



Tipo de documento: Tesis de Doctorado

Título del documento: Políticas urbano-ambientales judicializadas : organizaciones barriales y actores estatales en dos asentamientos del Área Metropolitana de Buenos Aires enmarcados en la causa "Mendoza", 2010-2018

Autores (en el caso de tesis y directores):

Carla Fainstein

María Cristina Cravino, dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis: 2019

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



**Políticas urbano - ambientales
judicializadas.**

**Organizaciones barriales y actores estatales en dos
asentamientos del Área Metropolitana de Buenos
Aires enmarcados en la causa "Mendoza" (2010-
2018)**

Carla Fainstein

Directora: María Cristina Cravino

C



**Tesis para optar por el título de
Doctora en Ciencias Sociales
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires
Buenos Aires - 2019**

Agradecimientos

La elaboración de esta tesis no hubiera sido posible sin el apoyo financiero y el marco institucional del CONICET, ni sin los docentes y el apoyo del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, casa de estudios en la que comencé mi carrera de grado hace ya trece años y finalizo ahora los de posgrado.

Quiero agradecer en primer lugar, a mi directora, María Cristina Cravino, por la orientación, la paciencia, la atención y la contención a lo largo de estos años. Sin sus lecturas en profundidad, comentarios, observaciones y discusiones, este trabajo no hubiera sido posible. Su abordaje del estudio de los asentamientos informales y de la ciudad en general, no solo en términos académicos sino en su postura como investigadora, fueron mi punto de partida y mi guía durante mis estudios. Pero las investigaciones no se realizan de a una ni de a dos personas, sino colectivamente, en el marco de un equipo de investigación. Gracias por el apoyo, los aportes, el humor, la bancada y, sobre todo, por el empuje para cerrar la tesis, a mis compañeros: Julieta Oxman, Maximiliano Duarte, Eva Camelli, Melina Ons, Joaquín Benítez, Ariel Palombi y Leandro Daich.

El apoyo de mis padres, Laura y Pablo, de mis hermanas, Ana y Débora, de la hermana que me dio FSOC, Danila Saiegh y del resto de mi familia, fue imprescindible para poder avanzar en este trabajo, sostenerlo, y terminarlo. Además, agradezco por el aguante permanente y por la incondicionalidad, por ser mis compañeras de la “facu”, y con las que he compartido en estos muchos años ya, entonces el estudio y hoy el trabajo dentro de esta disciplina que es la sociología, a Celeste Viedma, Florencia Suau, Denise Brikman, Nicolás Zucco, Nicolás Calcagno y Marcelo Medina. Muy especialmente, también, a aquellas que, como yo, fueron (o son aun) becarias, que constituyeron mis compañeras de trabajo de todos los días más allá de mi grupo de investigación: gracias por los días eternos de “becareo”, mates, y vida de oficina doméstica primero a Berenice Rubio, con quien fuimos de Santa Fe a Zabala, y a Mercedes Najman, Pilar Fiuza y Ramiro Coviello.

Pero, sobre todo, le agradezco a los vecinos de la villa 21-24 de Barracas y del Campo Unamuno que me brindaron su tiempo, su paciencia, me abrieron sus casas, me relataron sus vidas enteras y sus pensamientos y visiones sobre la

realidad, sobre las cuales construí este trabajo. Su pasión, su empuje, su fuerza, son inspiración para mí, tanto en relación a mi trabajo como fuera de él. Más allá de los aportes concretos para esta investigación, gracias por el aprendizaje sobre el compromiso y la organización colectiva. Fortalecieron en mí la perspectiva de que la investigación científica debe constituir un aporte para construir una realidad más justa y menos desigual. Sin ellos este trabajo no hubiera sido posible. Muchísimas gracias Coco, Mario, Mencho, Choro, Blasia, Rosalba, Mabel, Amelia, María, Basilio, Jorge, Alberto, Norma, Juana, Mirtha, Roxana, Gustavo, Pato, Matías, Juan. Espero que este trabajo aporte en algún punto a su lucha por vivir y habitar dignamente la ciudad.

Resumen

El presente trabajo viene a continuar una tesis realizada en el marco de la Maestría en Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de General Sarmiento, defendida en el mes de septiembre del año 2017. Desde ese marco, la tesis se propone como objetivo general indagar en las prácticas y en su dimensión simbólica de las organizaciones barriales en el marco de implementación de una política pública judicializada, producto de la llamada causa “Mendoza”, en el Área Metropolitana de Buenos Aires, entre los años 2010 y 2018. Ésta tuvo como eje el saneamiento de la cuenca Matanza Riachuelo, una de las más contaminadas del país, y la mejora de las condiciones de vida de su población. Se buscará dilucidar si este enmarcamiento jurídico tuvo o no efectos específicos en las relaciones que establecieron los receptores de las políticas con los diferentes actores estatales y en las representaciones sociales que se ponen en juego, considerando que las mismas no se constituyeron sobre una tabla rasa, sino sobre redes de relaciones históricamente construidas.

Se tomarán como casos de estudio dos asentamientos ubicados en la cuenca Matanza Riachuelo: la villa 21-24 de Barracas en la ciudad de Buenos Aires y el Campo Unamuno, en el Municipio de Lomas de Zamora (Provincia de Buenos Aires). Ambos barrios fueron destinatarios de diversas políticas urbano ambientales a partir de la sentencia del litigio citado, que debían ser llevadas adelante por un conjunto de actores estatales de distintas jurisdicciones y con diversas competencias.

Nuestra investigación, como indicamos, tomará como casos de estudio dos asentamientos informales ubicados a los márgenes del Riachuelo. El trabajo de campo se realizó desde el año 2014 al 2018. La comparación entre los procesos en estos dos asentamientos del AMBA se relacionó con la potencialidad que portaban en términos de agudización de nuestro poder de descripción, jugando “un rol en la formación de conceptos al llevar el foco a similitudes y contrastes sugestivos entre casos” (Collier, 1993: 5).

Partimos de una estrategia de investigación cualitativa, a cuyos fines aplicamos diversas herramientas de recolección de datos. Utilizamos para nuestra investigación fuentes primarias y secundarias de información, siendo las primeras nuestro material de análisis principal debido a los objetivos planteados. Las entrevistas en profundidad realizadas a todos los miembros de las organizaciones barriales del Campo Unamuno y del camino de sirga de la Villa 21-24 constituyeron el principal material de análisis del trabajo de campo. Se realizaron también entrevistas a otros actores barriales relevantes y a funcionarios de los diversos organismos estatales involucrados en los procesos analizados y observación no participante en las asambleas o reuniones de las organizaciones y, también, en distintas actividades y encuentros sobre la problemática bajo estudio. Además, se llevó adelante un amplio relevamiento de fuentes secundarias, centrado en los documentos generados por actores del Poder Judicial e informes de otros operadores jurídicos.

Abstract

This thesis comes to continue an investigation made within the framework of the Master in Urban Studies of the National University of General Sarmiento. Departing from this, we aimed to investigate in the practices and in its symbolic dimension of slums organizations in the frame of the implementation of a judicialized public policy, product of the so-called "Mendoza" cause, in the Metropolitan Area of Buenos Aires, between 2010 and 2018. The sanitation of the Matanza Riachuelo basin, one of the most polluted in the country, and improving the living conditions of its population. We sought to clarify whether this legal framework had specific effects on the relationships that were established by the recipients of the policies with the different public agents and the social representations that were exposed by the population of the basin. These articulated with historically constructed networks and perceptions preexisting in their neighborhoods. Two settlements located in the Matanza Riachuelo basin will be taken as case studies: the villa 21-24 of Barracas in the city of Buenos Aires and the Campo Unamuno, in the Municipality of Lomas de Zamora (Province of Buenos Aires). Both informal settlements were the recipients of various urban environmental policies based on the judicial sentence in the aforementioned litigation, which had to be carried out by a group of state actors from different jurisdictions and with different competences.

In our research, as we have indicated, we will take into consideration the processes that occurred in two informal settlements on the banks of the Riachuelo river. The field work was carried out from 2014 to 2018. The comparison between the processes in these two settlements of the AMBA was related to the potentiality that it carried in terms of sharpening our power of description, playing "a role in the formation of concepts in carrying out the focus to similarities and suggestive contrasts between cases" (Collier, 1993: 5).

We developed a qualitative research strategy, to which end we applied various data collection tools. We use primary and secondary sources of information for our research, the first being our main analysis material due to the objectives set. The in-

depth interviews conducted with all the members of the slums organizations of Campo Unamuno and the towpath of Villa 21-24 were the main material for the analysis of the field work. Interviews were also conducted with other relevant neighborhood actors and officials of the various state agencies involved in the processes analyzed and non-participant observation in the assemblies or meetings of the organizations and, also, in different activities and meetings addressing the problem under study. In addition, a broad survey of secondary sources was carried out, focusing on the documents generated by judicial authorities and reports from other legal operators.

Índice

Contenido

Agradecimientos.....	0
Resumen	2
Índice.....	6
Introducción.....	10
Tema – Problema de la investigación	11
Estrategia metodológica y casos de estudio	15
Breve descripción de los casos de estudio	23
La villa 21-24 de Barracas.....	23
El Campo Unamuno	29
Estructura de la tesis.....	32
Capítulo 1: Marco teórico conceptual. La judicialización de conflictos urbano ambientales	36
1.1 Una introducción a la construcción del objeto de estudio.....	37
El derecho desde el campo jurídico: positivismo y (neo) constitucionalismo	39
Estado, derecho y campo jurídico	43
El orden urbano y las reglas.....	49
1.2 La judicialización y juridificación de la política.....	52
1.3 La productividad de los conflictos urbano - ambientales	61
1.4 La judicialización analizada como política pública.....	65
1.5 La acción colectiva en el marco de la implementación de políticas públicas	68
Capítulo 2: El río desechado	72
Introducción.....	73

2.1 Los conflictos ambientales en el AMBA.....	75
2.1 Condiciones socio – ambientales en la cuenca Matanza Riachuelo	80
2.2 Antecedentes en las políticas de saneamiento de la cuenca, normativa y activismo ambiental.....	89
Introducción.....	97
3.1 La causa “Mendoza” como litigio ejemplar	100
3.2 Sobre la ¿participación? de los habitantes de la cuenca en la causa judicial ...	104
3.3 El Poder Judicial y la política urbano ambiental hacia los asentamientos de la cuenca.....	111
El derecho a la vivienda y la urbanización de villas y asentamientos.....	111
<i>La liberación de los márgenes y el “camino de sirga”</i>	<i>115</i>
Problemas o víctimas: Las villas y sus habitantes en el expediente judicial	119
3.6 Algunas reflexiones	125
Capítulo 4: Espacio barrial y organización colectiva en dos asentamientos del Área Metropolitana de Buenos Aires	129
Introducción.....	130
La inscripción territorial de los sectores populares.....	131
4.1 Organizaciones barriales en dos asentamientos de la cuenca Matanza Riachuelo	134
La villa 21-24 de Barracas.....	135
Campo Unamuno	140
4.2 Los “mediadores”	145
Villa 21-24	146
Campo Unamuno	147
4.3 Las relaciones de la organización barrial con “la política”	151
4.4 Los efectos de territorialización de la causa “Mendoza”.....	156
Algunas reflexiones	163

Capítulo 5: Viejos conocidos en nuevos contextos. Las relaciones de los asentamientos con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el marco de la causa “Mendoza”	165
Introducción.....	166
PARTE 1: El Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo: intervención en villas y asentamientos	168
5.1 Políticas de urbanización y relocalización de asentamientos para la cuenca ...	171
5.2 Las políticas del PISA en dos barrios de la cuenca.....	176
PARTE 2: Las relaciones de la organización barrial con los actores del Poder Ejecutivo y Legislativo	182
5.3 El censo de los “afectados”	184
5.4 La villa 21-24	187
5.5 Campo Unamuno	193
5.6 La vinculación con la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo: “Para qué levantas polvareda si después no te vas a hacer cargo?”	200
Algunas reflexiones.....	208
Capítulo 6: Estrategias legales, representaciones sociales y relaciones con el Poder Judicial en el marco de la causa “Mendoza”	210
Introducción.....	211
5.1 La judicialización de conflictos urbano - ambientales en el AMBA.....	212
5.2 Las relaciones entre actores del Poder Judicial y las organizaciones barriales	219
5.2.1 La Corte Suprema de Justicia de la Nación	221
5.2.2 Los Juzgados Federales	226
5.2.3 La Defensa Pública	233
Algunas reflexiones	244
Capítulo 7: los criterios de justicia y las representaciones sociales del derecho de los dirigentes de la villa 21-24 y Campo Unamuno	248
Introducción.....	249

7.1 Demandas y derechos.....	251
7.2 Aprendizaje de derechos y lenguaje del Estado.....	257
7.3 El merecimiento y “lo justo” en dos asentamientos del AMBA	259
7.4 Justicia, política y judicialización	267
7.5 Significados de los derechos en el <i>lenguaje local</i>	273
Los ciudadanos consumidores	276
El derecho a tener derechos	279
7.5 La actualización local del derecho.....	283
Conclusiones.....	286

Introducción



Tema – Problema de la investigación

El presente trabajo viene a continuar una tesis realizada en el marco de la Maestría en Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de General Sarmiento, defendida en el mes de septiembre del año 2017. En la misma, se buscó indagar en los efectos multidimensionales de políticas de relocalización de asentamientos dictaminadas a partir de la causa “Mendoza”¹ en una villa de la zona sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la villa 21-24 de Barracas. A partir de esta primera investigación comenzamos a adentrarnos en la producción académica sobre la judicialización de la política y, en particular, en aquellos autores que provenían de la sociología y antropología jurídica, así como de la ciencia política. Este campo fue puesto en diálogo con los estudios urbanos. En la presente tesis, cambiamos el eje central de la investigación con el objetivo de aportar al análisis de la judicialización de la política y los conflictos urbano ambientales.

Llevaremos adelante este propósito a partir del análisis de la implementación de una serie de políticas públicas judicializadas en dos asentamientos localizados en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Partimos de un *corpus* teórico y empírico que trabajó sobre el análisis de las políticas públicas en general y urbanas en particular (Oszlak y O’Donnell, 1981; Bourdieu, 1990; Subirats, 1993; Manzano, 2007; Smulovitz, 2008; Cravino y González Carvajal, 2012; Merlinsky, 2013; Ferraudi Curto, 2014). No obstante, nuestra mirada estará tanto en el Estado como en los procesos sociales territoriales. Consideramos que los sujetos afectados por las acciones estatales no son pasivos y, en segundo término, que en estos conflictos se disputan sentidos sociales preexistentes, los que se articulan, tensionan y superponen. Eso nos obliga a realizar una pormenorizada lectura de sus dimensiones y efectos. Con este fin, buscaremos incorporar la perspectiva desarrollada por los estudios sobre acción colectiva y de movimientos sociales, tanto

¹ A los fines de este trabajo se entiende por causa “Mendoza” o causa “Riachuelo” al proceso judicial que tramita ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos “*Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza – Riachuelo)*” (Expte. M. 1569. XL), así como también a la totalidad de las actuaciones judiciales relacionadas con la ejecución de la sentencia del 8 de julio de 2008 (Fallos 331: 1622).

de la escuela norteamericana como de diversos autores latinoamericanos (Tarrow, 1994; Tilly, 1984; Snow, 2004; Schuster, 2006), y la de los trabajos que indagaron en la dimensión simbólica del *espacio barrial* y la *politicidad popular* (Gravano, 2003; Cravino, 2009; Ferraudi Curto, 2014; Merklen, 2010; Quirós, 2008; Frederic, 2010).

La tesis, así, se propone como objetivo general indagar en las prácticas y en su dimensión simbólica de las organizaciones barriales en el marco de implementación de una política pública judicializada, producto de la llamada causa “Mendoza”, en el Área Metropolitana de Buenos Aires, entre los años 2010 y 2018. Se buscará dilucidar si este enmarcamiento jurídico tuvo o no efectos específicos en las relaciones que establecieron los receptores de las políticas con los diferentes actores estatales y en las representaciones sociales que se ponen en juego, considerando que las mismas no se constituyeron sobre una tabla rasa, sino sobre redes de relaciones históricamente construidas. Se tomarán como casos de estudio dos asentamientos ubicados en la cuenca Matanza Riachuelo: la villa 21-24 de Barracas en la ciudad de Buenos Aires y el Campo Unamuno, en el Municipio de Lomas de Zamora (Provincia de Buenos Aires). Ambos barrios fueron destinatarios de diversas políticas urbano ambientales a partir de la sentencia del litigio citado, que debían ser llevadas adelante por un conjunto de actores estatales de distintas jurisdicciones y con diversas competencias. En síntesis, pretendemos comprender qué sucede luego de las sentencias judiciales de litigios estratégicos² con los territorios y poblaciones sobre los cuales dictan órdenes que son performativas y materiales, en tanto tienen efectos sobre la realidad más allá de en su ámbito. Se trata de dos asentamientos populares, con diverso origen y morfología, pero con situaciones similares respecto de la precariedad de su infraestructura y viviendas, así como de su tenencia. El fallo del caso “Riachuelo” buscó mejorar las condiciones de vida urbano – ambientales de sus habitantes.

