

**Dr. Roberto Andrés Gallardo**

Defensor General Adjunto en lo Penal, Contravencional y de Faltas. MPD. CABA.

Profesor Adjunto Regular de Teoría del Estado. Facultad de Derecho de la UBA.

Master en Abogacía Estatal. Procuración del Tesoro de la Nación.

## ***El Juez frente a la sociedad dual.***

Tal vez ante el título del presente trabajo quepa preguntarse ¿qué interés tiene el posicionamiento del juez frente a un modelo de sociedad dual? ¿Es realmente trascendente que el juez fije su posición frente a este paradigma social?. ¿Para que sirve ese posicionamiento?

En primer lugar, debemos afirmar con total certeza, que el juez siempre se posiciona frente al contexto en el cual se inserta el caso, o la controversia que debe resolver. Aun, cuando algunos jueces afirman que en sus resoluciones no existen posicionamientos de naturaleza política en sentido amplio, frente a los contextos sobre los cuales operan, incluso en esos casos, los jueces están ofreciendo un perfil resolutorio, sosteniendo un posicionamiento y actuando conforme a una perspectiva ideológica determinada. Esa lógica no escapa a la actitud que debe tener un juez cuando el conflicto que tiene frente a sí se relaciona con la llamada sociedad dual.

La investigación que vamos a esbozar a continuación, tiende primero a tratar de aproximarnos a qué es una sociedad dual, a caracterizarla, a poder entender de qué forma se exterioriza. Luego, detectar los aspectos normativos que hacen a la definición constitucional y política de la sociedad, en el caso específico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para finalmente discurrir sobre cuáles son los indicios que hacen al emergente de la sociedad dual en nuestra ciudad, y qué debe o puede hacer un juez frente a esos emergentes, asumiendo un determinado posicionamiento.

### **I. ¿Qué es una sociedad dual?**

El primer interrogante entonces, es el relativo a qué es una sociedad dual.

Hay muchas formas de dar origen a la discusión sobre el tema, pero el camino más razonable para poder aprehender la idea, es el que tiene comienzo allá por fines de la década del 60, principios de la década del 70, cuando el Club de Roma, le encarga a investigadores del *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), bajo la dirección del profesor Dennis L. Meadow, la realización de un estudio sobre las tendencias y los problemas económicos que amenazan a la sociedad global.

Ese encargo que hace el Club de Roma, tuvo diversos informes como producto final. Los primeros fueron publicados a partir de marzo de 1972 bajo el título genérico de “Los límites del crecimiento”. Para descartar cualquier tipo de perspectiva conspirativa vale destacar que, los objetivos del Club de Roma, de acuerdo a lo que el propio Club expone en sus documentos liminares son *la contribución a la solución de la problemática mundial, la identificación del problema, su análisis en la perspectiva global interdisciplinaria y a largo plazo, la investigación de las soluciones alternativas futuras, y de elaboración de escenarios de futuro.*

Los resultados de estos trabajos encargados por el Club, se comunican a los responsables públicos y privados y al público en general y, eso se hace a través de conferencias, informes, Internet, etc.

En cuanto a la constitución del Club de Roma, es una organización no gubernamental de carácter internacional, que reúne a unos 70 empresarios, directivos, políticos, altos funcionarios, expertos académicos, de Europa occidental, del norte y del sur de América y de Japón.

Inició sus actividades en 1968, y el primer presidente del Club fue vicepresidente de Olivetti, y miembro del consejo de administración de Fiat. En relación a sus motivaciones explícitas -porque sobre sus motivaciones implícitas u ocultas existen numerosos trabajos de investigación, sobre los cuales no nos vamos a detener en este momento)- queda claro que no son anticapitalistas.

Aclarado esto, vayamos a este primer informe, sobre los límites del crecimiento del año 1972.

En la investigación del MIT, se recopilaron datos sobre la evolución que habían tenido durante el siglo XX un grupo de variables de las cuales las más importantes eran la población, la producción industrial, la contaminación y las reservas de algunos recursos naturales.

Luego, el MIT diseñó fórmulas que relacionaban las variables entre sí, y trató de que esas ecuaciones sirvieran para describir las relaciones entre los datos conocidos. Luego, incorporando estos datos en un sistema informático, ver cómo se proyectaban esas variables en valores futuros permitiendo vislumbrar las consecuencias que sobrevendrían.

Los resultados que surgieron de la investigación no fueron muy halagüeños, ya que se detectó que hacia el año 2000 habría una grave crisis de producción industrial y agrícola; que luego se alcanzaría un máximo histórico en la población mundial humana; y que, hacia el año 2100 se arribaría recién a un estado estacionario, con producciones muy inferiores a las existentes en el siglo XX y con una población humana en franca decadencia.

El equipo del MIT modificó algunas de esas variables, generando distintos tipos de alternativas a cada una de ellas y, todas las modificaciones implicaban distintas crisis. La única modificación de los datos introducidos en el sistema informático que conseguía eliminar la crisis, era a través de una igualación inmediata de las tasas de natalidad y mortalidad en el mundo. Es decir que, el crecimiento de la población debía frenarse (le pusieron fecha), antes del año 1985.

