

Título: EL ACCESO A LA ORGANIZACIÓN JUDICIAL DE PERSONAS CON NBI.

Autoras: Salanueva Olga L. (*) y Gonzalez, Manuela G. ()**

Comisión N° 5: La Administración de Justicia y los operadores jurídicos en la resolución de conflictos.

1. Introducción:

En esta ponencia, se seleccionó una sentencia de la Cámara Contencioso Administrativa de La Plata¹ que hace lugar al reclamo de un padre de familia indigente, con el propósito de mostrar la distancia entre la decisión judicial y el cumplimiento de lo que ella dispone en materia de derechos humanos fundamentales.

En dicha sentencia, se exige por vía judicial, el cumplimiento del compromiso asumido por el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, de otorgar ayuda alimentaria, sanitaria, escolar y vivienda a una familia. Confirmando, como se adelantara en trabajos anteriores, el proceso de judicialización de los conflictos sociales.

Esta familia monoparental, constituida por el progenitor y su descendencia, es nada más que un ejemplo de los muchos casos parecidos de familias con las necesidades básicas insatisfechas.

La judicialización, no se genera por una hiperactividad de la administración judicial, sino por el abandono en que incurre el poder administrador frente a la miseria.

Los pobres e indigentes concurren a la justicia como una vía excepcional cuando ya no tienen trabajo, alimentos ni cobijo alguno.

(*) Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales-UNL. Doctora en Ciencias Jurídicas y Sociales-UNLP. Profesora Titular y Docente Investigadora categoría I. Directora de la Maestría en Sociología Jurídica.

(**) Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales-UNLP. Doctora en Ciencias Jurídicas-UNLP. Profesora Adjunta y Docente Investigadora categoría II. Directora del Instituto de Cultura Jurídica

¹ del 25 de abril de 2006.

2. El caso que llegó a la justicia:

A continuación, se describen detalles de la composición de esta familia: un hombre desocupado, despedido como obrero de la construcción y padre de dos hijos menores de edad, no puede encontrar trabajo. Al no tener ninguna especialización, mantiene a la familia haciendo changas. Así, vive un tiempo, hasta que le piden que entregue la precaria vivienda que habita con sus hijos.

Ante la situación de no conseguir trabajo estable y, la proximidad de ser desalojado de la vivienda que ocupa con sus hijos, el hombre concurre a la defensoría de pobres de la ciudad de La Plata, en búsqueda de ayuda.

Como Jefe de Familia, necesita un trabajo, una vivienda, asegurar la continuidad de sus hijos menores de edad en la escuela primaria y, prevenir y conservar la salud del grupo familiar, a través de la alimentación y la asistencia sanitaria adecuada.

El caso que se describe, llegó a la administración de justicia y, obtuvo dos sentencias a favor, la de primera instancia y la de la cámara contenciosa administrativa. En ambas sentencias se ordena al gobierno de la Provincia de Buenos Aires, satisfacer las necesidades básicas insatisfechas de esta familia.

En el lenguaje de la sentencia de la Cámara de La Plata² se expresa: *“No luce controvertible la patentización de necesidades básicas insatisfechas representadas a través de dificultades materiales, económicas, alimentarias, laborales, sanitarias, educacionales y de vivienda...”*

La sentencia no hace una enumeración técnica, de lo que se entiende por NBI, usa el lenguaje vulgar, (“se habla por el vulgo”).

Lenguaje que suele utilizarse también, en la enumeración de los derechos inalienables que posee toda persona, por el solo hecho de haber nacido en esta tierra y, están enumerados, como tales, en la Constitución Nacional.

El artículo 14 bis se refiere a la *“protección integral de la familia”*; a *“la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna”*; a los *“beneficios de la seguridad social”*; *“al salario mínimo, vital y móvil”*.

Si hay niños/as como los del caso descripto, la Constitución en su artículo 75 inc. 22 asegura a ellos la satisfacción de las necesidades básicas, a través de la Convención

² Cámara Contenciosa Administrativa de La Plata “S.L.E. c/ Prov. de Buenos Aires del 25 de abril de 2006

Internacional de los Derechos del Niño (CIDN). Asimismo, el inciso 23 asegura a los habitantes “*la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución*” y, los tratados internacionales sobre derechos humanos. Derechos humanos que quedan conculcados si un solo argentino/a adulto/a o menores de edad, no pueden comer, vestirse, educarse, tener un techo y cama para dormir.

3. La situación social durante los años 2005/06

El caso que se plantea, una familia monoparental indigente, accede a la justicia contenciosa administrativa de La Plata en el año 2005, como la única vía posible para hallar una solución a sus carencias. La reclamación judicial, aparentemente,³ termina en abril de 2006 con la condena a la Provincia de Buenos Aires. Ordenándole la justicia al Poder Ejecutivo provincial, cumplir con los derechos garantizados por la constitución nacional y provincial de proteger y asistir a la familia.

Las preguntas que se deberían formular al Estado provincial, en este caso puntual, serían frente al aumento de las familias pobres e indigentes ¿las políticas sociales instrumentadas por el gobierno son suficientes y adecuadas?, ¿responden a un diagnóstico de la situación social?. Si la respuesta del Estado fuera positiva ¿por qué las familias pobres tienen que recurrir a la administración de justicia?. ¿Por qué las constituciones reconocen derechos que los hechos niegan?.

