

# EL DERECHO COMO CONTINENTE DE LOS PROCESOS SOCIALES Y URBANOS

DR. HOMERO RONDINA ■  
PROFESOR FADU, UNL

## I- Cuando las Leyes no Existían

Cuando no existían leyes que reconocieran los derechos sociales y políticos de las muchedumbres postergadas, los levantamientos populares, las revueltas y las revoluciones se hacían, justamente, para conseguir la sanción de las normas transformadoras.

Hoy, parece que la situación es diferente. Nos asombra que sigan dándose situaciones de verdadera exclusión social cuando no parece faltar disposiciones legales que dicen garantizar los derechos de libertad, de bienestar y de calidad de vida para todos los integrantes de la sociedad.

No sabemos si la situación relativa ha mejorado. Si con la existencia de las normas es suficiente para que trabajemos por el logro de una mejoría en la situación social y política de los desposeídos. Si con las leyes vigentes será más fácil conseguir la transformación pretendida.

Aunque podríamos decir que los problemas son más difíciles de resolver. Porque si aún existiendo las normas que consagran la redención de los pobres y de los oprimidos, siguen existiendo la injusticia, la miseria y la impotencia, podríamos pensar que el Derecho ha fracasado. Que las leyes han sido inútiles o ineficaces. Que los eventuales y futuros levantamientos, reclamos o revoluciones serán mucho más complicados. Porque ya no se pensará que con lograr las leyes se lograrán los objetivos. Porque puede parecer que lo que debemos cambiar ya no sean las estructuras del Estado o disposiciones que puedan dictar los gobernantes o los parlamentos. Parece ser que los cambios reclamados son más profundos. Debe pensarse que lo que debemos cambiar es el comportamiento de otros detentadores del poder. Que ya no están tan identificados. Ya no son tan visibles como son visibles y determinados los miembros del gobierno o de las legislaturas.



**Las ciudades contienen todas las esperanzas y todos los dramas del hombre moderno.**

**Crecen en edificios, en población y en servicios.**

**Pero no parecen actualizar sus sistemas de administración y de gobierno. Un desafío que habrán de enfrentar en este fin y principio de milenio.**

## **II- Las Lecciones de la Historia**

Una rápida revisión de la historia nos muestra cómo, a lo largo de los siglos, la estupidez o la incapacidad de los gobernantes obligaron a los sectores marginales a producir hechos decisivos para ser escuchados.

Algunos se protagonizaron con largas marchas del pueblo en movimiento, para generar vacíos que conmovieran a los dueños del poder. Moisés, cuando sale de Egipto llevándose a su pueblo hacia otras tierras. Mahatma Ghandí, cuando ejerce la resistencia pasiva en la ruta de la sal.

Otros levantamientos tuvieron trámites más violentos y dramáticos. Desde cuando se produce la primera gesta antiesclavista de Espartaco. Una primitiva representación de la sublevación de los pobres y esclavos contra los referentes del poder social y político de Roma, en el siglo I antes de Cristo.

- Pasando por la Revolución Francesa que a fines del siglo XVIII genera una reacción contra los excesos de la Monarquía.

-La sublevación de Tupac Amará en América, que levanta a los indígenas contra el injusto sistema social y político impuesto por los españoles en el Nuevo Mundo.

-Los movimientos socialistas de fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX en sus expresiones idealistas o romántica. Que intentan moderar los excesos de la revolu-

ción industrial y la injusticia de las relaciones de producción.

-El socialismo materialista o científico que propone la ruptura del viejo orden y proclama el derecho de los proletarios a tomar el poder.

-La lucha antiesclavista en los Estados Unidos, como respuesta a lo que se suponía podía derivar en un desenvolvimiento descontrolado de los reclamos de los esclavos  
-Las revoluciones del siglo XX iniciadas en la Rusia zarista en 1917.

-Los movimientos nacionalistas que tuvieron su expresión en el peronismo de Argentina y en movimientos similares en otros países latinoamericanos y africanos. Nasser en Egipto, Ben Bella en Argelia y Lumumba en el Congo.

-La revolución cubana de 1958.

-Los movimientos populares contra el imperialismo soviético en los países eslavos.

-La caída del muro de Berlín

Y aquí estamos en un nuevo orden. Que suponemos tampoco será definitivo.

Nuevamente estamos sintiendo como que faltan respuestas para los sectores populares, marginales, para las grandes masas desesperanzadas.

Si el Derecho en general. Si la ciudad como centro del poder político, jurídico y económico, nuevamente desatien-

den y se desentienden de los que no están invitados a la mesa, debemos suponer que sobrevendrán reclamos, rupturas, colapsos, desajustes, tensiones. Y, posiblemente, duros enfrentamientos.

