

ENTRE LA CONFRONTACIÓN Y LA FUNCIONALIDAD. PODER EJECUTIVO Y PODER JUDICIAL EN TORNO A LA POLÍTICA HABITACIONAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

por Pilar Arcidiacono* y Gustavo Gamallo**

I. Presentación

En la Ciudad de Buenos Aires, los subsidios estatales frente a las situaciones de emergencia habitacional fueron creados a mediados de los ochenta como prestaciones limitadas, de bajo monto, orientados hacia ciertas circunstancias excepcionales; sin embargo, desde fines de los noventa se convirtieron en una práctica institucional habitual pasando a ser parte de hecho de la política habitacional del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) debido a una demanda social creciente y a la falta de adecuación de la política sectorial frente al nuevo escenario social. La política de subsidios habitacionales fue puesta en discusión en la instancia judicial a partir de 2001 cuando la Defensoría General (DG) perteneciente al Poder Judicial (PJ) presentó los primeros recursos de amparo ante los tribunales del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario (FCAyT) de la justicia porteña contra el GCBA para mantener su vigencia (González Castro Feijoó 2011)¹.

* Investigadora del Conicet y Profesora Adjunta Regular de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja” (Facultad de Derecho) y Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. E-mail: pilar.arcidiacono@gmail.com.

** Profesor Adjunto de la Universidad de Buenos Aires e Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja” (Facultad de Derecho) y Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. E-mail: ggamallo@derecho.uba.ar.

¹ En el FCAyT del Poder Judicial de la CABA se debaten los procesos legales en los cuales el Estado es parte: actualmente existen 24 juzgados de Primera Instancia, tres salas

Progresivamente la DG intensificó las demandas por dicho asunto hasta convertirse en una de las principales actividades judiciales en materia de derechos sociales a lo largo de la década: desde el segundo semestre de 2007 hasta fin de 2012, la DG presentó 2.176 recursos de amparos ante las distintas salas del FCAyT motivados por subsidios habitacionales (sobre un total de 2.557 en dicho período). Como resultado, el 32% del presupuesto de subsidios habitacionales de 2012 (unos 65 millones de pesos anuales) se destinaba a solventar erogaciones judicializadas. Si bien la información disponible es limitada, entrega una idea de la magnitud del proceso. A diferencia de otros casos, éstos no fueron patrocinados por activistas, organismos de derechos humanos u organizaciones de la sociedad civil ni se constituyeron en causas de litigio estratégico; por el contrario, fueron iniciados en forma individual por familias afectadas por situaciones de emergencia habitacional, volviéndose rutinarios, recurrentes y masivos si se los consideran agregados en el tiempo pese a estar atomizados en diferentes causas, y patrocinados por la defensa pública. Sin embargo, en abril de 2012, uno de ellos alcanzó la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), sentando jurisprudencia del máximo tribunal sobre el derecho a la vivienda (“Quisberth Castro, SY c/GCBA s/amparo”).

¿Qué conclusiones y aprendizajes pueden obtenerse luego de casi una década de judicialización de la política de emergencia habitacional de la CABA? La evidencia reunida hace oscilar la atención entre dos polos: por un lado, la ampliación de los mecanismos de acceso a la justicia de los sectores sociales marginados y, por el otro, la baja calidad de los satisfactores que se obtienen mediante la participación de los tribunales de justicia en los casos

forman parte de la Cámara de Apelaciones y el Tribunal Superior de Justicia es la instancia máxima. Para aligerar el texto se hará referencia a la Defensoría General (DG) para describir las acciones de los organismos del Ministerio Público de la Defensa que actúan en el FCAyT. La organización de dicho organismo identifica tres instancias jerárquicas (Defensoría General, Defensoría de Cámara y Defensoría de Primera Instancia) y distintas defensorías en cada una: actualmente existen seis defensorías de Primera Instancia, dos ante la Cámara de Apelaciones y la Defensoría General Adjunta tiene competencias frente al mencionado fuero. El Ministerio Público Tutelar (MPT) actúa en aquellos casos donde se encuentran involucrados niños, niñas y adolescentes y personas afectadas en su salud mental. Compuesto también por tres instancias jerárquicas (Asesoría General, Asesoría de Cámara y Asesoría de Primera Instancia), en el FCAyT están en funciones cuatro asesores de primera instancia, dos ante la Cámara de Apelaciones, dos asesores adjuntos, y la asesora general.

bajo análisis. Si bien deben tratarse por separado, ambas cuestiones forman parte de un mismo asunto². En suma, el balance puede organizarse en tres ejes:

- i) El reclamo del derecho a la vivienda adecuada alude a un satisfactor oneroso y cuya historia reciente de provisión estatal en la CABA estuvo signada por el agravamiento de la situación habitacional y por la ausencia de políticas robustas y generosas, convirtiendo al PJ en la “otra ventanilla” donde los demandantes pudieron obtener una solución de baja calidad que cubrió transitoriamente alguna necesidad habitacional. A pesar de la limitación estructural y colectiva en el resultado de la actuación judicial que se señala en este trabajo, debe anotarse el tratamiento intensivo de un derecho social que no solía ser receptado por parte de ese poder del Estado en la jurisdicción.
- ii) La intervención judicial se caracterizó como repetitiva y rutinaria orientada a reproducir más que a superar o trascender las formas de provisión de los subsidios habitacionales definidos en forma limitada por el Poder Ejecutivo (PE), al punto que los casos de ese tipo son denominados con el nombre poco glorioso de “planchas” o “planchuelas” en la jerga interna de los tribunales porteños.
- iii) El sistema judicial de la CABA se mostró permeable al acceso de los sectores sociales en condiciones de vulneración de derechos sociales, si bien las respuestas ofrecidas tendieron a reproducir sus condiciones de marginación social.

Diversos factores se combinan para explicar el incremento de los casos de Derecho Público (Bergallo 2006) vinculados con reclamos judiciales por derechos sociales contra la administración en Argentina y en la región: el proceso de democratización y la consecuente restauración del Estado de derecho; el deterioro de las condiciones económicas y sociales como consecuencia del proceso denominado de “ajuste estructural”; la existencia de bloqueos o “callejones sin salida” en los canales tradicionales de la democracia representativa y la ausencia de respuestas adecuadas de los poderes ejecu-

² Agradecemos especialmente a Julián Bertranou, a Natalia Gherardi y a Laura Pautassi por sus atentos comentarios a una versión preliminar del presente artículo.

tivo y legislativo; reformas constitucionales que ampliaron el catálogo de derechos garantizados por el Estado e incluyeron nuevas herramientas para su protección (Arcidiácono y Gamallo 2012). En tal escenario, aumentó la búsqueda de patrocinio y asesoramiento legal para el reclamo y la defensa de los derechos sociales contra la administración (en litigios estructurales, colectivos o bien individuales como los aquí analizados), incrementando la demanda de servicios legales; a la vez, surgieron sentencias innovadoras, de diferentes tribunales, fundamentadas en instrumentos internacionales de derechos humanos (Arcidiácono y Gamallo 2012).

Cuando en la actualidad se apela al concepto de “judicialización de la política social” a priori se hace referencia a la mayor participación del sistema de justicia en la resolución de casos sobre derechos económicos, sociales y culturales habilitando a su vez el contralor judicial del aparato administrativo del Estado en las áreas sociales, interpelando y monitoreando tanto a los poderes ejecutivos como legislativos por sus acciones y omisiones, y clamando porque ciertos derechos no sean meramente programáticos sino exigibles (Abramovich y Pautassi 2009). Además, la discusión en clave de derechos se explica por el lugar creciente que éstos ocupan en las disputas políticas: hoy en día los enunciados en términos de derechos atraviesan los discursos invocados en manifestaciones públicas por los ciudadanos, los políticos y los funcionarios, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos internacionales, incluso los de asistencia crediticia, que se expresaban con otras denominaciones y designaciones (Smulovitz 2005, Arcidiácono y Gamallo 2012). La mayor “juridización” de las relaciones sociales se convierte en un incentivo para una mayor participación de los tribunales de justicia en asuntos diversos (O’Donnell 2008). El incremento de las necesidades jurídicas conlleva al incremento de los servicios jurídicos (Bourdieu 2000). El lenguaje del derecho, y conjuntamente la acción de los jueces, media allí donde en un tiempo cercano otro tipo de reglas y lenguajes resolvían tensiones, conflictos y desacuerdos: la costumbre, la confianza, la deferencia, el vínculo familiar o laboral o las reglas de cortesía (Martín 2012).

El propósito del presente trabajo es identificar los efectos del proceso de movilización legal respecto de la gestión de la política de subsidios habitacionales del GCBA convertido en un litigio recurrente y rutinizado sin precedentes en cuanto a su masividad en otra jurisdicción provincial del país. Lejos de los típicos casos de litigio estructural que modifican la política

pública y que suelen captar la atención académica, este trabajo ilumina sobre demandas judiciales de carácter individual de personas en situación de marginación social. Por un lado, la justicia se mostró receptiva de las demandas individuales combinando con variantes una discursividad de derechos humanos con una práctica próxima al tutelaje asistencialista; por otro lado, en sus interacciones con el poder ejecutivo actuó de manera funcional al consolidarse como “la otra ventanilla” a fin de otorgar la continuidad de un magro subsidio habitacional. El horizonte temporal de interpretación se sitúa a partir de 2001, cuando se presentaron los primeros recursos de amparo por la cuestión habitacional hasta el presente, es decir, da cuenta de más de una década de este tipo de litigio. La investigación que refleja este artículo se basó en técnicas cualitativas combinando entrevistas³ a informantes clave de los tres poderes del GCBA con el análisis de distintos documentos públicos. En suma, el énfasis del estudio se orientó hacia el examen de la política habitacional, con una menor preocupación por señalar las diferentes tomas de posiciones de los distintos organismos del Poder Judicial (PJ) que actúan en el FCAyT⁴.