El proceso de empobrecimiento continuo de la población, comenzó en la mitad de los años 70 del siglo pasado. Empobrecer la población, significa que algunos habitantes, los de las clases medias, obreras y estrato marginal (Torrado 2004:25) son despojadas de sus habituales fuentes de ingreso y abandonadas a su suerte. Este proceso, que algunos denominan de transferencia de ingresos, desde los sectores medios y bajos, hacia los medios altos y altos, se profundiza en la década de los años 90, con la política neoliberal del gobierno menemista. Entre los años 1990 y 2000, los pobres en Argentina llegaron a ser casi el 60 % de la población.

En ese período del gobierno menemista la reinstauración del modelo neoliberal trajo aparejado la inserción en los procesos de globalización desde una sociedad periférica. Las

³ Se usa la expresión “aparentemente” porque en la administración de justicia, no se registra el efectivo cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia.

consecuencias o los efectos se observaron en todos los órdenes, no sólo en el económico; la familia y el campo jurídico como hechos sociales “cruciales” quedaron incluidos en los efectos.

Así en un informe del Banco Mundial de 1994 se señala que, en los 90, se produce en nuestro país un empeoramiento en la distribución del ingreso con el consecuente crecimiento de la población situada por debajo de la línea de la pobreza y un deterioro en las condiciones de vida de la población (Minujin y López 1994:88-105).

Minujin y Kessler (1995:18) en otra publicación se refieren al mismo período enumerando los distintos hechos que culminan afectando la vida de los habitantes de Argentina y, dicen: *“Los signos principales del proceso: concentración económica; contracción del Estado y retiro de sus funciones redistributivas; modificación en el mercado de trabajo con aumento de la precarización y el desempleo; caída del ingreso, aumento de la pobreza con la incorporación de sectores medios o “nuevos pobres”, configuran un panorama que afecta profundamente las condiciones de vida de la población...”*

La pérdida de muchos puestos de trabajo incrementó las tasas de desocupación, tanto femeninas como masculinas, especialmente entre los pobres, reduciéndose también las posibilidades de realizar tareas informales debidas en gran parte al efecto cascada producido por la contracción de ingresos de la población en general. Esto entorpeció el acceso de la población a recursos estables que les garantizaran niveles mínimos de bienestar y los colocó en una situación de desventaja para hacer frente a las exigencias que implicaban las políticas de ajuste y reconversión productiva. La consecuencia fue el aumento de la pobreza, indigencia y desnutrición infantil.

Los sectores medios, en especial, sufrieron (en la década del 90) un deterioro en sus condiciones de vida, ya que en ellos recayó la mayor desigualdad en la distribución del ingreso, pasando, en muchos casos, a engrosar las filas de los "nuevos pobres" (jubilados, maestros, empleados públicos).

El proceso de caída de los ingresos fue acompañado por una redefinición de las funciones que históricamente asumió el Estado, especialmente en relación a la prestación de servicios

básicos. La aplicación de políticas orientadas a disminuir el déficit público con el consecuente desmantelamiento del “Estado de Bienestar”, se refleja en el deterioro de la calidad de los servicios públicos, particularmente los de salud y educación (Minujin y López 1994).

Frente a la pauperización y a la retracción estatal, las familias de los sectores medios y bajos priorizaron sus responsabilidades en la satisfacción de sus necesidades básicas. Las familias debieron resignar algunos consumos esenciales y otros accesorios. Algunas de las pérdidas correspondieron a bienes y servicios a los que cada familia había logrado acceder en el pasado. Otras, a servicios que el Estado brindaba a toda la comunidad como por ejemplo educación y salud. La heterogeneidad de la nueva pobreza marca profundas diferencias en la construcción del tipo de vida pobre o empobrecida Minujin y Kessler (1995).

La heterogeneidad actual en las condiciones de vida de los sectores pobres y empobrecidos es inteligible si se reconoce que ellas no se derivan únicamente del ingreso. El origen social, la educación recibida, el tipo de experiencia y la posición ocupada en los distintos ámbitos sociales que han transitado van forjando formas casi inconscientes de mirar el mundo y representarse su propio lugar en él. Todo esto, según Bourdieu (1979), va originando disposiciones para percibir, actuar, reflexionar, demandar -o no demandar- que varían según las distintas clases sociales y que condicionan a las familias según la posición social que ocupen en las clases.

El empobrecimiento también puede verse como un profundo cambio cultural producido por la transformación de la vida cotidiana: las prácticas vinculadas con la economía familiar deben ser modificadas o suprimidas en relación a la nueva situación, poniendo en juego una diversidad de recursos que no se circunscriben únicamente al capital económico.

La situación de la familia hoy, está relacionada con el trabajo y específicamente el empleo, porque además de la significación económica que tiene (principal fuente de ingresos de la mayoría de los hogares), es una de las actividades que organiza la cotidianidad de los sujetos y las familias, siendo un factor importante en la socialización de las personas, proveyéndolas de un mundo de relaciones y valoraciones personales. A su vez, el consumo,

más que una función económica determinada entre ingresos y satisfactores, es una relación social impregnada de significados y sentidos que trasciende un proceso meramente económico, estructurando mediante distinciones simbólicas y desigualdades sociales identidades diferenciadas. Estas identidades diferenciadas se manifiestan claramente cuando la familia no puede resolver sus conflictos internos y debe recurrir a la administración de justicia en busca de ayuda.