El territorio de la cuenca Matanza Riachuelo, que atraviesa el área urbana

² “La expresión “litigio estructural” o “caso estructural”, califica a intervenciones judiciales que expanden el territorio de lo justiciable más allá de los intereses de las partes procesales. En nuestro país, tal expansión pareciera montada sobre los rieles institucionales diseñados en la reforma constitucional de 1994, en particular, sobre las acciones colectivas y el nuevo catálogo de derechos constitucionales.” (Puga, 2014). Retomaremos esta cuestión con mayor profundidad en el capítulo 1 de esta tesis.

más poblada de la Argentina, ha sido históricamente objeto de políticas ambientales que, desde la colonia, existían producto de la intensa actividad humana en el área. En el año 2004, en un contexto marcado por la puesta en agenda de los conflictos ambientales y la creciente relevancia de la justicia en el ámbito de la política, estas complejas cuestiones fueron traducidas al campo jurídico por un grupo de vecinos y organizaciones que demandaron al Estado nacional, provincial, al de la ciudad de Buenos Aires y a 44 empresas por la contaminación de la cuenca y los daños que esto generaban en su calidad de vida. Dos años después, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó sentencia sobre el litigio, que fue presentado como ejemplar y novedoso en términos de garantía del acceso al derecho al ambiente. La Autoridad de cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)³, creada en el marco de este caso por orden del Supremo Tribunal, elaboró el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo (PISA), delineando una serie de políticas públicas para el saneamiento ambiental de este territorio y la mejora de las condiciones de vida de su población (Merlinsky, 2013, 2014; Faierstein y Tedeschi, 2009; Fainstein, 2015, 2018). Dentro del PISA, las líneas de intervención que abordaron la problemática urbano ambiental, específicamente de las villas y asentamientos localizados en la cuenca, tomaron visibilidad por los conflictos surgidos en su implementación, el retraso en los tiempos de las obras y la creciente demanda por parte de sus pobladores por participar del desarrollo del litigio.

Uno de los objetivos específicos fue analizar los procesos que reactualizaron un conjunto de demandas y disputas preexistentes en estos asentamientos, que generaron una compleja articulación y negociación entre las organizaciones socio – políticas barriales y los diferentes actores estatales involucrados. En el barrio ubicado en la ciudad de Buenos Aires se conformó una organización *ad hoc* en los sectores que debían ser relocalizados, por separado de los espacios de representación y organización preexistentes. En el Campo Unamuno, en cambio, la

³ El ACUMAR “es un organismo público que se creó en 2006 a partir de la Ley N° 26,168 que se desempeña como la máxima autoridad en materia ambiental en la región de la cuenca en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Es un ente autónomo, autárquico e interjurisdiccional que conjuga el trabajo con los tres gobiernos que tienen competencia en el territorio: Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (Ver: <http://www.acumar.gob.ar/institucional/31/historia>).

organización que existía con anterioridad fue la que se relacionó con los actores estatales vinculados al PISA y la causa judicial. Estas organizaciones y sus miembros tenían diferentes formas de vincularse con los tres poderes y sus distintos actores. Buscaremos reconstruir y analizar esta cuestión, tomando estas trayectorias históricamente.

Otro de los objetivos específicos fue indagar los conflictos suscitados a partir de la implementación de las políticas del PISA en estos barrios, definidos como urbano-ambientales y de *proximidad*, siguiendo principalmente los planteos de Patrice Melé (2007) y Antonio Azuela de la Cueva y Paula Mussetta (2009), pensando que se enmarcaron en un *esquema espacio – temporal* de una serie de acciones públicas (Olejarczyk, 2017). En estos procesos los límites entre el Estado y la sociedad civil se recrean y redibujan, demostrando una suerte de *porosidad* entre el “accionar y prácticas de una multiplicidad de actores en la producción de una política pública” (Moreno, 2015: 175). Pretendemos rastrear qué sucede luego de las sentencias judiciales de litigios estratégicos con los territorios y poblaciones sobre los cuales dicta órdenes que son performativas y materiales, en tanto tienen efectos sobre la realidad más allá de en su ámbito.

A lo largo de la tesis demostraremos que la sentencia de la causa “Mendoza”, que dictaminó la creación de políticas públicas homogéneas para un territorio de gran complejidad, tuvo efectos desiguales en los barrios considerados como casos de estudio. Tanto las redes de relaciones previas con los actores ya conocidos –del Poder Ejecutivo- como las trayectorias de vinculación diversa con el Poder Judicial tuvieron sus efectos en las prácticas y representaciones de las organizaciones de cada asentamiento. En los dos barrios el papel de los operadores jurídicos de la Defensa Pública fue crucial, pero presentó algunos matices, así como ciertas representaciones sociales respecto del Poder Judicial, su relación con la política y aquello considerado como “justo” o “merecido”. Esta serie de cuestiones no pueden adjudicarse como efectos lineales de la causa “Mendoza”, pero si afirmarse que en la misma se reactualizaron conflictos previos de formas específicas debido al enmarcamiento judicial y que circularon, con mayor fuerza ciertas, disputas de sentido relacionadas con los derechos, la justicia y el Estado en estos

asentamientos.

Expondremos a continuación los principios metodológicos que estructuraron esta tesis, la caracterización de los dos casos de estudio y, finalmente, el orden en que se presentarán los resultados del trabajo de investigación en este escrito.

Estrategia metodológica y casos de estudio

Partimos de una estrategia de investigación cualitativa, a cuyos fines aplicamos diversas herramientas de recolección de datos. Consideramos como supuesto que todo objeto de estudio es una *construcción* (Bourdieu, 2007) y que el investigador no se acerca a él pasivamente ni lo registra de esa manera. La perspectiva analítica cualitativa contiene diversas tradiciones metodológicas, algunas de las cuales combinaremos en este trabajo, para construir una imagen compleja y holística, analizar palabras, presentar detalladas perspectivas de los informantes y conducir el estudio a una “situación natural” (Vasilachis De Gialdino, 2006: 3). Con esto último nos referimos al punto de partida desde una posición *interpretativa*, que tiene como interés indagar en “las formas en las que el mundo social es interpretado, comprendido, experimentado y producido” (Vasilachis De Gialdino, 2006: 3). Por esta razón, este paradigma considera al *lenguaje* como un recurso, una creación y como productor y reproductor del mundo social. La interpretación, de esta manera, busca desnaturalizar la realidad social, le da una relevancia central al “mundo de la vida”, busca pasar de la observación a la comprensión, y, desde lo que se ha llamado la “doble hermenéutica”, reinterpretar situaciones ya significativas para los participantes a partir de conceptos de segundo grado creados por los investigadores (Vasilachis De Gialdino, 2006: 18). En este marco, la comunicación del investigador con el campo y con sus miembros es tomada como parte explícita de la producción de conocimiento.

Por una parte, buscamos reconstruir el proceso de organización barrial en los asentamientos y sus prácticas y, por la otra, explorar la relación entre el espacio objetivo y las representaciones subjetivas (Mora, 2002) de los referentes. Definimos a las mismas como “un corpus organizado de conocimientos y una de las actividades psíquicas gracias a las cuales los hombres hacen inteligible la realidad

física y social, se integran a un grupo o en una relación cotidiana de intercambio” (Moscovici, 1979: 17 en Mora, 2002: 7). Constituyen “una forma específica de conocimiento, el conocimiento ordinario, que es incluido en la categoría del sentido común y tiene como particularidad la de ser socialmente construido y compartido en el seno de diferentes grupos” (Jodelet, 2011: 134). Las representaciones sociales están temporal y espacialmente situadas, por lo que son condicionadas por su contexto sociohistórico conformando sistemas de valores, ideas y prácticas que permiten, por un lado, orientar a los individuos en su mundo social, material y simbólico y, por el otro, comunicarse con los demás mediante un código común” (Mora, 2002).

Nuestra investigación, como indicamos, tomará como casos de estudio dos asentamientos informales ubicados a los márgenes del Riachuelo: la Villa 21-24 de Barracas –en la CABA- y el conjunto de barrios denominado “Campo Unamuno” –en el partido de Lomas de Zamora-. El trabajo de campo se realizó desde el año 2014 al 2018, y se considerará como marco temporal de análisis, el periodo que va desde 2010 – 2018. La selección de este período se justifica ya que 2010 fue el año en el que el Estado comenzó a realizar acciones en la villa 21-24 dentro del marco de la causa “Mendoza” (en el Campo Unamuno esto fue posterior). El año 2018 fue seleccionado para cerrar el trabajo de campo pues a finales del mismo comenzaron a reactivarse las relocalizaciones en la villa 21-24 y se presentó un nuevo proyecto de viviendas en el Campo Unamuno, que marcaron el comienzo de nuevas etapas en los procesos analizados. Además, a finales de ese año el gobierno nacional informó que el ACUMAR pasaría de la órbita del Ministerio de Medio Ambiente al del Ministerio del Interior, lo que abre nuevos interrogantes respecto de los ejes a abordar por el organismo y su peso institucional en ese nuevo marco.

Es de destacar que durante el período seleccionado hubo un cambio político a nivel nacional y provincial que modificó profundamente el escenario en el cual se desarrollaron los procesos analizados, con la asunción de la coalición política “Cambiemos”⁴ en diciembre del año 2015 (Mauricio Macri en la Presidencia y María

⁴ Cambiemos es una coalición política de derecha creada en el año 2015 en el marco de las elecciones nacionales, provinciales y locales para cargos del Poder Ejecutivo y Legislativo en la

Eugenia Vidal en la Provincia de Buenos Aires, mientras que el gobierno de la CABA y el de Lomas de Zamora presentaron una continuidad política del partido gobernante). Aun cuando generó transformaciones, tanto en la estructura estatal como en la sociedad en muy diversas dimensiones, no lo consideraremos en esta investigación como una variable para el análisis, ya que, por una parte, los tiempos que parecen acompañar estos procesos tienen más bien que ver con el Poder Judicial y, en segundo lugar, porque las acciones con más peso fueron aquellas de los gobiernos locales, que en estos casos se mantuvieron de la misma pertenencia política. Con esto no queremos decir que no hubo modificaciones en la manera en que se implementó el Plan Integral de Saneamiento Ambiental ya que, por ejemplo, el presupuesto asignado al mismo descendió a lo largo de los años posteriores al 2015.

Por su parte, como indicamos, seleccionamos dos casos de estudio, localizados dentro de la cuenca Matanza Riachuelo y receptores de las políticas enmarcadas en la causa judicial, para el desarrollo de nuestros objetivos. La comparación entre los procesos en estos dos asentamientos del AMBA (en cuyas características ahondaremos en el siguiente apartado de esta introducción) se relacionó con la potencialidad que portaban en términos de agudización de nuestro poder de descripción, jugando “un rol en la formación de conceptos al llevar el foco a similitudes y contrastes sugestivos entre casos”⁵ (Collier, 1993: 5). Así, consideramos que el método comparativo no es una entidad en sí, sino que constituye una parte del método de las ciencias sociales en general (Sartori, 1994; Cais, 1997). La comparación supone asimilar y diferenciar en los *límites*, llevándola adelante entre “entidades que poseen atributos en parte compartidos (similares) y en parte no compartidos y declarados no comparables” (Sartori, 1994: 35). Con este propósito, es necesario, con anterioridad, clasificar los casos, ponerlos a punto en

Argentina. Sus figuras principales provenían de la derecha tradicional, el peronismo y de diversas fundaciones y ONGs ligadas al catolicismo. El candidato a presidente (posteriormente electo) había sido el Jefe de Gobierno de la CABA en el período 2007 – 2015). La coalición CAMBIEMOS también ganó la gobernación de la Provincia de Buenos Aires (a cargo de María Eugenia Vidal, que había sido vicejefa de gobierno de la ciudad de Buenos Aires), y la de la ciudad de Buenos Aires (para la que fue electo Horacio Rodríguez Larreta, ex jefe de gabinete en la ciudad de Buenos Aires).

⁵ Traducción de la autora.

términos conceptuales para individualizarlos y posteriormente compararlos (Morlino, 1994).

Ambos barrios se localizan en la cuenca baja del Matanza Riachuelo, presentando condiciones urbano ambientales similares y se encuentran en un lugar relativamente central en términos de la mancha urbana. Por su parte, a pesar de que consideramos que los dos presentan tipologías de hábitat popular (Varela y Cravino, 2012), podemos afirmar que en el caso del barrio porteño se trata de una *villa* (Cravino, 2006), mientras en el Campo Unamuno, hablamos de *asentamientos* (Cravino, 2006) –lo que retomaremos en el apartado siguiente-. Ambas tipologías de hábitat presentan diferentes características, orígenes históricos, y han sido abordadas de diversa manera por las políticas públicas. Retomamos la conceptualización de María Cristina Cravino (2006), que definió a las villas como urbanizaciones informales producto de ocupaciones de tierra vacante que han constituido tramas urbanas irregulares y que generalmente cuentan con buena localización en las ciudades. Constituyen la suma de prácticas individuales y diferidas en el tiempo, poseen generalmente una amplia densidad poblacional, y constituyen “fragmentos de ciudad sin status de ciudad” (Cravino, 2009: 50). El origen de este tipo de modalidades del hábitat popular ha constituido un debate entre los investigadores⁶. Los denominados *asentamientos*, en cambio, son producto

⁶ Los primeros registros de villas en la ciudad de Buenos Aires se remontan a la década de 1930 (aunque se ha dicho también que existieron algunas experiencias de este tipo aun antes, a finales del siglo XIX), compuestas por inmigrantes europeos (ver Snitcovsky, 2015). La llamada “Villa Desocupación” o “Villa Esperanza”, que luego de su desalojo en 1935 volvió a recomponerse en lo que sería luego conocido como la villa 31 de Retiro. En la década siguiente se dio un proceso de fuerte crecimiento de este tipo de asentamientos, vinculado a la gran oferta laboral que supuso el desarrollo del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y las migraciones internas hacia el capital producto de la desestructuración de las economías rurales regionales (Arqueros, Calderón et. al., 2013). Se dio, por lo tanto, un proceso de fuerte incorporación de mano de obra al mercado, pero no una integración a la ciudad formal que vaya en consonancia con el aumento de población producto de este proceso. Desde el Estado no se desarrollaron suficientes políticas habitacionales tendientes a resolver estas problemáticas habitacionales, por lo que estos sectores resolvieron su acceso a la vivienda por una vía informal, constituyendo las villas (Cravino, 2006). Muchas familias de sectores populares fueron a vivir a la periferia donde el acceso al suelo y al transporte eran posibles, pero implicaban también importantes esfuerzos en horas de viaje y en la consolidación de los barrios que se habitaban.

Tanto la composición y características de estos barrios como el paradigma de las políticas públicas hacia los mismos se han transformado a lo largo de los años. Algunos autores (Arqueros et.al., 2013; Cravino, 2014), distinguen tres períodos de estos procesos: un primero en el que predominan políticas de erradicación y relocalización a conjuntos habitacionales (1950 - 1970), un segundo correspondiente al plan de erradicaciones forzosas de las villas de la ciudad llevado

de fenómenos más novedosos, que comenzaron en la década de los ochenta⁷, con una serie de ocupaciones que se diferenciaron de las villas. Las transformaciones socioeconómicas de la época impactaron en las estrategias que históricamente habían utilizado los sectores populares para acceder a la vivienda, obligándolos a negociar solo con el mercado de acceso a los bienes básicos (Varela y Cravino, 2012). Los asentamientos se distinguieron por tener un trazado urbano que tendió a ser regular y planificado, semejante al de los loteos comercializados en el mercado de tierras. Además, muchos fueron decididos y organizados colectivamente con estrategias previas, y estaban ubicados, en general, sobre tierra privada vacante. Los terrenos eran en frecuentemente basurales, pajonales o inundables (como es el caso del Campo Unamuno) y su población presentaba características socio-ocupacionales similares a las de las villas⁸ (Cravino, 2006; Varela y Cravino, 2012). A lo largo de la tesis nos referiremos a ambos barrios de manera genérica como “asentamientos” o “barrios populares” en tanto los dos son asentamientos informales y tipologías de hábitat popular (cada una con sus especificidades).

Estos dos territorios, además, fueron enmarcados por la causa “Mendoza”, a pesar de que ninguno de sus habitantes había sido parte de los grupos que dieron inicio a la demanda (es decir, de aquellos que decidieron llevar sus conflictos ambientales a la arena judicial-). No obstante, se buscó seleccionar dos casos en los que hubieran activas organizaciones barriales que se involucraron en la disputa de algunos de los lineamientos del PISA, y que, en ese camino, contaron con el

adelante por la última dictadura militar (1976 - 1983), y un último en el que se adopta el paradigma de la radicación como eje de la intervención estatal (desde mediados de los ochenta y a lo largo de la década de los noventa).

⁷ En los últimos años de la dictadura militar (1976 – 1983) aparecieron los primeros asentamientos, generados por las profundas transformaciones socioeconómicas que, sumadas al autoritarismo político, produjo como una de sus consecuencias más visibles, el deterioro de las condiciones materiales de vida de la población: “La desindustrialización, la destrucción del aparato productivo, el incremento del cuentapropismo, del subempleo y del desempleo estructural, son claros indicadores de la progresiva pauperización de un amplio sector de la población” (Varela y Cravino, 2012: 59).

⁸ Se observa en general en estos barrios una evolución de su infraestructura, provista de forma clandestina, “hasta que las empresas públicas y particularmente las privatizadas hicieron un “blanqueo” de las diferentes situaciones. Se colocaron medidores de luz individuales o proveyeron agua de forma individual. En algunos pocos casos se cuenta con gas por red. Algunas veces se hicieron redes autogestionadas como el agua, con el apoyo de ONGs. Es decir, luego de un período inicial de “clandestinidad”, los barrios cuentan con servicios como el resto de los barrios formales” (Varela y Cravino, 2012: 60).

patrocinio legal de operadores jurídicos de la Defensa Pública (nacional y de la ciudad). Dentro de ese marco general que nos indica ciertas similitudes en los casos seleccionados, su localización en distritos distintos con muy diversos procesos en términos de la judicialización de conflictos en asentamientos, con relaciones con el Estado diferentes, además de las características específicas que pueden marcarse en cada caso respecto de sus espacios barriales y organizaciones, nos permiten considerar algunos ejes para perseguir en mayor profundidad, los objetivos planteados.