### III- El Derecho como respuesta

Hoy, todavía, estamos en inmejorables condiciones, históricas y técnicas, para levantar propuestas preventivas, correctivas y superadoras. Para no quedarnos sólo en los diagnósticos sino hasta para ensayar tratamientos curativos. Ya no es necesario que luchemos en los foros legislativos para que sean consagrados los derechos legales. Para que sean sancionadas las garantías escritas y transformado el Derecho Positivo para que se reconozcan los principios que, entendemos, deben ser reconocidos.

Estamos en una posición de enormes ventajas comparativas respecto de los precursores de las luchas y las reivindicaciones populares.

En el Derecho Internacional contamos con formidables instrumentos normativos que explican, consagran y dicen garantizar los derechos sociales, laborales, económicos y personales de los sectores más humildes y desprotegidos. En el Derecho Positivo Interno se acogen esos principios del Derecho Internacional y se los refuerza con normas nacionales. Son leyes que también dicen garantizar esos derechos y garantías para todos los habitantes del país.

### IV- La Nueva Constitución y los Viejos Tratados

En el inciso 22 del artículo 75 de la Constitución Nacional de 1994, se aclara que los tratados internacionales tienen jerarquía superior a las mismas leyes nacionales. Son normas con jerarquía constitucional, y se entienden como un complemento de los derechos y garantías que la misma Constitución reconoce.

Ya desde el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se dice que "la libertad, la justicia, la paz en el mundo, tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana. Y que se ha proclamado el advenimiento de un mundo en que los seres humanos estén liberados del temor y de la miseria. Y que los países han reafirmado su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, y en la igualdad de derechos y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad". Sobre el ejercicio y garantía de tales derechos, dicen los artículos 16 y 17 de la misma Declaración Universal que "la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.... Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente".

**Esto también es Argentina 1998**

**A las puertas del nuevo siglo, en la era de la globalización, tenemos conciudadanos que nada pueden esperar en el 2000. Quizá como invitación de nuestra sociedad sólo reciban un llamado para venir a los suburbios de las ciudades. Para habitar en las villas miseria, bajo el signo de la marginalidad.**

El artículo 22 expresa que "toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".

El artículo siguiente, el N° 23, dispone que "toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social".

En similares términos se manifiesta la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada en Bogotá en 1948.

En este documento se habla del derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad y a la integridad de la persona. Se reconoce en el artículo VII el derecho de protección a la maternidad y a la infancia.

En el artículo XII se consagran los derechos a la educación y, a que mediante esa educación, se capacite a los hombres



y mujeres para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad. Los artículos 14 a 16 hablan del derecho al trabajo y a una justa remuneración. Derecho al descanso. Derecho a la seguridad social que lo proteja al individuo contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, lo imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.

#### V- Si existen las Leyes ¿Qué puede faltarnos?

Siempre nos pareció un enorme contrasentido que la decadencia del imperio romano haya sobrevenido después de que se había logrado en aquella civilización levantar el más formidable monumento jurídico de la historia antigua. Al parecer, no pudo acompañarse el éxito político y el orden social con el perfeccionamiento normativo. Porque justamente, la decadencia coincidió con la coronación de las grandes compilaciones jurídicas y el sobresaliente *Corpus Iuris Civilis* de Justiniano.

En nuestros días asistimos a fenómenos similares. No podrán decir nuestros descendientes que los grandes conflictos sociales del siglo XXI se debieron a la falta de leyes que entendieran y contuvieran los procesos políticos de estas décadas. Las leyes están. Parece que no existe ni

el Estado, ni los gobernantes, ni los jueces ni los legisladores que acierten a ponerlas en vigencia. En una vigencia que vaya más allá de los meros formulismos de decir que están vigentes mientras las cosas y las personas continúan en la misma situación.

Si tenemos las leyes, ¿cuál es el problema?

Si admitimos los criterios y los principios, ¿cuáles son las dificultades?

Si estamos todos de acuerdo en los diagnósticos y en las soluciones ¿porqué las cosas no se solucionan?

Si nadie les niega los derechos a los pobres y marginales, ¿porqué sigue existiendo miseria y marginalidad?

Si el derecho al trabajo, a la remuneración justa, a la justicia social, está en el Derecho y en las Constituciones, ¿porqué no se logran esos objetivos?

#### VI- Fallas en el Sistema Político

Debemos suponer que lo que está fallando es el sistema político. Que de manera definitiva y con total plenitud se adscribe a lo que llamamos Democracia.

¿Cómo entender que el sistema más perfecto no logre salvar los problemas más angustiosos de nuestros pueblos?

¿Cómo atribuir a la Democracia los grandes males de nuestras sociedades?