Las relaciones intrafamiliares se ven afectadas por la situación económica fundamentalmente en dos aspectos: uno referido a las tensiones asociadas a la escasez de recursos que suponen reorganizar y/o suprimir el consumo de diversos bienes; otro relacionado con las estrategias desplegadas para enfrentar esta situación que suponen sobre todo el trabajo extradoméstico de la mujer (y su aceptación por parte del cónyuge) y la reorganización del trabajo doméstico apelando a la participación de todos los miembros del grupo o produciendo situaciones de violencia intrafamiliar que a veces llegan a la justicia.

Frente a este diagnóstico nos preguntamos qué han hecho las instituciones de la administración de justicia que atienden los problemas familiares, básicamente los ex Tribunales de Familia⁴ y los ex Tribunales de Menores para tratar en forma diferente a los distintos. Y cómo se ha reflexionado desde las instituciones formadoras de los nuevos profesionales (Facultades de Derecho) sobre estas cuestiones.

Las condiciones económico políticas y sociales semejantes a las descriptas en los párrafos anteriores, llevan a este Jefe de Familia a recurrir, como última instancia, a la administración de justicia, frente al abandono del estado y, asumir “la culpa”, culturalmente aprendida, frente a la falta de oferta de trabajo

⁴ “A mediados de octubre del año pasado se tomaron exámenes a los aspirantes a cubrir una de las vacantes del Tribunal de Familia n° 1. Pasaron más de cuatro meses y todavía no se definió el nombramiento” Este párrafo fue extraído de una nota publicada en el diario El día de la ciudad de La Plata el 4 de febrero de 2007 y se refiere a los dos Tribunales de Familia de esta ciudad: La nota continúa con estas consideraciones que incluyen algunas interesantes cifras: “Los problemas en los tribunales de Familia platenses comenzaron con el notorio crecimiento de las causas que, según datos oficiales de la Suprema Corte de Justicia bonaerense, en diez años se triplicaron, pasando de 1.272 en el año 1995 a 3.526 en el 2006. Y esas dificultades se incrementaron en los últimos meses por la deserción, por distintos motivos, de cuatro de los seis jueces que integran esos órganos.

Las cifras de la década del 90 no volvieron a repetirse y, si bien hoy existen pobres e indigentes,⁵ aproximadamente el 30 % de la población, los efectos sobre los seres humanos en esas situaciones, se pretenden atenuar por el Estado a través de los planes sociales, que muchas veces no llegan a los beneficiarios.

Un dato que contribuye a indicar que la pobreza está nuevamente en crecimiento, es la importante demanda de recursos destinados a ayuda social que solicitan los intendentes de la provincia de Buenos Aires,⁶ recreando acciones que contribuyen a aumentar los efectos nocivos del clientelismo y la corrupción en todos los niveles de organización política y social. Un claro ejemplo de esta afirmación es ver cómo se distribuyen los recursos entre la Nación, las Provincias y los Municipios, según los votos de los diputados y senadores nacionales sobre la rechazada ley de retenciones.

Otro hecho nuevo, que genera pobreza e indigencia, es el incipiente proceso inflacionario, aún no reconocido en su real dimensión por el gobierno nacional, por lo tanto no hay certezas sobre cuánto es. Lo que si se sabe es que, por cada punto de inflación, aumenta automáticamente el número de pobres e indigentes.⁷

En el año 2005, cuando se agudizan las carencias de la familia estudiada, los planes sociales eran objeto de manipulaciones.⁸ Muchas familias, no accedían a ellos o estaban condicionadas por la presencia de los operadores político-partidarios que, al momento de distribuir, les exigían el compromiso de votar por tal o cual candidato.

La pregunta pertinente sería ¿ asistir a los pobres e indigentes a través de los planes, que generan clientelismo y corrupción, o definitivamente se instrumenten políticas distributivas de la riqueza ?

⁵ Es difícil, en el presente contar con cifras oficiales – INDEC-, que sean confiables. En consecuencia se ha tomado en cuenta la de Ongs. como Equis, Sel o UCA, citadas por el periodista Sebastián Campanario del diario Clarín , sección País, pág. 20 del 18 de mayo de 2008.

⁶ La pobreza e indigencia en Argentina, también es un interesante negocio que se instrumenta a través de los mecanismos de distribución de recursos. Por ejemplo, bancario. Los programas de asistencia alimentaria, requieren que cada beneficiaria tenga una tarjeta para percibir el beneficio. El gobierno paga ese servicio a los bancos.

⁷ Según datos suministrados por el Ministro de Desarrollo Social de la prov. de Buenos Aires, Daniel Arroyo, existen un millón de niños pobres. Declaraciones al Diario Clarín del domingo 25 de mayo de 2008.

⁸ Las prácticas clientelares persisten. Esas prácticas generan corrupciones y corruptelas entre los que asignan los beneficios y los que lo percibe. La presencia de las políticas partidarias y de los políticos con sus apetencias electorales, son fuente de corrupción.

