

TÍTULO SEGUNDO

Políticas Especiales

Capítulo Primero

Disposiciones Comunes

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.

INSTRUCCIONES PARA EVITAR EL NAUFRAGIO

Por Víctor Rodolfo Trionfetti

El artículo 17 abre la gran partitura social de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (CCABA). Los constituyentes porteños demostraron en varias partes de la redacción de la Ley Fundamental estar a la vanguardia del Derecho Constitucional, pero es en el territorio normativo que se despliega, es dentro del Título Segundo donde aparece el espesor poscolonial y la quiebra de las matrices individualistas impuestas por la modernidad eurocéntrica, lastre del constitucionalismo original.

En términos benjaminianos, la Constitución se desentiende aquí del huracán que nosotros llamamos *progreso* y se ocupa de los seres humanos como proyectos de vida y no simplemente como materia eyecta.

Los constituyentes se ocuparon en esta parte de lo colectivo y plural, del cese de la indiferencia ante el otro, de proyectos para todos y todas. Surge aquí, en toda su dimensión, el Estado constitucional y su proyecto social consciente de las alteridades y de las solidaridades.

La cartografía que propone en este punto la Constitución se orienta a garantizar la dignidad de los que “aún no llegaron”. La proa normativa de todo el Título tiene por rumbo la dignidad en la igualdad de oportunidades. Pero allí no se termina la valiosa densidad del trabajo constitucional.

Vemos en el Título Segundo una puesta en valor de la *responsabilidad de garantía* social del Estado constitucional y democrático.¹

Con frecuencia se intenta explicar que las constituciones son un proyecto colectivo, pero un examen de su genealogía pone en crisis esa explicación pues, a poco de examinar su contexto histórico –como ocurrió con los orígenes de la Constitución Nacional–, vemos que el texto constitucional germina bajo una matriz particular con pretensiones de universalidad, donde hay contradicciones y aporías. Un origen fundado por unos pocos iluminados. Walter Benjamin señaló que todo documento de la civilización es también un documento de la barbarie. Creemos que la Constitución porteña neutraliza la sentencia de Benjamin.

El Título Segundo nos muestra de manera ostensible que la mirada está dirigida a descolonizar las políticas de lo que debe entenderse por *desarrollo*.

Aparece a lo largo del Título Segundo, y con especial fuerza en el artículo 17, una propuesta para otros sentidos de vida, una participación en la planeación de una nueva expresión ética, ontológica y epistémica, vehementemente expresada a través de los artículos que componen esta parte de la Ley Fundamental de la Ciudad. En particular se destaca todo lo que se refiere al ambiente y el hábitat, donde se ofrece una dimensión del ser humano en y con el mundo complementaria y armónica. Se establece aquí una ruptura con el constitucionalismo decimonónico, el mundo ya no aparece como lugar para servirse. Ese modelo es sustituido para hacer efectivos los postulados del constitucionalismo latinoamericano, que reivindica las cosmovisiones de los pueblos andinos respecto de reglas del *buen vivir*. Estas reglas no se preocupan sólo por medir cuánto produce el hombre, sino también cuánto destruye.

Las reglas del buen vivir desplegadas en el Título Segundo de la CCABA están enfocadas al ámbito urbano. Por ese motivo, están dirigidas a desmoronar y desmontar todas aquellas instancias que ponen en riesgo o impiden ese buen vivir en un área específica.

1. Para un mayor examen de lo que consideramos *responsabilidad estatal de garantía*, ver: Mora, Ángela Rosalía y Trionfetti, Víctor Rodolfo, “El nuevo paradigma de responsabilidad estatal”, *Revista Infojus*, Buenos Aires, noviembre de 2015, p. 435, Ref. SAIJ: dacfi60143.

La Ciudad de Buenos Aires y el área urbana que la circunda la convierten en una megalópolis cuya complejidad se construye desde variadas perspectivas. Así, Buenos Aires es el centro político, financiero y cultural de la Argentina, conforma un poderoso distrito electoral a nivel nacional y maneja el segundo presupuesto del país, después del asignado a la Nación. Según Bettini,² la ciudad que se transforma en megalópolis se muestra indiferente ante las normas, finalidades y necesidades humanas, funcionando en el mejor de los casos según los principios del pentágono de las cinco P (Poder, Propiedad, Publicidad, Personalidad, Progreso) en un sistema que es, al mismo tiempo, desierto ecológico, cultural y personal. Cinco atributos que bajo el hijo predilecto de la modernidad –el capitalismo– se transforman en competitividad, utilidad, cálculo e insolidaridad. A esta cuestión viene a responder y neutralizar el Título Segundo de la CCABA.