La forma de ingresar al campo fue distinta en cada caso. Respecto de la villa 21-24, un primer contacto con uno de los referentes nos permitió comenzar a conocer al resto de los integrantes de la organización barrial, así como a los abogados de distintos organismos estatales y otras personas que participaban de esta experiencia. El caso del Campo Unamuno, en el cual el trabajo de campo comenzó unos años después que en la villa porteña, a partir de nuestra experiencia de militancia política se obtuvo un primer acercamiento a una de las dirigentes de estos barrios de Villa Fiorito, que posteriormente dio lugar a conocer a otros referentes, ya sin que medie un vínculo político, contando también con la ayuda de abogados de la Defensoría General de la Nación que actuaban en ese territorio y facilitaron esta puesta en contacto.

Utilizamos para nuestra investigación fuentes primarias y secundarias de información, siendo las primeras nuestro material de análisis principal debido a los objetivos planteados. Las entrevistas en profundidad realizadas a todos los miembros de las organizaciones barriales del Campo Unamuno y del camino de sirga de la Villa 21-24 constituyeron el principal material de análisis del trabajo de campo. Se decidió metodológicamente trabajar solamente con este grupo por nuestro interés específico en indagar en las prácticas y representaciones sociales de aquellos habitantes que se hallaban más directamente vinculados con el proceso organizativo de sus asentamientos. Esto último supuso también que fueran aquellos que mantenían los diálogos formales –e informales- con los diversos actores estatales (tanto los demandados como los del Poder Judicial Federal y la Legislatura porteña), y dentro de estos tenían los vínculos más estrechos con las *experiencias*

jurídicas de proximidad (Delamata, Ricciardi, Sethman, 2014) que acompañaron el proceso. Este conjunto de cuestiones nos permitió un análisis denso y en profundidad de la constitución de organizaciones barriales, sus vinculaciones con el Estado (en particular en este caso enmarcadas en un litigio y con el Poder Judicial como actor clave del proceso) y sus representaciones sobre diversas dimensiones como la organización en sí, el rol de los mediadores, el Estado, la justicia, la política, y las distintas demandas que se constituyeron a lo largo del conflicto en articulación con las experiencias previas de los delegados.

Las entrevistas nos permitieron acceder a los “hechos” ocurridos a través de las *narrativas* (Portelli, 1996) de los referentes, las cuales constituyeron nuestras fuentes primarias de datos para la interpretación considerando ciertos aspectos específicos de la comunicación oral y del tipo de información que la misma privilegia (Portelli, 1996). Así como hemos planteado que el objeto de estudio es una construcción del investigador, también lo son las entrevistas, en la que las historias recogidas son productos mismos del encuentro entre investigador y narrador, y en la que éste último busca “contar las cosas como han ocurrido, instituyendo con lo histórico un pacto referencial (...) que convive con el deseo de hablar de sí y representarse” (Portelli, 1996: 38). Las mismas nos permiten también concentrarnos en aquello que se omite o se olvida narrar, cuestión que constituye parte importante de la reconstrucción de la memoria de los entrevistados. Todas las entrevistas a los delegados se realizaron en sus barrios. Algunas fueron en espacios comunes –como una pequeña iglesia perteneciente al culto católico en la que se realizaban las reuniones de delegados, o un centro comunitario-, pero mayormente los referentes nos invitaron a sus casas, momento en el cual, en muchas ocasiones, recorrimos sus barrios junto con ellos, que nos mostraron y describieron los sectores de los cuales eran dirigentes, su historia y las obras que se habían planificado para cada uno. Se realizaron en total entrevistas a 19 dirigentes, algunos de los cuales fueron entrevistados más de una vez.

Además, se realizaron entrevistas a diferentes funcionarios públicos y actores barriales que participaron de los espacios de organización o que eran parte de organismos responsables de implementar las políticas urbano ambientales

judicializadas en estos barrios. En este sentido, entrevistamos al sacerdote católico de la parroquia de la Villa 21-24, a la responsable de una ONG del asentamiento con un papel importante en la organización barrial, a una integrante del Foro Hídrico de Lomas de Zamora, a 3 abogados de la Defensoría General de la Ciudad y al Asesor Tutelar del Ministerio Público Tutelar de la ciudad que se involucró en este caso, a dos abogados y una socióloga, todos integrantes del Equipo Riachuelo de la Defensoría General de la Nación, a un concejal de Lomas de Zamora con una fuerte participación en la vida cotidiana del Campo Unamuno, a las trabajadoras del equipo de abordaje territorial de la unidad de proyectos especiales cuenca Matanza – Riachuelo del gobierno de la CABA y a un ex vicepresidente del ACUMAR.

Por otra parte, se realizó observación no participante (Kawulich, 2005), principalmente en las asambleas o reuniones de las organizaciones y, también, en distintas actividades y encuentros sobre la problemática bajo estudio, en la que participaron tanto los dirigentes barriales (y vecinos en general) de los asentamientos seleccionados para el estudio como distintos actores estatales y no estatales involucrados en el proceso. Obviamente, reconocemos que toda situación de observación es una situación social en la que la presencia del investigador modifica o trastoca las dinámicas “usuales” de los espacios sociales. Sin embargo, deseamos señalar que en las visitas no se asumió ningún rol ni tarea concreta, lo que reafirma que nos mantuvimos durante todo el trabajo de campo en esta técnica no participante.

Además, se llevó adelante un amplio relevamiento de fuentes secundarias, avanzando en un análisis de contenidos (Piñuel y Raigada, 2002) con dos ejes principales: por una parte los documentos generados por actores del Poder Judicial (tomamos el fallo de la causa “Mendoza” e informes producidos por la CSJN, resoluciones judiciales del Juzgado Federal de Quilmes y del Juzgado Federal de Morón entre los años 2010 y 2018, informes y documentos de trabajo elaborados por la Defensoría General de la Ciudad, la Defensoría General de la Nación y el Ministerio Público Tutelar de la ciudad de Buenos Aires). Por otra parte, también acudimos a documentos institucionales e informes vinculados a los distintos actores del Poder Ejecutivo nacional, provincial y local que participaron de la implementación

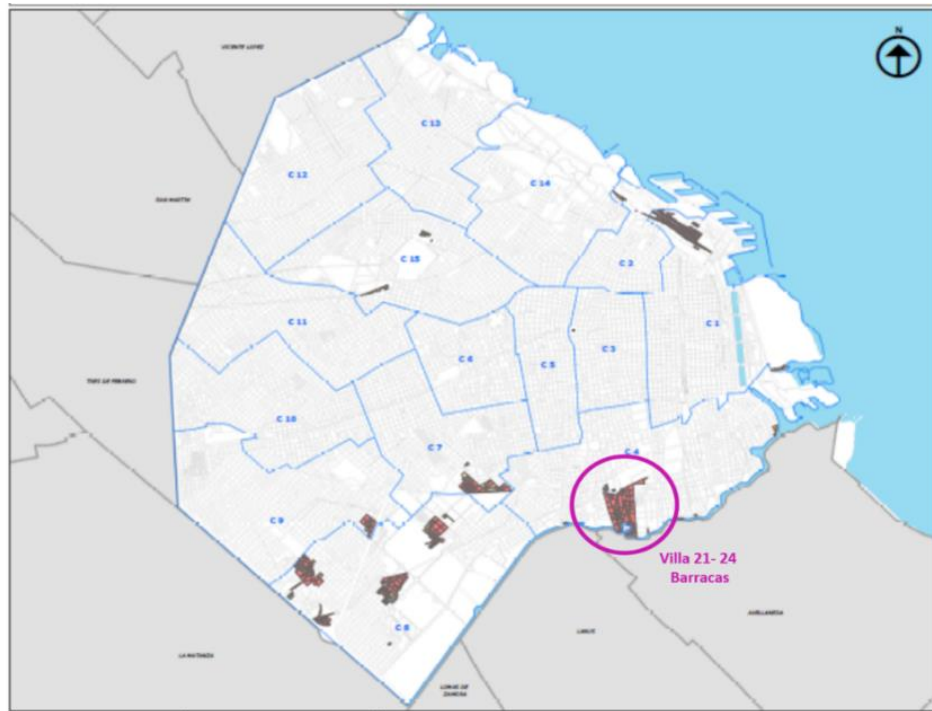
de la política y del proceso judicial. Los más relevantes fueron el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la CMR y el Convenio Marco de Urbanización de Villas y Asentamientos en Riesgo Ambiental de la CMR-. Finalmente, tomamos en cuenta informes elaborados por el Cuerpo Colegiado y algunas ONGs, y por otros actores que intervinieron (como AySA y algunos ministerios nacionales y locales). Por último, se buscó en diversos medios de comunicación artículos periodísticos que presentaran la problemática, así como las voces de los afectados y de los distintos actores estatales involucrados.

Breve descripción de los casos de estudio

Caracterizaremos sintéticamente a continuación, los dos barrios seleccionados como casos de estudio en esta tesis.

La villa 21-24 de Barracas

La Villa 21-24 es en la actualidad el asentamiento informal porteño más extenso (64, 48 hectáreas) y más poblado, con 31.018 habitantes según el censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010 (Ministerio de Hacienda de la ciudad de Buenos Aires, 2015). Según la Evaluación Integral de Salud en Áreas de Riesgo (EISAR) llevada adelante por el ACUMAR en el año 2014, residían en ella el 20% de la población en villas y asentamientos de toda la ciudad. Por otra parte, su población representa el 16,3% del total de la Comuna 4 (Barracas, La Boca, Nueva Pompeya y Parque de los Patricios). Los límites de este asentamiento son el Riachuelo, las vías del Ferrocarril Belgrano Sur y las calles Luna y Zavaleta.



Mapa 1: Ubicación de la Villa 21-24 de Barracas en la CABA (Dirección General de Estadísticas y Censos - Ministerio de Hacienda GCABA, 2016)

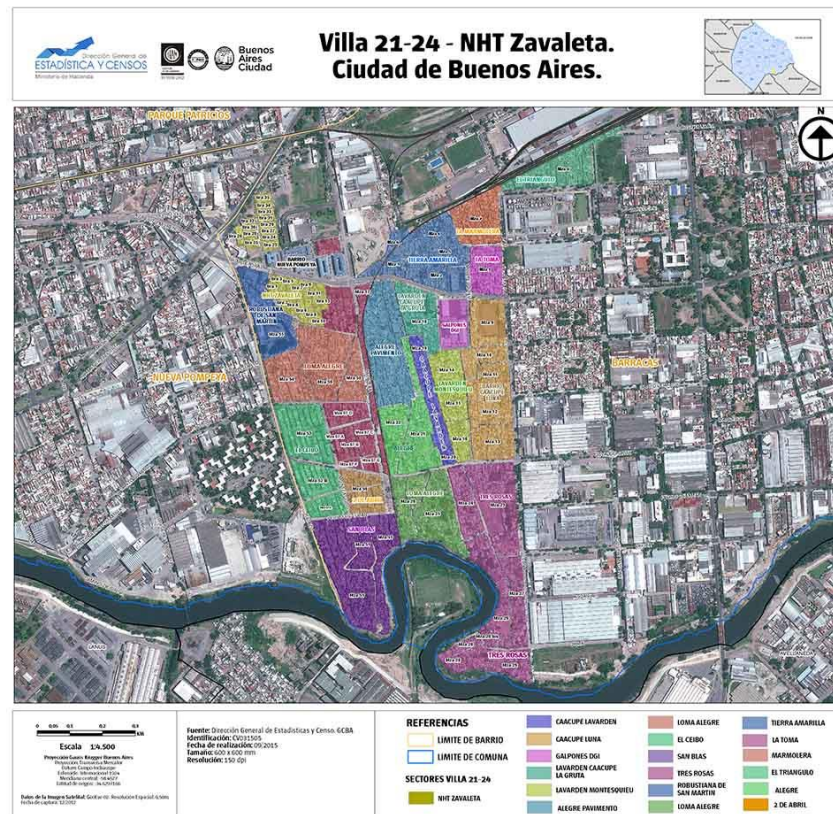
Diversos testimonios señalan que la villa surgió a fines de la década del cincuenta⁹, como lugar en el que dormían (en los depósitos o al aire libre), los trabajadores del puerto (antes ubicado en esa zona de la ciudad). Con el tiempo estos trabajadores llegados de Europa y del interior del país construyeron sus precarias viviendas en la zona, cerca de sus trabajos (Cravino, 2006). El área estaba fuertemente contaminada ya en ese momento: por una parte, por su cercanía con el Riachuelo (donde las industrias vertían sus desechos) y, por otra, por encontrarse en las cercanías de “La Quema” (vaciadero de basura de la ciudad en ese período, en el barrio de Parque Patricios). A través de los censos puede corroborarse que la villa se consolidó gradualmente: en los registros municipales se indica que para 1962 sólo habitaban el barrio alrededor de 1.500 personas (Cravino, 2006)¹⁰.

⁹ Es de destacar que, en terrenos muy cercanos a la villa 21-24, hacia el barrio de Parque Patricios, donde se ubicó la primer “quema” de basura de la ciudad de Buenos Aires, se emplazó el que fue denominado “el barrio de las ranas”, a finales del siglo XIX, considerado uno de los primeros asentamientos informales de la ciudad (Snitcovsky, 2015).

¹⁰ A partir del año 1967 en el marco de la “Revolución Argentina” comenzó a implementarse a nivel

A pesar de la violencia y celeridad de las erradicaciones llevadas adelante por el gobierno del Brigadier Osvaldo Cacciatore en la ciudad durante la última dictadura militar argentina, casi la mitad de la población de la Villa 21 - 24 permaneció en el barrio. En primer lugar, porque la política estatal se dirigió con más fuerza y prioritariamente a erradicar las villas de la zona norte de la ciudad (Bajo Belgrano, Colegiales, Villa 31) por el mayor valor inmobiliario de esas áreas y por la mayor visibilidad que tenían esos asentamientos en el contexto del mundial de fútbol de 1978 (Cravino, 2006). En contraposición, la Villa 21 - 24 tenía una ubicación marginal en relación al centro de la ciudad, y se hallaba en un espacio altamente degradado ambientalmente. Los desalojos se suspendieron en el año 1980, cuando a partir de la presentación de recursos de amparo por parte los vecinos de diferentes villas porteñas se consiguió una medida de “no innovar” por parte de la Justicia.

nacional el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE), que comprendía la erradicación de los asentamientos y la creación de “Núcleos Habitacionales Transitorios” (NHT) “para alojar provisoriamente a erradicados de villas de emergencia y afectados por inundaciones y por obras públicas” (Castañera, Fernández, et. al., 2012). A fines de ese año se creó dentro del marco de ese programa y junto a la villa 21 – 24, el NHT Zavaleta, compuesto por 560 viviendas localizadas entre las calles Zavaleta, Amancio Alcorta, Iguazú y las vías del Ferrocarril Belgrano Sur. La mayoría de las viviendas definitivas comprometidas no fueron entregadas, pero no fueron posteriormente mudadas a lo que iban a ser sus “viviendas definitivas”, por lo que este asentamiento se terminó conformando como un barrio en sí mismo –lo que sucedió en muchos de los NHT-. Por otra parte, bajo el PEVE fueron erradicadas numerosas villas de la CABA incluidas la villa 22 y 23, ambas colindantes con la 21 - 24 (Castañera, Fernández et.al., 2012). Se creó también bajo el PEVE el NHT “Osvaldo Cruz”, demolido en el año 1980 -al igual que el “Barrio Riachuelo”- durante la última dictadura militar argentina, también ubicado en ese sector. En la actualidad, en esos terrenos se encuentra el llamado “Barrio Espora”. Los habitantes de los barrios demolidos fueron reubicados en el NHT Zavaleta y en complejos habitacionales ubicados en la Comuna 8.



Mapa 2: La Villa 21-24 de Barracas y el NHT Zavaleta (Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires, 2015)

Durante la década de 1990 la villa fue destinataria del “Programa Arraigo”¹¹ que eligió en el año 1991 a la Mutual “Flor de Ceibo”, una de las organizaciones del barrio, como su interlocutora para la implementación de la regularización dominial y la transferencia de la tierra desde el Estado hacia los habitantes. La Comisión Directiva firmó el boleto de compraventa de los terrenos ocupados por la villa el que pertenecía a organismos públicos nacionales, transfiriéndole a la mutual el predio en bloque. Los vecinos debían pagarle a la mutual en cuotas los terrenos según el monto acordado entre el programa y la institución barrial. Luego de algunos años

¹¹ “Programa Arraigo” fue el nombre con el que popularmente se conoció a un programa nacional implementado en la década de los noventa en la Argentina por la Comisión Nacional de Tierras Fiscales con un objetivo de regeneración urbana a través de diversos proyectos. Se centró principalmente en la regularización dominial, generalmente transfiriendo de manera colectiva a las organizaciones sociales de los habitantes de los asentamientos las tierras. El Programa tenía previsto atender a 119 barrios del AMBA, pero para 1997 solo diez habían atravesado con éxito este proceso (Clichevsky, 2017).

emergieron fuertes conflictos vinculados a hechos de corrupción por parte de la mutual, en tanto que esta no realizaba los pagos al Estado. Algunos años después el local de la mutual se incendió con los comprobantes adentro (Cravino, 2006), situación que algunos de los entrevistados señalaban como sospechosa, indicando que habían sido estafados.