4. De cómo medir la pobreza e indigencia

En la sentencia analizada, se leen referencias acerca de *“la patentización de necesidades básicas insatisfechas”*. Es necesario, entonces, expresar técnicamente que son las NBI y cómo se mide la pobreza e indigencia en el país.

Las NBI se definen por las carencias que las personas u hogares tienen. Así, quienes viven hacinados, o en viviendas precarias, o sin trabajo continuo y “en blanco”⁹, o sin agua potable son considerados pobres “estructurales”. La medición de las NBI es un método directo para determinar la pobreza. La persona u hogar es pobre si no satisface una o varias de las necesidades consideradas básicas.

Las necesidades básicas dependen del tipo de desarrollo a la que ha llegado una sociedad y, qué es lo que puede ofrecer a sus integrantes. Esas necesidades se fijan previamente.

Existe otro método, el indirecto, el cual en Argentina, se combina con el directo y, se usa primordialmente, para medir la “pauperización”¹⁰.

Son las personas u hogares que no cuentan con los ingresos suficientes para consumir los bienes, servicios y esparcimientos que la sociedad, en un tiempo histórico determinado, ofrece a sus habitantes. Como expresa Eguía- Ortale (2007: 19) *“En tal sentido el bienestar se relaciona con la posibilidad de realizar consumo. La medición de la pobreza a través de los ingresos se basa en este enfoque. Los ingresos miden capacidad de consumo, pero no consumo efectivo”*

En Argentina, desde la década de los 80, en forma sistemática, se ha medido la pobreza e indigencia combinando dos sistemas: el de las NBI y la LP (línea de pobreza).

Esta enumeración de carencias, (NBI) es técnicamente una de las formas directas de medir la pobreza, usada en nuestro país y en América Latina.¹¹

⁹ Denominación vulgar para los trabajos y trabajadores/empleados registrados y cuyos empleadores/patronos cumplen con los aportes previsionales. En otros términos cumplen con la normativa fiscal y previsional.

¹⁰ El proceso de “pauperización” es el que sufren los sectores medios, muy heterogéneos en su composición, que también se los denomina “nuevos pobres” o “empobrecidos”.

¹¹ Los indicadores de NBI fueron definidos en “La pobreza en la Argentina”(Serie Estudios INDEC N° 1, Buenos Aires 1984). Los indicadores definidos en 1984, siguen usándose en los trabajos de los investigadores. Las NBI (INDEC 1984) se configuran a través de los siguientes indicadores:

* *Hacinamiento: hogares que tuvieren más de tres personas por cuarto;*

* *Vivienda: hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria, u otro tipo);*

* *Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete;*

* *Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar que no asista a la escuela;*

La otra forma de medir la pobreza e indigencia, como se dijo, es por la LP. Hasta hace unos años el INDEC fijaba a partir de los ingresos de las personas la LP. Quienes eran pobres recibían un ingreso que nos les permitía satisfacer un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias. Ese ingreso se fijaba en un valor en pesos, hoy sería 1400 pesos mensuales.

Los indigentes, son aquellos cuyos ingresos no les permite satisfacer adecuadamente la canasta alimentaria. En el presente esos ingresos serían aproximadamente de 600 pesos mensuales.¹²

La familia que llegó a la justicia contenciosa administrativa de La Plata, no solo es pobre por ambos sistemas de medición, sino que es una familia indigente. El estado de indigencia es más grave que el de pobreza porque, esos seres humanos, no tienen ingresos que les permitan alimentarse y, obtener así, las calorías suficientes para tener el cuerpo sano y la psiquis en plenitud, para desarrollar la inteligencia y la cognición.

5. La judicialización de la pobreza y la indigencia familiar

En este trabajo, se ha tomado como caso paradigmático el de la familia monoparental que mediante una acción de amparo va a la administración de justicia platense para reclamar al estado provincial trabajo, vivienda, educación y salud.

El hecho de que un padre ruegue a la justicia, a través de una acción de amparo¹³ y, que esta prospere, indica al menos dos cuestiones. Por un lado, la administración de justicia como camino salvador. Por otro, tener que usar una vía excepcional, para pedir la efectivización de los derechos elementales, que protegen y promueven una vida digna para cada habitante, indica la distancia entre lo que se escribe y verbaliza y lo que efectivamente

* *Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe tuviera baja educación.*

¹² Lamentablemente desde el año 2006 los datos que suministra el INDEC, son cuestionados por algunos investigadores en ciencias sociales, que afirman que los datos son sesgados y no describen la realidad socio-económica del país.

¹³ La acción de amparo, es una medida excepcional prevista en el artículo 43 de la Constitución Nacional 94. El artículo es muy extenso, pero interesa el primer párrafo que dice: *“Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley...”*

ocurre. ¡Qué falaz resulta hoy, la afirmación que asegura “si existe una necesidad, existe un derecho”!

Recurrir a la administración de justicia **para hacer efectivos** los derechos constitucionales usando la vía del amparo, muestra la judicialización de los problemas sociales.

Y, ser pobre o indigente en Argentina, no es un problema individual, sino **social**. Son miles los hogares pobres e indigentes, 750.000 en la provincia de Buenos Aires, reciben el programa alimentario para madres y niños.