El artículo realiza no sólo una propuesta normativa, sino también axiológica. Hay una puesta en valor ontológica del ser humano. No se naturaliza la facticidad, se la diagnostica como cruel y se establecen mandatos de corrección. El constituyente asumió que la exclusión debe ser desterrada. No es una campaña pública de tal o cual gobierno, es una actividad estructural de la Constitución y obligatoria para todos los poderes constituidos.

Dentro de cada una de las palabras que componen el artículo 17 de la CCABA hay mucho más que una proposición deóntica. Hay también una mirada responsable sobre la facticidad y un mandato a los poderes constituidos –la Ciudad– por la Ley Fundamental. Esa orden, imperativa por ser jurídica, nítida por establecer quiénes son los obligados, quiénes los beneficiarios, cuál es el objeto, cómo y qué herramientas usar, en lo sustantivo tiene como propósito lograr superar aquellas condiciones sociales que generan desigualdad estructural y que hacen que la estancia en el mundo sea pura supervivencia.

El artículo 17 dispone políticas de protección sobre dos niveles de vulnerabilidad social. Se protege a individuos, grupos o colectivos más amplios. Distingue entre personas en condiciones de pobreza y personas con necesidades básicas insatisfechas.

2. Bettini, Virginio, *Elementos de ecología urbana*, Madrid, Editorial Trotta, 1999, p. 15.

Para establecer quiénes están en condiciones de pobreza, la ciencia social utiliza diversas matrices, que varían según el contexto. Entendemos que más allá de los índices que puedan utilizarse –muchas veces establecidos desde el monóculo de una disciplina–, *pobre* es aquel cuya autonomía se encuentra interferida por una situación estructural socioeconómica que condiciona sus proyectos más elementales de acceder, en iguales condiciones que otras personas, a diferentes bienes materiales o simbólicos. De tal manera, la pobreza afecta la calidad de vida porque es una forma de vida estructural y degradada.

El segundo campo de vulnerabilidad que aborda el artículo 17 se refiere a las “personas con necesidades básicas insatisfechas”. Es necesario en este punto distinguir entre aquellas personas que pueden ver lesionado un derecho concreto (el derecho a la salud, a la educación o a la estabilidad en el empleo público, para dar algunos ejemplos) de aquellas personas que como plataforma existencial tienen su cotidianeidad enfocada en la mera supervivencia. Entendemos que es a esta última clase de personas a las que está destinada la norma bajo análisis.

Las personas con necesidades básicas insatisfechas son personas indigentes. Su situación de vulnerabilidad es extrema y requieren de atención inmediata, constante y superadora de la situación que padecen. Por eso el abordaje jurídico de esta problemática debe ser multidimensional.

Sin embargo, las definiciones que se construyen alrededor del término de *carencia* siempre son relativas y nutren la tensión de la vida en democracia. La concepción del *pobre* construida desde la visión del rico puede conducir a un malentendido sobre la noción de desarrollo, como ocurrió luego de la Segunda Guerra Mundial.³ Así, se terminó definiendo a la pobreza a través del ingreso anual per cápita y la posesión de bienes materiales. El desarrollo y la inclusión deben centrarse en modificar las condiciones de vida de las personas antes que en exhibir estadísticas.

El artículo 17 de la CCABA tiene por fin superar, tanto en el caso de personas en situación de pobreza como de indigencia, las condiciones de exclusión que ello importa.

3. Cfr. Escobar, Arturo, *La invención del Tercer Mundo. Construcción y desconstrucción del desarrollo*, Caracas, Fundación Editorial el Perro y la Rana, 2007.

Es interesante porque la sintaxis axiológica de la norma se establece en “mandato a los poderes constituidos –para superar situaciones de exclusión– con recursos estatales”. Los destinatarios son las personas en situación de pobreza y de indigencia que se consideran excluidas. Basta esa condición fáctica para que la Constitución actúe.