³ La investigación fue realizada en el marco del Proyecto PICTO 2010 – 0051 “Acceso a la justicia y marginaciones sociales. Líneas estratégicas provenientes del activismo judicial y social en la región metropolitana de Buenos Aires” (FONCYT) del cual los autores participaron como investigadores. Las entrevistas fueron realizadas por los autores entre enero y noviembre de 2013. Los entrevistados fueron: Juez en lo Contencioso, Administrativo y Tributario (Poder Judicial de la CABA); Defensor en lo Contencioso, Administrativo y Tributario (Poder Judicial de la CABA); Funcionario de la Defensoría General (Poder Judicial de la CABA); Funcionarios de la Oficina de Orientación al Habitante de la Defensoría General (Poder Judicial de la CABA); Asesor Tutelar en lo Contencioso, Administrativo y Tributario (Poder Judicial de la CABA); Funcionario de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad; Funcionarios de la Dirección General de Asistencia Social Inmediata del Ministerio de Desarrollo Social de la CABA; Ex Ministro de Desarrollo Social de la CABA; Ex Legislador de la CABA. Se aclara que se hace uso del masculino como denominación general de los cargos y funciones a fin de preservar la identidad de las personas entrevistadas.

⁴ Para la reconstrucción de la jurisprudencia de la justicia de la CABA y sus efectos en las tomas de posición del Poder Ejecutivo consultar, entre otros: González Castro Feijoó (2011), Bestard y Royo (2012), Bercovich et al. (2013), Faerman (2013) y Bermúdez et al. (2014).

II. El Poder Judicial: la otra “ventanilla”

La política de subsidios a la emergencia habitacional fue diseñada por las autoridades de la antigua Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a mediados de los años ochenta cuando la crisis habitacional era menos severa que la asumida en la década posterior y que se agudizó notablemente a partir de la primera del presente siglo⁵. De hecho, se constituyó como una solución transitoria administrada por el área de Desarrollo Social y no como un estricto componente de la política habitacional⁶. Específicamente, la Ordenanza Municipal N° 41110 de 1986 creó el Programa Asistencia para Casos de Emergencia Individual y Familiar (ACEIF) que autorizaba la entrega de un subsidio para hacer frente al pago de una habitación de hotel por un plazo máximo de quince días encuadrada en una situación excepcional.

Diversos factores concurrentes en la CABA pusieron en evidencia la inadecuación de la política de subsidios transitorios concebidos para situaciones individuales de “emergencia”, por un lapso reducido, y no para atender una crisis habitacional a gran escala. Durante la década de los noventa, el empeoramiento en la situación social agravó el déficit habitacional de manera sustancial en la CABA, en especial para soluciones de una población privada de condiciones para acceder a una vivienda adecuada, en un mercado inmobiliario históricamente restrictivo y con una dinámica informal recurrente y variada a lo largo del tiempo (Herzer et al. 2008). En ese escenario, las autoridades locales comenzaron a utilizar en forma recurrente el ACEIF para hacer frente a una demanda habitacional para la cual no se habían creado políticas consistentes, forzando su marco normativo, administrativo

⁵ La población que habitaba en villas de la CABA fue de 34.068 personas en 1980, 52.608 en 1991, 107.442 en 2001 y 163.587 en 2010 (Dirección de Estadísticas y Censos, 2013). En 1980 representaban el 1,2% de la población de la ciudad en tanto en 2010 llegan al 6,4% (Mazzeo 2013). Si bien la CABA tiene una posición privilegiada respecto del resto de las provincias argentinas, en el período intercensal 2001–2010 se observó un estancamiento de la situación habitacional, con un aumento absoluto de los hogares deficitarios (pese a una misma proporción relativa), y la caída de un 5,9% de la proporción de hogares con materiales adecuados (Musa 2013). La población residente en piezas de hoteles y pensiones e inquilinatos alcanzaba a 103.963 personas en 2010 (Dirección de Estadísticas y Censos s/f).

⁶ Durante el período bajo estudio esa dependencia llevó diferentes denominaciones. Para abreviar la cuestión, llamaremos “Desarrollo Social” a la intervención de dicha agencia durante el período estudiado.

y de seguimiento social. Entre enero de 1999 y diciembre del mismo año se estimaba que los perceptores del subsidio ACEIF que habitaban en hoteles habían trepado de 1.160 a 3.500 personas, a 6.500 en 2000 y a 8.000 al año siguiente llegando a un máximo de 8.500 en octubre de 2002 (Subsecretaría de Gestión de la Acción Social, s/f). Otra fuente indica que en 2000 alcanzó a 4.832 personas asistidas alojadas en hoteles el promedio diario (GCBA 2013) y a 9.055 en 2002 (Mazzeo y Roggio 2012). Claramente se encontraba desbordada la implementación del sistema de subsidios habitacionales recibiendo severos cuestionamientos por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad (Verón 2011).

El activismo judicial en la cuestión habitacional se originó con la presentación por parte de la DG de 104 recursos de amparos a mediados de 2001 (González Castro Feijoó 2011) que involucraban a unas 550 familias en virtud de un cambio brusco que pretendió establecer la entonces Subsecretaría de Gestión de la Acción Social (SGAS) en la política de subsidios habitacionales. De acuerdo con la evidencia recabada, la reconstrucción de un hecho anecdótico y contingente se convierte en clave para comprender el proceso posterior. A mediados de 2001 las autoridades convocaron a quienes se encontraban en ese momento percibiendo los subsidios habitacionales devengados de la ACEIF a una reunión conjunta y presencial en el Polideportivo Martín Fierro. El objetivo de dicha convocatoria era comunicar el traslado de la operación del subsidio hacia otro programa vigente (Programa Nuestras Familias creado por la Ordenanza Municipal Nº 43821 de 1989) que, a diferencia del ACEIF que obligaba a la administración a cancelar el pago del subsidio con los hoteles, permitía el pago por parte de cada beneficiario del hotel de su preferencia (en una oferta habitacional que desde ya era la misma). Vale decir, se consideraba como un simple cambio de sus aspectos operativos. Los convocados desconfiaron de la iniciativa y ese gran número de personas aisladas, que no se conocían ni tenían mayor relación entre sí, se constituyó en un colectivo (los “hotelados”), quienes resistieron la propuesta e iniciaron el proceso de movilización legal. La activa participación de la DG transformó ese malestar en los 104 recursos de amparo (uno por cada hotel involucrando a un número variable de familias convivientes) en contra de la medida oficial (González Castro Feijoó 2011). Dichos amparos reclamaron en sede judicial dos cuestiones: la permanencia de las familias en los hoteles, cuestión que recibió una respuesta favorable, y la mejora de la calidad de las soluciones habitacionales. Vale recordar que eran los momen-

tos previos de la enorme movilización social que se sucedió durante fines de 2001.

Dicho incidente judicial obligó a introducir cambios normativos en la política de subsidios habitacionales sin que ello sentara las bases de una nueva política de vivienda transitoria en la CABA. Por el contrario, la respuesta del PE perfeccionó normativamente una situación que, como se mencionó, se encontraba desbordada en su marco regulatorio estableciendo una línea de continuidad con unas medidas de la vieja municipalidad originada, insistimos, con otros propósitos. La respuesta inicial fue el Decreto 852/02 que amplió el plazo de los quince días que autorizaba la ACEIF para la percepción del subsidio incorporando la posibilidad que se perciba en una única cuota y declarando el cierre del ingreso a nuevos beneficiarios (Bermúdez et al. 2014). Vale decir, ajustó la norma al ejercicio administrativo al momento de la intervención judicial. Sin embargo, no produjo cambios sustantivos en la calidad de los satisfactores suministrados: el subsidio se consolidó como una respuesta poco generosa e inadecuada frente a la crisis habitacional de la CABA. La acción judicial actuó como un incentivo para adaptar la norma al uso habitual que venía recibiendo el subsidio de ACEIF. Las posteriores modificaciones del mencionado decreto (690/06, 960/08, 167/11 y 293/13) alteraron sus condiciones (en términos de plazos máximos, formas de acceso, montos, características de los derechohabientes) pero la consolidación de un componente en el cual se apoyaba la política habitacional dejó de ser una excepción para convertirse en regla⁷. Si bien el

⁷ En esa secuencia, las modificaciones introducidas por el Decreto N° 960/08 al Programa de Atención para Familias en Situación de Calle aparejaron fuertes controversias. Si bien algunas eran necesarias, como la actualización de los montos de los subsidios, otras implicarían retrocesos mayores. Entre ellas, la eliminación de uno de los objetivos originales del Plan, que era orientar a los beneficiarios para encontrar soluciones definitivas al problema de la emergencia habitacional; la exclusión de medidas para evitar que las personas lleguen a estar en situación de calle como la entrega de subsidios a quienes de manera “inminente” pueden sufrir desalojos; la modificación de los requisitos para acceder al subsidio y su consecuente reducción del número de destinatarios; y la introducción de normas que permiten la absoluta discrecionalidad de la administración para decidir la caducidad del beneficio. Las reformas implementadas implicaban restricciones en el alcance y nivel de protección del acceso a la vivienda de los sectores más vulnerables, violando el principio de progresividad y la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales, garantizado en la Constitución de la Nación, los tratados internacionales de derechos humanos y la Constitución de la Ciudad, razón por la cual

objetivo de los cambios normativos fue la reducción de los potenciales beneficiarios, el efecto no fue el deseado: hacia mediados de 2013 fuentes de la Dirección General de Asistencia Social Inmediata del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) estimaban que se estaban pagando unos 9.000 subsidios mensuales insumiendo un presupuesto anual de unos 65 millones de pesos⁸. El valor mensual del subsidio habitacional en 2013 alcanza a 1.800 pesos (unos 300 dólares americanos según la paridad oficial y unos 180 en la cotización no oficial) por un plazo máximo de 10 meses.