Los problemas sociales, no resueltos en otras instancias del gobierno, que afectan la vida de las personas y, se pretenden resolver ante la administración de justicia, se los denomina “**judicialización**”.

La **judicialización** genera un crecimiento de la cantidad y diversidad de causas que deberá atender la administración de justicia. Al atenderlos, los transforma en problemas individuales y, pasa a ser un “caso”, una “causa” judicial.

El Diccionario de la Real Academia Española,¹⁴ recepta el término judicialización como “*acción y efecto de judicializar*” y “*judicializar: llevar por vía judicial un asunto que podría conducirse por otra vía, generalmente política*” El caso analizado configura un ejemplo paradigmático de la definición reproducida.

Domingo (2007) denomina “*judicialización de la política*” a un doble proceso. Por un lado, los jueces adquieren un mayor protagonismo político-social, en la medida que sus sentencias tienen efectos concretos sobre las actividades políticas, económicas y sociales. Por otro, el creciente acceso de los problemas sociales, económicos y políticos a la administración de justicia.

¿Cuáles son las razones para **judicializar** los problemas sociales? Se señalan algunos:

- el convencimiento de las personas, por ejemplo, el padre de familia indigente que se analiza, de que existe una salida o solución posible, la vía judicial, para las privaciones que sufre su familia.

Es muy antiguo el convencimiento de que para resolver los conflictos se requiere de personas ajenas a los mismos. En occidente esa idea se concreta a partir de la revolución francesa, con la división de poderes. El poder ejecutivo organiza la administración, el legislativo hace las leyes y el judicial la interpreta y aplica, guardando cada uno un grado

¹⁴ en la edición del 2001

de autonomía. Autonomía que en el caso del poder judicial, se torna en indispensable para resolver las disputas entre ciudadanos, entre regiones, entre gobiernos locales y centrales.

Se podría afirmar, sin lugar a errores, que en el presente no hay sociedades, cualquiera sea su organización política, que no tengan una organización judicial que entienda en los problemas sociales. En nuestro país el involucramiento de la administración de justicia en las crisis y conflictos sociales, es cada vez mayor. Ello produce una organización judicial atestada de causas con escasas, tardías e ineficaces respuestas, ante las demandas sociales de las personas.

En Argentina, los habitantes conocen difusamente sus derechos y las vías para hacerlos efectivos. La falta de conocimiento afecta especialmente a los pobres e indigentes. Sin embargo existe entre los “afiliados socialmente” la creencia que en los tribunales se resuelven los conflictos.

En el complejo proceso de socialización por la que toda persona pasa, los contenidos simbólicos (conocimientos científicos, artísticos, técnicos, ideológicos) constituyen buena parte de la socialización, generando expectativas y orientando los comportamientos para satisfacerlas. Existe entre las expectativas y los problemas que padecen las personas, una articulación necesaria que recoge el deseo de poner fin a los problemas, hallar alguna solución. Una familia indigente, que no tiene trabajo, busca poner fin a sus padecimientos por cualquier vía posible.

Si buscando la solución, preguntan a amigos, parientes o vecinos, siempre aparece la misma respuesta: “anda a la justicia”. En el sentido indicado, no importa que se acceda o no a la organización, lo trascendente es que se instala en el pensar, obrar y sentir de las personas que sólo allí le pueden atender el problema y resolvérselo.

La familia monoparental indigente que reclamó ante la justicia contenciosa administrativa de La Plata obtuvo una sentencia favorable. Para ella, la justicia como medio para salir de la indigencia, es la vía correcta.

- el camino elegido desde el poder político para tratar los problemas sociales conflictivos sin recurrir al uso de la fuerza física o graduando su uso.

Al aumentar los hechos sociales conflictivos tanto en la intensidad como en la diversidad, la respuesta de los gobiernos es hallar caminos que permitan controlarlos, disminuyendo la peligrosidad o terminando con ellos. Todo gobierno hace uso de la fuerza física en algún

momento. Para ello la recluta, la entrena y la arma. Pero el uso queda condicionado según el tipo de gobierno y su origen. Si el mismo proviene de un hecho de fuerza militar o policial, el uso de la vía judicial para el tratamiento de los problemas sociales queda al arbitrio de pocos. La justificación del uso de la fuerza física generalmente se basa en el “restablecimiento del orden”. Para ese tipo de gobiernos la organización judicial no es una vía confiable *per se* hasta tanto no se sustituyan los operadores: ministros, magistrados, funcionarios, fiscales. Según la “lectura” que de la organización judicial realicen los gobernantes, la misma puede ser intervenida.¹⁵ La finalidad es obtener así una organización consustanciada con los propósitos que estos gobiernos afirman tener.

Si se trata de un gobierno cuya legitimación de origen se halla en el voto universal o en alguna otra forma de consulta con los integrantes de la sociedad, el uso de la fuerza física queda condicionado al tipo de conflicto social, a su intensidad y generalidad o extensión. Todos usan la fuerza física, pero los gobiernos elegidos mediante el voto, necesitan justificarla ante los ciudadanos y, medir y valorar adecuadamente, el consenso que se presta al uso de la fuerza. Si se cometieren excesos con el uso de la fuerza, se verán los efectos posteriormente, en los resultados electorales.