Para que resulte un tanto más claro el contexto, la idea que subyace en el informe del Club de Roma es: *el mundo actualmente se encuentra inmerso en un sistema capitalista de producción; el sistema capitalista tiene una dinámica de crecimiento vinculada con la producción industrial,*

*con el aumento de la población mundial y con la disponibilidad de recursos naturales.*

Lo que se trató de dilucidar a través de la carga de estas variables en el sistema informático era si, el sostenimiento de las tasas de crecimiento de todas las variables en el tiempo, provocaría un colapso; y se concluyó que entre los años 2000 a 2100 se produciría la crisis y que recién en el 2100, ya con un paisaje apocalíptico, el sistema mundial se estacionaría o quedaría en una suerte de *stand by*. Pero hasta el año 2100 las consecuencias serían gravosas y críticas, salvo que - y es la propuesta que vislumbró el equipo - antes de 1985 se frene la tasa de crecimiento poblacional, a través de una paridad entre los nacimientos y las muertes.

De cualquier manera, las conclusiones del informe podían llegar a ser otras, por ejemplo, si se sostuviera la tasa de crecimiento poblacional y el consumo de recursos naturales disponibles en un sistema no capitalista.

Esta podría llegar a ser una opción también, aunque no está explícitamente desarrollada.

Frente a esto obviamente la comunidad internacional, no sólo la empresaria y la política, sino también la científica y la académica, se convulsionó. Luego el cuadro fue de alguna manera "superado", por las teorías posteriores vinculadas con el llamado "Crecimiento Sustentable".

En realidad lo que queda claro es que, la centralidad económica y política mundial ratificó entonces que el sistema económico vigente se sostendría. Es decir, las formas capitalistas se sostendrían tal cual como se habían venido desarrollando, a los largo de los siglos XIX y XX y obviamente esa lógica capitalista implicaba la continuidad de las tasas de producción y de consumo y la continuidad de la afectación de los recursos naturales. Por supuesto lo que quedaba definido era que si esas variables se sostenían, la variable afectada era la poblacional o sea, el sistema mundial había optado por un achatamiento poblacional, por una suerte de

meseta en el crecimiento de la población, y esto se lograría de una sola forma: menos nacimientos, mayor mortalidad infantil, y por supuesto mayor mortalidad de humanos adultos.

Esta situación podría explicar muchos fenómenos, desde una perspectiva mixturada con alguna raíz conspirativa. Tal es el caso por ejemplo, de la aparición de novedosas epidemias y enfermedades o mutaciones de ellas, o la conformación de bacterias y virus, que parecen tener su origen en laboratorios humanos y no en modificaciones de raíz natural, que por cierto afectaron y afectan a millones de personas. Sin ir mas lejos uno de los casos concretos es el del virus del SIDA. Esa lógica también permite comprender la pasividad mundial frente a los fenómenos de muertes por hambrunas que sacuden a regiones asiáticas, africanas, americanas, prácticamente de todos los continentes, a excepción de los que involucran a la centralidad mundial como lo son Europa y Estados Unidos. A la luz de este diagnóstico, sin duda alguna la opción del sistema mundial es que se sostendrá el capitalismo y su tasa de producción y de consumo, sacrificándose la calidad de vida y la cantidad de seres humanos sobre la tierra.

Por cierto estas premisas que impone el orden económico político mundial, han repercutido y repercuten en forma directa sobre la dinámica social y política de todos los países periféricos. Sin ir más lejos, las medidas económicas sugeridas o impuestas según el caso histórico, por el Fondo Monetario Internacional (FMI), o el Banco Mundial, constituyen expresiones muy concretas de la aplicación práctica de estas políticas globales del poder económico mundial.

Un claro ejemplo lo constituyen las llamadas *políticas de contención* en las cuales se asume la existencia indefinida de capas pobres, estratos o segmentos de población en condiciones de extrema pobreza. La subsistencia de esos sectores requiere de políticas de contención que los alimenten, los mantengan dentro de un esquema

de supervivencia, pero que no los integren al sistema económico, esto es, aplicar planes que supongan subsidios, alimentos o medicamentos, pero no acceso a los niveles de producción y de consumo. Lo que se está diciendo en concreto con estas prácticas, es que esos grupos humanos van a ser sostenidos en su situación de pobreza y que no van a poder ingresar jamás en términos efectivos, al mercado de trabajo y a las prácticas de consumo, obviamente porque eso incidiría necesariamente en las otras variables y produciría el colapso mundial.

Si se extrapolase la situación y se permitiera que los sectores pobres revirtieran su situación de pobreza estructural a través de su ingreso al mercado laboral y su participación en prácticas de consumo en el marco de la economía capitalista, obviamente se alterarían las tasas de crecimiento industrial, de consumo energético, de calentamiento global y por supuesto se produciría una crisis terminal.

Lo que la práctica de contención permite es, que sin que estos sectores se tornen tan violentos que resulten inmanejables, ni tampoco requiriendo de su explícito exterminio o desaparición, mantenerlos en el estado de pobreza estructural del cual obviamente nunca saldrán. Garantizando además, en virtud de sus condiciones socio ambientales, que se reduzca en forma sustancial su expectativa de vida. Este es el claro ejemplo de lo que sucede con las poblaciones de países como Haití o Etiopía, en donde la expectativa de vida está reducida a su mínima expresión.