Por otro lado, la calidad de la oferta hotelera no puede decirse que haya mejorado sino que conserva las deficientes características que fueron objetadas en aquella presentación judicial de 2001: un estudio especial de la Encuesta Anual de Hogares de 2008 sobre el universo de los hogares que habitan piezas de hoteles–pensión afirmaba que el 96% ocupaba una sola habitación, el 86% disponía de una cocina de uso común y el 82% de baño de uso compartido; se estimaba que las habitaciones tenían una superficie de entre 10 y 12 metros cuadrados (Pastrana et al. 2008). Las condiciones de habitabilidad de estos hogares son deficientes (Mazzeo y Roggio 2012).

La participación del PJ dejó de ser un asunto aislado y accidental para convertirse en un componente habitual y constante de la política habitacional. Pese a los cambios normativos, la política de subsidios habitacionales se concibió como transitoria hasta tanto sus receptores superaran las privaciones que los llevaron a tal situación. Como tales condiciones no dependen de la simple voluntad de las personas involucradas, ante la inminente extinción del plazo administrativo de vigencia del subsidio los perceptores recurren a la DG, la cual mediante el patrocinio gratuito permite interceder ante las autoridades del PE, ya sea en forma judicial o extra judicial, reclamando la ampliación del plazo de percepción y per-

el MPT presentó una Acción Declarativa de Inconstitucionalidad. Para mayor información, cfr. Bermúdez et al. (2014).

⁸ Algunas aclaraciones. En primer lugar, la técnica presupuestaria adoptada por el GCBA impide conocer con exactitud el monto aplicado a los subsidios habitacionales, dado que se entremezclan con otros que atienden finalidades diferentes (Musa 2013). En segundo lugar, las fuentes disponibles no coinciden en la estimación de la población que percibe subsidios habitacionales, pues en algunas se presentan series con “promedio mensual de personas” y en otras “familias asistidas” ofreciendo inconsistencias. De todos modos, la información publicada por la Dirección General de Estadísticas (2009 y 2013) hace verosímil el dato mencionado de 9.000 subsidios habitacionales.

manencia en el sistema. Dicha práctica llevó a que el 85,3% de los recursos de amparo interpuestos en el FCAYT desde el segundo semestre de 2007 hasta fin de 2012 se concentren en esta materia (Cuadro 1). A su vez, las consultas por “subsidios habitacionales” ante la Oficina de Orientación al Habitante (OOH) de la DG dan cuenta de la magnitud de la problemática habitacional en general y de los subsidios en particular: en el período transcurrido entre el 1 de agosto de 2012 al 31 de julio de 2013 se recibieron 4.623 consultas, de las cuales 2.504 (54%) fueron relacionadas con vivienda (que además de los subsidios habitacionales incluye créditos IVC, entrega de materiales, reconstrucción/refacción y otros); dentro de esas consultas, 1.437 (57%) fueron sobre los subsidios vinculados con los siguientes motivos: 567 por incorporación; 700 por renovación; 160 por reincorporación y 10 por aumento (comunicación por correo electrónico de la OOH fechada el 26 de septiembre 2013).

Como resultado de la actuación judicial, una parte sustancial del presupuesto destinado a la “emergencia habitacional” se encuentra “judicializado” en el sentido que la previsión presupuestaria anual debe considerar el efecto de las sentencias que ordenaban, por ejemplo, la extensión del plazo de percepción de los subsidios o el aumento del valor del monto mensual por encima de lo pautado. La ministra de Desarrollo Social del GCBA afirmó que el 32% del presupuesto de 2012 se encontraba en esa situación (Bermúdez et al. 2014). A tal punto se extendió esa práctica que puede verse con habitualidad las indicaciones para el cobro del “amparo” en las dependencias de dicha cartera. La intervención judicial no produjo la revisión de fondo de la política de emergencia habitacional; aunque tuvo efecto sobre la suerte de las familias que pudieron acceder a la justicia como demandantes y estableció límites al PE en su intento por asimilar a los llamados “paradores” como una respuesta habitacional adecuada (Bermúdez et al. 2014). Tampoco alentó el diálogo e interacción abierta entre los diferentes actores institucionales de los diferentes poderes estatales. En cambio, consolidó una lógica que combina una confrontación formal con un juego de transacciones e intercambios acotados, de baja intensidad y en algunos casos informales. Por una parte, el MDS fue adecuando su rutina de actuación a la fijación de ciertas pautas establecidas por los jueces contemplando el incremento del gasto presupuestario y con el desarrollo posterior de ciertas áreas burocráticas asociadas a la gestión administrativa de los casos judicializados.

Por otra parte, se establecieron distintos mecanismos de transacción entre los poderes. Uno por demás obvio es aquel que se promueve desde el PJ frente a los responsables del MDS, especialmente desde las distintas defensorías donde se intenta obtener una solución a la demanda concreta evitando la judicialización del caso (sobre todo en los casos que son identificados como de mayor “gravedad”, dejando de lado el examen sobre los criterios mediante los cuales se construye la prelación de cada caso) y, de tal modo, limitando los perjuicios de las familias demandantes. Otro más curioso se establece en sentido contrario: de acuerdo con distintos testimonios, los burócratas del MDS que administran el subsidio habitacional sugieren a los receptores que una vez finalizado el período de percepción de las cuotas establecidas legalmente, se dirijan a las defensorías ya que mediante la interposición de un recurso de amparo el MDS puede extender su plazo de otorgamiento una vez finalizado el reglamentario. Consecuentemente, el PJ se fue transformando paulatinamente en la “otra ventanilla” de acceso al satisfactor (subsidio) en las condiciones en que fue definido por los otros poderes del Estado (el PE a través del decreto de creación y el Poder Legislativo –PL– a través de la ley anual de presupuesto). En parte, ese mecanismo de intercambio aparece como la cobertura legal para las burocracias del PE, que a través de la decisión judicial se habilita la extensión del plazo máximo de percepción. De lo contrario dadas las privaciones materiales de los receptores del subsidio su interrupción profundizaría aún más tales condiciones (por ejemplo, familias numerosas, con alta tasa de dependencia y algún miembro afectado a graves problemas de salud o con discapacidad permanente); frente a tales hechos, la decisión de las autoridades de extender el plazo lleva implícita la posible observación de los organismos de control administrativo que pueden ser “disculpados” ante una orden judicial. En suma, la política de emergencia habitacional no puede comprenderse sin anotar la acción judicial.

Por su parte, el Poder Legislativo se mantuvo casi al margen de este proceso. Los cambios normativos fueron realizados por decreto del PE, pese a que su participación en la aprobación del presupuesto anual supone el conocimiento de la situación respecto del uso de los recursos (de hecho, el dato presentado ut supra sobre la afectación judicial al presupuesto está tomado de la comparecencia de la ministra Stanley a la Comisión de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria de la Legislatura en 2011) y en la aprobación de Ley de Emergencia Habitacional Nº 1.408 en 2004 y de la Ley de Protección y Garantía Integral de los

Derechos de las Personas en Situación de Calle y en Riesgo de Situación de Calle N° 3706 de 2010⁹. Dado que el MDS gestiona los subsidios habitacionales, la Comisión de Vivienda de la Legislatura no entiende en el asunto afirmando la implementación de soluciones políticas fragmentadas. El Tribunal Superior de Justicia (TSJ) criticó al Poder Legislativo en el caso “Alba Quintana” “por no poder abordar la problemática habitacional del modo dispuesto por la Constitución de la CABA, además de sostener que ni el Poder Judicial ni el Poder Ejecutivo tendrían competencias para intervenir en la afectación y distribución de recursos ya que es una potestad del Poder Legislativo” (Bercovich et al. 2013: 227). Aún más: se encuentran apenas dos informes de la Auditoría General de la Ciudad referidos al tema que datan de 2001 y 2002. En suma, ningún cambio sustancial se advirtió en la política de vivienda transitoria pese al activismo judicial en la materia: aquellos iniciados a partir del Decreto 852/02 pueden calificarse como un sinceramiento de la política de emergencia habitacional que se venía desarrollando desde fines de los noventa.

Si bien es poco razonable esperar de la “movilización legal” una suplantación del ámbito de definición de la política pública, el análisis del proceso permite afirmar que los jueces no se convirtieron en actores relevantes dentro del proceso si por esto se entiende la posibilidad de incidir en la formación de una política de emergencia habitacional alternativa a los subsidios en la CABA, haciendo valer su peso institucional en la agenda, en especial cuando promueven y facilitan la interrelación con los otros poderes del Estado. Las decisiones judiciales no ordenaron reformular los procedimientos para la elaboración o implementación de la política ni promovieron espacios de participación o elaboración de información pública disponible sobre ellas (Abramovich y Pautassi 2009). A diferencia de lo sucedido con litigios estratégicos que incorporaron el efecto simbólico de reconocer los problemas y sus sujetos como víctimas de violaciones de derechos (McCann 1991, Galanter 1983) o que a través del llamado “modelo experimental” tuvieron un efecto “desestabilizador” sobre grandes organizaciones que permanecían cerradas frente al conflicto ordinario (Sabel y Simon 2004), en los casos individuales y repetitivos analizados en materia de subsidios habitacionales,

⁹ Vetada parcialmente por el decreto 42/2011 y reglamentada parcialmente por el Decreto 303/2013. Un análisis de la sanción de la ley y sus consecuencias se encuentra en Verón (2011).

la actuación judicial (en la mayoría de los casos) resolvió sentencias en forma favorable de alcance individual, con beneficios para los demandantes, sin advertirse cambios sustanciales en la problemática que le dio origen¹⁰. De allí que sea posible afirmar que la actuación judicial terminó consolidando y profundizando una línea de intervención de la política de emergencia habitacional que estaba desbordada y en revisión por el PE.