Se podría decir que mientras los gobiernos no elegidos hacen del uso de la fuerza física la vía habitual para controlar los hechos sociales conflictivos y acuden a la justicia en forma secundaria, los gobiernos elegidos hacen de la organización judicial la vía de respuestas a los hechos sociales conflictivos.

La **judicialización** de la política en los gobiernos democráticos ("Estado de Derecho") es el hecho nuevo que preocupa a politólogos, sociólogos y juristas. Los juristas, porque observan las debilidades de la organización judicial para atender o asistir adecuadamente esta nueva actividad.

- las respuestas posibles del "Estado de Derecho" frente a la crisis social.

¹⁵ En nuestro país tanto los gobiernos de facto: 1930, 1943, 1955, 1966 y 1976, y los de iure: 1932, 1938, 1946, 1958, 1963, 1973, 1983, 1989, 2000 y 2003 intervinieron la justicia nacional y provincial, cambiaron los miembros de la Corte Suprema de la Nación, o modificaron el número de sus integrantes con el propósito de asegurar relaciones “comprensivas” de los actos (decretos y reglamentación de leyes) del gobierno. Los golpes de estado de 1930 y 1943 respetaron a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, pero intervinieron las justicias provinciales. En relación al máximo Tribunal desde 1930 a 1989, los seis gobiernos militares que hubo entre esos años, mostraron comportamientos diferentes: tres de ellos destituyeron o introdujeron cambios en la composición del Tribunal; los otros tres, respetaron al Tribunal. Los gobiernos de iure, nueve en total en el mismo período, destituyeron a todos sus miembros o ampliaron el número de los mismos.

El “Estado de Derecho” es aquel que le debe garantizar a todos los habitantes los derechos individuales y sociales a través de un orden jurídico Botassi (2008:141)¹⁶ Ese orden jurídico debe proteger a las personas de las arbitrariedades de los gobiernos; asegurar que los poderes serán, Fayt (1999: 197), “*independientes, separados e iguales, de modo que un poder controle al otro, como garantía de la libertad individual*” y como consecuencia de lo anterior, los habitantes contarán con una administración de justicia que verifique la “legalidad” de los actos de gobierno y reciba las reclamaciones de cada uno de ellos cuando sus derechos sean conculcados (acceso a la justicia).

Para Bergalli, (1989:211) en este modelo “*sólo en contados casos ha podido hablarse de vigencia del Estado de Derecho.*”

En nuestro país el Estado de Derecho, sobre todo a partir de 1983, se ha visto obligado a dar respuesta a las crisis y los problemas sociales que han derivado en un aumento de la conflictividad social, particularmente a partir de esa fecha porque el gobierno constitucional predicó ante la sociedad civil que el Estado de Derecho y la democracia eran equivalentes, que no podía existir uno sin el otro y que con la última se daban soluciones a la pobreza, la desocupación, la educación y a la salud pública.

Podríamos afirmar que el gobierno constitucional propuso una ecuación simple: la política controla a la economía que es la que genera los problemas sociales.

Esta simplificación mostró sus falencias y, aunque han transcurrido más de un cuarto de siglo desde el retorno de los gobiernos constitucionales, la reaparición de la inflación, la desocupación, la falta de viviendas, los pobres en aumento y otras carencias sociales, muestran el fracaso de la política gubernamental para dar soluciones concretas a los reclamos sociales.

La respuesta más racional que se ha encontrado es la **judicialización** de los problemas sociales, derivando a la justicia todo aquello que el gobierno no puede resolver y sin prever los efectos que sobre la administración de justicia, produce tal situación. Así hoy presenciamos una doble crisis, la del Estado de Derecho y la social. La primera se puede sintetizar en la pérdida de credibilidad de la población en las formas de representación

¹⁶ “Los términos ‘derechos económicos, sociales y culturales’ (también denominados ‘derechos fundamentales’) están referidos a un grupo específico de derechos fundamentales estrechamente vinculados con la condición socioeconómica de los ciudadanos como la alimentación adecuada, la prevención y tratamiento de las enfermedades, el acceso a una vivienda digna y la posibilidad de educación suficiente”.

política: partidos, cuerpos legislativos y dirigentes políticos; la segunda, si bien atenuada con respecto a lo vivido en la década de los 90 y en los primeros años de la década de 2000, vuelve a crecer la pobreza y su heterogeneidad, Eguia-Ortale (2007) la desocupación, la desnutrición infantil, la deserción escolar, la delincuencia infanto-juvenil y, un proceso económico inflacionario que no parece controlable por el gobierno.

6. La sentencia de la cámara contenciosa administrativa y los argumentos para tratar el problema.

La sentencia de cámara que se analiza, confirma lo dispuesto por el *a quo*, obligando a la provincia de Buenos Aires a cumplir efectivamente con los derechos fundamentales establecidos en las Constituciones Nacional y Provincial. Esta sentencia puede ser el indicador de una actividad judicial atenta a resolver las demandas sociales, o de un conjunto de jueces receptivos a los problemas sociales que padecen las familias pobres e indigentes.