El barrio es fuertemente heterogéneo y se divide en distintos sectores, según, entre otras cuestiones, los años de conformación de cada uno (como veremos en el capítulo 4, los vecinos en general, al hablar de su barrio de pertenencia, se refieren a estos cuando están hablando con personas que conocen la villa). Por un lado, pueden observarse casas de una a tres plantas con techo de chapa, mayormente en el sector más viejo de la villa, sobre la calle Luna (el sector comprendido por el camino de sirga en este tramo es el denominado “Tres Rosas”). Por otra parte, se encuentran las manzanas que componen “Tierra Amarilla”, que también posee estas características. Sobre la avenida Zavaleta se encuentra el “Barrio Nuevo”, con una traza planificada de ángulos rectos y de calles angostas. En ese sector se ubicaban los lotes comprometidos por el “Plan Arraigo” en la villa. Posteriormente, esta zona fue tomada (alrededor del año 2006) constituyendo sobre el Riachuelo el sector denominado “San Blas”. Un tercer sector es la zona ubicada en el centro del barrio, “Loma Alegre”, que es producto de una ocupación en 1999 por parte de una organización que adscribió al Movimiento Territorial de Liberación (Cravino, 2006). Esta zona, junto a la que se encuentra contigua al Riachuelo esa una de las más degradadas ambientalmente. El área denominada “el meandro de Brian” o “la laguna” sufre inundaciones frecuentes ante las subidas del río, producto de lluvias intensas (más grave aún en caso de sudestada). Las viviendas que se asientan cercanas al Riachuelo suelen ser más precarias y estar más expuestas a la contaminación del curso de agua.

Esta villa, a diferencia de otras de la ciudad, conserva una densidad relativamente baja de población, lo que puede observarse en la presencia menor de viviendas en altura, particularmente, en las cercanías del Riachuelo. No obstante, a partir de los recorridos y entrevistas, observamos que esto se está modificando y el barrio se está verticalizando y densificando y que la creciente inquilinización que

caracteriza las dinámicas habitacionales otras las villas porteñas en la última década también se observa en la villa 21 - 24.

El barrio posee una población también muy heterogénea en relación a su origen, incluyendo muchos migrantes internos del noroeste y noreste del país, así como migrantes de países limítrofes, principalmente paraguayos (Cravino, 2006). En relación a la infraestructura estatal, la villa se ubica en una comuna con una gran oferta en términos de acceso a la salud pública¹², y a atravesado durante los últimos años graves conflictos por la falta de vacantes en la educación pública¹³. Encontramos también muy diversos espacios de apoyo escolar y de talleres de oficio y culturales y la Casa Central de la Cultura Popular, inaugurada en el año 2013 por el Poder Ejecutivo de entonces.

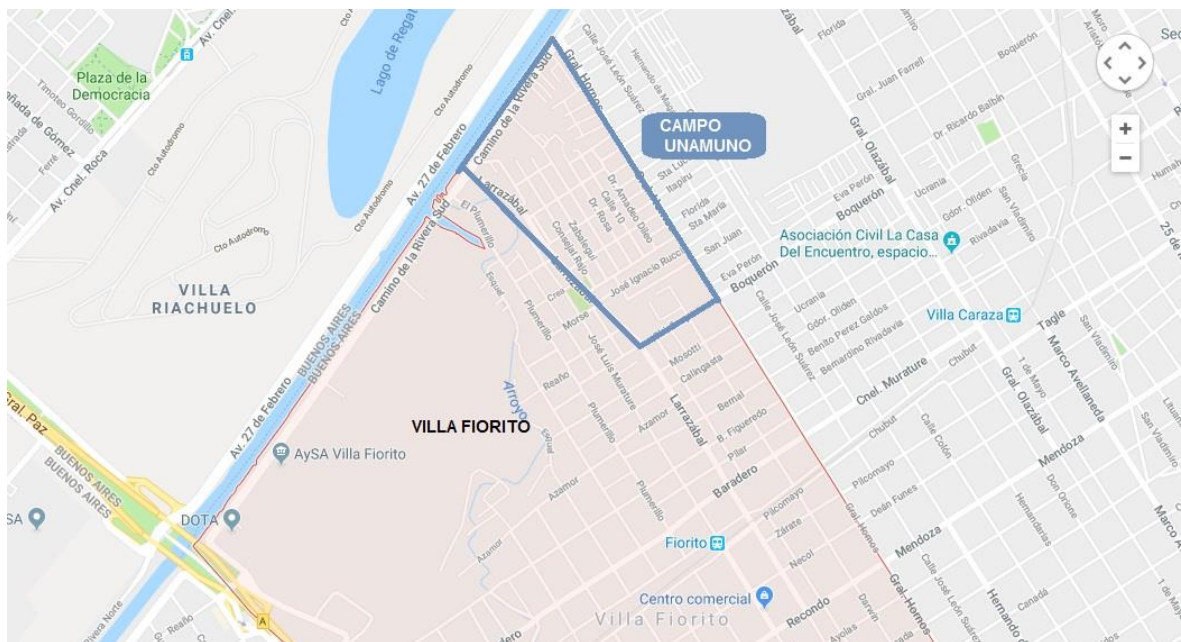
En relación a los servicios públicos que posee la villa, debe destacarse que es diferente según sus zonas. Mientras algunas poseen sistema público de alumbrado y de recolección de residuos, otras tienen un sistema elaborado por los vecinos. Existen sectores en los que los habitantes deben transportar la basura varias cuadras hacia los puntos por los que pasan los camiones recolectores. Pueden marcarse fuertes deficiencias en los sistemas cloacales informales, que muchas veces también sirven de desagües pluviales y se vierten en el curso de agua y fluyen a cielo abierto. El acceso a los servicios de agua y electricidad es a partir de una red irregular conectada a la infraestructura pública. El barrio no posee servicio de gas por red, por lo que los vecinos deben recurrir al gas envasado para cocinar o bañarse con agua caliente. Los habitantes de la villa suelen recurrir a aparatos eléctricos para calefaccionar los hogares, ya que no pagan electricidad, sino que lo hace el gobierno local como canon a las empresas eléctricas privadas (Cravino, 2006).

¹² Encontramos en la zona con cuatro Centros de Salud y Acción Comunitaria (CESACs) y una gran cantidad de hospitales públicos dependientes de la ciudad.

¹³ Ver ACIJ (2013), "Falta de vacantes escolares en el nivel inicial en la ciudad de Buenos Aires".

El Campo Unamuno

El conjunto de asentamientos que denominamos Campo Unamuno se encuentra ubicado en la localidad de Villa Fiorito, en el extremo noroeste del Partido de Lomas de Zamora, en el primer cordón del conurbano bonaerense. Según datos del ACUMAR (2018), en el municipio existen 83 urbanizaciones emergentes (UREM). Desde el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la CMR se intervino principalmente sobre los del Campo Unamuno y sobre aquellos localizados cerca del predio del mercado informal “La Salada”. Los asentamientos considerados se ubican sobre la avenida de la Ribera, que recorre por su margen sur al Riachuelo, frente a la ciudad de Buenos Aires, en el límite con el Partido de Lanús, entre las calles Ribera, Hornos, el Arroyo Unamuno y Chivilcoy. Habitan en este grupo de barrios, alrededor de 7000 familias (Ministerio Público de la Defensa de la Nación, 2017).



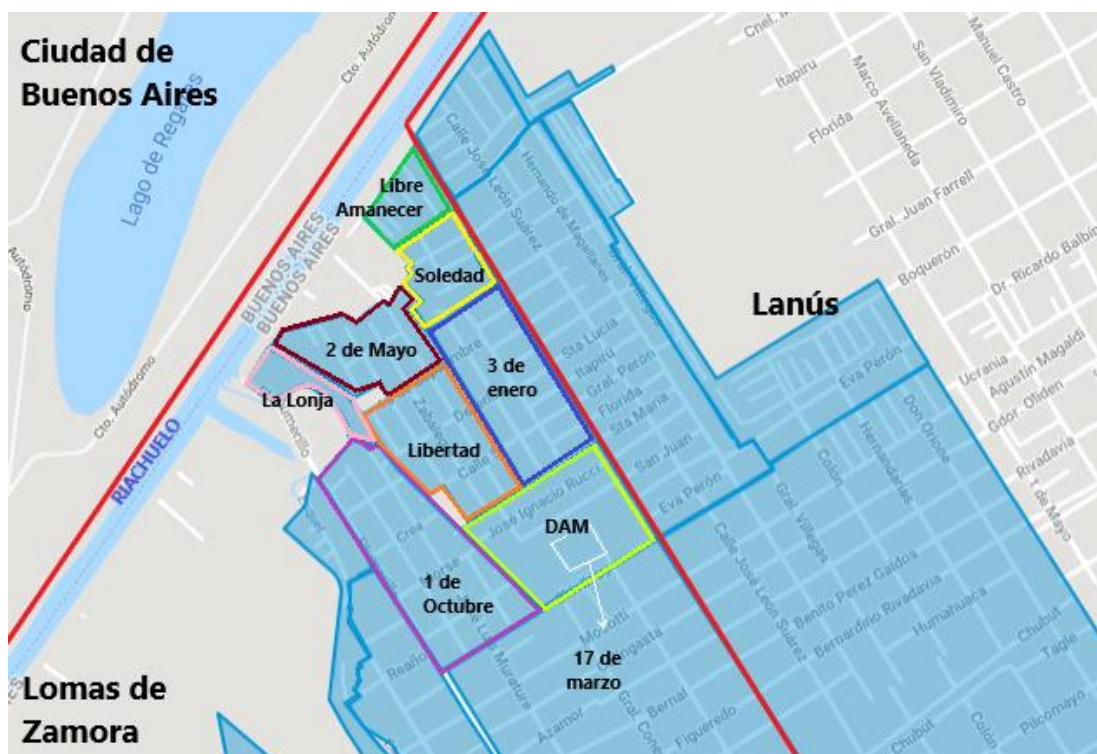
Mapa 3 Campo Unamuno (Fainstein, 2018)

La zona en la que se ubican estos barrios creció considerablemente en términos de la extensión y densidad de sus villas durante la década de 1980, como consecuencia de las migraciones internas y de desplazamientos internos dentro del mismo municipio (Frederic, 2010), y de los procesos que señalamos más arriba en

este apartado. Los nueve asentamientos que conforman el Campo Unamuno nacieron en diversas fechas, pudiendo identificar un grupo de barrios más antiguo, y otros que se crearon en los últimos diez años. A partir de los relatos de los referentes y de algunos informes existentes (UNDAV, 2015), podemos afirmar que en general, las tomas de tierras que dieron origen a estos barrios fueron organizadas previamente por grupos de vecinos que habitaban en lugares cercanos o por organizaciones sociales. Algunos de estos procesos sufrieron desalojos violentos en sus primeros intentos de asentamiento (como el caso del Barrio Soledad), y otros se crearon luego de acuerdos previos con los propietarios de los terrenos, lo que no impidió luego sucesivas presiones e intimidaciones (como fue el caso del barrio 1º de Octubre). Algunas de las tierras en las que se asentaron estas poblaciones eran privadas y otras fiscales, lo que también condicionó la manera en que fueron abordadas las ocupaciones desde el Estado. La mayoría de los ocupantes provenían de asentamientos vecinos o de otras partes del municipio de Lomas de Zamora, o algunos cercanos, principalmente de Lanús (UNDAV, 2015). La mayoría de los terrenos sobre los que se localizaron los asentamientos eran basurales, cuyo primer saneamiento fue realizado por los propios vecinos durante las tomas y algunos de los barrios (La Lonja principalmente) sufren regularmente de inundaciones por encontrarse al lado del Arroyo Unamuno, en una zona baja.

Los nueve barrios que lo componen son (ver Mapa 4): “Libre Amanecer”, “Soledad”, “La Lonja”, “1º de Octubre”, “Diego Armando Maradona”, “3 de enero”, “17 de marzo”, “2 de mayo” y “Libertad”. Presentan características heterogéneas entre sí, principalmente según su antigüedad: los más viejos responden a la tipología de asentamiento que hemos descripto, siguiendo la trama urbana regular, y los más nuevos, aun cuando también tienden a esa característica, también presentan pasillos o tramas más irregulares, similares a las de una villa (esto se ve principalmente en el caso del asentamiento 17 de marzo, el más nuevo del Campo Unamuno). Las avenidas que enmarcan estos barrios están pavimentadas, pero no así sus calles internas. La mayoría de las viviendas son bajas y encontramos algunas de un máximo de dos o tres pisos (lo que difiere del caso de la villa 21-24).

Según los relatos de los entrevistados, no existe un gran número de inquilinos en estos asentamientos, ni una gran rotación de los propietarios de las viviendas. Los referentes también señalaron, lo que pudimos corroborar en nuestras visitas al barrio, que existen tomas pequeñas sobre algunas veredas, calles o espacios comunes en estos barrios, que nos dan a pensar en una extensión de los mismos y una degradación de estos espacios públicos, que no se encuentran claramente visualizados como tales o no muestran la presencia de ninguna autoridad que impida su ocupación. A esto se suman los conflictos con los terrenos lindantes a los asentamientos, en los que debe desarrollarse el proyecto de viviendas del PISA adjudicado a estos barrios, que fue tomado por personas sin vivienda en varias ocasiones y desalojado por las fuerzas de seguridad.



Mapa 4. Asentamientos del Campo Unamuno (Elaboración propia en base al RENABAP, 2019)

El conjunto de barrios decidió llamarse a sí mismo “Campo Unamuno” ya que así se denominaba a esa área por el nombre de su propietario. Dentro del Plan

Integral de Saneamiento Ambiental estos barrios aparecían bajo ese nombre y no en su individualidad, por lo que sus habitantes decidieron estratégicamente interpelar al Estado desde ese nombre, e incorporándolo. De esta manera, y según lo expuesto por sus referentes en las entrevistas, tendrían un mayor peso el negociar con el Estado local y con el ACUMAR de manera agrupada.

La mayoría de los asentamientos son objeto de planes de vivienda y hábitat de diferente tipo, trayectoria y origen institucional. Existen mejoramientos de viviendas en curso como parte del Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA – dependiente de la Secretaría de Vivienda y Hábitat del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación), del Programa Arraigo de regularización dominial, diversos programas de desarrollo de infraestructura –de agua corriente y cloacas principalmente-, entre otros. Al día de hoy, todos se articulan dentro de la causa “Mendoza”, con el Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos en Riesgo Ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo.

Estructura de la tesis

Este trabajo se ordena en siete capítulos y una serie de conclusiones que se desprenden de los mismos. En el primer capítulo presentaremos el marco teórico y conceptual dentro del que se ordena nuestra investigación, que nos ha ayudado a la construcción de nuestro objeto de estudio. Así, plantearemos algunos supuestos teóricos y enmarcamos los debates desde los que partimos en relación al Estado, el derecho y la justicia. Luego nos adentrarnos en los campos de estudio que nos interesa recuperar especialmente: el de la judicialización de la política y el de los conflictos urbano–ambientales (y su productividad), el análisis de las políticas públicas y, finalmente, algunas cuestiones breves respecto de la acción colectiva y los movimientos sociales.

En el segundo capítulo, plantearemos algunas de las principales problemáticas urbanas que atraviesan históricamente al Área Metropolitana de Buenos Aires, dentro de las que señalaremos aquellas que afectan específicamente al territorio de la cuenca Matanza Riachuelo. En este sentido, reconstruiremos

brevemente la historia de la antropización este curso de agua, que deja entrever que ha sido concebido y utilizado por diversos actores económicos y gubernamentales hace ya siglos como un espacio de deshecho y de contaminación. También rastrearemos algunos de los antecedentes de políticas de saneamiento en el área, así como el marco normativo en el que se basó la causa “Mendoza” y ciertos factores que incidieron en su constitución como un litigio estructural de gran envergadura y relevancia tanto a nivel nacional como regional.

Luego, en el capítulo 3, abordaremos en un primer análisis una serie de documentos producidos por el Poder Judicial Federal en relación al caso “Riachuelo”. Nuestro objetivo será dilucidar tanto los objetivos que se planteó la CSJN en su sentencia y los Juzgados Federales de Quilmes y Morón con sus resoluciones, cómo ciertas concepciones que resultarán determinantes para indagar en la forma en que luego se diseñaron e implementaron las políticas del PISA y en la manera en que interactuaron los actores barriales con los estatales en ese proceso. El discurso jurídico será tomado en su carácter performativo y material (Frutos, 2004), considerando la manera en que definió al territorio de la cuenca, las villas y asentamientos que en él se ubican y a sus habitantes.

En cuarto lugar, indagaremos en ciertas dimensiones de los barrios en los que realizamos el trabajo de campo y en algunos de los efectos sociales o simbólicos y de territorialización (Melé, 2003) que relacionamos con los conflictos vinculados a la judicialización del saneamiento de la cuenca Matanza Riachuelo. Presentaremos algunas cuestiones teóricas respecto de la inscripción territorial y la politicidad de los sectores populares, para luego indagar en las características de las organizaciones barriales de cada asentamiento y en sus transformaciones –o no– con la causa “Mendoza”. A continuación, analizaremos las representaciones sociales circulantes acerca de los que denominaremos los *mediadores*, es decir, los miembros de estos espacios de participación, y en las perspectivas que poseen acerca de *la política*. Luego, indicaremos y examinaremos algunos procesos que pudimos observar en nuestro trabajo de campo, respecto de la concepción de nuevos territorios de referencia para estos sujetos.