Por supuesto que el cuadro, esta descripción que estamos haciendo, no puede tener su correlato en la expresión normativa. No podrían existir leyes o normas de carácter general que expusieran esta lógica que impone el orden mundial. No sería aceptable en la conciencia de la humanidad la existencia de una norma que dijera, por ejemplo, que a los fines de preservar el sistema capitalista, el crecimiento mundial y los privilegios económicos y

sociales que detentan las poblaciones ricas que se ubican en los países centrales, se va a sacrificar la calidad de vida, la esperanza de vida, y por supuesto la posibilidad de desarrollo de los contingentes humanos que habitan en los países periféricos. Esa regla o esa norma, no se puede escribir, por que no es políticamente correcta, aunque sea la ley de hierro que rige la dinámica de la política mundial.

Pero sí puede escribirse lo contrario. Es lo que se hace a través de la proliferación de normas de naturaleza internacional o de rango global, que fundamentan la vigencia irrestricta y universal de los Derechos Humanos, entre los cuales está el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho a la alimentación, entre otros.

Todos estos derechos deben tener en esta lógica una definición expresa legal y todos los órganos internacionales que suponen ser la expresión de los poderes concretos y globales, deben exponer la más absoluta predisposición a la integración social y al desarrollo humano en todos sus aspectos.

Quiere decir entonces que en el siglo XXI, nos vamos a enfrentar a una situación en la que contrariamente a lo que ocurrió con el absolutismo monárquico y su decadencia a fines del siglo XVIII y principios del XIX, -en donde explícita y normativamente, el poder restringía los derechos de las mayorías populares, generando una reacción revolucionaria -el poder económico y político mundial, no va a retacear en términos nominales los derechos de ningún habitante de la tierra. Va a tratar de universalizar, en términos teóricos y nominales, el catálogo de derechos, sosteniendo que todos los seres humanos son acreedores a gozar de los mismos. Da en teoría lo que en la práctica cercena.

Si relacionamos la descripción anterior vinculada al Club de Roma y al informe sobre los "Límites del Crecimiento", con lo que se acaba de explicar, surge esta aparente contradicción entre las premisas del informe del Club de

Roma y el reconocimiento irrestricto de Derechos Humanos en el mundo. Se validará el interrogante de cómo es posible, que los mismos países centrales que promueven la lógica del sostenimiento del sistema capitalista con el consiguiente deterioro de la población, convaliden normativamente la cuestión del respeto universal por los Derechos Humanos.

La respuesta es mucho más simple de lo que podamos suponer. Resulta dificultoso para cualquiera pensar las crisis sociales y mundiales, desde una perspectiva en la cual nada en términos jurídicos es negado: sería más fácil pensarlas en términos de un discurso de gobiernos despóticos o dictatoriales, que negaban abiertamente los Derechos Humanos, como podría haber sido el caso en otro contexto histórico.

Hoy por hoy, el discurso impuesto desde los propios centros internacionales, encabezados por Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, exige respetar en su integridad los Derechos Humanos de todos los habitantes del planeta. Aunque en la práctica estos mismos países, tengan conductas abiertamente violatorias de los Derechos Humanos.

Esta introducción nos permite empezar a comprender cuáles son los orígenes de la llamada *sociedad dual*, porque justamente en ella coexisten en un mismo territorio dos segmentos sociales claramente diferenciados, uno de los cuales está integrado al sistema económico y político, mientras que el otro -generalmente mayoritario- se encuentra fuera de él. Por supuesto y repito para que no se pierda de vista, la normativa va a incluir en términos discursivos a ambos segmentos dentro de un mismo sistema político, pero en la práctica la asimetría existente entre ambos hará imposible que esa integración universal se concrete.

El fenómeno de la sociedad dual es un fenómeno claramente existente en América Latina y cuyas expresiones más extremas se dan paradójicamente en las zonas o los territorios

de mayor riqueza. Por supuesto el fenómeno también es global y afecta a los propios países centrales. De hecho las situaciones de violencia, que han existido en los últimos tiempos en Gran Bretaña o en Francia, en donde barriadas enteras se levantan en enfrentamientos con los cuerpos policiales, incendiando masivamente automotores y locales comerciales, no hace sino expresar un emergente de la sociedad dual y de la violencia estructural que ella misma genera.

Si tuviésemos que caracterizar entonces a la sociedad dual, podríamos en primer término señalar que este fenómeno se da en un territorio común, es decir, la expresión dual de sociedad se verifica en un mismo territorio, en un mismo ámbito espacial. En él coexisten dos o más, pero en principio dos, conjuntos poblacionales diferenciados que son además claramente estancos, es decir, conjuntos poblacionales entre los cuales no hay una dinámica de integración sino que presentan características cerradas, inexpugnables, o impenetrables de unos hacia otros. Esos conjuntos poblacionales, a su vez, nos permiten apreciar la existencia de asimetrías en las prestaciones. esto es, el comportamiento estatal frente a los distintos conjuntos poblacionales que coexisten en el territorio es diferente. Estas asimetrías se dan fundamentalmente en las áreas educativas, de salud y de seguridad. En general, en términos cuantitativos los segmentos poblacionales que reciben mejores prestaciones por parte del Estado, o que en casos extremos cuentan con dichas prestaciones en detrimento del otro o de los otros grupos que carecen de ellas, son en la mayoría de los casos cuantitativamente menores respecto de aquellos grupos que aunque cuantitativamente mayores carecen de prestación o cuya prestación presenta mayores déficits.