Cabe señalar que esos casos no sólo no han captado el interés de organismos de derechos humanos o de la sociedad civil, sino que tampoco resultan de interés lucrativo para el patrocinio legal, dadas las características de los afectados y de los montos monetarios en juego (por ejemplo a diferencia de los casos individuales sobre seguridad social, que son apetecibles por los patrocinantes legales de estudios jurídicos en forma privada ya que los montos reclamados suelen ser más elevados). El monto del subsidio reclamado resulta exiguo en comparación con el costo que insume la tramitación de un expediente judicial para un letrado patrocinante y para la administración de justicia en general. Los casos presentados han contado con la representación de la defensa pública. Trasladando el centro de atención a los demandantes y caracterizándolos en términos del tipo de relación que establecen con las agencias judiciales resulta útil la idea de la “estrategia del cazador” (Merklen 2010)¹¹. Sin duda, los demandantes con la interposición de recursos de amparo contra el GCBA mediante el apoyo de las defensas públicas son unos “cazadores” singulares que recurren a la justicia como parte de un repertorio

¹⁰ En cambio, Cravino et al. (2013: 355) señalaron que la judicialización de la política de villas en la CABA tuvo efectos sobre sus condiciones de implementación: “La fuerte impronta programática inicial, que buscaba combinar urbanización en el sur con erradicación en el norte se deshizo en una serie de distintas combinaciones de intervenciones con fuerte variación en su contenido y efecto para cada villa de la CABA. A poco más de un año de comenzada su gestión, el GCABA cambió su política erradicadora inicial hacia Villa 31 y más tarde debió acatar el fallo judicial que disponía incluir a la Villa Rodrigo Bueno dentro del criterio de radicación definitiva establecido por la Constitución, aunque ha decidido impugnar la decisión”. Ver también Delamata et al. (2014).

¹¹ La lógica de acción del cazador se opone a la del agricultor. Aquel no proyecta su vida con vistas a cosechas anuales, programadas en armonía con los ciclos naturales, carece de medios de almacenamiento o acumulación que les permita adaptarse a los malos tiempos, y vive de lo que el hábitat les puede ofrecer extrayéndolo de esa naturaleza que les es propia mediante estrategias eficaces para atrapar a su presa. El punto clave es que no controla la reproducción de su presa (Merklen 2010).

adicional al que estaban habituados pero con el que lograron familiarizarse y adaptar sus comportamientos a la nueva “ventanilla” como vía de acceso a los subsidios habitacionales transitorios. Esos individuos se encuentran aislados, desafiados y por fuera de marcos organizativos quedando al margen de la contención y el reclamo de los actores sociales colectivos; a diferencia de las causas colectivas, nutridas por la movilización legal de activistas y grupos organizados¹², razón por la cual la defensa pública se fue convirtiendo en la opción recurrente que garantiza el acceso a la justicia y consecuentemente a la extensión del subsidio. No puede ocultarse que existe una “micropolítica” en la justiciabilidad de los derechos sociales: se requiere de agentes que litiguen y éstos son una “mercancía escasa” (Gamallo 2009). El análisis de este particular y nutrido proceso de movilización legal permite entender que dicha escasez fue enfrentada mediante la adquisición de competencias organizacionales y de recursos humanos por parte de la defensa pública¹³. Aquello que se ha transformado en una situación corriente en la CABA (la defensa pública reclamando por el derecho a la vivienda) es infrecuente en cualquier otra jurisdicción del país. La intervención de esos actores es central pues son quienes deciden el carácter presentable del caso a nivel administrativo y/o judicial.

III. Los casos “planchuelas”

La jerga interna del FCAyT denominó “planchas” o “planchuelas” a los procesos legales vinculados con los reclamos por los subsidios

¹² Para mayor información sobre causas de este tipo a nivel regional, ver Arcidiácono, Espejo y Rodríguez Garavito (2010) y para el caso argentino ver Bercovich y Maurino (2013).

¹³ Mediante la Resolución de la Defensoría General 109/07 se creó la Oficina de Orientación al Habitante (OOH). Entre 2010 y 2012 pasó de 7 a 25 oficinas, ubicando las nuevas sedes donde se concentra la población de menores recursos. Mediante la Resolución DG 185/12 de agosto de 2012 se le asignó a la OOH la función de recibir todas las consultas del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario (Cormick y Golodny 2013). González Castro Feijoó (2011) hace un explícito balance del incremento de las capacidades institucionales de las defensorías públicas con motivo de la asunción de estas nuevas tareas. Por su parte, el MPT descentralizó sus oficinas de atención y cuenta con tres (La Boca-Barracas, Villa Soldati-Nueva Pompeya y Mataderos-Liniers) junto con la oficina central ubicadas en comunas donde habita población de bajos recursos.

habitacionales. Sustituyendo datos personales y circunstanciales que llevaron a la situación de privación, las causas se ventilan prácticamente calcadas con las mismas justificaciones normativas y los mismos instrumentos burocráticos una vez que alcanzan la condición de “representables” por parte de la DG. El llamado “amparo 690” cobra una forma “poco gloriosa” pero no por ello menos efectiva de recreación judicial concretada en horas de trabajo burocrático, salarios a personal, defensores y magistrados, expedientes acumulados, audiencias, producción de pruebas y demás. En 2008 la DG normalizó los criterios formales de presentación de los recursos de amparo ante la Primera Instancia del FCAyT (Informe DGACAyT 08-2010).

Holmes y Sunstein (2011) enfatizaron el problema del “costo de los derechos” al advertir que para que existan garantías jurídicas suficientes es imprescindible el financiamiento público de un sistema de administración de la justicia. En ese sentido, existiría un modo de calcular el costo de los subsidios habitacionales que se extienden mediante las órdenes judiciales en el presupuesto del Ejecutivo (si bien la información disponible es limitada); en cambio, están relativamente ocultos los costos internos del PJ para garantizar el acceso a tales garantías, aspecto relevante para la satisfacción de cualquier derecho pero que se hace visible cuando se lo confronta con el costo de aquello que se disputa, que lejos de ser una vivienda definitiva es la extensión de un subsidio habitacional. A eso se suma que tal como se mencionó, la densidad institucional del PJ fue creciendo, entre otras cosas, al calor del incremento de ese tipo de causas.

Si bien el análisis crítico identificó el efecto limitado de la acción judicial respecto del diseño de la política de emergencia habitacional, eso no debe obnubilar la existencia de múltiples sentencias favorables a los peticionantes, la inocultable permeabilidad del PJ a las demandas por temas habitacionales y el acceso a los tribunales de justicia por parte de sectores marginados gracias al activo y comprometido papel de la DG y del MPT. Sin embargo, se quiere remarcar que las intervenciones judiciales aquí analizadas, si bien tienen un carácter asistencial y tutelar, conviven —con mayor o menor nivel de tensión— con el nuevo marco normativo de los derechos humanos. Asimismo, la novedad radica en la forma masiva, repetitiva y rutinizada (planchuelas) de los reclamos y actuaciones.

Lo hasta aquí apuntado puede prestar a confusión y suponer que todos los peticionantes acceden al reclamo por la vía judicial. Por un lado, sólo una proporción de los perceptores de los subsidios realizan la demanda

judicial una vez vencido el plazo; por otro lado, no todos los que acuden a los tribunales obtienen satisfacción. Sobre ninguna de las dos situaciones se dispone de una estimación cuantitativa pero se ofrecen como muestra de una segmentación en el interior de dicha población en cuanto al acceso a la justicia y, lo que es más relevante, a la solución habitacional. El relato del proceso bajo análisis puede perder de vista que más allá de los indiscutibles avances en términos de acceso a la justicia para sectores marginados hay elementos que desincentivan la activación por parte de las familias de una presentación judicial en tanto y en cuanto eso implica contar con documentación, tiempo y recursos lo que provoca en algunas ocasiones el abandono de la acción por parte de las familias antes de interponer la demanda, e incluso durante el propio proceso judicial, a lo que se suma el peso simbólico de convertirse en demandante del GCBA.

Sin embargo, en ocasiones —como se recoge casi naturalizadamente por los actores consultados— la suerte del caso está determinada por la personalidad de los magistrados actuantes a lo largo del proceso (juez, asesor, defensor). Eso se hace visible tanto en el tipo de intervención que decide el juez como también en el momento previo, donde se juega la “suerte” sobre qué defensor, asesor y sobre todo juez es asignado. Esa “personalización” de la intervención judicial si bien es común en todos los procesos merece especial atención en aquellos casos de carácter masivo, con reclamos casi iguales (“planchuelas”) pero que pueden llegar a obtener respuestas diferentes (desde la extensión del subsidio sin mayores restricciones, pasando por posiciones intermedias que promueven algunos formatos sui géneris, hasta su rechazo). Según Zayat (2013) los casos relacionados con subsidios habitacionales fueron resueltos de cuatro maneras: en el primer caso, de un modo amplio mediante la orden del pago de un alojamiento adecuado hasta que se supere la situación de emergencia de la parte actora. En el segundo caso, de un modo restrictivo mediante la inclusión al programa con sus montos vigentes y sus límites temporales. En el tercer caso, de un modo intermedio en el que la inclusión es por el monto vigente hasta que se supere la situación de emergencia. El amparo también puede ser rechazado (modalidad cuarta) en cuyo caso se mantienen las obligaciones ordinarias de brindar paradores.