¿Y de qué están excluidas esas personas? De la igualdad de oportunidades. ¿Respecto de quiénes? De aquellos que están incluidos. ¿Y qué tienen las personas incluidas? Oportunidades que los excluidos no tienen. ¿Qué oportunidades no tienen los excluidos? La oportunidad de ser plenamente autónomos tanto desde el punto de vista individual como colectivo.

El verbo *superar* que utiliza la norma es significativo porque define que el mandato dado por el constituyente debe dar resultados, es un mandato de transformación, no de mera constatación o cuantitativo. Debe mejorarse la calidad de vida de quienes son pobres o quienes están embarcados en la pura resistencia de no morir, haciendo de eso su trama diaria. Es tan vehemente el constituyente en su afán de transformar crueldad en calidad de vida, que dispone que las políticas sean coordinadas –responsabilidad primaria del Jefe de Gobierno según los artículos 102 y 104 CCABA– también por los poderes Legislativo y Judicial. Además, dispone con qué recursos debe realizarse esa política y habilita específicamente recursos económicos –presupuestarios–, técnicos y humanos.

Claramente hay una definición de cómo debe ser la gestión gubernamental en este campo: a) debe ser eficaz y eficiente, porque debe lograr que la población afectada supere las condiciones de exclusión; y b) para ello debe ser coordinada y con recursos suficientes para lograr el fin establecido por el constituyente. Es obvio que la falta o insuficiencia crónica de tal política importa omisión inconstitucional. La omisión constitucional tiene por causas principales la ineficiencia y la corrupción.

Por otra parte, el artículo 17 condiciona cualquier plataforma partidaria porque define desde un lugar estratégico –es decir, desde la pirámide jurídica– una de las actividades de gobierno.

La coordinación de políticas públicas para superar la pobreza es imprescindible para neutralizar la exclusión social, cuyos contornos no sólo son económicos, sino también y con igual fuerza, culturales.

La exclusión también ocurre dentro de colectivos que desde un punto de vista económico no tienen necesidades, pero por estar dentro de determinadas relaciones de poder, resultan subalternizados.

Por eso es necesaria la coordinación de políticas, porque los excluidos son seres multisituados. Hay carencias, sesgos, desigualdades o postergaciones que requieren un abordaje no fragmentario, sino desde una perspectiva heurística, que haga posible dar cuenta de distintas dimensiones en las que se sitúan los seres humanos (laboral, educativa, salud, género, etc.).

La exclusión como fenómeno a desterrar marca un horizonte que permite establecer si hay o no progresividad en materia de desarrollo social.

Resulta oportuno destacar la relación que existe entre la vida buena, la dignidad de las personas y el derecho de daños. El Título Segundo atiende a lo que en el derecho de daños convencional se designa como “proyecto de vida”; es decir, todas aquellas instancias que posibilitan la realización integral de la persona y, por lo tanto, comprenden su vocación, aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones, que le permiten fijarse razonablemente determinadas expectativas y acceder a ellas. Ha señalado la CIDH que el proyecto de vida:

... se asocia al concepto de realización personal, que a su vez se sustenta en las opciones que el sujeto puede tener para conducir su vida y alcanzar el destino que se propone. En rigor, las opciones son la expresión y garantía de la libertad. Dificilmente se podría decir que una persona es verdaderamente libre si carece de opciones para encaminar su existencia y llevarla a su natural culminación. Esas opciones poseen, en sí mismas, un alto valor existencial. Por lo tanto, su cancelación o menoscabo implican la reducción objetiva de la libertad y la pérdida de un valor que no puede ser ajeno a la observación de esta Corte.⁴

También el artículo 17 es una norma de aplicación urgente, en el sentido de que no puede esperar un mejor momento político propicio, es una norma que no se subordina a coyuntura. Hacerlo sería análogo a la omisión de auxilio. En efecto, el mandato constitucional no puede subordinarse al calendario burocrático o al discurso sobre

4. Corte Interamericana de Derechos Humanos, en “Loayza Tamayo vs. Perú” (reparaciones y costas), sentencia del 27/11/98, Serie C N°42, párr. 148.

la macroeconomía. Para aquellos que están excluidos, cada día es el peor día y si el Estado es ineficiente o, peor, indiferente, entonces hay omisión inconstitucional.

