrumentos jurídicos internacionales -junto con sus interpretaciones- los que han generado una doc-

trina que ha instalado -como principios- alrededor de los derechos sociales y las políticas sociales “la progresividad y no regresividad”. Para clarificar qué es lo que se entiende por progresividad y no regresividad, y reiterando que las cláusulas constitucionales deben interpretarse a la luz de estos principios, se cita a continuación a una de las autoras de referencia en el tema:

“...En primer lugar la obligación de no regresividad constituye una limitación explícita que los Tratados de derechos humanos y la Constitución imponen sobre los Poderes Legislativo y Ejecutivo e indirectamente sobre el Poder Judicial. En segundo lugar, dicha imposición se convierte en una garantía para los ciudadanos y las ciudadanas para el cumplimiento de los DESC de los que gozan desde la adopción del PIDESC y de toda mejora que hayan experimentado desde entonces.

Asimismo el principio de progresividad se convierte en un estándar en materia de DESC, en virtud del cual le está vedado al Estado sancionar normas jurídicas o adoptar políticas, programas y acciones de gobierno que empeoren la situación de los derechos sociales de los que gozaba la población al momento de adoptar el Tratado internacional respectivo, o comprobar si la nueva norma suprime o restringe derechos o beneficios acordados por la anterior. Esta prohibición comprende a todos los órganos del Estado, inclusive al propio Poder Judicial, quien no debe convalidar situaciones regresivas a partir de sus sentencias o ser laxo a la hora de evaluar la efectiva implementación de la obligación de progresividad intrínseca en cada DESC...”⁴.

El desarrollo económico y humano debe tener como horizonte las discusiones contemporáneas sobre políticas sociales, los debates que se dan cada vez con mayor fuerza en el constitucionalismo latinoamericano asociados al surgimiento de un nuevo concepto, “el buen vivir”⁵, y finalmente las posibilidades reales de inclusión que van

4 PAUTASSI, Laura, “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición”, en ABRAMOVICH, V. y PAUTASSI, L. (compiladores), *La medición de derechos en las políticas sociales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2010, pp. 30-31.

5 CARRASCO, M. y RAMÍREZ, S., “Somos un pueblo, precisamos un territorio porque allí es dónde se da la vida indígena; sin territorio no hay identidad como pueblo. Buen vivir en Argentina”, en *Revista Pueblos y Fronteras digital*, UNAM, ISSN 1870-4115, México, 2015.

surgiendo de sectores que hasta hace no mucho vivían radicalmente marginados del contexto urbano.

Por otra parte, “el desarrollo” ha adquirido nuevos y diferentes significados. Ya no está asociado irremediamente al progreso, sino que en consonancia con los requerimientos de los individuos y colectivos de diseñar sus propios planes de vida, se encuentra también asociado al principio de autonomía. De allí que su incorporación en el art. 16 de la Constitución de la CABA sea tan relevante, y deba ser interpretado desde esta perspectiva.

Por último, el artículo 19 crea el Consejo de Planeamiento Estratégico. El constituyente no sólo pensó en la centralidad de las políticas sociales, sino que consideró relevante acompañarlas con una instancia que velara por la formulación de políticas afines. Este Consejo aúna responsables políticos con referentes de la sociedad civil, estipulando el principio de que ciertos derechos sociales sensibles para las mayorías nos atañen a todos, y deben ser abordados por el conjunto de la sociedad.

IV. El horizonte ideal de las políticas especiales en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires

Un Estado de Derecho enfrenta tanto en la evaluación de sus políticas sociales como en su respeto y compromiso con los derechos sociales vigentes, la redefinición de su matriz. Con este punto de partida, a pesar de que la Constitución de la CABA representa un avance dentro del constitucionalismo provincial, no es la excepción en cuanto a las dificultades de su implementación, y los obstáculos para alcanzar un equilibrio en el desarrollo y, como consecuencia, una mejor distribución de los bienes, y la construcción de un Estado en donde la igualdad sea más que un concepto que se encuentra allá lejos, en el horizonte.

A pesar de los avances normativos el desafío sigue siendo garantizar la inclusión social, garantizando asimismo un desarrollo humano y económico que tenga presente el principio de autonomía. Las desigualdades en el país y la ciudad son autoevidentes y la existencia de sujetos en situación de vulnerabilidad (en más de un aspecto) que no gozan de los derechos contemplados en la Constitución (derechos a la salud, al ambiente sano, a la educación, al hábitat, etc.) interpela permanentemente a la Ciudad Autónoma.

El material normativo existente es lo suficientemente abarcativo y consistente para promover y proteger los derechos sociales. La reforma constitucional de 1994 -que eleva a jerarquía constitucional el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- fue clave en este proceso, ya que permitió fortalecer el resguardo de estos derechos, proporcionando solidez jurídica en consonancia con la legislación contemporánea. La primera Constitución de la Ciudad de Buenos Aires de 1996 es aun más ambiciosa que la Constitución Nacional, y su horizonte es precisamente alcanzar a través del desarrollo de políticas especiales una igualdad real.

Los derechos sociales se presentan como derechos humanos fundamentales; le exigen al Estado las mismas obligaciones de respeto, garantía y promoción como lo hacen los derechos civiles y políticos y son centrales a la hora de evaluar la calidad de la democracia que transitan los Estados. Esta protección le es exigida a todos los poderes del Estado. Tanto el Poder Administrativo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial se encuentran vinculados para lograr el grado más alto de respeto a todos los derechos ⁶.

Vale la pena destacar que "...se va ganando mayor consenso en América Latina en relación con la necesidad de pensar a las políticas públicas en general, y a las políticas sociales en particular, como parte de las obligaciones estatales para el cumplimiento efectivo de los derechos humanos" ⁷. Los derechos sociales se han convertido en derechos fundamentales en la medida en que son centrales para los individuos y en que son de cumplimiento obligatorio para los Estados.

Desde un enfoque de derechos uno de los aspectos más destacables y preocupantes es la profundización de la desigualdad, a pesar de que es indudable la mejora de condiciones de vida de algunos sectores, lo cierto es que no existen mejoras en términos de pobreza estructural. Los patrones de distribución terminan generando in-

6 GARGARELLA Roberto, "Justicia y Derechos sociales: lo que no dice el argumento democrático", en GARGARELLA, Roberto, *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*, Tomo II, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2008.

7 Para profundizar sobre estas ideas, se remite a: ABRAMOVICH, Víctor y PAUTASSI, Laura, "El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales", p. 279, en ABRAMOVICH, V. y PAUTASSI, L. (compiladores), *La revisión judicial de las políticas sociales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2009.

equidades que deben ser superadas. Hacia allí se enfoca el texto constitucional, y con esa finalidad el constituyente pergeñó el título segundo de la Constitución y la arquitectura de sus políticas especiales.

A más de veinte años del nacimiento de la Constitución de la CABA, es imprescindible gestar políticas públicas genuinas que permitan el goce de los derechos sociales, focalizados principalmente en aquellos sujetos que se encuentran en peores situaciones comparativamente. Los artículos constitucionales son claros y no requieren de interpretaciones adicionales. Los vaivenes políticos sumados a los contextos económicos, nacionales e internacionales, conspiran contra su concreción. Sin embargo, el horizonte al que deben dirigirse las acciones gubernamentales surge con claridad, y hacia él deben orientarse nuestras prácticas.