Los propios jueces son conscientes de la discrecionalidad que se introduce a la hora de asignar recursos. Lejos estamos aquí de desconocer esta característica como propia de la actuación judicial. Si se considera a los jueces como intérpretes y actores que despliegan una actitud recreativa y crea-

dora de sentido a la norma legal, como parte de un proceso que se adelanta a los problemas, ergo, el contenido del derecho positivo más que un conjunto unívoco y estable de significados fijos es el resultado de un proceso incesante de atribución de sentido a las normas y principios, selección de reglas o principios aplicables de acuerdo a esa atribución de sentido y otra multiplicidad de operaciones intelectuales en donde juegan factores ideológicos, valorativos y extra normativos (Courtis y Bovino 2001). Esa artificialidad a la vez podría hacer visible el potencial transformador del derecho; sin embargo, como han denunciado los representantes de los *Critical Legal Studies*, los tribunales han utilizado de manera insuficiente ese margen de discrecionalidad para enfrentar y transformar las situaciones de inequidad (Gordon 2001, Kennedy 2001). Los casos sobre los que versa este trabajo transcurren en esa dirección: las actuaciones judiciales contribuyeron como discursos a perpetuar situaciones de marginaciones sociales manteniendo el plano de los conflictos a nivel individual (que en muchos casos obtienen una solución transitoria) pero evitando un salto hacia otro tipo de estrategias de confrontación, más allá de algunas menciones en las sentencias sobre la inadecuación de la política habitacional del GCBA.

El caso más resonante de este proceso de movilización legal (“Quisberth Castro”) fue coronado por el fallo de la CSJN el 24 de abril de 2012 que revocó la decisión del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad que había remitido su actuación al fallo “Alba Quintana” de 2009 donde, sucintamente, se establecía que el derecho a la vivienda podría ser satisfecho por paradores nocturnos. La CSJN fijó estándares mínimos sobre el derecho a la vivienda adecuada que resultaron más amplios incluso que los establecidos por el juzgado de Primera Instancia y por la sentencia de la Cámara; ordenó la provisión de un alojamiento adecuado para la actora y su inclusión en un programa de vivienda que le otorgase una solución permanente a su situación habitacional. Hasta que eso se lograra, también ordenó mantener los subsidios habitacionales por un monto que permita alquilar un alojamiento adecuado mientras señalaba que los subsidios habitacionales no resultaban adecuados en tanto no constituían una solución definitiva sino que eran un paliativo temporal¹⁴. Si bien la llegada del caso a la instancia de la CSJN debe apreciarse como un logro, no pueden obviarse dos cuestiones. La primera es que no representa un caso ordinario:

¹⁴ Para mayor desarrollo, ver Bestard y Royo (2012) y Sabsay (2012).

la demandante se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad (“niño discapacitado con madre en situación de calle” según señala la sentencia) que en parte explica las razones por las cuales fue éste y no otro dentro de las llamadas “planchuelas” el que alcanza la máxima instancia. La segunda cuestión es el tipo de tratamiento de la problemática que realiza la CSJN, con reiterados esfuerzos por mostrar su singularidad con la aparente finalidad de evitar la generalización de las soluciones. Cabe llamar la atención que la CSJN evitó trazar alguna respuesta respecto de la transformación de la política habitacional involucrando a los restantes poderes en una solución de carácter estructural, más próxima a la línea del tribunal en otras materias como el aborto no punible (ADC 2013), la movilidad jubilatoria (Bestard, Carrasco y Pautassi 2014) y el saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo (Balardini y Royo 2012, Merlinsky 2013).

IV. Acceso a la justicia y reproducción de las marginaciones sociales

El estudio del proceso de movilización legal expresa una notable apertura del sistema judicial de la CABA a sectores sociales marginados, pese a su limitado efecto sobre la política de emergencia habitacional. Por un lado, la justicia se abrió hacia sectores sociales más acostumbrados a estar en el banquillo de los acusados, incluso con relación a esta temática como en el caso de los delitos de intrusión o usurpación, que en el de los litigantes, produciendo un efecto de democratización nada despreciable. En esa línea, Salanueva y González (2011: 72) destacan que “los pobres” tienen un alto grado de contacto con la justicia en situación de demandados o autores de delitos afectando su capacidad de acceso a la justicia cuando sus derechos son cercenados: “Tienen la certeza de que recibirán un mal trato y una baja calidad del servicio en razón del trato diferencial y discriminatorio”. La enorme cantidad de causas que se tramitan en la justicia nacional de carácter civil (por desalojo de vivienda) y penal (por el delito de usurpación de inmuebles) en la CABA o bien en el Fuero Penal, Contravencional y Faltas de la justicia local tienden a poner también en una relación compleja el acceso a la justicia en calidad de litigantes en el FCAyT de la CABA, a la vez que la justicia nacional civil y penal accionaron en contra de esa población con análogos características

sociológicas agregadas¹⁵. En otras palabras, la idea de “acceso a la justicia” debe hacer referencia a ese conglomerado de fueros y jurisdicciones que conviene diferenciar ofreciendo sus rasgos contradictorios. En ese sentido, la arquitectura institucional del PJ de la CABA estableció facilidades para mejorar esas condiciones de acceso, en especial descentralizando los servicios del MPT y de la DG e incrementando el número de defensorías públicas y asesorías tutelares. La existencia de las llamadas “planchuelas” caracteriza la dedicación repetitiva y habitual a la tramitación de recursos de amparo donde los actores son los sectores marginados (como individuos) en reclamo por el derecho a la vivienda.

Sin embargo, el PJ asumió en muchos casos un papel tutelar auscultando la condición de cada reclamante para hacerse “merecedor” de la provisión del satisfactor reclamado. La noción de “compasión” y de “ayuda humanitaria” se conjuga al lado de la idea de “derecho”. La “trampa de la pobreza” (el uso de estrategias para ocultar información y presentarse como pobre/vulnerable para lograr el acceso a los beneficios de la política social) se recrea en un escenario donde se reclama un derecho a través del ropaje del menesteroso¹⁶. La problemática habitacional suele ser un aspecto de un conjunto de privaciones materiales. En las audiencias realizadas durante la tramitación de un recurso de amparo los funcionarios judiciales controlan si el

¹⁵ Según datos proporcionados por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, entre 2006 y 2008 se iniciaron 12.661 expedientes de desalojo. A su vez, se observa la proliferación de causas penales por el delito de usurpación en el marco de las cuales, suele requerirse el desalojo del inmueble. Así, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal ha informado el inicio de 1.362 de estas causas en aquel período, al tiempo que la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal registra 248 expedientes en esos años (CELS 2009).

¹⁶ Pierre Rosanvallon (1995: 64-65) ya había presentado una posición crítica respecto de la justiciabilidad de los derechos sociales dado su tratamiento como si fueran derechos civiles: “En una sociedad de reparación generalizada, la figura central de la interacción social es la víctima del otro y no la del ciudadano. Se busca producir efectos de redistribución sobre la base de una filosofía de la indemnización (...) Como no puede esperarse gran cosa en cuanto pobre o desfavorecido, es preciso erigirse en víctima para obtener una mejora de la situación. En su origen, las nociones de víctima e indemnización son puramente civiles: son de la competencia del derecho clásico de responsabilidad. Pero terminaron por construir el paradigma social central, llegando a aplicarse a grupos enteros”. Esa mirada pone el foco en el peligro de la radicalización de un individualismo que promueva una intervención estatal compensadora y reparadora de la situación del individuo perdiendo el carácter de la reconstrucción del vínculo social en el cual se inscribe el contrato de protección social propio del Estado de Bienestar.

grupo familiar está escolarizado, si se realizan controles sanitarios, si están enrolados en algún programa social o si intentan mejorar su condición laboral; seguidamente, se suelen encarar acciones de reparación de algunas situaciones consideradas deficitarias. Ese tutelaje considera como una misión legítima que los individuos acepten y materialicen ideales válidos de virtud personal por lo cual el Estado no puede permanecer neutral respecto de lo que resulta bueno debiendo adoptar las consiguientes medidas educativas y/o punitorias que sean necesarias para que los individuos ajusten su vida; tal concepción filosófica se conoce como “perfeccionismo estatal” (Garzón Valdez 1988)¹⁷.

Asimismo, algunos entrevistados del PJ reflejan una visión “trabajocéntrica” (Arcidiácono 2012) respecto de sus expectativas, tenor que también se explicita en el caso “Quisberth Castro” por parte de la CSJN: es decir, se enfatiza la necesidad de que los demandantes se capaciten y obtengan un trabajo como vía legítima para el logro de la inclusión social, como si se tratara de un problema asociado a la voluntad o a la predisposición personal más que al funcionamiento estructural del mercado de trabajo argentino¹⁸. El énfasis puesto en la función redentora del trabajo permea una lógica expositiva donde los demandantes deben demostrar haber realizado los esfuerzos para conseguir un empleo formal, esquema estructurado sobre el

¹⁷ El perfeccionismo se distingue del “paternalismo jurídico o estatal”, que consiste en imponer a los individuos conductas o cursos de acción que son aptos para que satisfagan sus preferencias subjetivas y los planes de vida que han elegido libremente. En otros términos, es la intervención coactiva en el comportamiento de una persona a fin de evitar que se dañe a sí misma (Garzón Valdez 1988).