Para que los derechos fundamentales conculcados, como es el caso de la familia indigente, sean motivo de la atención de la administración de justicia tienen que existir algunas condiciones previas. Domingo (2007) indica tres: a) la existencia de las normas constitucionales que enumeren derechos, como el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, y que esos derechos se puedan exigir ante la administración de justicia; b) la administración de justicia tiene que mostrar **receptividad** ante las demandas sociales y estar dispuesta a una mayor actividad jurisdiccional; c) las personas y grupos sociales tienen que “ver” a la administración de justicia como la vía útil para reclamar el cumplimiento de los derechos.

La sentencia de la cámara que se analiza, comienza diciendo: “...*se puede reconocer que la postulación inicial del actor, [el padre de la familia monoparental indigente] transita por la demanda de diversas prestaciones básicas que constituyen derechos inalienables de todo ser humano (salud, alimentación, escolaridad, etc)*”. *Verificadas las carencias de esos derechos por la demandada, la provincia de Buenos Aires, se compromete a satisfacerlas. Compromiso que no cumple y habilita la segunda instancia. Para la cámara, la demandada, exhibe “una conducta desaprensiva”*.

Esa “conducta desaprensiva” se configura porque la demandada, el gobierno provincial, reconoce a la administración de justicia como legitimada para actuar en los términos del artículo 116 de la Constitución Nacional¹⁷; de ello se deriva que el compromiso asumido ante la justicia es válido y, además, porque admite sin atenuantes que la familia usa la acción de amparo, como única acción judicial posible, para satisfacer las necesidades básicas insatisfechas.

La parte más interesante de la sentencia de la cámara contenciosa administrativa de La Plata, es cuando analiza si le *“compete al poder jurisdiccional dar solución “in totum” al reclamo jurisdiccional de la actora, en el marco de un proceso de amparo y en tal caso con qué alcance”*.

En el análisis de la competencia, los tribunales y juzgados suelen mostrar hasta qué punto son capaces de eludir o involucrarse en los problemas sociales.

Uno de los juzgados contencioso administrativos, del departamento judicial de La Plata, despliega un “activismo judicial” en materia de reclamaciones sociales y derechos humanos conculcados, muy perseverante y en algunos casos, ha “molestado” al poder administrador provincial, por la exhibición pública, a través de los medios de comunicación, que suelen enfatizar los incumplimientos en materia de derechos, de algunos organismos de la Provincia de Buenos Aires.

Como se expresó, la judicialización en este caso, cuenta con las normas constitucionales, que habilitan la intervención judicial, la receptividad de la administración judicial, que no elude el caso y, la conciencia de un padre de familia indigente para reclamar judicialmente. Los jueces advierten en la sentencia de cámara el límite de su intervención: *“... no le está encomendado ni asignar discrecionalmente los recursos presupuestarios disponibles, pues no es al Poder Judicial al que la constitución le encomienda la satisfacción del bienestar general...”* no obstante *“... no existe en forma apriorística elementos constitucionales que restrinjan la función jurisdiccional...”* En otro párrafo se refieren al “control judicial” de la función administrativa, que ante el no cumplimiento por parte de la administración, activa la jurisdicción y *“no se encuentra vedado por disposición alguna de la Constitución Nacional o Provincial”*

¹⁷ Art. 116 de la C.N. 1994 *“Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación, con la reserva hecha en el inciso 12 del artículo 75;...”*

Luego de sentar su competencia, funda en diversas normas constitucionales, procedimentales internacionales y, en la CIDN que, es una obligación ineludible del poder administrador cumplir con los derechos fundamentales y, promover y proteger a las personas, primordialmente a los niños/as de las familias carenciadas. Afirma también, que es “... *el Poder Ejecutivo quien tiene a su cargo el diseño –a veces juntamente con el Poder Legislativo- y, la ejecución de las políticas públicas –medidas de acción positiva- mediante prestaciones que resguarden derechos sociales (alimentación, vivienda, educación, salud, entre otros)*”.

La conclusión es que la provincia de Buenos Aires tiene que suministrar, de acuerdo al compromiso asumido, empleo, vivienda, asistencia sanitaria y ayuda escolar, a la familia indigente.

7. Comentario final:

Desde el retorno del gobierno constitucional, a partir de diciembre de 1983, es creciente la actividad jurisdiccional en materia de reclamaciones por problemas sociales. La administración de justicia se muestra receptiva y, a pesar, que el aumento de la actividad judicial, la desborda y muestra sus deficiencias (demoras, aleatoriedad de sus decisiones en materia social, exceso de ritualismo), la tendencia a recurrir a la justicia como medio para solucionar los problemas sociales, no disminuye.

Se ha pretendido mostrar esa receptividad a los problemas sociales, mediante el análisis de una sentencia de cámara, pero existen muchas que son favorables a las reclamaciones sociales.

Las razones para **judicializar** los problemas sociales son, entre otras:

- el convencimiento de las personas, por ejemplo, el padre de familia indigente que se analiza, de que existe una salida o solución posible, la vía judicial, para los problemas de las privaciones que padecen.¹⁸
- el camino elegido desde el poder político para tratar los problemas sociales conflictivos sin recurrir al uso de la fuerza física o graduando su uso.
- respuestas posibles del "Estado de Derecho" frente a la crisis social.