Decimos que esto ocurre en “términos generales” porque existen situaciones en las cuales los grupos que adolecen de deficiencias prestacionales o que directamente no tienen acceso a

los servicios estatales, a veces pueden ser grupos minoritarios dentro del territorio. Un ejemplo podría ser en este contexto, la Ciudad de Buenos Aires, en donde los grupos que se encuentran con marcada asimetría negativa en la prestación estatal, no constituye cuantitativamente mayoría, como veremos más adelante.

Otro aspecto que caracteriza a la sociedad dual es que estos grupos diferenciados dentro del territorio tienen a su vez valores, culturas y tradiciones propias que no comparten con los grupos con los cuales se encuentran enfrentados.

Por último, una característica central del proceso de dualización la constituye el emergente de la violencia social, que generalmente no es leída adecuadamente simplificándola en términos de violencia policial, cuando en la práctica su origen está asociado con la propia violencia que genera la situación asimétrica a la que estamos aludiendo.

Por supuesto el fenómeno de la sociedad dual se puede presentar en formas diversas y con diversos modos, es decir con diversas graduaciones, que van desde una dualidad extrema en donde la asimetría existente es una asimetría radical (por ejemplo, la existencia de grupos poblacionales que carecen de todo tipo de prestación estatal es decir que se encuentran prácticamente en estado de abandono) o en un grado inferior donde la asimetría tiene que ver con aspectos cualitativos: esto es que sin poder afirmar que existe un abandono decidido y definitivo del Estado hacia aquellos sectores socialmente expulsados, lo que sí existe es un deterioro notorio de las condiciones de asistencia estatal.

Tal vez volviendo a los ejemplos, sea esta la forma que caracteriza a la dualidad en la Ciudad de Buenos Aires: el Estado reduce ostensiblemente su intervención y la calidad de la misma. Así existen algunos ejemplos en el área educativa, en donde las condiciones de enseñanza tanto en términos de recursos huma-

nos como de infraestructura, son notoriamente diferentes según los barrios: mientras que en unos la infraestructura es adecuada con buenos edificios, con mantenimiento, iluminación, limpieza, calefacción, etc., en otros ámbitos territoriales se notan reducciones importantes en la calidad de la infraestructura, con edificios deteriorados, con una escasa calefacción y pésimo estado de los sanitarios, entre otros. En cuanto a los recursos humanos, también es marcada la asimetría. En los sectores beneficiados por la prestación estatal se concentran los mejores y mayores recursos humanos, mientras que en las zonas pobres son pocos los docentes disponibles y generalmente la calidad de la docencia que practica en esas zonas no es la mejor, no sólo por deficiencias propias, sino por la imposibilidad de mejora que le da el contexto en el cual se desarrolla.

En el área de salud también se marcan diferencias prestacionales, vinculadas con infraestructura y personal y por supuesto en lo relativo a equipamiento y suministro de medicamentos.

En materia de seguridad, la diferencia se hace más notoria porque en las zonas en donde el abandono estatal ya se encuentra consumado en materia de salud y educación, la ausencia en materia de seguridad es aún mayor. Estas zonas están prácticamente libradas a su suerte, por la falta de servicios de seguridad a partir de una hora determinada. Sus contornos territoriales se marcan de las más diversas formas, quedando en evidencia la peligrosidad que entraña el transitar por el interior de esas zonas para quienes no pertenecen a ellas.

Al referirnos a la estancamiento de la sociedad dual, aludimos a que las condiciones de desarrollo de los individuos en cada uno de los grupos los marcará para el resto de sus vidas, impidiendo en la práctica la integración de unos con otros y la dinámica de la movilidad social: es decir, los sectores que se encuentran marginados o excluidos, *son producto de un pro-*

*ceso de socialización que, va a resultar condicionante para la integración.*

## II. ¿Cuál es el plan social de la Constitución?

Ahora que comienza a comprenderse el fenómeno de la dualización social, vamos a tratar de encontrar en el texto constitucional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires algunos elementos que permitan determinar cuál es el plan social que se diseña en su letra.

En el preámbulo de la Constitución existen numerosas alusiones al modelo social que con su vigencia pretende. Así, se habla de promover el desarrollo humano en una democracia fundada en la libertad, la igualdad, la solidaridad, la justicia y los Derechos Humanos, reconociendo la identidad en la pluralidad y garantizando la dignidad y la prosperidad de sus habitantes y de las mujeres y de los hombres que quieran gozar de su hospitalidad.

Aquí claramente que alude a los habitantes -término reiterará luego en varios de los artículos de su texto- está evidenciando la inexistencia de división alguna en su conjunto poblacional. Para el ideario constitucional plasmado en el preámbulo, no existen subgrupos dentro de la Ciudad que merezcan tratamientos diferenciados, sino por el contrario, se refiere a un solo conjunto conformado por los habitantes de forma inespecífica.

En el título primero en la parte de derechos y garantías, el artículo 11 en su segundo párrafo señala que 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. Este es uno de los artículos centrales que nos revela la predisposición constitucional. Obviamente esto está estrechamente vinculado a la presencia estatal y a la variedad de prestaciones que

el Estado realiza en los distintos ámbitos territoriales de la Ciudad.