¹⁸ Esa visión sostenida por los jueces/defensores es coherente con una mirada sobre el bienestar que se consolidó en la Argentina de los años post crisis 2001-2002 y en el escenario de recuperación económica. Las políticas estatales (sobre todo las nacionales) pusieron el foco del período principalmente en los trabajadores asalariados formales, quienes fueron mejorando sus condiciones en comparación con las políticas aplicadas durante los años noventa. El Estado generó y sostuvo las condiciones macroeconómicas que permitieron el proceso de reactivación económica y lo acompañó con algunas políticas y acciones destinadas a mejorar los ingresos de los trabajadores formales (lanzamiento de las negociaciones colectivas, aumento en las asignaciones familiares, recuperación del salario mínimo, entre otras). Sin embargo, la persistencia de un elevado nivel de empleo no registrado, disminuyó el impacto de las mejoras en los ingresos y aumentó las disparidades entre los asalariados registrados y los no registrados, en especial con relación a los perceptores de programas sociales. El hecho de que existiera durante el período aproximadamente un 40% de trabajadores sin protección de sus derechos laborales expresa los límites de esa concepción (Arcidiácono 2012).

supuesto de la “culpabilización” de la persona (desempleada o trabajadora precaria) por la situación que atraviesa. Indirectamente, los sujetos pasan a ser responsables por no contar con las calificaciones, competencias sociales y/o voluntad necesaria para obtener un buen empleo. Los casos analizados se asemejan al tratamiento de la población que realizan las políticas sociales de corte asistencialista, asociadas a la necesidad de dar cuenta de la condición de “merecedor”, y una serie de auxiliares de la justicia son competentes para discernir sobre el merecimiento de la “ayuda estatal” por esa vía.

Si bien los programas de vivienda social nunca fueron considerados exentos de los llamados “test de medios” (en franca oposición con los servicios llamados universales cuyo ejemplo paradigmático es la educación pública, gratuita y obligatoria), la acción judicial lo lleva a un extremo para entregar un subsidio de escasa relevancia para torcer las biografías de sus receptores. El punto no es despreciable dado que en algunas sentencias se hace especial referencia a la centralidad de la vivienda en la “libre elección del plan de vida”: lo que se señala en frases grandilocuentes no se corresponde con la naturaleza de la respuesta; por lo tanto, es una coartada argumental que no se relaciona con la definición del par “necesidad–satisfactor” (Arcidiácono y Gamallo 2012). En otras palabras, la necesidad del techo se satisface con un subsidio habitacional transitorio para el arrendamiento de una habitación de hotel de reducida superficie.

En Arcidiácono y Gamallo (2012) se discutió en términos conceptuales la relación entre derechos sociales y mercantilización de la fuerza de trabajo. En ese sentido ¿cómo acceden a un satisfactor protegido como derecho (en este caso una vivienda cualquiera sea el régimen de tenencia considerado) las poblaciones que tienen un débil vínculo con el mercado de trabajo y, en consecuencia, están privados de suficientes ahorros e ingresos monetarios para obtener una solución habitacional adecuada por sus propios medios? Más allá de las explicaciones en términos de privaciones estructurales (no existen empleos disponibles en calidad y cantidad suficiente) o de las miradas que responsabilizan a los protagonistas por su falta de calificaciones, débiles condiciones de empleabilidad o por no haber desarrollado una adecuada búsqueda laboral) y tampoco cuentan con legados familiares que posibiliten el acceso a la vivienda por otras vías. El hecho es que las familias en cuestión carecen de una solución habitacional adecuada (definitiva o transitoria), es decir, que pueda superar los mínimos convencionales en términos de esa concepción. Las biografías de los reclamantes (que no se analizan en

esta investigación) presumen ahorros, ingresos y capital social insuficiente para obtener una vivienda o para calificar en el mercado formal de la vivienda en renta. La sociología urbana ha señalado las articulaciones y niveles de formalidad establecidos entre los grupos sociales y el mercado de tierras urbanas (Herzer et al. 2008). Sin embargo, lo que aquí interesa examinar adicionalmente es el aporte de la intervención judicial a esa discusión. La provisión de viviendas es costosa y de allí que las distintas formas de intervención estatal favorecieran diferentes mecanismos de acceso (regulando los mercados financieros para facilitar el acceso de los sectores con capacidad de ahorro y produciendo unidades habitacionales para los sectores sin esa capacidad, o bien tolerando procesos informales de autoproducción del hábitat). El caso aquí analizado expresa la conjunción, por un lado, de la falla de una política estatal de provisión de viviendas para los sectores marginados y, por el otro, las características estructuralmente heterogéneas de la sociedad argentina, es decir, la existencia de amplios contingentes sociales débilmente relacionados con los sectores económicamente dinámicos y predominantes en el proceso de acumulación (Salvia 2012); dicha intersección hace que sea elevada y no transitoria la magnitud del déficit habitacional. Las familias que acuden a los tribunales no cuentan con recursos suficientes para resolver en forma autónoma su situación habitacional porque su inserción en el mercado de trabajo es débil e inestable, suelen ser familias numerosas, las tendencias económicas dominantes hacen presumir que esa situación no se va a modificar de manera estructural: en otras palabras, es una característica de la sociedad argentina (Salvia 2012). Frente a una deficiente política habitacional acuden a la justicia para solicitar el recurso disponible: el mantenimiento de un subsidio definido como “transitorio” pese a que las familias no están en condiciones de encarar una solución (ni transitoria ni definitiva) mediante el despliegue de sus propios medios y recursos, contribuyendo al giro sin fin de una política de emergencia para una situación social que es ciertamente estable.

V. A modo de cierre

La acción judicial respecto de la política de emergencia habitacional del GCBA se basó en la falla relevante de los otros poderes del Estado; no modificó sustancialmente la política de subsidios ni mejoró cualitativamente la vida de las personas afectadas. Aún más, con su intervención consolidó

una política cuestionada. Pese a ello, González Castro Feijóo (2011) concluye positivamente: “Lo rescatable de estas sentencias es que cuatro jueces integrantes del TSJ dicen expresamente que el derecho a la vivienda adecuada integra el ordenamiento jurídico y es reclamable en sede judicial y que hay un contenido mínimo que respetar”. Bercovich et al. (2013: 238) señalan que el litigio sobre derecho a la vivienda ha contribuido “...a problematizar públicamente las políticas inconstitucionales del Estado, abrir canales institucionalizados y protegidos por el control judicial para el abordaje de problemáticas particulares y estructurales en las que los afectados pudieron reafirmar sus pretensiones de ciudadanía (...) Sin embargo resultan insuficientes para modificar por sí mismas y de manera sustantivas las realidades estructurales...”. Vale decir, el activismo judicial afirmó la idea de la exigibilidad del derecho a la vivienda y debe considerarse un logro definitivo.

El examen de la doctrina respecto del “derecho a la vivienda adecuada” establecida en las distintas sentencias por los tribunales a partir del proceso de movilización legal analizado, alude a tres ideas recurrentes: la noción de “garantía mínima” respecto del satisfactor suministrado; la situación de “extrema vulnerabilidad o extrema precariedad” en que debe encontrarse la parte actora para sostener el reclamo; y la centralidad de la vivienda para el desarrollo del “plan de vida” familiar. En primer lugar, en la definición del satisfactor se apela a la idea de “garantía mínima” (nunca de garantía suficiente): se pone en entredicho que la percepción del subsidio habitacional pueda efectivamente considerarse como una garantía suficiente y el “derecho a la vivienda adecuada” se restringió a esa definición mínima y poco pretenciosa. Las marchas y contramarchas de los propios tribunales han estado en tensión con la generosidad de la definición de ese satisfactor generando un efecto que los propios operadores de la justicia mencionaron en las entrevistas como de “abrir y cerrar el grifo”, en referencia al potencial efecto “dominó” que pudiera tener la generalización de sentencias generosas. Vale decir, se advierte la autolimitación por parte del PJ (que incluye hasta el propio fallo de la CSJN) en cuanto a la extensión de la frontera protegida por el derecho a la vivienda. La solución judicial de la cuestión habitacional se inscribe en aquello que Le Grand (1998) denominó orientada hacia los comportamientos “pícaros”. El citado autor señala que, de acuerdo con un texto clásico de David Hume, se encuentran dos grandes categorías de motivaciones y comportamientos humanos: quienes se guían por su exclusivo interés personal (los “pícaros”) y los “caballeros”, que a diferencia de aquellos se

inspiran en una ética altruista vinculada con el bien común (Le Grand 1998). En esa dirección, la forma de suministro de los beneficios de la política social se basa en una consideración respecto de la presunción del comportamiento de quienes serán sus receptores. La posición restrictiva respecto del derecho a la vivienda adecuada tiende a contener la potencial picardía de quienes podrían aprovecharse de la generosidad de los tribunales.

En segundo lugar, un análisis de la situación habitacional puede indicar rápidamente que no es necesario encontrarse en “extrema vulnerabilidad o extrema precariedad” para tener dificultades de acceso a una vivienda digna dada la ausencia de políticas habitacionales robustas y ambiciosas para enfrentar la magnitud de un déficit habitacional de enormes proporciones. De allí no se sigue que cualquier individuo deba irse de un tribunal con el registro de propiedad de una vivienda; pero la problematización de la condición de derechohabiente no debe focalizarse en forma excesiva en quienes se encuentran en una situación de máxima privación: pueden advertirse un gradiente de situaciones de privación habitacional que no califican a la par del caso “Quisberth Castro”. En tercer lugar, difícilmente pueda ser posible el desarrollo de un “plan de vida” en 10 o 12 metros cuadrados, como es el caso de las habitaciones que se arriendan en los hoteles: si bien la relación entre la autonomía de las personas y el despliegue de los derechos sociales merece una mayor discusión y examen, no puede dejar de anotarse la sorpresa sobre la mención de esa argumentación frente a la naturaleza de las privaciones que expresa la población demandante y el tipo de soluciones suministradas.