En los capítulos 5 y 6 nos centraremos en el análisis de las relaciones que las organizaciones barriales establecieron con los diversos poderes estatales involucrados en los procesos considerados. Además, ahondaremos en las representaciones sociales circulantes en relación al Estado y específicamente sobre cada organismo, bajo el supuesto de que será necesario tomar en cuenta las redes de relaciones preexistentes en cada barrio para poder realizar esta caracterización. Para llevar adelante este análisis, presentaremos en primer lugar en el capítulo 5, el diseño institucional y de las políticas urbano ambientales establecidas por el Poder Ejecutivo nacional, provincial y local destinado a los asentamientos y villas de la cuenca. En ese mismo capítulo nos centraremos en la relación de los referentes con los actores del Poder Ejecutivo nacional, provincial y local, y con el Poder Legislativo local, y en el capítulo 6 en las vinculaciones con el Poder Judicial Federal (CSJN, Juzgados y Defensoría General de la Nación) y porteño (Defensoría General de la Ciudad y Ministerio Público Tutelar). Considerando este conjunto de ejes de trabajo, buscaremos reconstruir los repertorios de acción colectiva de distinto tipo que llevaron adelante las organizaciones barriales en cada caso para relacionarse –de manera más o menos confrontativa, más o menos negociada- con los actores estatales, y algunas concepciones puestas en juego en este desarrollo.

Nuestro último capítulo girará en torno al análisis de una serie de representaciones sociales que ordenaron la vida cotidiana y dinámicas internas de estos dos barrios. Consideramos que son preexistentes al litigio estructural en el que se enmarcan las políticas del PISA, pero que se pusieron en juego fuertemente y se transformaron con la causa “Mendoza”. Nos referiremos a las perspectivas sobre la justicia y la política, así como a las diversas concepciones circulantes en torno a lo considerado “justo”, que indicarían la existencia de criterios de merecimiento –de las políticas públicas- que se conjugarían o chocarían con aquellas dispuestas por los organismos estatales en sus acciones en estos barrios. Además, señalaremos las principales demandas que los referentes presentaron ante los actores estatales en estos conflictos.

Finalmente, desarrollaremos algunas conclusiones respecto de los efectos de la judicialización de los conflictos urbano ambientales y la forma de procesamiento

de las políticas públicas que de ellos se desprenden en asentamientos populares, tomando en cuenta las formas de la acción colectiva de sus organizaciones barriales y las representaciones sociales circulantes en torno a la justicia y sus derechos, También, plantearemos una serie de interrogantes abiertos a futuro que se han desprendido de esta investigación.

Capítulo 1: Marco teórico - conceptual

La judicialización de conflictos urbano ambientales



1.1 Una introducción a la construcción del objeto de estudio

El objetivo del primer capítulo de esta tesis es retomar algunos debates teóricos e históricos que abrevan a la construcción de nuestro objeto de estudio. En el marco de una investigación que busca indagar en la *territorialización* (Melé, 2007) de una batería de políticas públicas urbano ambientales surgidas a partir de una causa judicial estructural, trabajaremos con discusiones que se han desarrollado en diversas disciplinas, como el derecho, la sociología, la antropología y la ciencia política. Con el entrecruzamiento de estos campos de estudio intentaremos dilucidar los efectos sociales, institucionales, jurídicos y simbólicos de un conflicto urbano – ambiental judicializado, apartándonos de aquellos estudios de fenómenos jurídicos que sólo consideran como dimensión de análisis el cumplimiento –o no- de las normas establecidas (Azuela de la Cueva, 2016). En particular, retomaremos controversias teóricas en torno a los procesos de *judicialización* y *juridificación de la política* y aquella vinculada con el análisis de los conflictos urbano – ambientales, complementando esta bibliografía con trabajos sobre políticas públicas urbanas y acción colectiva. La articulación entre estos campos de estudio nos permitirá construir las herramientas teóricas para el abordaje de nuestro objeto.

Los procesos investigados en esta tesis se enmarcaron en la causa “Mendoza”, un litigio que ha sido señalado tanto desde el campo jurídico como en la sociedad en su conjunto como ejemplar en términos de la garantía del derecho al ambiente. El caso “Riachuelo” se desarrolló en un contexto de fuertes discusiones dentro del campo jurídico y en un marco general global en el que el paradigma de los derechos humanos había cobrado una gran importancia y visibilidad como modelo político y ético (Harvey, 2013). La *judicialización* y *juridificación de la política* (Smulovitz, 2008; Nosetto, 2014) son fenómenos que tomaron creciente relevancia también y que comenzaron a ser estudiados desde diversos campos de la teoría social. La reconstrucción de estos procesos implica posicionarse teóricamente en relación al derecho, el campo jurídico y su vinculación con el resto de los espacios del Estado y la “sociedad civil”. Además, sostenemos que el estudio de estos procesos puede enriquecerse articulando los trabajos existentes con la bibliografía referente al análisis de políticas públicas. Por otra parte, los trabajos sobre conflictos

urbano – ambientales en América Latina constituirán otro de los grandes *corpus* teóricos considerados, en articulación con los estudios sobre judicialización de la política. En tanto nos interesa la productividad multidimensional de estos fenómenos, entre la que se encuentran los efectos sociales, complementaremos estos aportes teóricos con bibliografía vinculada con el análisis de la acción colectiva.

El capítulo contará, por lo tanto, con diversos apartados que busquen ordenar las herramientas teóricas para la construcción del objeto de estudio de esta tesis. Antes de comenzar con el desarrollo de esas perspectivas teóricas, expondremos a continuación algunos debates que se desplegaron dentro del campo jurídico desde la década de los ochenta. Tanto en el entorno académico como entre los actores estatales y privados vinculados con ese ámbito surgió un fuerte cuestionamiento a la perspectiva hegemónica dentro del derecho (liberal positivista). Estas críticas constituyeron parte del marco en el que se desarrollaron los procesos de creciente judicialización y juridificación de la política. Además, ordenaremos ciertas cuestiones que constituyeron puntos de partida de nuestra investigación, referidas a la manera en que concebimos el Estado, el derecho y la justicia. Para finalizar, señalaremos algunos trabajos que han abordado específicamente la relación entre el derecho y lo urbano.

Ya en el cuerpo del capítulo, expondremos en primer lugar la conceptualización de los procesos de *juridificación y judicialización de la política* que se han desarrollado desde la década de los ochentas, señalando algunas de sus particularidades de los casos latinoamericano y argentino. Luego, presentaremos una serie de investigaciones que han abordado la teorización del estudio de los *conflictos urbano – ambientales*, considerando su *productividad multidimensional*. En tercer lugar, introduciremos brevemente la bibliografía sobre *políticas públicas y políticas urbanas*, ya que concebimos que los procesos de judicialización pueden ser analizados incorporando herramientas de ese campo de estudio y serán clave en el abordaje de nuestro caso de estudio. Por último, definiremos algunos conceptos para abordar la *acción colectiva y sus repertorios*.

El derecho desde el campo jurídico: positivismo y (neo) constitucionalismo

Los procesos analizados en esta tesis se enmarcan en la creciente judicialización a nivel global de las relaciones sociales y, en América Latina, particularmente de las prácticas políticas. Parte de los factores explicativos de estos fenómenos pueden encontrarse en movimientos dentro del campo jurídico y su producción académica a partir de la década de 1970. El “discurso jurídico emergente” o “nuevo discurso jurídico” (Azuela de la Cueva, 2016), criticó al derecho positivista liberal, corriente hegemónica dentro de su campo. A pesar de que su carácter disruptivo y potencialidades fueron cuestionados, algunos de sus elementos ciertamente pueden rescatarse como novedosos. Los mismos resultan de interés para nuestro trabajo, ya que fueron parte de la formación profesional, en gran medida, del “activismo judicial” que motorizó la creciente judicialización de la política y, dentro de la misma, de los conflictos urbano – ambientales, en nuestra región.

El neo constitucionalismo es una manera de pensar el sistema jurídico y una teoría que surge en la crítica al constitucionalismo positivista. Este último se adecua a los esquemas del Estado liberal de derecho y afirma la existencia de sistemas exclusivos y exhaustivos de fuentes jurídicas (un “sistema unitario de fuentes”). Uno de sus supuestos principales es la supremacía de la ley y el carácter pleno y coherente del ordenamiento jurídico, así como la cualidad de “justo” del derecho por el solo hecho de ser positivo (Atienza, 2009). Otro de los principios básicos de este enfoque es la separación entre derecho y moral, o entre validez y justicia (Ferrajoli, 2011). Así, el derecho aparece como ordenador de la sociedad moderna: cristizador de los principios de la filosofía de la Ilustración en el terreno político y de la sociedad de mercado en el campo económico. El *sujeto de derecho* es una de sus categorías centrales: un modelo de hombre racional propio de la Modernidad que toma decisiones individuales en total libertad, lo cual genera la institucionalización de una “organización de derechos y deberes individuales” (Tedeschi, 2009: 220). Se trata, por lo tanto, de una perspectiva “regulacionista” del derecho, ya que los actores organizarían “sus expectativas de acuerdo con los contenidos deónticos de las reglas jurídicas” (Azuela de la Cueva, 2016: 15).

Las críticas a este paradigma, que se consolidaron en la década de los años ochenta, no fueron uniformes y se ordenaron en distintas vertientes. Sin embargo, coincidían en su interés por “hacer efectivos los dispositivos jurídicos que se eligen como los relevantes” (Azuela de la Cueva, 2016). Algunos autores les otorgaban un mayor peso a los derechos fundamentales como ejes vertebradores del orden jurídico y referentes de la acción estatal, mientras otros le confirieron más importancia al Estado de Derecho como condición para el desarrollo económico y/o de la democracia. Este “nuevo constitucionalismo”¹⁴, como *sistema jurídico*, planteaba (como las perspectivas constitucionalistas en general) la idea de la “subordinación de los poderes públicos (...) a una serie de normas superiores, que son las que en las actuales constituciones establecen derechos fundamentales” (Ferrajoli, 2011: 16). El sistema jurídico consistía, por lo tanto, en un conjunto de límites y vínculos formales y sustanciales (Atienza, 2009)¹⁵. Por otra parte, desde el neo constitucionalismo se elaboró una *teoría del derecho*, que sostuvo que la validez de las leyes dependía de la conformidad de sus formas de producción con las normas procedimentales sobre su formación, pero también de la coherencia de sus contenidos con los principios de justicia constitucionalmente establecidos (Ferrajoli, 2011).

En este punto, el debate entre los constitucionalistas separó a aquellos que caracterizaban a esta perspectiva como una superación del positivismo jurídico (y que se enmarcaron en el ya nombrado *neo constitucionalismo*), de los que lo conceptualizaron como su expansión o perfeccionamiento (uno de cuyos casos más reconocido es el de el teórico Luigi Ferrajoli). La perspectiva neo constitucionalista desarrolló también una crítica a la noción de verdad y de razón del derecho positivista, que derivó en la concepción de los conflictos jurídicos como parte del conflicto social (Tedeschi, 2009). En este sentido, una de las fuertes revisiones a la

14 Algunos de sus exponentes principales fueron: Robert Alexy (2010), Juan Carlos Atienza (2010), Carlos Nino (1989), Ronald Dworkin (1984).

15 Ferrajoli (2011) afirmó que la otra cara del constitucionalismo es el *garantismo*, que supone el establecimiento de una serie de técnicas e instituciones para la garantía de los derechos fundamentales. Según este autor, representan la dimensión “sustancial” de la democracia, ya que se vinculan con la tutela y la satisfacción de las necesidades vitales de los ciudadanos. Estos instrumentos imponen límites al punitivismo del poder público y varían según los derechos, siendo el más desarrollado el garantismo vinculado al derecho penal.

perspectiva liberal consistió en cuestionar y eliminar la diferenciación entre derecho y moral. Los derechos se concibieron como valores ético – políticos (Atienza en Ferrajoli, 2011); es decir, la moral pasó a concebirse ahora como algo interno del derecho. Así lo planteaban los exponentes de este discurso jurídico emergente,

Ronald Dworkin considera el Derecho «como una práctica interpretativa». Robert Alexy asocia al Derecho con una «pretensión de corrección» y, por ende, una justificación moral propia, cualquiera que sea; mientras Carlos Nino considera que las normas jurídicas no son, por sí solas, razones justificativas autónomas de las decisiones, pues el razonamiento jurídico está abierto a las razones morales (Ferrajoli, 2011: 15)

El sistema jurídico, por lo tanto, fue concebido por estos autores no sólo como un sistema de normas, sino como una *práctica social* (Atienza en Ferrajoli, 2011). Además, plantearon que en este marco los jueces ocupaban un rol importante en la garantía del ordenamiento jurídico, lo cual comportaría una buena medida de activismo judicial (Carbonell, 2012).

Por último, nos interesa retomar las tres dimensiones que Carbonell (2012) destacó como centrales para poder caracterizar al neo constitucionalismo. Primeramente, los nuevos modelos de constitución que supuso, creados en la post Segunda Guerra Mundial, a partir de la experiencia de los totalitarismos sufridos en los países europeos (las constituciones latinoamericanas, muchas de ellas reformadas desde la década de los ochenta, se inscriben también en esta categoría). Estas cartas orgánicas incorporaron una amplia serie de derechos fundamentales, y fueron “materializadas”, es decir, incidieron enérgicamente en el “diseño de las sociedades”. En segundo lugar, el sistema jurídico propuesto conllevaba mecanismos mucho más sofisticados de aplicación del derecho y le otorgaba un lugar de mayor importancia a la argumentación; en tanto los derechos eran concebidos “como principios que se respetan en mayor o menor medida (...) son susceptibles de ponderación cuando entran en conflicto entre sí” (Ferrajoli, 2011: 22), y no se subsumen unos a otros. Finalmente, Carbonell (2012) destacaba que, en la nueva teoría del derecho presentada por estos autores, se trabajaba tanto sobre la dimensión descriptiva del derecho, como sobre su prescriptibilidad, es decir, sobre lo que el derecho debía hacer.

La incorporación de nuevos derechos a las constituciones -los derechos

sociales, económicos y culturales (DESC)- y las perspectivas descritas generaron un debate en torno a la *exigibilidad y justiciabilidad* de los derechos (Benente y Aguirre, 2017; Abramovich y Courtis, 2001; Arcidiácono y Gamallo, 2013). Las controversias giraron en torno al carácter de estos derechos y al accionar que el Estado debía llevar adelante con respecto a ellos. Algunos argumentaban que los DESC eran más aspiraciones o documentos de carácter político que obligaciones jurídicas para el Estado, en contraste con los derechos civiles y políticos. En este sentido, el Estado tenía obligaciones de distinto tipo para garantizarlos: “negativas”, para los civiles y políticos (el no hacer, no interferir) y “positivas” para los DESC (acciones que suponían solventarse con recursos del erario público). Otros autores, por el contrario, afirmaron que no se trataba de meras declaraciones de “buenas intenciones”, sino que los DESC generaban obligaciones concretas al Estado (de tipo “negativas” y “positivas”), que eran exigibles judicialmente (Abramovich y Courtis, 2001)¹⁶. De todas maneras,

lo que calificará la existencia de un derecho social como derecho pleno no es simplemente la conducta cumplida por el Estado, sino también la posibilidad de reclamo ante el incumplimiento: que -al menos en alguna medida- el titular/acreedor esté en condiciones de producir mediante una demanda o queja, el dictado de una sentencia que imponga el cumplimiento de la obligación generada por su derecho (Abramovich y Courtis, 2001: 3).

Estos debates, propios del campo jurídico, no son ajenos al objeto de estudio de nuestra tesis. El proceso de judicialización en el que se enmarcó, la formación de algunos de los magistrados y operadores jurídicos (como los abogados de la Defensa Pública) y otros actores claves en el conflicto analizado, así como el desarrollo académico sobre esta temática están atravesados por estas discusiones, que incidieron en sus prácticas y discursos de manera sustantiva.

¹⁶ A pesar de la incorporación de los DESC en las constituciones de los países latinoamericanos y de los nuevos instrumentos introducidos para su reclamo, las condiciones para su efectiva justiciabilidad aún se encuentran en cuestión. Esto ocurre por la fuerte permanencia de doctrinas tradicionales que sostienen que “aun cuando tengan reconocimiento constitucional, se dice que como se trata de derechos que establecen obligaciones positivas, su cumplimiento depende de la disposición de fondos públicos, y que por ello el Poder Judicial no podría imponer al Estado el cumplimiento de conductas de dar o hacer” (Abramovich y Courtis, 2001: 1). El poder judicial, por lo tanto, podría intervenir en la defensa de los derechos civiles y políticos, pero no en la exigencia de acciones al Estado por el incumplimiento de los derechos sociales.

Estado, derecho y campo jurídico

Para el abordaje de nuestro objeto de estudio, partimos de ciertas herramientas teórico – conceptuales que, desde distintos campos de las ciencias sociales, se han desarrollado en torno al Estado, el derecho y el campo jurídico. Reconstruir de manera ordenada estas perspectivas, que constituyen el andamiaje sobre el que estructuramos posteriormente el marco teórico principal de la tesis, resulta indispensable. Como ejes, seguimos algunos de los cuestionamientos que De Sousa Santos (2009) le hizo a la concepción moderna del derecho, en relación con su presentación como monopolizado por el Estado y como construcción científica, como despolitizado a partir de la distinción entre Estado y sociedad civil, y como principio e instrumento universal de la transformación social y política legitimada (Cravino, 2016).