¿Cómo hacer responsables a los gobernantes surgidos de

los procesos democráticos y electorales más limpios y mejor garantizados, por la falta de soluciones a situaciones que repugnan al Derecho, a la Moral, a las mismas leyes positivas que están vigentes?

Si la Democracia no es capaz de darnos estas soluciones, ¿adonde tendremos que buscarlas?

Es que como ocurría en la antigüedad - cuando no existían leyes ni principios que garantizaban la igualdad de oportunidades y la mejor calidad de vida-, hoy, como entonces, ¿habremos de despertar las reacciones de los más postergados para que salgan a las calles a reclamar por sus derechos vulnerados?

Sabemos que al Estado democrático le han aparecido trabas y deformaciones que han hecho muy difícil que los recursos económicos y espirituales de la sociedad puedan volcarse en plenitud a solucionar los grandes problemas.

Conocemos de la existencia de cierto grado de corrupción en los funcionarios públicos, que ha extraído grandes sumas de dinero que debieron ponerse al servicio de la gente.

Pero las reacciones están apareciendo para impedir que la corrupción siga o se generalice. La prensa, en primer lugar, y luego en parte los jueces, están poniendo atención en lo que se llamaba antes "enriquecimiento ilícito de los funcionarios". La otra especie de corrupción más general y menos visible ha sido el de la burocracia. Esa mala costumbre de convertir al Estado en una especie de empleador con subsidio, que proveyó de trabajo a una gran masa de gente que, en lugar de estar aplicada a prestar servicios a los ciudadanos, se servía del privilegio de trabajar en la llamada Administración Pública.

Sobre esta patología también se están aplicando algunos remedios. Que parecen surgir de la idea de lo que se denomina "Reforma del Estado". Que intenta poner a la administración estatal en condiciones de prestar más servicios con menos personal. Que redundarían en disminuir los gastos de la administración burocrática, para poder volcar estos fondos, que antes se malgastaban, en usos útiles para la sociedad.

Quiere decir que a los más evidentes problemas del Estado democrático se le han encontrado algunas soluciones.

Lo que no encontramos son las fórmulas para que ese Estado esté integrado por los mejores hombres y mujeres. Y para que por fin se ponga a trabajar concreta, urgente y eficientemente al servicio de la gente que más lo necesita. Uno de los aspectos que hacen a nuestra mirada crítica sobre esta Democracia está entonces no tanto en lo formal. Mas bien nos preocupa lo sustancial de su estructura. Nos planteamos en primer lugar el tema de la representatividad.

Luego nos aparece el tema de la responsabilidad del funcionario o mandatario.

Finalmente, nos preocupa el tema de la participación.

## VII- Representatividad y Responsabilidad

Estamos, sin duda, inmersos en un universo político representativo. Pero no nos convence el mecanismo de la representación. Que no puede limitarse a la opción que hacemos en el momento de elegir, con el voto, entre varias listas.

Generalmente no sabemos cómo, cuándo ni dónde se han confeccionado esas listas que nos proponen en cada elección. Las formaciones políticas son esquemas muy estructurados al momento de designar sus candidatos. La agrupación necesariamente tiene sus líderes, sus referentes y conductores. Nadie propuso jamás que los dirigentes de las agrupaciones políticas deban ser excluidos de las listas de candidatos. Ni mucho menos que los gobernantes deban excluirse de la conducción de las agrupaciones políticas.

Con estas deformaciones que afectan a las mismas bases del sistema representativo, comenzamos mal a estructurar la conducción democrática del Estado.

Nadie propone que los partidos políticos deban someterse a acuerdos y consensos con otras entidades sociales. Que por cada tantos candidatos propios deban llevar candidatos de otros sectores o agrupaciones. Que si convenimos que el partido político no asume ni completa la representatividad social, debe necesariamente, abrir sus listas a extrapartidarios. Porque si aceptamos que el partido político ejerce el monopolio del acto político electoral, es muy malo que a ese monopolio, lo ejerza desde una decisión discrecional de una absoluta minoría.

Timidamente la Constitución Nacional de 1994 incorporó algunas ideas sobre la vida y obra de los partidos políticos. Más bien para protegerlos que para proteger a los ciudadanos, afiliados y no afiliados. Dice el artículo 38 nuevo que "los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y a la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar a publicidad el origen y destino de sus fondos y patrimonio".

Acerca de la responsabilidad civil y penal de los dirigentes y gobernantes también ha sido bastante tibia la Constitución Nacional. En el mismo capítulo de los nuevos derechos y garantías, cuando se hace referencia en el artículo 36 al sostenimiento del régimen constitucional, se advierte que atentarán contra el sistema democrático quienes auspicien o aprovechen todo atentado contra el sistema, en obvia referencia a los golpes militares y a sus socios y cómplices civiles. Ya que muchos de ellos todavía deambulan y aprovechan del Estado en múltiples y diversas magistraturas y

funciones. Ahora, dice el artículo citado en su última parte que “atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado, que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos”. Como vemos la Constitución del '94 pecó de complaciente con los corruptos. Dice que sólo cuando cometan “grave delito doloso contra el Estado”. Y cuando, además, conlleve enriquecimiento. Sólo en esos casos, se sancionará al funcionario desviado.