En suma, la respuesta mediante la cual la judicialización resuelve esas carencias debería ofrecerse como la evidencia paradigmática de la fortaleza y prelación del “discurso de los derechos” en un doble registro: primero, en tanto sensible a la restricción individual de recursos como una condición de estructura social, y segundo, como evidencia de la violación del derecho a la vivienda adecuada de una población socialmente marginada; por el contrario, los procesos legales analizados evidencian la enorme dificultad por encontrar una respuesta acorde con la naturaleza y el tamaño de esa violación. En Gamallo (2009) y en Arcidiácono y Gamallo (2012) se discutió la idea de los derechos sociales como “desmercantilización de satisfactores” siguiendo la estela de las pioneras y decisivas contribuciones de Karl Polanyi (1992), Claus Offe (1990) y Gosta Esping Andersen (1993, 2000). En esa dirección, debe decirse que la resultante de los procesos legales analizados deviene en una desmercantilización limitada del satisfactor. En otras palabras, la

apelación constante de la retórica judicial a la idea de “garantía mínima” por el lado de la definición operativa del umbral del derecho a la vivienda adecuada o de “situaciones de extrema vulnerabilidad” del lado de las características de la población demandante no hacen otra cosa que empobrecer la noción liberadora de derecho para transformarse, nuevamente, en una forma de justificación legal de soluciones políticas de carácter asistencial, poco generosas y focalizadas en la población marginada, que no resuelven ni en la coyuntura ni en el mediano plazo el problema que da lugar al llamado del tribunal. De la mano de un lenguaje garantista y a la vez voluntarista, y como contracara de cierto aire de resignación, los operadores judiciales y magistrados entrevistados reconocieron los límites de la actuación judicial para transformar la realidad. Junto con ello, agregamos, las restricciones del discurso de los derechos y de la práctica judicial para enfrentar privaciones materiales a gran escala. El comentario no pretende tomar a la ligera la enorme dificultad que supone entender en estas sensibles y poco habituales cuestiones dirimidas en los tribunales; por el contrario, intenta poner en tensión a las restricciones materiales de la población y a la limitada calidad a las cuales se remiten las soluciones otorgadas con la grandilocuencia de los enunciados de la retórica jurídica. Cierta “cinismo institucional”¹⁹ que suele ser atribuido a los programas sociales que enuncian supuestos “derechos” a diestra y siniestra que nunca satisfacen es también visitado por sentencias judiciales que llaman de un modo a aquello que la calidad del satisfactor provisto está lejos de reconocer.

La exigibilidad judicial no se tradujo en una respuesta potente sobre la inadecuación de ciertas formas de enfrentar los asuntos que les dieron origen. Una posición común surgida de las entrevistas con los magistrados, aun de aquellos que han tenido posiciones activas y comprensivas con la situación de la población, alude a la autolimitación del PJ respecto de lo que consideran áreas de incumbencia de los otros poderes, en especial en aquellas cuestiones con fuerte impacto presupuestario como es el caso de la vivienda. La justificación judicial al no cuestionamiento de fondo a la actuación del PE se basa en la ajenidad de esa esfera en el proceso de formación de la política. Y sobran razones para aceptar esa posición. La jurisprudencia implementada en el FCAyT, si bien doctrinariamente puede ser razonable, y no nos colocamos en posición de evaluarla, en sus efectos suministra solucio-

¹⁹ Agradecemos a Julián Bertranou la acertada expresión.

nes deficientes, onerosas para el presupuesto público y que no satisfacen las necesidades habitacionales de los reclamantes. Sin embargo, el PJ al reproducir la lógica del PE, no pone en práctica resguardos mayores a la extensión del subsidio habitacional (al cumplir con todos los pasos burocráticos) y no “ampara” con suficiente previsión para evitar una nueva vulneración de derechos. Los propios operadores judiciales mencionan (casi denuncian) que toda una maquinaria burocrática y de recursos presupuestarios (de dos poderes del Estado) tienen como máximo logro que puede obtenerse la ampliación de un subsidio habitacional transitorio.

CUADRO I

Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires. Recursos tramitados por la Defensoría General en el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario (2007–2012)

MATERIA		2007 (*)	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL	TOTAL (%)
Derecho a la alimentación. Programas sociales	Nuestras Familias	0	0	0	0	0	0	0	0,0
	Ticket Social/ Ciudadanía Porteña	0	3	2	14	4	16	39	1,5
Derecho a la vivienda/ Habitacional	IVC	7	1	6	47	7	49	117	4,6
	Otros	124	422	353	506	443	328	2.176	85,3
	Desalojos	0	0	0	3	0	0	3	0,1
Derecho a trabajar	Licencias de conducir / taxis	1	3	7	1	0	0	12	0,5
	Venta ambulante	1	11	9	8	2	0	31	1,2
	Empleo público	0	7	1	4	12	5	29	1,1
Derecho a la educación		0	1	0	1	0	2	4	0,2
Derecho a la información (Ley 104)		2	79	3	3	3	2	92	3,6
Derecho a la salud / medicamentos		0	0	0	6	1	1	8	0,3
Otros (CESAC, Desalojos administrativos)		1	4	22	5	1	7	40	1,6
TOTAL		136	531	403	598	473	410	2.551	100,0

(*) Segundo semestre.

Fuente: Defensoría General. Oficio N° 68/13 en respuesta a un pedido de información propio.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (2009) “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales”, en Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (comps.) *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Buenos Aires, Del Puerto.
- Arcidiácono, Pilar (2012) *La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis de 2001-2002*, Buenos Aires, Biblos.
- Arcidiácono, Pilar y Gustavo Gamallo (2012) “Políticas sociales y derechos. Acerca de la reproducción de las marginaciones sociales”, en Pautassi, Laura y Gustavo Gamallo (comps.) *Derechos sociales y marginaciones sociales*, Buenos Aires, Biblos.
- Arcidiácono, Pilar, Nicolás Espejo y César Rodríguez Garavito (coords.) (2010) *Derechos Sociales: justicia, política y economía en América Latina*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores.
- Asociación por los Derechos Civiles (ADC) (2013) “Aborto no punible. El Fallo ‘F.A.L. S/ MEDIDA AUTOSATISFACTIVA’. ¿Qué obtuvimos y qué nos queda por obtener” [http://www.adc.org.ar/2013/wp-content/uploads/2013/12/Aborto-NP-protocolos-comparados-ADC-dic2013.pdf]
- Balardini, Lorena y Laura Royo (2012) “La exigibilidad del derecho a la vivienda y el uso de indicadores para su monitoreo. Las relocalizaciones en la Cuenca Matanza Riachuelo”, en Pautassi, Laura y Gustavo Gamallo (coords.) *¿Más derechos menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en Argentina 2003-2009*, Buenos Aires, Biblos.
- Bercovich, Luciana y Gustavo Maurino (comps.) (2013) *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*, Buenos Aires, Eudeba.
- Bercovich, Luciana, Mariel Acosta, Mauro Chelillo y Celina Giraudy (2013) “Desde el barrio hasta el juicio. Construcción comunitaria, incidencia institucional y litigio para la efectividad del derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires”, en Bercovich, Luciana y Gustavo Maurino (coords.) *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*, Buenos Aires, Eudeba.
- Bergallo, Paola (2006) “Apuntes sobre justicia y experimentalismo en los remedios frente al litigio de Derecho Público” en *Revista Jurisprudencia Argentina*.
- Bermúdez, Ángeles, Verónica Carmona Barrenechea y Laura Royo (2014) “Judicialización de la política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires: entre la multiplicidad de programas la escasez de resultados”, en Pautassi, Laura (dir.) *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*, Buenos Aires, Biblos.

- Bestard, Ana María, Maximiliano Carrasco y Laura Pautassi (2014)** “Límites interpretativos al derecho a la seguridad social: una mirada a través de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Argentina” en Pautassi, Laura (dir.), *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*, Buenos Aires, Biblos.
- Bestard, Ana María y Laura Royo (2012)** “El derecho a la vivienda y las políticas públicas de la CABA: una tensión insuperable”, Ponencia presentada en las III Jornadas de Jóvenes Investigadoras/es en Derecho y Ciencias Sociales, 3-5 de octubre, Buenos Aires.
- Bourdieu, Pierre (2000)** *La fuerza del derecho*, Santa Fe de Bogotá, Uniandes.
- CELS (2009)** “Informe Anual del CELS sobre Derechos Humanos 2009”, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Cormick, Martín y Federico Golodny (2013)** “La descentralización como herramienta de acceso a la justicia. El caso de la Oficina de Orientación al Habitante”, en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la CABA*, Año 3, N° 4.
- Courtis, Christian y Alberto Bovino (2001)** “Por una dogmática conscientemente política”, en Courtis, Christian (comp.) *Desde otra mirada. Textos de teoría crítica del derecho*, Buenos Aires, Eudeba.
- Cravino, María Cristina, Victoria Ricciardi y Alejandro Sehtman (2013)** “De la programación a la administración o de los anuncios al pragmatismo. Avatares de las políticas de villas del Macrismo (2007-2011)”, en Bercovich, Luciana y Gustavo Maurino, *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*, Buenos Aires, Eudeba.
- de Ípola, Emilio (1999)** “El hecho peronista” en Altamirano, Carlos (ed.) *La Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires, Ariel.
- Defensoría General Adjunta en lo Contencioso, Administrativo y Tributario (DGACAyT) (2010)** “Informe de actuación. Período 2008/2010”.
- Delamata, Gabriela, Alejandro Sethman y María Victoria Ricciardi (2014)** “Actores populares y hábitat. Efectos e impactos del activismo judicial en las villas de Buenos Aires”, en Pautassi, Laura (dir.) *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*, Buenos Aires, Biblos.
- Dirección de Estadísticas y Censos (s/f)** “Resultados provisionales del Censo nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 de la Ciudad de Buenos Aires”, Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Dirección General de Estadísticas y Censos (2009)** “Informe de Resultados N° 407. Asistencia a Población Vulnerable 2001/2008”, Buenos Aires, Dirección General