Parece indudable que una norma como el artículo 17 CCABA, que asume la existencia de desigualdad –si no, carece de sentido que disponga superarla–, dota a la Ley Fundamental porteña de un invalorable compromiso con la cuestión social. La norma no se limita a la burguesa pulcritud de declarar que “todos son iguales ante la ley”, sino que prescribe que aquellas personas que no son iguales ante la ley, porque no lo son aquí y ahora, deberán serlo. Deben ser incluidos. No hay velo, no hay futuro derrame, no hay promesas, hay un mandato de actividad para el presente.

La norma establece que deben asignarse recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Se trata de una asignación jerarquizada e inderogable. En cada presupuesto deben fijarse recursos destinados a superar la exclusión, a desarrollar esta clase de políticas. Como la norma bajo estudio también consagra que esas políticas tienen como propósito superar las condiciones de exclusión, el presupuesto debe permitir –como mínimo– continuar con esa dirección de mejora en la calidad de vida. Una detracción de los recursos presupuestarios en estos aspectos, además de regresiva e inconvencional, se opone claramente al mandato constitucional previsto en el artículo 17 de la CCABA. En cuanto a los recursos técnicos y humanos, se encuentran subordinados al elemento presupuestario, pero también existen pautas de calidad, eficacia y eficiencia que deben cumplirse en esa materia. La Auditoría General de la Ciudad es el órgano de control que debe velar por que no existan políticas presupuestarias regresivas en aspectos de desarrollo socioeconómico, aunque esa exigencia –debemos reiterarlo– pesa sobre todos los poderes constituidos de la Ciudad dentro de cada una de sus funciones y competencias.

Las personas con necesidades básicas insatisfechas deben ser asistidas. Esta asistencia debe ser leída desde el artículo 10 de la CCABA; es decir, desde la fuerza normativa que poseen los derechos y garantías fundamentales. Asistir estatalmente a grupos o personas desaventajadas por sus condiciones de indigencia supone que el Estado debe hacer tangible que estas personas cuenten con una plataforma existencial en la cual su dignidad no equivalga a subsistencia. La asistencia es el co-

mienzo de la transformación, del egreso de la exclusión. Asistencia no es limosna, es una etapa de una política pública de igualación.

Cualquier política pública y cualquier decisión jurisdiccional que legitime una política donde la asistencia se convierta en un mero subsidio temporal u otra catapulta burocrática para deshacerse del problema, no cumple con el artículo 17 de la CCABA. La exclusión debe superarse, esa es la lectura de buena fe que corresponde realizar, así nos interpela la norma. Sólo se supera la exclusión si cada uno de los vulnerables deja de serlo.

El texto indica que la Ciudad también tiene a cargo la promoción al acceso a los servicios públicos. *Acceso* es posibilidad continua y satisfactoria de uso de los servicios públicos. Esa pauta constitucional condiciona la forma en que pueden eventualmente hacerse la tercerización de las prestaciones de los servicios públicos y los cuadros tarifarios correspondientes, sistema de tasas, alcances y modalidades de las prestaciones específicas de cada uno de los sectores involucrados.

Se prescribe desde la Ley Fundamental porteña que los vulnerables y los excluidos ingresen a la categoría de usuarios, pues si están excluidos es obvio que no son usuarios o lo son en condiciones de desigualdad. No sería ecuánime que el constituyente consagrara derechos y garantías de disfrute inmediato para unos sectores que, frente a los excluidos, serían en rigor privilegios de los que “ya están adentro”.

Lo dicho hasta aquí lleva a la cuestión del tiempo. El factor temporal es fundamental en una política socioeconómica. Una política de esta clase no es un laboratorio de ensayo intergeneracional. Debe arrojar resultados inmediatos. Las personas no son un campo de experimentación de teorías económicas ni están para ser manipuladas por dispositivos de control biopolítico y bases de datos.