Nada se dice de los delitos “no graves” que se puedan cometer contra el Estado. Nada se dice de las acciones gravemente culposas. Que sin llegar al dolo, provocan enormes daños al Estado, a la sociedad, a la administración.

Y sobre todo nada se dice de los delitos de omisión. De la falta de responsabilidad de quien asume un cargo sin estar preparado para eso. De quien asume porque le toca, y nada hace de todo lo que tendría que hacer en el espacio privilegiado que la sociedad le confía.

De esas imperdonables faltas por incapacidad, por irresponsabilidad, por falta de cumplimiento de los mandatos, por carencia de aptitud, por inidoneidad, nada se prevé. Nadie culpa a los negligentes e incapaces.

### VIII- Participación

Este es un término muy sobrevaluado en los últimos tiempos. Hasta los tecnócratas más autoritarios, cuando tienen que legitimar cualquier actitud o decisión, hablan de haber transitado los desafiantes meandros de la participación popular.

No siempre es posible detectar la validez de la presunta participación de los ciudadanos. Este es un tema que también tiene sus dobles lecturas. Cuando se pueden dar actitudes honestas y tolerantes con lo que opina la gente. Y cuando, en otros casos, se cometen los más oscuros desatinos en nombre de la tan apreciada participación.

En el nuevo capítulo dedicado por la reforma constitucional a los derechos y garantías más modernos, se dice en el artículo 37 que “esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio...”. Y luego agrega el artículo 39: “Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses...”. Y termina diciendo el artículo 40: “El Congreso a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley.....”.

Nosotros tenemos nuestras reservas respecto de la validez universal y de la tan mentada generalización de los supuestos mecanismos de consulta y participación. Primero, porque la

gente no ve con gran entusiasmo esta alternativa. Después, porque, en realidad, en los dirigentes falta algo así como una *manifiesta vocación* por abrir los cauces participativos. Por último, porque, realmente, no a todos los ciudadanos les interesa participar. Por lo menos en las actuales condiciones y circunstancias.

Cuando leemos los resultados de la última elección legislativa, vemos por ejemplo que una cuarta parte del padrón electoral no fue a votar. Aunque el voto es universal, secreto y obligatorio. Y de todos los que votan, siempre existe un diez por ciento que vota en blanco.

### IX- Urbanización de los Problemas y Nacionalización de las Soluciones

La otra gran cuestión que advertimos respecto de los roles que tienen que jugar las ciudades y el Derecho en esta decisiva instancia histórica, es la falta de fortalecimiento del municipalismo en la vida institucional de los países. Parece que cuando más se han concentrado los problemas en las ciudades, más débiles aparecen las gestiones municipales. Menos son los recursos que se vuelcan en políticas urbanas. Y son menos también los talentos, los proyectos, y las obras que toman como eje a la vida en la ciudad.

Mientras los problemas se localizan, vemos que las estrategias se globalizan. Mientras la gente se reúne, se aglomera y se hacina en las ciudades, advertimos que el Estado se transforma a nivel nacional pero demora la actualización en el orden provincial y municipal. Mientras se acrecientan y complejizan las necesidades en el orden local, las decisiones más contundentes y las políticas más creativas se centralizan en el orden nacional y multinacional.

En el nuevo artículo 123, la Constitución de 1994 vuelve su mirada con cierta tolerancia hacia estos temas del afianzamiento de la vida municipal. Expresa la norma que *las provincias dictan su propia constitución, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero*. Pero ello no resultará suficiente si contemplamos las enormes concentraciones que resultan de este definitivo proceso de hiperurbanización que advertimos en las grandes ciudades. Debemos generar códigos y herramientas adecuados para la gestión urbana. Debemos privilegiar la aptitud de gobierno de los municipios. Y debemos también aclarar que, ante estas realidades, si bien las soluciones deben salir desde la ciudad hacia sus ciudadanos, los recursos, las políticas globales y los mecanismos jurídicos más eficaces y sustanciales. Las leyes y los dineros necesarios, dependen, en última instancia, de un nuevo sistema político. Que debe tener su base y su resguardo no sólo en la Constitución Nacional. Que puede darnos normas genéricas y conceptuales. Sino en especial, en las leyes nacionales y provinciales. Que son las que nos deben dar los instrumentos próximos y operativos. ■