En el título segundo relativo a las políticas especiales, el artículo 17 consigna que la Ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos, asistiendo a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promoviendo el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades.

Pareciera que en este artículo ya no se trata de una mención programática o teórica vinculada a la situación de desigualdad, sino que muy por el contrario es una fórmula de discriminación inversa en donde las políticas públicas tienen que determinar cuáles son los sectores de menores recursos y menor posibilidad de integración social. Luego de esa determinación, aplicar sobre esos subgrupos políticas más profundas y más energéticas para posibilitar una igualación en las condiciones con el resto de la sociedad que presenta mejores niveles de integración y desarrollo.

En el mismo capítulo, el artículo 18 nos habla del desarrollo equilibrado, al señalar que la Ciudad promueve el desarrollo humano y económico equilibrado, que evite y compense las desigualdades zonales en todo su territorio. Este artículo describe la preexistencia, de situaciones diferenciadas en el ámbito de la Ciudad Autónoma y propone la tarea de equilibrar las asimetrías que venimos describiendo, logrando una suerte de nivelación entre las zonas desarrolladas y ricas y las zonas excluidas y pobres.

Para hacer efectivas las postulaciones de los artículos 17 y 18, dentro del mismo capítulo, el artículo 19 refiere a la existencia del Consejo de Planeamiento Estratégico, de carácter consultivo, que tiene iniciativa legislativa, presidido por el Jefe de Gobierno e integrado por instituciones y organizaciones sociales representativas del

trabajo, la producción, la religión, la cultura, la educación y los partidos políticos.

Este Consejo tiene como finalidad proponer planes estratégicos consensuados que ofrezcan el diseño de políticas públicas específicas al conjunto de la sociedad y no para una parte en particular.

Si tuviéramos que referir entonces, a la luz de lo visto, cuál es la propuesta constitucional que ha quedado plasmada en el texto de 1996, podríamos afirmar que en los términos del plan social constitucional, se describe la voluntad constituyente de conformar una sociedad integrada, una sociedad que no presente divisiones con origen en la prestación estatal ni en términos sociales, geográficos y económicos. La sociedad que concibe la constitución porteña es integrada, armónica, equilibrada y básicamente fundada en criterios igualitarios y de una eventual discriminación, aunque inversa, solo tendiente a promover la nivelación social.

Ahora bien, si es ese el modelo social constitucional restaría analizar en el presente, si se verifican indicios de existencia de sociedad dual en la Ciudad de Buenos Aires y cuáles son aquellas áreas o aquellos aspectos a través de los cuales se puede determinar si efectivamente estamos en presencia o no de una sociedad dual.

### **III. ¿Existe un modelo de sociedad dual en Buenos Aires?**

La Ciudad de Buenos Aires presenta ya históricamente dos grandes áreas conocidas como Buenos Aires sur y Buenos Aires norte, que han recibido un tratamiento diferente por parte del Estado local, presentando en la actualidad, características notoriamente diferentes. Por supuesto dentro de estas dos grandes áreas de la Ciudad, también hay subáreas o zonas geográficas menores en las cuales se acentúan o se potencian las características propias del norte y del sur.

Es claro que la zona norte es una zona mayoritariamente urbanizada con sólo pequeñísimos enclaves tales como la Villa 31 y 31 bis de Retiro que rompen dicha homogeneidad. Salvo estas excepciones, la zona norte es claramente una zona urbanizada en la cual existen accesos y formas de circulación vehicular y peatonal señalizadas, iluminadas, servicios de suministro de agua, y servicios de cloacas, provisión de energía domiciliaria, provisión de gas natural y una distribución territorial adecuada de las prestaciones básicas estatales vinculadas con seguridad, salud y educación.

Asimismo, en ella se verifican además, la existencia de los mejores desarrollos o emprendimientos vinculados con áreas de esparcimiento, plazas, parques, los mejores centros culturales, museos, actividades artísticas, deportivas y en general lo que sería el desarrollo de actividades artísticas y culturales.

En cambio, en la zona sur existen vastas áreas de su territorio que se encuentran pendientes de urbanización y que se caracterizan por: carencia de calles y/o accesos adecuados, ausencia o deterioro de pavimento, inexistencia de servicios de agua, muy deficientes trazados eléctricos y prestaciones de salud, educación y seguridad deficitarias.

Cuando hablamos de las diferencias que existen entre el norte y el sur, aludimos a que dentro del mismo territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y que está perfectamente referenciado por la propia Constitución local en la parte de límites y recursos, en el artículo octavo, convergen dos zonas con características económicas, políticas y sociales bien diferenciadas y claramente asimétricas.

Por supuesto esta asimetría es causa de numerosos conflictos judiciales entre los grupos reclamantes y el Estado local y ha tenido diversas expresiones en los tribunales de la Ciudad.