En principio, cabe aclarar que concebimos al Poder Judicial como un sector del Estado que no puede ser pensado como un ente monolítico, sino como un espacio social de objetivación de los conflictos y las luchas que se dan en la estructura social (Del Río y Vértiz, 2014: 78). Los actores que lo componen no son externos a la sociedad, sino que están vinculados directamente con la constitución y conservación de la sociedad capitalista como garante de esa relación social (el Estado) (Oszlak y O'Donnell, 1981 en Del Río et. al., 2014). La reproducción de este sistema estatal se realiza no sólo por medio de la coacción, sino “imponiendo una visión del mundo, una filosofía, una moral, unas costumbres, un “sentido común”, que favorecen el reconocimiento de su dominación (de la clase dominante) por las clases dominadas” (Thwaites Rey, 2007: 145). Esta cita expresa, en palabras de la autora, lo que Antonio Gramsci había denominado “hegemonía”¹⁷. Partimos de estas concepciones para pensar el Estado y, dentro del él, al Poder Judicial.

Buscamos también basarnos en una perspectiva que rompa con aquellos que conciben al Estado como ordenador y que imponen dicotomías tajantes entre lo público y lo privado, lo legal y lo ilegal, y el orden y el desorden. Desde esta visión,

¹⁷ Gramsci utiliza también la noción de “legitimidad”, que utilizaremos a lo largo de este trabajo, para referirse a “los mecanismos más generales que internalizan una suerte de aceptación a una determinada organización de la dominación, es decir, es el “modo según el cual las estructuras políticas son aceptadas por los agentes del sistema” (Thwaites Rey, 2007).

“los márgenes” (por ejemplo, los territorios en los que realizamos nuestro trabajo de campo para esta tesis) serían espacios del desorden, en los que el Estado no ha podido instaurar orden. Por el contrario, planteamos que

el Estado es concebido como un proyecto siempre incompleto que debe ser constantemente enunciado e imaginado, invocando lo salvaje, lo vacío y el caos que no sólo yace por fuera de los límites de su jurisdicción, sino que además es una amenaza desde adentro (Das y Poole, 2007: 23)

Por último, respecto de este concepto, y de manera complementaria a lo hasta aquí planteado, sostenemos que el Estado es “la resultante de estatalizaciones que son modificadas, desplazadas y transformadas: “no es otra cosa que el efecto móvil de un régimen de gubernamentalidades múltiples” (Foucault, 2004: 79 en Benente y Aguirre, 2017). Es decir, el Estado no es en sí mismo una fuente autónoma de poder.

En lo que refiere al *derecho*, tomamos una distancia crítica respecto de las perspectivas que, desde las ciencias jurídicas, lo han definido como “una serie de normas articuladas que constituyen un sistema cerrado con saberes técnico, procedimentales estandarizados” (Cravino, 2016: 459). Partimos, en cambio, del supuesto de que la codificación jurídica moderna está directamente ligada al desarrollo del capitalismo (Tedeschi, 2009)¹⁸. Es decir, que el derecho está situado en un orden y contexto socio – económico determinado. Por lo tanto, es una cuestión que se encuentra atravesada por los conflictos de clase. Mabel Thwaites Rey retoma, en un análisis del trabajo de Antonio Gramsci, la perspectiva de este autor sobre este tema, que lo consideró en su función “integrativa – educadora”,

¹⁸ Desde otros trabajos se ha abordado la cuestión de los derechos sociales como procesos de “desmercantilización de satisfactores” (Polanyi, 1992; Offe, 1990; Esping Andersen, 1993, 2000). Estos planteos no hacen directamente a las perspectivas que retomaremos en la tesis, pero por su relevancia en el campo de la investigación social, aparecía como necesario presentarla brevemente. El concepto de “desmercantilización” refería a “captar el grado en que los estados del bienestar debilitan el nexo monetario al garantizar unos derechos independientes de la participación en el mercado” (Esping Andersen, 2000 en Arcidiácono y Gamallo, 2013: 8). Algunas críticas a esta perspectiva plantearon que la misma dejaba como supuesto una imagen de un Estado “bueno” que desmercantiliza a los ciudadanos para compensarlos de los efectos del mercado capitalista “malo”. Además, esto oscurecería “una realidad en la que Estado y mercado no son las únicas esferas relevantes de la estructura social, que la desmercantilización no es el único impacto posible (y quizás tampoco el principal) de la política social sobre las diversas desigualdades, y que la política social no solo compensa o reduce las desigualdades originadas en otros ámbitos, sino que también puede reproducirlas, aumentarlas e incluso constituir las como tales” (Adelantado et. al., 1998: 124).

además de en la represiva. Así, el derecho expresa a la “clase dirigente”, que “impone a toda la sociedad las normas de conducta que están más ligadas a su razón de ser y a su desarrollo” (2007: 145). Como ya había planteado Marx (2004), y retomó Gramsci, “las divisiones económicas entre los “ciudadanos” se ocultan tras la paridad jurídica entre explotadores y explotados y junto con ellas, se oculta también la completa *separación y no participación* de las masas en las labores parlamentarias” (Thwaites Rey, 2007: 149).

Por otro lado, Foucault (2012), desde su perspectiva de la *gubernamentalidad*, realizó un análisis del liberalismo en tanto *racionalidad* de gobierno, en la que los derechos se enmarcan como “límites” al poder estatal en un determinado programa de *gobierno* (Benente y Aguirre, 2017). Esta manera de presentar el problema nos llevaría a plantear, por ejemplo, que los proyectos constitucionalistas latinoamericanos se inscribieron dentro de programas de gobiernos específicos, y que los derechos y limitaciones al Estado se inscribieron en objetivos gubernamentales determinados (Benente y Aguirre, 2017).

Sostenemos, recuperando lo expuesto por Pierre Bourdieu (2000), que el derecho y los actores a él relacionados se organizan en un *campo jurídico*; un espacio de lucha entre actores que disputan capitales específicos de este campo social¹⁹. El autor señaló que las prácticas y los discursos jurídicos son:

19 Los planteos sobre el campo jurídico de Pierre Bourdieu se inscriben dentro de su más amplia “teoría de los campos sociales”. (1990). El autor afirmaba que éstos constituirían “espacios estructurados de posiciones (o de puestos) cuyas propiedades dependen de su posición en estos espacios, y que pueden ser analizadas independientemente de las características de sus ocupantes (que en parte están determinadas por las posiciones) (...) Para que un campo funcione es preciso que haya objetos en juego [*enjeux*] y personas dispuestas a jugar el juego, dotadas con los hábitos que implican el conocimiento y el reconocimiento de las leyes inmanentes del juego, de los objetos en juego [*enjeux*], etc. (...) La estructura del campo es un *estado* de la relación de fuerzas entre los agentes o las instituciones implicados en la lucha, o si se prefiere así, de la distribución del capital específico que, acumulado en el curso de las luchas anteriores, orienta las estrategias ulteriores” (Bourdieu, 1990: 52).

También en este punto y como agregado, es interesante el aporte de Michel Foucault que pensó a lo jurídico como *dispositivo*, definido este como un “conjunto de prácticas heterogéneas, discursivas y no discursivas, entre las que se encuentran las instituciones, disposiciones arquitectónicas, regulaciones, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, presupuestos morales o filosóficos, etcétera, que resultan de una vigilancia intensa controlada por diferentes *mecanismos*: de regulación, diferenciación, represión, consenso, disciplina y territorialización. (Rodríguez, San Martín y Nahuelquir, 2016: 113). Los dispositivos referirían a los aspectos extralingüísticos del discurso, es decir, a las “redes de relaciones sociales construidas en torno a un discurso: instituciones, leyes, políticas, disciplinas, declaraciones científicas y filosóficas, conceptos y

el producto del funcionamiento de un campo cuya lógica específica está doblemente determinada: en primer lugar, por las relaciones de fuerza específicas que le confieren su estructura y que orientan las luchas o, con mayor precisión, los conflictos de competencia que se dan en él; en segundo lugar, por la lógica interna de las acciones jurídicas que limitan en cada momento el espacio de lo posible y con ello el universo de soluciones propiamente jurídicas (2000: 159)

Además, en referencia al capital en disputa, el mismo autor afirmaba que

en el campo jurídico se desarrolla una lucha por el monopolio del derecho a decir el derecho, es decir, por establecer cuál es su buena distribución o el buen orden. En estas disputas se enfrentan agentes investidos de una competencia inseparablemente social y técnica, consistente, en lo esencial, en la capacidad socialmente reconocida de *interpretar* (de manera más o menos libre o autorizada) un cuerpo de textos que consagran la visión legítima, recta, del mundo social. (Bourdieu, 2000: p. 160).

Esta concepción se encuentra instalada en la sociedad en su conjunto (Bourdieu, 2000), tornando opacas las disputas interinstitucionales dentro del Poder Judicial y las perspectivas políticas que los distintos actores en su interior defienden. Como afirmó Catalina Smulovitz, “en la percepción de los actores (...), las peticiones legales pueden dar lugar a resoluciones más transparentes, menos discrecionales y que atiendan a la razonabilidad de sus argumentos” (2008: 289). Luciano Nosetto, por su parte, señaló que el Poder Judicial se presenta como el poder “más débil” que debe ser protegido del Poder Ejecutivo y del Legislativo, generando que se lo perciba como despolitizado e imparcial (Nosetto, 2014; Carman y Janoschka, 2014). Esta concepción se vería favorecida por el anclaje de este ámbito estatal en mecanismos técnicos, procesuales y autorreferenciales sostenidos en burocracias endogámicas y aristocratizantes (Nosetto, 2019). De esta manera, el Poder Judicial desarrolla prácticas legitimantes que invisibilizan el poder que sus actores ejercen, naturalizando su funcionamiento. La “negación del contexto” es entonces una de las características de la ciencia jurídica, creando un “conocimiento técnico hiperespecializado, dejando al resto de la población desarmada en su sentido común jurídico” (Arcidiácono y Gamallo, 2013: 11). Además, sus características son producto (y se reproducen) con la constitución de burocracias con una pertenencia

posiciones morales que tienen la función específica de mantener el poder. Hay dispositivos de poder, de subjetividad, de verdad. Los dispositivos se mantienen a través de diversas estrategias y tácticas” (en Estévez, 2017: 368).

de clase diferente de las que conforman el Poder Ejecutivo y Legislativo, más “plebeyas” en el primer caso, y con un carácter más variado en el segundo.

Nos interesa también retomar brevemente los análisis de lo jurídico como *discurso*²⁰. Esta cuestión ha sido trabajada por numerosos autores por su lugar en la *discursividad social* como uno de los sitios en los que se forma “la verdad”. Para Michel Foucault, las prácticas judiciales son “algunas de las formas empleadas por nuestra sociedad para definir tipos de subjetividad, formas de saber y, en consecuencia, relaciones entre el hombre y la verdad” (1978: 16). Cuando nos referimos al discurso jurídico, hablamos tanto de la “ciencia jurídica” producida por “juristas”, como del “discurso de las normas (producido por autoridades u órganos jurídicos)” (Entelman, 1982 en Frutos, 2004: 1). Este tipo de discurso tiene como “referente” a la ley y es prioritariamente emitido desde espacios institucionales. En este sentido, Frutos (2004) señaló la existencia de un *núcleo institucional* del discurso jurídico, frente al que los diversos discursos de este tipo tienen más o menos cercanía. Es preciso, por lo tanto, pensarlo como una producción articulada fuertemente con el Estado.

Este tipo de discurso posee una “estructura modal veridictiva” (Frutos, 2004): es presentado como verdadero, por lo cual debe ser aceptado y genera prácticas y subjetividades específicas. Bourdieu explicaba, en este sentido, que el campo jurídico se presenta con un “efecto de apriorización”, que supone imponer la visión de que es “el lugar de actualización de una razón universal que no debería nada a las condiciones sociales dentro de las cuales se manifiesta” (2000: 164). Su carácter ordenado y coherente genera cierta seguridad y confianza en aquellos a quienes orienta. Aparece como “autosuficiente y autorregulado en su producción y crea la impresión de que su modo de creación y aplicación depende exclusivamente de su forma” (Ruiz, 2001 en Arcidiácono y Gamallo, 2013: 9). El vocabulario *neutral* y *universalizante* del derecho abona a esta percepción, que no hace más que ocultar que las sentencias judiciales expresan la “visión soberana del Estado, detentador del

²⁰ En la tradición foucaultiana, los discursos constituyen “bloques tácticos operando en el campo de las relaciones de fuerza, es decir, el conjunto de enunciados que utilizan diferentes fuerzas para promover sus intereses y proyectos mientras establecen puntos de resistencia para que surjan contra-estrategias. En esta visión, Foucault distinguía entre prácticas discursivas y no discursivas – como las instituciones y la técnica” (Foucault, 1988a, 1998 en Estévez, 2017: 368)

monopolio de la violencia simbólica legítima” (Bourdieu, 2000: 197)²¹. Los discursos (entre los que incluimos al discurso jurídico) están situados, por lo tanto, en el interior de unas *relaciones de fuerzas* que existen entre los elementos y que se encuentran en posiciones sociales determinadas (Pecheux, 1978).

Por otra parte, y a partir del llamado *giro lingüístico* en las ciencias sociales, se ha indagado en la capacidad del lenguaje de *instituir* el mundo social, y no sólo de referirse a él (Azuela de la Cueva, 2016). Diversos autores han hablado de la *performatividad* de los discursos o de su *materialidad*, en tanto producen efectos y funcionan más allá de sí mismos, lo que aplica para el caso de los fenómenos jurídicos. Los enunciados de estos discursos son principalmente prescriptivos y de interdicción, generando transformaciones concretas en la realidad social: “ello no significa, como ha advertido Pierre Bourdieu, afirmar que el derecho “crea” a la sociedad, pero sí que es un vehículo mediante el cual se impone una manera de definirla” (Azuela de la Cueva, 2016: 12). Cabe aclarar que no basta con “consagrar un derecho de cierta manera y hacerlo “justiciable” para producir un determinado efecto en la sociedad” (Azuela de la Cueva, 2016: 13), sino que pueden generar en cualquier momento efectos sociales no previstos; la función del derecho puede cambiar sin que cambie su contenido normativo.

El *giro lingüístico* estuvo conectado con la teoría crítica del derecho, iluminando sobre el carácter *ambiguo* de los derechos, “como expresiones de luchas de poder y estructuradores de desigualdades, a la vez que destacaron su potencia transformadora” (Arcidiácono y Gamallo, 2013: 1). Los derechos están en permanente redefinición, y producen y reproducen conflictos y luchas por la distribución del poder, es decir, carecen por completo de la neutralidad que

²¹ Es necesario estudiar las “reglas de formación” del discurso jurídico. Para Foucault (1971), esto supone considerar el “sentido histórico”, que es “el instrumento de la genealogía”, alejándose de cualquier absoluto. Pararse desde esta perspectiva nos permite analizar el sistema de reglas históricamente determinadas que generan el conjunto de regularidades entre objetos, modalidades de enunciación, conceptos y elecciones temáticas que conforman una *formación discursiva* (Arnoux, 2006). Consideramos que, además, estas regularidades discursivas se asocian con formaciones *ideológicas*, que determinan “lo que puede ser dicho a partir de una posición dada en una coyuntura dada (Pecheux, 1978). Más específicamente, esto supone estudiar las relaciones entre las “circunstancias” de un discurso –que llamaremos en adelante sus *condiciones de producción*- y su proceso de producción (...) *contexto* o *situación*, como trasfondo específico del discurso, que hace posible su formulación y su comprensión” (Pecheux, 1978: 38)

aparentan (Arcidiácono y Gamallo, 2013). En síntesis, existe una *paradoja irresoluble* en tanto que “más allá de lo que son, los derechos humanos constituyen una gramática en disputa. Desde la perspectiva discursiva es posible apreciar su constitución dual como discurso empoderador y de dominación” (Estévez, 2017: 1). Bajo estos debates y planteos acerca del Estado, el derecho y el campo jurídico es que partimos para el análisis de nuestro objeto de estudio en esta tesis.

El orden urbano y las reglas

Nuestra tesis articula el campo de los conflictos desde el campo de las ciencias sociales del derecho a al de los estudios urbanos. De este segundo ámbito académico diversos autores han indagado en la relación entre el orden urbano²² (Duhau y Giglia, 2004), el derecho y el campo jurídico. Buscaremos caracterizar brevemente cuatro de los debates que se han desarrollado en este sentido, uno de los cuales será retomado con mayor profundidad a lo largo de la tesis. Encontramos, en primer lugar, los debates en torno al *derecho a la ciudad*. Los mismos surgen, en principio, de los planteos teóricos de Henri Lefebvre, que lo definió como un *derecho a la vida urbana* transformada y renovada (Lefebvre, 1969). El autor no entendió este concepto en términos jurídicos, sino como la aspiración a un sistema urbano que comprendiera

el derecho a la libertad, a la individualidad en la colectividad, a un hábitat justo y a habitar dignamente el espacio, pero también el derecho a la obra como participación activa y colectiva en la producción de ciudad, y el derecho a la apropiación colectiva por sobre el derecho a la propiedad individual (Benítez, 2018: 19)

A partir de estos planteos, diversos autores desarrollaron este concepto. Uno de los más relevantes fue David Harvey, que lo definió como un derecho colectivo con la potencialidad de cuestionar la lógica de mercado neoliberal hegemónica y los

²² Por orden urbano entendemos al “conjunto de normas y reglas tanto formales (pertenecientes a alguna jerarquía jurídica) como convencionales a las que recurren explícita o tácitamente los habitantes de la ciudad en su interacción cotidiana en el espacio público, y por medio de las cuales establecen sus expectativas y organizan las prácticas relacionadas con los usos, la apropiación y los significados atribuidos a los espacios y a los artefactos urbanos” (Duhau y Giglia, 2004: 262).

tipos de legalidad y acción estatal a ella vinculadas (Harvey, 2013). Desde la academia se han retomado diversos aspectos de este concepto con definiciones variadas y se ha analizado su vinculación con las demandas legales y el terreno jurídico. Además, numerosos movimientos sociales se han apropiado del derecho a la ciudad como reivindicación y, en algunos casos, “redactaron cartas de ciudadanía y derechos y se movilizaron por la adopción del derecho a la ciudad como un principio jurídico en los marcos normativos existentes” (Benítez, 2018: 16). Sólo en ocasiones el derecho a la ciudad ha tenido reconocimiento jurídico²³.