Lo que dispone el artículo 17, lo que exige como resultado, como actividad y como compromiso de gestión, es urgente. El tiempo cronometrado, pautado, agendado de las burocracias no coincide con el tiempo existencial de las personas vulnerables que, por su misma condición, carecen de las oportunidades elementales para estar dignamente en el mundo. Su problema demanda una atención urgente. Inmediata. En esa actividad están comprometidos la responsabilidad de garantía del Estado y los funcionarios encargados de desarrollar el mandato del artículo 17 CCABA (cfr. artículo 56).

El artículo 18 agrega una nueva perspectiva y refuerza el sentido del artículo 17 de la CCABA. El constituyente impone a los poderes constituidos que se promueva el desarrollo humano y económico equilibrado desde el punto de vista territorial, asumiendo las asimetrías históricas entre los distintos barrios y zonas de la Ciudad que, exhiben una desigualdad social, económica y de infraestructura entre ellas.

La Ciudad es sus habitantes y los que por ella transitan. Cualquier plan urbano y política de desarrollo debe lograr que quienes viven en una ciudad vivan bien y no ser un medio de vida de los urbanistas y corporaciones. Todas las políticas (transporte, seguridad, inmobiliaria, ocio, etc.) deben tener como fin la buena vida.

La cuestión central de la política de desarrollo humano por razones históricas y demográficas en la Ciudad de Buenos Aires gira sobre el problema de la vivienda. Se trata de un tópico complejo, radial, respecto del cual se aglutinan restantes factores como el transporte, las áreas industriales y comerciales, la educación y la salud, para mencionar las principales. El desarrollo humano y económico importa superar lo que Castells llama segregación urbana.⁵

La Constitución establece la creación de un Consejo de Planeamiento Estratégico. La mejor manera de comprender la finalidad del artículo 19 de la CCABA, donde aparece el mencionado Consejo, surge de los debates de los convencionales constituyentes.

Se dijo en esa oportunidad que el Consejo venía a inaugurar una forma directa de participación de los actores sociales relevantes en la tarea de búsqueda de un acuerdo con el resto de los actores, a fin de establecer denominadores comunes que permitan fijar una política de Estado por fuera de la coyuntura política, en la cual el Consejo representaba y permitía erigirse en un espacio público y plural para que aquellos actores dialogasen entre sí y con el Estado. Es innegable, entonces, que el Consejo de Planeamiento Estratégico es una de las herramientas que el constituyente ofrece para poner en su justo valor el principio de democracia participativa consagrado en el artículo 1 de la CCABA.

Las notas más relevantes que definen al Consejo son la pluralidad de quienes lo pueden integrar (siendo el Estado un partícipe necesario

5. Castells, Manuel, *La cuestión urbana*, Madrid, Siglo XXI Editores, 1974, p. 203 y ss.

y con el deber de presidirlo a través del Jefe de Gobierno), la eminente instancia de diálogo de su funcionamiento, y su carácter consultivo y su legitimación constitucional para realizar iniciativas legislativas. Sobre este último aspecto, pueden surgir contradicciones, pues si el Consejo tiene iniciativas legislativas, estas deberían ser formuladas por el Jefe de Gobierno quien, a su vez, cuenta con esta competencia constitucional. Sin embargo, es de hacer notar que el Jefe de Gobierno preside el Consejo pero no lo representa, porque es uno de los actores convocados al diálogo –en nombre del Estado–, con lo cual no termina de quedar claro cuál sería el mecanismo para poner en funcionamiento la iniciativa legislativa de parte del Consejo. El Jefe de Gobierno ya tiene iniciativa legislativa (cfr. artículo 102, CCABA), entonces advertimos una aporía en este aspecto del artículo 19 de la CCABA. La Ley N° 310, que reglamenta el artículo 19 de la CCABA, tampoco despeja la situación analizada.

A modo de conclusión digamos que la calidad de un sistema jurídico no está en sus declaraciones, sino en los recorridos que sus normas trazan en la vida de personas con nombre y apellido; si aquellas sirven de peldaño y no de muro para transformar positivamente la calidad de vida de los seres humanos, ese instrumento llamado Derecho tendrá la posibilidad también de ser llamado Justicia.

La CCABA es la Constitución de los peldaños, sólo que a veces la facticidad los vuelve muy empinados. Nuestro desafío es que eso no ocurra.