A continuación haremos referencia a tres ejemplos paradigmáticos que se han dado en los últimos tiempos en diversas áreas del Gobierno



de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En primer lugar, un caso de octubre de 2007, iniciado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), organización no gubernamental que actúa en forma bastante habitual en el fuero porteño en la promoción de los derechos sociales de los grupos marginales del sur de la Ciudad de Buenos Aires. Esta ONG presentó un amparo en los términos del Art.14 de la Constitución local con el objeto de reclamar para la conocida Villa 20 -barrio de Lugano también del sur de la CABA- la implementación de un adecuado sistema de recolección de residuos, que resolviera en forma transitoria el problema del contacto de los habitantes de la villa con la basura, dado que estaba aún pendiente un suspenso llamado a licitación pública.

Según la ONG, el contacto de los habitantes con la basura vulneraba y ponía en peligro el derecho a la salud de numerosas familias y de centenares de niños.

En el mismo expediente se solicitó en forma cautelar, la instalación inmediata de contenedores u otros elementos que impidiesen el contacto de los vecinos con la basura y también la limpieza de una calle interna en la villa, ubicada entre las manzanas 22 y 23, donde funciona un comedor comunitario al que acuden decenas de menores y en cuya entrada había montículos de basura, cartones, etc.

En octubre de 2007 se dictó la medida cautelar, en la cual se ordenó lo que había peticionado la ACIJ; sin embargo, debió intimarse en numerosas oportunidades al Gobierno de la Ciudad, para que acreditara el cumplimiento de esa medida cautelar. En mayo de 2011, luego de numerosas intimaciones y de que todas las experiencias de constatación hubieran denotado el incumplimiento reiterado de lo ordenado por la medida, se intimó esta vez al Ministro de Ambiente y Espacio Público, bajo apercibimiento de aplicar una multa diaria de \$ 1000 por cada día de retardo en el incumplimiento de lo ordenado,

a limpiar y desocupar la zona frente al comedor comunitario de la calle Albariños.

En junio de 2011, ahora ya con la intimación de aplicación de multa al Ministro de Espacio Público y al Presidente de la Corporación Buenos Aires Sur, y pese al tiempo transcurrido, el Gobierno de la Ciudad no efectuó ninguna prestación para dar cumplimiento a los puntos ordenados, con lo cual demostró inequívocamente la ausencia de voluntad política para resolver estas cuestiones.

El expediente duró unos cuatro años y la medida cautelar continuó sin resolverse, prácticamente hasta la fecha. La actividad gubernamental fue sólo esporádica y siempre encontró algún argumento vinculado a su propia conducta omisiva para sustraerse de la obligación judicialmente impuesta.

A partir del 6 de junio de 2011 la multa empezó a correr en forma automática, pero más allá de la aplicación de la sanción pecuniaria, lo que queda en claro es que un barrio muy populoso de la Ciudad como es Villa Lugano, que alberga un conjunto de villas de emergencia o barrios marginales, adolece de las más elementales prestaciones estatales, en este caso de higiene y recolección de residuos, en espacios comunes, calles, pasillos y plazas.

Resultaría absolutamente inconcebible que este fenómeno "normal" en términos sociales en la Villa 20, se produjese por ejemplo en el barrio de Recoleta o en el Barrio Norte: no podría entenderse que la misma situación se repitiera en esos lugares, sin que generase revueltas entre los vecinos, conmoción política y social ya que esos barrios no solo están acostumbrados a otro estándar prestacional, sino que jamás tolerarían una reducción sustancial de la prestación del Estado.

Sin embargo, la sociedad enteramente aceptada en forma silenciosa y cómplice que el Estado local se ausente de las zonas pobres del sur de la CABA.

El otro expediente vinculado al tema de salud, es también un amparo que inició la Asesoría Tutelar N°1 del fuero Contencioso Administrativo y Tributario contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. El objeto de dicho amparo era poner fin a la actitud discriminatoria del Gobierno contra las personas menores de edad que habitan en las villas de emergencia, asentamientos y núcleos transitorios, al no brindar la seguridad adecuada que permite el desarrollo normal de la vida de quienes residen en dichos lugares, y a fin de que se garantice el goce inmediato y efectivo de los derechos consagrados en la Constitución en condiciones de igualdad al resto de los habitantes de la Ciudad.

El Asesor Tutelar solicitó que el Gobierno proceda a elaborar, presentar y ejecutar a través del área competente, un plan específico de seguridad ciudadana que asegure las condiciones necesarias para que todos los habitantes de dichas zonas tengan acceso a los servicios de salud, recolección de residuos, educación, entre otros, en condiciones de seguridad.

Dicho plan, debería establecer como mínimo el emplazar de un destacamento en cada una de las villas de emergencia y asentamientos, de efectivos policiales para asegurar la presencia policial durante las 24 horas.

Luego, en el marco de este expediente, se presentaron una cantidad de vecinos, efectores de salud y una organización no gubernamental, que solicitaron la intervención del Poder Judicial en defensa de los derechos y asistencia colectiva a la salud y a la no discriminación de las comunidades de las villas y asentamientos de la Ciudad. Concretamente peticionaron el dictado de una medida cautelar para que el Gobierno, a través del Ministerio de Salud, proceda a diseñar y presentar en el plazo de 24 horas un protocolo de atención del Sistema Asistencial Médico de Emergencias del Gobierno de la Ciudad (SAME) de implementación

inmediata. Dicho protocolo debería garantizar el servicio de emergencias médicas a los habitantes de las villas y asentamientos, en término oportuno y seguro, con las medidas de contingencia necesarias, para que dicho servicio no se viera interrumpido por la falta eventual de recursos humanos y de la Policía Federal.