Otra de las discusiones que abordaron estas relaciones entre reglas y el orden urbano fueron las de la *justicia espacial*, nacida de los trabajos del geógrafo crítico David Harvey. En su libro “Social justice and the city” (1973)²⁴, el autor partió de la teoría crítica del derecho y la justicia (que hemos desarrollado más arriba) vinculándola con el análisis espacial desde una perspectiva marxista, que relaciona el desarrollo de la ciudad con el del capitalismo. Estas reflexiones, con una fuerte carga prescriptiva (Morange y Quentin, 2018), buscaron dar cuenta de la necesidad de alejarse de las perspectivas liberales y distributivas que concebían a la justicia como algo fijo, universal e inmutable que solo se interesa en las formas espaciales de la distribución, sin considerar los procesos que los producen (Morange y Quentin, 2018). La ciudad es un terreno en el cual podrían llevarse adelante esos análisis, por lo que deben cuestionarse los principios que rigen la planificación urbana, para indagar en la *dimensión espacial de la injusticia*, así como en el rol del espacio y las dinámicas espaciales en su producción (Morange y Quentin, 1998: 4). La justicia es concebida, por lo tanto, como una construcción política y social, producto de relaciones de clases, que no puede tratarse como un concepto atemporal. Podemos agregar como una breve nota, que David Harvey también trabajó sobre el concepto de *justicia ambiental* (1996) y los movimientos sociales que la postularon como su principal demanda. Esta noción suponía plantear que sobre los más pobres y los grupos más desprotegidos de poder recaían, desproporcionalmente, la mayor parte

23 En la Argentina este concepto no está incorporado a ninguna normativa, excepto en la reciente Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires (Ley N° 14. 449). En su artículo 10, la norma plantea que el derecho a la ciudad y a la vivienda debe ser uno de los principios rectores de las políticas públicas que se implementen bajo el marco de esta ley.

24 Traducido como “Urbanismo y desigualdad social” en el año 1977.

de los riesgos ambientales socialmente inducidos (Harvey, 1996)

También encontramos los trabajos que abordaron el *pluralismo legal* y el *derecho de las favelas* –“*Direito da Paságarda*” para Boaventura de Sousa Santos (Magalhaes, 2013)-. Estos conceptos serán incorporados indirectamente ya que nuestras discusiones no dialogan directamente con ellos, pero fueron útiles para algunas reflexiones en torno a los usos locales del derecho y de ciertos criterios imperantes en torno a lo justo y el merecimiento en los asentamientos informales bajo estudio. Estas cuestiones podrían ligarse con la perspectiva del pluralismo jurídico, por lo que nos interesa al menos presentarla brevemente como un grupo de trabajos que han tenido mucha relevancia en este campo de estudio. Supone presentarlo como un fenómeno social desde las teorías críticas de la Modernidad. Los autores que partieron de estos conceptos señalaron que las sociedades contemporáneas son jurídica y judicialmente plurales; “circulan en ellas varios sistemas jurídicos y judiciales, y el sistema jurídico estatal no es siempre, siquiera, el más importante en la gestión normativa del cotidiano de la gran mayoría de los ciudadanos” (Santos, 2007 en Magalhaes, 2013: 23). Boaventura de Sousa Santos es uno de los teóricos que más se interesó en estas problemáticas, buscando poner el foco en el análisis de las instituciones sociales a las que se señalaba como “informales”. En este sentido, indagó en la organización interna de los barrios informales en Brasil (las *favelas*), poniendo el foco en la producción jurídica no estatal, que constituía la estructura jurídica interna de estos asentamientos (Magalhaes, 2013).

Finalmente, recuperamos una serie de investigaciones indagaron en la judicialización de conflictos urbano – ambientales (que es centralmente lo que abordará esta tesis, y en el lugar de las instituciones del campo jurídico en la reproducción de la vida urbana (Azuela de la Cueva, 2016). Estos trabajos partieron del supuesto de que las normas jurídicas tienen efectos (a veces no deseados) sobre la organización y las sociedades urbanas. El objetivo de realizar trabajos con este enfoque sería, entonces, indagar en el “realismo” de los fenómenos jurídicos, yendo más allá del análisis normativo. Esta perspectiva será desarrollada en profundidad en otro apartado de este capítulo, ya que estos autores articularon el

análisis de estas problemáticas con las de los conflictos urbano – ambientales, lo que constituye una de las partes centrales del marco teórico de la tesis.

Presentadas las herramientas teóricas desde las que consideramos al derecho, la justicia y su relación con el orden urbano, pasaremos a adentrarnos en los nodos centrales que nos servirán de marco para el análisis y construcción de nuestro objeto de estudio. A grandes rasgos, desarrollaremos en primer lugar una presentación de los trabajos vinculados con la judicialización y juridificación de la política, y, luego, un apartado acerca de los conflictos urbano – ambientales y su vinculación con los fenómenos jurídicos.

1.2 La judicialización y juridificación de la política

Desde las ciencias sociales y jurídicas se ha comenzado a hablar, desde la década de 1980, de la existencia de una creciente judicialización y juridificación de las sociedades, tanto a nivel global, como regional y nacional. Estos procesos presentaron sus especificidades en cada escala de análisis, y enmarcaron el caso de estudio de esta tesis. Los trabajos que han indagado en estos procesos nos aportan herramientas teóricas clave para la construcción de nuestro objeto de estudio. Estos procesos son de alcance global (Sieder et. al. (2011) hablaban de un proceso de *globalización legal*), y sus límites temporales coinciden con aquellos de la Modernidad. Luciano Noretto (2014) afirmaba que existió una reacción *hipercodificadora* de los Estados ante la creciente globalización política, económica y social de los siglos XX y XXI, y un *intento de captura* de la política por el derecho. Ahora bien, centraremos nuestro análisis en ciertas particularidades que estos procesos presentaron a partir de la década de los setenta en el marco de la crisis del Estado de Bienestar y, posteriormente, su profundización y vinculación con las reformas estructurales neoliberales.

Foucault trabajó, en uno de sus cursos en el College de France; “Nacimiento de la Biopolítica” (2000), las vinculaciones entre la racionalidad neoliberal, la gubernamentalidad y la judicialización. Nos interesa brevemente presentar algunos de los puntos de su argumentación que, aun estando centrados en el caso

norteamericano, constituye un gran aporte para la bibliografía de nuestra región. Según el autor, la *desregulación económica* habría tenido una articulación estratégica con la *regulación jurídica*, como las dos caras de la racionalidad gubernamental del neoliberalismo norteamericano (Nosetto, 2014; Foucault, 2007). La desregulación económica habría llevado a una vinculación atomizada y con carácter de competencia entre los individuos (pensados como “empresarios de sí” u *homo economicus*), mientras que la racionalidad jurídica rearticularía a estos individuos en la forma tribunal (Nosetto, 2014). Sin embargo, esto no puede llevarnos a pensar que todas las formas de judicialización poseen un signo neoliberal. Considerando que se debería realizar un estudio de mayor profundidad para especificar si las herramientas analíticas desarrolladas por el autor para el caso norteamericano pueden echar luz sobre el proceso latinoamericano, destacamos el interesante trabajo de vincular la desregulación económica con la regulación jurídica, es decir, la relación estrecha entre esas dos dimensiones de la vida social. Estos fenómenos constituyen elementos que pueden complejizar la caracterización del marco en el que se desarrolló una creciente judicialización de la política en la región.

Pasaremos a describir brevemente el contexto en el que se desarrollaron los procesos de judicialización y juridificación trabajados en los estudios considerados. En América Latina, a pesar de que no puede establecerse una diferenciación clara entre cortes judiciales previas a la década del ochenta de carácter “conservador”, y cortes nuevas “progresistas”²⁵ posteriormente, si pueden marcarse cambios en “el carácter y naturaleza de la participación judicial en la política, y una creciente apelación a los tribunales por parte de la población” (Sieder et. al., 2011: 17). Las cortes supremas o constitucionales y los tribunales inferiores jugaron un rol cada vez más importante en la región.

El proceso de *judicialización de la política* se vinculó con una variedad de cambios interrelacionados que se consolidaron fuertemente en la década del noventa: en primer lugar, con la estandarización jurídica en el subcontinente, llevada adelante para agilizar el flujo comercial y financiero en el marco de las reformas estructurales del Estado (Arqueros et. al., 2011). Se trató de consolidar la seguridad

25 Sieder et. al. (2011) señalan ejemplos en períodos específicos del siglo XX en diferentes países latinoamericanos en los que las cortes jugaron roles de ampliación de derechos (ver páginas 17 y 18).

jurídica, “la certeza en la validez y vigencia de las relaciones jurídicas”, que, siguiendo la doctrina tradicional, respondiera solamente a los requerimientos de “seguridad” de la parte empresaria (Rodríguez Garavito, 2009; Tedeschi, 2009). Las funciones de los tribunales eran, desde esta perspectiva, dos: por un lado, el establecimiento de un clima estable de inversión, es decir, de la predictibilidad de las normas que regulan los mercados (a través de las cortes comerciales y del fuero civil). Por otra parte, la garantía del orden público (“la paz y el orden”, el control social por medio de los juzgados penales) para que funcionen los mercados (Rodríguez Garavito, 2009: 29)²⁶.

En este marco, los fenómenos de *judicialización y juridificación de la política* se vincularon con la creciente importancia que el concepto de *Estado de Derecho* y sus alcances cobraron en las últimas décadas. César Rodríguez Garavito (2009) sostuvo que, a partir de la década de los ochenta, pudieron observarse dos tendencias que, a pesar de tener definiciones diversas del Estado de Derecho, coincidieron en su importancia para las sociedades contemporáneas. De un lado, existió una “definición ligera” que formó parte del proyecto del neoliberalismo global y del “giro institucional” del Consenso de Washington²⁷. El mismo supuso una reforma judicial y del Estado que buscó garantizar la seguridad jurídica en pos de la mejora del funcionamiento del mercado. Algunos de los detentadores de esta postura fueron indiferentes al carácter democrático o no de los regímenes políticos, mientras que otros subrayaron la importancia de los derechos civiles y políticos

²⁶ Las reformas judiciales vinculadas con el neoliberalismo fueron parte de un “giro institucional” implementado luego de las primeras medidas de reforma estructural del Estado en la década de los noventa, a partir de “recomendaciones” de los organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. Como se ha señalado, se le dio a los tribunales una nueva importancia política (Sieder et. al., 2011). Desde estas organizaciones se afirmó que el derecho cumplía un rol indispensable para el desarrollo económico y la reducción de la pobreza, y que un Estado de Derecho (ED) e instituciones judiciales eficientes eran necesarias para estos fines (Rodríguez Garavito, 2009). Frente a los primeros lineamientos del Consenso de Washington, que hacían énfasis en un “repliegue” de las instituciones, el “giro” del que hablamos produjo la creación o reconstrucción de éstas, con el objetivo propuesto de “proteger a los mercados de sus propios excesos” (Rodríguez Garavito, 2011: 28). Estas reformas difundieron la versión “ligera” del ED que definiremos en el presente apartado.

²⁷ El Consenso de Washington es una serie de “propuestas” y “recomendaciones” elaboradas a fines de los años ochenta y principios de los noventa por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a partir de los fundamentos neoliberales para la política económica latinoamericana. Comprendían un conjunto de instrumentos “destinados a resolver los problemas de inestabilidad de las economías latinoamericanas” (Duarte, 2011: 148) y algunos de sus principios fueron la liberalización comercial, la estabilidad macroeconómica y la correcta fijación de precios.

como límites al poder del Estado además de la del orden público y la libertad económica (Rodríguez Garavito, 2009).

En segundo lugar, el proceso latinoamericano se vio marcado por las *transiciones democráticas* atravesadas durante ese período en numerosos países del subcontinente, que salían de dictaduras militares cruentas y represivas, en las que se había desarrollado un fuerte y plural movimiento en defensa de los derechos humanos que encarnó la resistencia a estos regímenes²⁸. Como planteaba Rodríguez Garavito (2009), la *infraestructura organizativa* de estos movimientos constituyó la “espina dorsal” del proyecto neo constitucional en la región (al que nos referimos en la primera parte de este capítulo). Luego de las transiciones democráticas, “la participación protagónica de las ONG jurídicas y la financiación de gobiernos y fundaciones privadas del Norte (y) las redes de derechos humanos en América Latina hicieron del Estado de Derecho y de la reforma judicial una prioridad” (Rodríguez Garavito, 2009: 41). Se unieron a ellas redes transnacionales de profesionales, que fueron importantes para la introducción de las perspectivas de estos movimientos en las discusiones académicas y profesionales del campo jurídico latinoamericano. Además, las características genocidas de las dictaduras militares

²⁸ Para estudiar el caso argentino, Catalina Smulovitz (2008) trabajó planteando las tres hipótesis presentadas desde la bibliografía para explicar la creciente judicialización. Descartó, en primer término, aquella que buscó aducir este proceso a las “modificaciones en el orden cultural”, argumento que sostenía que la democracia había cambiado las percepciones de la población sobre el derecho. Aun cuando no apareció como factor explicativo, si puede observarse una expansión del discurso de los derechos y de su reconocimiento como reguladores sociales fundamentales en la consolidación democrática (Nosetto, 2014). La autora planteó, más bien, que debían retomarse las hipótesis que explicaban este fenómeno a partir de cambios en las estructuras de oportunidades legales e institucionales, y de ciertas transformaciones en las plataformas de apoyo de los actores (algunas de las cuales se relacionan con los procesos globales y regionales ya señalados). Esta segunda cuestión se refiere al surgimiento, a fines de los años setenta, de un conjunto de organizaciones de distinta composición frente a la violación sistemática de los derechos humanos por parte de la dictadura militar –entre las más importantes, las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo y la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos-. La apelación a los tribunales, aun cuando en muchas ocasiones no obtuviera resultados, se constituyó como una acción sistemática de estos organismos durante el gobierno de facto y posteriormente ya en democracia, para reclamar por los crímenes de lesa humanidad perpetrados durante ese período. Cabe destacar que había una fuerte presencia de abogados en estas asociaciones, sujetos que fueron conformándose como nuevos “expertos” en el uso de estrategias legales para litigar derechos y alcanzar objetivos políticos y sociales (Smulovitz, 2008). Esta nueva cohorte de abogados “de causa” utilizó sus habilidades para la expansión de la agenda de derechos y el reclamo por la implementación de los ya existentes.

del subcontinente supusieron una nueva valorización del régimen de derecho y el valor de las garantías legales de los derechos civiles y políticos por parte de los grupos organizados (Sieder et. al., 2011). Así, se difundió una concepción “densa” del Estado de Derecho que privilegió el otorgamiento de “mayores capacidades al ciudadano para realizar la vida que desea” (Rodríguez Garavito, 2009: 16). Esta perspectiva supuso una comprensión expansiva de los derechos civiles y políticos, pero también de los DESC. Este autor presenta a esta concepción como parte de un “proyecto neo constitucional global”. El mismo habría tenido sus raíces históricas en los movimientos y organizaciones en defensa de los derechos humanos y tuvo gran incidencia en la incorporación en las constituciones en la década de los noventa de los DESC y de nuevos mecanismos de control institucional (como se ha desarrollado en el primer apartado de este capítulo)²⁹.

El concepto de *juridificación* refiere al incremento de los conflictos que son llevados al campo del derecho (Azuela de la Cueva, 2016) y el de *judicialización* supone la implicancia de instancias del Poder Judicial en problemáticas que usualmente se dirimían en otros campos (Smulovitz, 2008). Algunos autores, como por ejemplo Michel Foucault estudiaron la judicialización creciente de las relaciones sociales en su conjunto en las últimas décadas (como ya señalamos). Sin embargo, nos enfocaremos en la bibliografía que ha abordado la judicialización de la política y las prácticas políticas, que resultan más relevantes para nuestra región. En principio, es necesario aclarar que con *prácticas políticas* estos autores se refieren al sentido corriente de “las actividades regulares de la política, esto es, las actividades pertenecientes a la esfera o sistema político” (Nosetto, 2014: 95). En suma, entonces, entendemos por judicialización de la política “el efecto estratégico³⁰ de la

²⁹ Las concepciones del Estado de Derecho “ligero” y “denso” fueron impulsados por élites nacionales y transnacionales, que forjaron relaciones complejas que, a veces fueron cooperaciones, otros enfrentamientos y, en ocasiones también, vínculos de competencia por ocupar posiciones dominantes en el campo jurídico. A la vez que el autor diferenció los dos proyectos de ED y sus concepciones divergentes, señalaba que el planteo de ambas se desarrolló en el marco del neoliberalismo y que la relación entre ellos fue de articulación y tensión cambiante, más que un enfrentamiento como opuestos.