¹⁸ Como se ha afirmado en otros trabajos y en este, para los pobres e indigentes la única justicia que conocen es la penal, donde ellos o sus familiares son acusados.

Los hechos concretos que favorecen el proceso denominado de judicialización son:

Las disposiciones normativas que garantizan derechos individuales, sociales y humanos, junto a la mayor conciencia de la población sobre la necesidad de hacer cumplir los derechos enumerados y, la actitud de la administración de justicia de involucrarse en las demandas sociales.

Los problemas de la eficacia de la justicia son varios como se ha señalado, (demoras, ritualismo, aleatoriedad de las decisiones), pero existe uno que parece ser determinante en materia de reclamaciones sociales: la efectividad de la administración de justicia al momento de hacer cumplir sus decisiones.

La organización judicial, no parece contar ni con los recursos materiales, ni con la autonomía suficiente para que las sentencias que ordenan hacer efectivos los derechos, sean cumplidas. En el caso de esta familia indigente, se le ordenó al poder administrador suministrar vivienda, empleo, asistencia sanitaria. La duda persiste, ¿tienen, empleo el padre, casa, escuela los chicos y obra social?

La administración de justicia no tiene contemplado un sistema de seguimiento de los comportamientos que establece en las sentencias. La llamada ejecución de sentencias, frecuentemente trámites posteriores a cargo de los abogados/as, donde existe un interés concreto de las personas por hacerlos cumplir, suelen ser dificultosos. Cuando esas ejecuciones de sentencias ordenan actos materiales al poder administrador, dependen para su efectivización de una serie de comportamientos de los funcionarios, empleados y, distintas dependencias que tornan la decisión en impracticables o ilusorias.

Las sentencias son jurídicamente normas individuales y, por lo tanto, adolecen de las mismas limitaciones que cualquier norma: su efectivización depende de conductas concretas, existencia de recursos materiales y la voluntad del poder político de que “si hay una necesidad, existe un derecho a cumplir”

Al asumir la administración de justicia la labor de resolver demandas sociales que no ha generado, apela a los instrumentos que posee que son teóricos y simbólicos: constitución, leyes, convenciones internacionales, doctrinas, conocimientos sociales y argumentaciones. Es por ello que este trabajo se interroga acerca de la factibilidad de este tipo de sentencias

¿los jueces cuentan con las herramientas para hacerlas cumplir? La sentencia de primera instancia del caso que se analiza configura una de las respuestas: el Poder Ejecutivo, a pesar de haber admitido que la familia tenía las NBI y, comprometido a solucionarlas no lo hizo. La sentencia de la Cámara ¿será cumplida o “entre la ley y las prácticas” sigue existiendo un abismo?

8. Bibliografía:

Bergalli, Roberto (1989) *Estado de Derecho* en *Diccionario de ciencias sociales y políticas* Torcuato S. Di Tella y otros. Editorial Puntosur. Buenos Aires.

Bergoglio, María Inés (2003) “*Argentina: el impacto de la institucionalización democrática*”, capítulo en *Culturas Jurídicas Latinas de Europa y América en Tiempos de Globalización*, Fix-Fierro, Héctor, Friedman, Lawrence M. Pérez Perdomo, Rogelio (Editores), Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Botassi, Carlos (2008) *Los derechos económicos, sociales y culturales, en la Constitución Argentina* en *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales-UNLP Año 5 N° 38* Editorial La Ley Buenos Aires.

Bourdieu, Pierre (1979) *La distinción* Editorial Minuit Paris.

Domingo, Pilar (2007) *Relaciones de poder, justicia y nuevos actores*. Artículo publicado en *Los Actores de la Justicia Latinoamericana* (Luis Pásara edit.) Ediciones Universidad de Salamanca. España.

Eguía, Amalia – Ortale, Susana (coordinadoras) (2007) *Los significados de la pobreza* . Editorial Biblos Sociedad- Buenos Aires. Argentina.

Fayt Carlos S.(1999) *Génesis de la sociedad posesiva de mercado. De la Revolución Comercial a la Revolución Industrial y la Globalización* - Editorial La Ley Buenos Aires
INDEC Serie Estudios N° 1.(1984) *La pobreza en la Argentina*” Buenos Aires. Argentina

Minujin, Alberto y Lopez N. (1994) *Nueva pobreza y exclusión. El caso argentino*. Nueva Sociedad N° 131 (Pobreza y Políticas Sociales). Venezuela.

Minujin, Alberto; Beccaria Luis y otros (1995) *Cuesta abajo. Los nuevos pobres. Efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Editorial UNICEF/LOSADA Buenos Aires-Argentina.

Minujin, Alberto y Kessler, Gabriel (1995) *La nueva pobreza en la Argentina*. Editorial UNICEF/ LOSADA- Temas de Hoy-Ensayo. Buenos Aires.

Svampa, Maristella (2005) *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Taurus Pensamiento. Buenos Aires Argentina.

Torrado, Susana (2004) *La herencia del ajuste. Cambios en la sociedad y en la familia*. Editorial Capital Intelectual . Buenos Aires Argentina.

Otras fuentes de información:

Constitución Nacional (1994) Ediciones del Centro de Estudiantes de Derecho. La Plata-Argentina.

Diario Clarin del 25 de mayo de 2008.