Este pedido de medida cautelar en realidad fue solicitado al Poder Judicial, dada la reiteración de situaciones en las cuales, aduciendo una supuesta situación de inseguridad, las ambulancias oficiales del SAME no ingresaban en los barrios pobres por lo que quedaban sin atender numerosas situaciones de alto riesgo, con las consecuentes lesiones irreversibles o lisa y llanamente la muerte de los enfermos.

El caso más paradigmático fue el de Humberto Ruiz en la Villa 31. Allí, el Sr. Ruiz sufrió una descompensación y la ambulancia que había sido asignada por el SAME ingresó, luego de varias horas de cabildeos, cuando el señor Ruiz ya había muerto. Esta situación originó un levantamiento en la población de ambas villas, la 31 y la 31 bis, con corte del acceso a la Ciudad de Buenos Aires, a través de la autopista Arturo Illia. Al cabo de esta revuelta, se hizo la presentación que permitió al juzgado actuante ordenar una serie de medidas, entre ellas la obligatoriedad de la conformación del protocolo de actuación del SAME.

Es interesante detenerse en este caso, no sólo por la trascendencia que tiene y por cómo denota con claridad la existencia de modelos de sociedad dual, sino por los comentarios, (detectados luego de secuestrarse las cintas que registran las comunicaciones entre las ambulancias y la base) que realizan los efectores de salud, vinculados con esas poblaciones. Por ejemplo, a fojas ocho de la transcripción se lee que uno de los efectores dice: "la ambulancia no entra ahí, no se puede entrar, que vengan al destacamento, es la única forma que vamos a hacer contacto con el paciente". O sea, el efector pretendía que

llevaran a una persona que estaba desvanecida y con un cuadro aún no diagnosticado -que se la arrastrara literalmente- hasta el destacamento de policía donde estaba la ambulancia. En otro momento de la transcripción, el mismo efector dice que está con cuatro oficiales de policía esperando que la gente llegue al destacamento, pero que la gente no llega, entonces dice: “bueno yo no entro en el barrio YPF, (que es un barrio, una sub-zona dentro de la villa) porque es una zona muy peligrosa”. En la página doce de dicha transcripción, otro efector señala: “yo me retiré ya, yo no me voy a quedar más, porque en cualquier momento van a venir todos los negros y se va a armar un bardo terrible, no voy a entrar adentro de la villa si no sacan al paciente, ellos dicen que no hay forma de sacarlo, le dije sacalo con un carro que es mucho más fácil que con una camilla y no lo quieren hacer, hay que llevar la ambulancia a la puerta de la casa y yo no voy a entrar a la villa bajo ningún punto de vista”.

Estas frases que quedaron registradas judicialmente y que dieron origen a denuncias penales por parte del tribunal por abandono de persona y por actitudes discriminatorias ante el INADI, son elocuentes y no merecen ningún tipo de ampliación ni de comentario. Solo resta señalar, que no se conoció por parte del Gobierno de la Ciudad, ni de ninguna de las autoridades competentes algún tipo de sanción o discurso tendiente a neutralizar los dichos de los efectores de salud que habían trascendido. Por el contrario, hay una suerte de aval gubernamental a estas expresiones de intolerancia social, racial y económica.

La situación descripta en cuanto a la atención médica de estas zonas, no sólo incluye a las villas y asentamientos, sino también ahora, a los complejos habitacionales de Soldati, Piedrabuena y Villa Lugano, en los que viven centenares de miles de personas y que son considerados “zona peligrosa” por los efectores de

salud. Y no sólo por ellos, ya que de hecho se ha generado una barrera virtual, una suerte de frontera entre los barrios integrados y éstos, que es claramente detectable en los sistemas de posicionamiento satelital, conocidos como GPS, que al aproximarse a estos barrios, comienzan a emitir mensajes de peligro instando a los conductores a retirarse del lugar.

El tercer caso que vamos a analizar es el vinculado con una acción de amparo de una organización no gubernamental, contra el Gobierno de la CABA. A través de esa acción se solicitó, se ordenase cesar en la práctica discriminatoria y de exclusión de las villas porteñas, incluyendo a los habitantes de estas zonas en los planes que promociona el gobierno porteño para las plazas y parques del resto de la Ciudad en su página *web* institucional. Dichos programas consisten en proyectos de reparación y preservación del espacio público, el servicio de reconocimiento y/o relevamiento de plazas, instalación y/o reconstrucción, plantación de árboles e instalación de iluminación, mantenimiento, vigilancia, colocación de bebederos, cestos de basura, designación de veedores en las plazas, patios porteños o espacios verdes. El amparo exige que también se incluyan los espacios dedicados a la recreación en las villas de emergencia. Además se solicitó, que se condenara al Gobierno de la Ciudad a instalar o reinstalar plazas y parques que respondan a las dimensiones de cada uno de los barrios en cuestión, con arboleda, iluminación y ajuste a los parámetros ergonómicos culturales y de seguridad legales, que posee el propio gobierno local para los barrios pobres de la Ciudad. En este caso la pretensión es que los barrios ubicados en el extremo sur puedan tener en su entorno, la misma cantidad y calidad de espacios verdes de que disponen el resto de los barrios de la Ciudad.