- de Estadísticas y Censos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Dirección General de Estadísticas y Censos (2013)** “Anuario Estadístico. Ciudad de Buenos Aires”, Buenos Aires, Dirección General de Estadísticas y Censos.
- Esping Andersen, Gosta (1993)** *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia, Edicions Alfons el Magnanim.
- Esping Andersen, Gosta (2000)** *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel.
- Faerman, Romina (2013)** “El derecho a la vivienda digna y adecuada. Análisis de la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires a la luz de los principios de la ética del cuidado”, en Bercovich, Luciana y Gustavo Maurino, *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*, Buenos Aires, Eudeba.
- Galanter, Marc (1983)** “The Radiating Effects of Courts”, en Boyum, Keith y Lynn Mather (eds.), *Empirical Theories about Courts*, Nueva York, Longman.
- Gamallo, Gustavo (2009)** “Acerca de los distintos problemas conceptuales de los derechos sociales”, en *Escenarios. Revista Institucional de la Facultad de Trabajo Social*, Nº 14.
- García Méndez, Emilio (1991)** “Prehistoria e historia del control social de la infancia: política jurídica y derechos humanos en América Latina”, en García Méndez, Emilio y María del Carmen Bianchi, *Ser niño en América Latina: de las necesidades a los derechos*, Buenos Aires, Galerna.
- Gargarella, Roberto (1996)** “John Ely y la función judicial”, en Gargarella, Roberto, *La justicia frente al gobierno*, Barcelona, Ariel.
- Garzón Valdéz, Ernesto (1988)** “¿Es éticamente justificable el paternalismo jurídico?”, en *Doxa*, Nº 5.
- González Castro Feijóo, Lorena (2011)** “Papeles de Trabajo de la Defensoría Pública Nº 2. Jornada de Debate: ‘La aplicación del art. 335 CPPCABA y la situación habitacional de la CABA’”, Buenos Aires, Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires.
- Gordon, Robert (2001)** “Cómo ‘descongelar’ la realidad legal. Una aproximación crítica al derecho”, en Courtis, Christian (comp.) *Desde otra mirada. Textos de teórica crítica del Derecho*, Buenos Aires, Eudeba.
- Herzer, Hilda, María M. Di Virgilio, María C. Rodríguez y Adriana Redondo (2008)** “¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas (Ciudad de Buenos Aires)”, en *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, Año 4, Nº 4.
- Holmes, Stephen y Cass Sunstein (2011)** *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, Buenos Aires, Siglo XXI.

- Kennedy, Duncan (2001)** “¿Son los abogados realmente necesarios? (entrevista)”, en Courtis, Christian (comp.) *Desde otra mirada. Textos de teórica crítica del Derecho*, Buenos Aires, Eudeba.
- Kletzel, Gabriela y Laura Royo (2008)** “Una experiencia de exigibilidad jurídica y política del derecho a la vivienda: el caso de los vecinos de Villa La Dulce”, Documentos CELS, Buenos Aires.
- Le Grand, Julián (1998)** “¿Caballeros, pícaros o subordinados? Acerca del comportamiento humano y la política social” en *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 151, octubre–diciembre.
- Martín, Lucas (2012)** “Las formas del giro judicial. Judicialización de la política en la democracia argentina contemporánea”, en Cheresky, Isidoro y Rocío Annunziata (comps.) *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina*, Buenos Aires: Prometeo.
- Mazzeo, Victoria (2013)** “Una cuestión urbana: las villas en la Ciudad”, en *Población de Buenos Aires. Revista semestral de datos y estudios sociodemográficos urbanos*. Año 10, N° 18, Buenos Aires, Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Mazzeo, Victoria y María C. Roggio (2012)** “Los habitantes de los hoteles familiares, pensiones, inquilinatos y casas tomadas de la Ciudad de Buenos Aires. ¿Dónde están? ¿De dónde vienen? ¿Quiénes son? y ¿cómo viven?”, en *Población de Buenos Aires. Revista semestral de datos y estudios sociodemográficos urbanos*, Año 9, N° 15, Buenos Aires, Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- McCann, Michael (1991)** “Legal Mobilization and Social Reform Movements: Notes on Theory and its Application”, en *Studies in Law, Politics and Society*, N° 11.
- Merklen, Denis (2010)** *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*, Buenos Aires, Gorla.
- Merlinsky, Gabriela (2013)** *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*, Buenos Aires, FCE.
- Musa, Laura (2013)** “Infantilización del Déficit Habitacional: una temática invisible. Informe de Actualización 2008–2011”, 1° ed., Buenos Aires, Eudeba, Ministerio Público del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires y CELS.
- O’Donnell, Guillermo (2008)** “Epílogo”, en Sieder, Rachel, Line Schjolden y Alan Angell (eds.) *La judicialización de la política en América Latina*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Offe, Claus y Gero Lenhardt (1990)** “La política social y la teoría del Estado”, en Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza.

- Pastrana, Ernesto; Gustavo Álvarez, Marta Bellardi y Verónica Di Francesco (2008)** *El alquiler de piezas en la Ciudad de Buenos Aires. condiciones de vida y estrategias residenciales de sus habitantes*, Buenos Aires, Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Polanyi, Karl (1992 [1944])** *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, Madrid, La Piqueta.
- Rosanvallon, Pierre (1995)** *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, Manantial.
- Sabel, Charles y William Simon (2004)** “Desestabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds”, en *Harvard Law Review*, Vol. 117, Nº 4, febrero.
- Sabsay, Daniel (2012)** “El acceso a la vivienda digna en un fallo de la Corte Suprema de la Nación”, en *Revista Pensar en Derecho*, Nº 0.
- Salanueva, Olga y Manuela González (2011)** *Los pobres y el acceso a la justicia*, La Plata, Editorial de la Universidad de La Plata.
- Salvia, Agustín (2012)** *La trampa neoliberal. Un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso en la Argentina: 1990–2003*, Buenos Aires, Eudeba.
- Smulovitz, Catalina (2005)** “Petición y creación de derechos: la judicialización en Argentina” en Sieder, Rachel, Line Schjolden y Alan Angell (eds.) *La judicialización de la política en América Latina*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Subsecretaría de Gestión de la Acción Social (s/f)** “Programas habitacionales del Gobierno porteño” (mimeo).
- Verón, Natalia (2011)** “La producción estatal de la emergencia habitacional: desalojos y políticas habitacionales transitorias en la Ciudad de Buenos Aires”, en *Publicar. En Antropología y Ciencias Sociales. Revista del Colegio de Graduados en Antropología de la República Argentina*, Año IX, Nº X, junio de 2011.
- Zayat, Demián (2013)** “El impacto de ‘Quisberth Castro’ en la jurisprudencia de la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires. Un análisis empírico”, en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la CABA*, Año 3, Número 4.

Resumen

El artículo analiza el proceso de movilización legal respecto de la política de subsidios habitacionales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Lejos de representar casos de litigio estructural orientados a modificar la política pública, que son aquellos que captan la atención del mundo académico, este trabajo ilumina sobre un conjunto de casos de carácter individual, recurrente, rutinario y masivo que ocupan una gran parte del tiempo y de los recursos de las burocracias judiciales y del poder ejecutivo. Durante más de una década de litigio se establecieron

circuitos políticos institucionales y prácticas adaptativas entre ambos poderes. Por un lado, la justicia local es accesible a las demandas individuales ofreciendo evidencia del acceso a los tribunales por parte de la población de bajos recursos; por otro lado, en sus interacciones con el poder ejecutivo, la justicia se consolida como “la otra ventanilla” al facilitar la continuidad de los subsidios habitacionales para esos sectores sin efectuar revisiones de la política que mejoren la calidad de vida de la población demandante de manera sustancial.

Palabras clave

subsidios habitacionales – movilización legal – marginaciones sociales – judicialización de la política – Ciudad de Buenos Aires

Abstract

This article analyzes the process of legal mobilization regarding the policy of housing subsidies by the Buenos Aires City Government. Far from representing cases of structural dispute seeking to modify the public policy –cases that usually catch the attention of the academic environment–, this paper sheds light on a number of individual, recurrent, massive and routine cases that demand a large amount of time and resources from the judicial bureaucracies and from the executive branch. Over more than a decade of dispute, there were established institutional

political circuits and adaptive practices between the judicial and executive power. On the one hand, local justice is accessible for individual demands by offering a clear opening on the access to courts for the citizens with low income. On the other hand, by interacting with the executive branch, local justice consolidates itself as a “new-stop window” by providing easy access to the continuity of housing subsidies for that social groups without revising the policy that might enhance substantially the demanding population’s quality life.

Key words

housing subsidies – legal mobilization – social marginalization – judicialization of politics – Buenos Aires City