Es de hacer notar, que como en el resto de los casos resulta inaudito suponer que esta situación pudiera verificarse en los barrios conso-

lidades del norte. Así es inimaginable suponer el abandono a su suerte, de parques como el Parque Thays o el conocido como Rosedal de Palermo, donde la prestación estatal es continua y creciente, en detrimento o en forma inversamente proporcional, a lo que ocurre en los espacios verdes del sur. Allí se registran severas condiciones de abandono, carencia de niveles mínimos de higiene y accesibilidad, producto del deterioro de sus caminos y sus ingresos y por supuesto, falta de planificación y ejecución de programas de reconstrucción o puesta en valor de esos sitios. En el caso de que existan, porque también hay numerosos barrios que carecen de estas instalaciones comunes.

Es destacable la actitud de los vecinos de los barrios pobres, que sin perjuicio de la falta de apoyo estatal, en forma colectiva y solidaria, establecen espacios comunes de esparcimiento o cuidan que esos espacios no sean ocupados o intrusados por otros actores que requieren del uso de la tierra y también -con su capacidad y sus limitaciones- tratan de cuidar el estado de esos espacios o plazas comunitarias.

Estos tres casos son sólo ejemplos paradigmáticos de lo que ocurre en estas zonas desintegradas de la CABA y ciertamente, existen decenas de peticiones judiciales homólogas y más allá de las pretensiones judiciales, numerosas situaciones que hacen a la consolidación de una sociedad dual en el modelo de la Ciudad de Buenos Aires.

#### **IV. ¿Se sintetiza el modelo de sociedad dual con las tendencias integrativas?**

Ahora bien, habiendo ya definido el fenómeno de construcción de la sociedad dual, cuáles son sus características y su génesis y analizadas también las premisas constitucionales relativas al modelo social que pergeña nuestro orden supremo, la aparición de estos casos de dualización social, nos hace plantearnos al menos

dos preguntas. La primera es si un programa político o la omisión de la autoridad pública, puede significar o permitir la derogación fáctica de principios constitucionales. Decimos que un programa político o una omisión de la autoridad, porque en realidad no siempre las conductas estatales que favorecen la dualización, están contenidas explícitamente en un programa político, sino que muchas veces, son conductas omisivas silenciosas, que obviamente forman parte de las decisiones políticas de los gobiernos de turno, pero que no se expresan en forma de actos, ni tampoco contienen fundamentación política o administrativa suficiente.

La otra pregunta es: una vez que ya se han verificado estas expresiones duales en contradicción con el modelo integrador de la Constitución ¿qué debe hacer el Poder Judicial?

¿Qué hace un juez frente a esa contradicción que detecta, entre las premisas constitucionales y las conductas estatales?

La respuesta a la primera pregunta requiere de una aclaración previa: ninguna cláusula constitucional es pétrea. Las constituciones, diciéndolo o no en un texto, son siempre modificables a fin de adecuar su contenido al contexto sociopolítico imperante.

Esto indicaría que es válida la existencia en un contexto constitucional, de planteos de sectores políticos, que propicien su modificación o denegación. No podrían esos grupos ser reprimidos ni cercenados por confesarse contrarios a la Constitución. Lo que no puede ocurrir es que bajo la vigencia de un texto constitucional, los gobernantes realicen prácticas contrarias a los postulados constitucionales.

Ello indicaría que lo único que pueden hacer, al no estar de acuerdo con algún postulado constitucional, es propiciar su reforma apelando para ello a los canales institucionalmente aptos para tal fin.

En este orden de ideas, un plan de gobier-

no que contiene políticas públicas que por acción u omisión vulneran derechos constitucionales, es anticonstitucional y habilita al Poder Judicial a actuar en aras del restablecimiento del orden jurídico.

En el caso que se detecten conductas disfuncionales, y para el tema que nos ocupa, el juez debe actuar a fin de neutralizar las prácticas dualizantes.

Para ello y a modo de síntesis debe tener como recursos metodológicos las siguientes herramientas de labor:

- 1) Contextualización económica, política e histórica del caso.
- 2) Prevalencia de la operatividad normativa.
- 3) Aplicación de los principios de la discriminación inversa toda vez que ello resulte necesario.
- 4) Acentuar la informalidad y privilegiar el encuentro de la verdad material.
- 5) Extender la investigación judicial a la propia constitucionalidad de la política presupuestaria.
- 6) Difundir la decisión justificante en forma socialmente comprensible.

## V. Conclusiones.

---

El fenómeno de la dualización social es propio de fines del siglo pasado y nuestro actual siglo XXI. Existe un conjunto de elementos que permite descubrir fácilmente su presencia. Un Poder Judicial comprometido con los postulados constitucionales integrativos, debe analizar los casos que se presentan para resolver, con un alto nivel de contextualización. Luego, utilizan-

do técnicas judiciales apropiadas, restaurar los derechos vulnerados de los sectores expulsados a fin de viabilizar su integración y desarrollo sociales. El juez que frente a procesos de exclusión y vulneración de derechos actúa de modo superficial, formal y careciendo del debido compromiso, contribuye, tras su aparente y falsa neutralidad, a la consolidación de un modelo de injusticia estructural.

La dualización social es un importante factor de génesis de violencia sistémica.