³⁰ Nosetto señala que con “efecto estratégico” refiere a que la judicialización de la política es: “producto del enjambramiento de una multiplicidad de tácticas políticas deliberadas y conscientes; tácticas heterogéneas y muchas veces antagónicas, de cuyo concurso emerge una configuración estratégica general de la política en términos judiciales” (Nosetto, 2014: 95)

captura de las prácticas políticas por la forma tribunal”³¹ (Nosetto, 2014: 95). Esta incluye “la presencia cada vez mayor de los procesos judiciales y de los fallos de los tribunales en la vida política y social, y la creciente resolución en los tribunales de los conflictos políticos, sociales o entre el Estado y la sociedad” (Sieder et. al., 2011: 19). Diversos actores políticos y sociales consideraron ventajoso y eligieron estrategias legales y el recurso a tribunales para disputar sus demandas (Smulovitz, 2008; Sieder et. al., 2011). Es decir, ciertos conflictos, que usualmente se resolvían “siguiendo pautas dictadas por la costumbre, la confianza o la deferencia, son progresivamente conducidos a instancias judiciales para su resolución” (Nosetto, 2014: 96). Este “pasaje de lo normal a la norma, (...) de las pautas consuetudinarias de resolución de conflictos sociales a pautas normativizadas y judicializadas” (Nosetto, 2014: 96), generó un aumento de la actividad judicial en la vida política y social (Smulovitz, 2008; Vacotti, 2017).

Por último, aunque no buscamos tipificar nuestro análisis, la caracterización de Nosetto (2014) de cuatro clases de prácticas políticas específicas que resultaron alcanzadas por la forma tribunal resulta un instrumento útil para profundizar en las dimensiones de este fenómeno en la Argentina. En primer lugar, el autor plantea que la demanda judicial fue incorporada a los repertorios de acción colectiva, es decir, se convirtió en un espacio de canalización de las demandas sociales de la población – Catalina Smulovitz (2008), también se refirió a esta cuestión³². En segundo lugar, la forma tribunal habría alcanzado al debate público que “tiende a incorporar toda una serie de términos jurídicos procesales (...) que dan forma al lenguaje específico del debate público” (Nosetto, 2014: 104), atravesado ahora por términos y concepciones del ámbito legal. La discusión en clave de derechos atravesó “los discursos

³¹ Con la noción de “forma tribunal” nos referimos al “dispositivo que erige ante dos partes en disputa una posición de sujeto a la que se atribuye el rol imparcial de decir el derecho” (Nosetto, 2018: 6).

³² Se han generado controversias en torno a las potencialidades y limitaciones de estas formas de la acción colectiva, que serán retomadas en el análisis del caso concreto abordado en esta tesis. Por una parte, se sostuvo que este fenómeno implicó, en numerosos casos, un mejoramiento en la calidad de vida de los litigantes, y transformaciones integrales de políticas públicas. Sin embargo, otras posturas han planteado que la judicialización de las demandas sociales tiende a tener efectos de segmentación arbitraria de las prestaciones estatales, y da lugar a un cierto “clientelismo judicial” (Nosetto, 2014). Además, otro de sus efectos sería la inhibición de transformaciones políticas, manteniendo “los reclamos aislados unos de otros y al proveer alivios discrecionales, que operan como válvulas de escape, aplacando los procesos de articulación y lucha política (Laclau, 2005 en Nosetto, 2014). Estas cuestiones serán retomadas en los capítulos siguientes.

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” (Arcidiácono y Gamallo, 2014: 196). Por último, la legislación y el gobierno fueron afectados por la creciente judicialización. Este último tipo de práctica política refiere al activismo judicial en materia de políticas públicas (Sieder et. al., 2011), refiriendo a que “los jueces toman a su cargo el diseño, la ejecución y el control de las políticas (...) relegando muchas veces al poder ejecutivo al rol de mero administrador de decisiones tomadas en instancia judicial” (Nosetto, 2014: 109).

Estos procesos se dieron en el marco de los debates suscitados por el *discurso jurídico emergente* y las perspectivas sobre el Estado de Derecho, lo que dio lugar a la incorporación, en las constituciones latinoamericanas, de nuevos derechos y mecanismos de control institucional. Estas reformas de las cartas magnas siguieron un modelo “sustantivo”, que contrastó con el de constituciones con modelos meramente procedimentales (Gargarella y Courtis, 2009). En muchos casos, sin embargo, la judicialización de la política en América Latina consistió no en la creación de nuevos derechos, sino en la demanda de cumplimiento de derechos ya existentes que no estaban siendo garantizados (Sieder et. al. 2011).

Desde los trabajos sobre judicialización se ha diferenciado entre procesos “desde arriba”, producto de iniciativas de élites políticas y judiciales, y “desde abajo”, resultado de acciones de diferentes expresiones de la sociedad civil y movimientos sociales (Sieder et. al., 2011). Sin embargo, coincidimos con aquellas críticas que señalan que una distinción tan tajante entre estos procesos no es posible, ya que los mismos se encuentran articulados y entrelazados. En ambos casos, la intervención de élites (o podría decirse, de expertos), sean de partidos políticos, organizaciones no gubernamentales o parte del poder judicial, resulta crucial (Nosetto, 2014).

En este punto, es pertinente detenerse en aquello que ha sido llamado *activismo judicial*³³. Se conformó en el período analizado una postura *activista* desde muchos tribunales, jueces y abogados en la región hacia la protección de los DESC y por su exigibilidad y judiciabilidad (Abramovich y Pautassi, 2009). Estas

³³ Nos referimos a organizaciones sin fines de lucro, universidades, oficinas públicas de protección de derechos, entre otros actores.

perspectivas fueron parte de la tradición de “uso alternativo del derecho” y de los tribunales para la transformación de la sociedad (Rodríguez Garavito, 2009) que fue desarrollada en el primer apartado del capítulo. El *activismo legal argentino* se robusteció, por lo tanto, con la transición democrática, y tomó mayor impulso con la reforma constitucional de 1994 (Nosetto, 2014). Se constituyó en el país un *espacio activista* con una *cultura legal interna*³⁴ (Sieder et. al., 2011) específica que incluyó a distintos actores sociales e institucionales con una perspectiva renovadora. Como afirmó Delamata respecto de este fenómeno,

se conformó una comunidad legal *neoconstitucionalista* y *garantista* en la interpretación de los derechos, que desbordó el campo de las asociaciones civiles y estuvo también integrada por abogados-académicos, magistrados y jueces, los cuales han venido potenciando y expandiendo el discurso jurídico en asuntos tradicionalmente abordados por el discurso político (2013: 150)

Este conjunto de operadores jurídicos resultó clave para el acceso a la justicia³⁵ de los sectores populares; ya que se requiere para esto de agentes que litiguen y éstos sería una “mercancía escasa” (Gamallo, 2009 en Arcidiácono y Gamallo, 2013: 4).

Estos procesos generaron nuevos debates respecto del problema que la *politicidad* de los jueces trae a la luz en tanto su legitimidad se basa en su supuesta neutralidad, lo que obliga a repensar el carácter contramayoritario del Poder Judicial (Nosetto, 2014: 113). Cuando los jueces comienzan a involucrarse en funciones políticas, su legitimidad es puesta en cuestión, en tanto las premisas que sustentan su accionar se ponen en duda. Estas son que cuando el “espíritu de facción” de las mayorías y sus representantes amenaza a la voluntad del pueblo, expresada en la constitución, lo que exige la intervención del considerado poder “más débil”, el Poder

34 Sieder et. al. (2011) definen la cultura legal como el “conjunto de actitudes, ideas, expectativas y valores de las personas acerca de su sistema legal, sus instituciones legales y sus normas legales” (29), distinguiendo a la “interna” de la “externa” refiriéndose con ella a “las normas, actitudes y prácticas de los abogados y los juristas” (29).

35 Sin embargo, “cuando consideramos las dimensiones más tradicionales del problema del acceso a la justicia —el acceso a los tribunales y la provisión de defensa pública— los resultados son menos satisfactorios. Los datos muestran que la respuesta al crecimiento en la demanda del servicio ha sido institucionalmente diversa y que la oferta de defensores ha estado determinada por la necesidad de cubrir el territorio y la demanda que podría derivar de los niveles de litigiosidad antes que la demanda específica de los sectores que más requieren del servicio” (Smulovitz, 2013: 253).

Judicial. Si éste comienza a involucrarse en el terreno político y a fortalecerse, estas premisas entran en contradicción: “el avance del poder judicial sobre ámbitos de determinación eminentemente políticos no parece haber sido acompañado por un correlativo reforzamiento de su legitimidad democrática” (Nosetto, 2018: 20). Nos encontramos entonces con un poder público emergente que está por fuera de la regla mayoritaria, que actúa como árbitro de los poderes democráticos, que decide sobre la vigencia de leyes y ordena políticas públicas, sin ningún control por parte de la ciudadanía (Nosetto, 2018: 9). Aun cuando estas cuestiones exceden el objeto de esta tesis, si forman parte de algunas de las reflexiones que podemos reconstruir en torno a lo que supuso la intervención de la CSJN en la causa “Mendoza” y de ésta y otros actores del Poder Judicial en el diseño de las políticas públicas originadas en su marco.

Además de vincularse con cuestiones propias del campo jurídico y de la implantación de un nuevo modelo económico, social y estadual, la creciente judicialización y juridificación de la política se relacionó con algunos de los efectos que las reformas estructurales neoliberales, en particular en la década de los noventa, produjeron en los diferentes grupos de la sociedad, en sus demandas, y en la manera en la que las plantearon frente al Estado. Uno de estos elementos fue la emergencia y mayor visibilización de una serie de “nuevos” movimientos sociales como reflejo de la diversificación y complejización de la estructura social, que articularon reclamos que no encontraron respuesta en la utilización de sus repertorios tradicionales de protesta (Smulovitz, 2009). Estas cuestiones, sumadas a la retracción del bienestarismo y el empeoramiento de las condiciones de vida de la población a partir de las reformas neoliberales, supuso que una serie de viejas y nuevas demandas sociales no pudieran ser satisfechas por medio de las prestaciones estatales y formas previas, por lo que se reencauzaron, en muchos casos, por la vía judicial (Nosetto, 2014). 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 ejecutivo y legislativo son variables claves para comprender la creciente apelación a los tribunales para la resolución de demandas por derechos colectivos (Arcidiácono y Gamallo, 2014;

Sieder et. al., 2011). La creación de una serie de recursos legales para el reclamo de los DESC (Arqueros et. al., 2011; Arcidiácono y Gamallo, 2014), como se ha señalado, generó una plataforma legal para los reclamos de los movimientos sociales (Smulovitz, 2008), articulados crecientemente con el novedoso activismo judicial.

Junto con estos procesos, los debates y prácticas novedosas en el campo del derecho dieron lugar a una creciente incorporación en ciertos países del subcontinente de un *enfoque de derechos* a las políticas públicas. Se constituyó

un marco conceptual para fundar normativamente el proceso de desarrollo humano en principios y estándares internacionales, operacionalmente, dirigido a respetarlos, protegerlos y satisfacerlos (CEPAL, 2006; Víctor Abramovich y Laura Pautassi, 2006). El enfoque pretende integrar tales principios en la legislación nacional, en especial en los programas, planes y procesos de desarrollo (CEPAL, 2006) definiendo con mayor precisión no sólo aquello que el Estado no debe hacer, sino también aquello que sí debe hacer, a fin de lograr la realización de los derechos civiles y políticos como así también de los derechos económicos, sociales y culturales (Arcidiácono y Gamallo, 2013: 1-2).

Los derechos fueron así convertidos en un programa orientador de las políticas estatales, contribuyendo a estrategias de desarrollo con inclusión social³⁶. En este período, el enfoque de derechos se extendió como el “código” legítimo en muy diversos ámbitos (el Estado, los organismos internacionales, pero también las organizaciones sociales) para reclamar en la disputa política” (Arcidiácono y Gamallo, 2013: 2). Este proceso se corresponde con el que ya hemos definido como “juridización” de las relaciones sociales.

1.3 La productividad de los conflictos urbano - ambientales

El conflicto social, como se ha expresado largamente en la tradición

³⁶ Para medir efectiva aplicación de enfoque de derechos: El conjunto de principios que se desprenden del sistema internacional e interamericano de DDHH constituyen parámetros relativamente objetivables en tanto analizadores de las políticas existentes permitiendo demostrar la brecha con los estándares del enfoque. Entre los más relevantes se encuentran: contenido mínimo de los derechos, máximo de los recursos disponibles, prohibición de regresividad, igualdad y no discriminación, especial protección a los grupos sociales más vulnerables, participación de los receptores/destinatarios de las políticas, producción y acceso a la información pública y acceso a la justicia.

sociológica, es inherente a la sociedad y se compone de muy diversas y complejas dimensiones susceptibles de análisis, en condiciones socio-históricas determinadas. Buscamos presentar aquí a los conflictos como objetos de estudio, reveladores de dimensiones espaciales y territoriales de las sociedades (Melé, 2013)³⁷. Los conflictos urbano ambientales históricos en la cuenca Matanza Riachuelo –como señalaremos en el siguiente capítulo- se reactualizaron con la causa, formando nuevas conflictividades con características específicas en cada territorio. En los mismos se disputaron diversos aspectos del espacio urbano. Los conflictos de este tipo permiten que algunas de sus características sean iluminadas que se encuentran naturalizadas (Cravino, 2018). Definimos, además, que estos conflictos son de tipo territorial, y están “vinculados por una parte con el antagonismo en las representaciones que los que apoyan y los que se oponen a una operación de planificación tienen sobre el espacio sobre el que ésta debe implementarse” (Dziedzicki, 2003: 639).

La planificación y el ordenamiento urbano son pensados, así, como procesos conflictivos y, también, como producto de conflictos entre actores individuales, públicos y territoriales (Dziedzicki, 2003). De esta manera, podemos afirmar que las problemáticas urbano ambientales –y los conflictos de este tipo- se generan por las formas de producir “la” ciudad” así como por cómo se produce “en” la ciudad (Clichevsky, 2001). En ellos es posible dilucidar las estrategias desarrolladas por los actores, así como los “discursos, visiones del mundo, definiciones de la situación que permiten construir un corpus susceptible de ser analizado” (Melé, 2003: 17). Pueden analizarse las concepciones y percepciones sociales de la ciudad de sus habitantes y como sus prácticas en pos de sostener, reforzar o modificar las jerarquías urbanas (Cravino, 2018). Constituyen o modifican las correlaciones de fuerzas existente de los actores en el territorio. Este es, por lo tanto, un *momento de producción, de estructuración social*, en el que se *revelan* “elementos del contexto social y político de la socialización política y jurídica o del orden dogmático preexistente” (Melé, 2003: 7).

³⁷ Este autor retoma los planteos de Georg Simmel, en tanto planteó que los conflictos debían ser analizados desde su aspecto positivo, como productores de socialización, asociación, alianzas y coaliciones (Melé, 2013).

Definimos específicamente a los conflictos analizados como *urbano – ambientales*. Las ciencias sociales han afirmado que éstos no pueden definirse como tipos de conflicto social con significación universal, sino que poseen características específicas (Azuela de la Cueva y Mussetta, 2009). Por lo tanto, pueden definirse como

aquellos conflictos sociales en los que al menos una de las partes hace valer un argumento ambiental; pero eso no será un obstáculo para reconocer las otras dimensiones del conflicto. En particular, se trata de tomar en serio la importancia tanto de las motivaciones de los actores “no ambientalistas”, como las condiciones o motivaciones no ambientales de quienes enarbolan las causas ambientales. (Azuela, Mussetta, 2009: 3)

De manera relativamente coincidente, poniendo el acento en la dimensión del desarrollo urbano, Francisco Sabattini (1997) planteaba que los conflictos ambientales eran, en realidad, conflictos sociales por el control de un territorio, originados por “cambios en los usos del suelo, la esencia del desarrollo urbano, y por la distribución de las externalidades derivadas de esos cambios, un fenómeno territorial” (1997: 78). Las problemáticas del ambiente urbano son, entonces, manifestaciones particulares de “la relación que en un momento y espacio dados la sociedad establece con la naturaleza, o (...), de la interacción entre el medio físico y los actores sociales que se asientan y desarrollan sus actividades sobre él” (Clichevsky, 2001: 9). En un tono similar, Gabriela Merlinsky (2013) afirmaba que “los desafíos ambientales de cada sociedad se establecen a partir de la manera en que los actores sociales se vinculan con su entorno para construir su hábitat y generar su proceso productivo y reproductivo” (p33). De estos planteos se desprende que es imposible separar las problemáticas ambientales de las sociales.

Para la indagación en estos fenómenos sociales retomaremos, además, la perspectiva desarrollada por Antonio Azuela de la Cueva y Patrice Melé, que plantean que los conflictos pueden analizarse en su *productividad social multidimensional*: pueden generar consecuencias en diversos dispositivos institucionales y jurídicos, además de en el territorio, en lo simbólico y en lo social (Azuela De la Cueva, 2014; Melé, 2011). Los efectos *territoriales* refieren a las formas de apropiación simbólica que hacen las poblaciones de sus territorios, que

suelen reforzarse o modificarse a partir de los conflictos. Estos efectos suponen modificaciones en los marcos cognitivos que los actores involucrados utilizan para nominar los problemas, permitiendo forjar cambios en los arreglos y representaciones que definen el diferente grado de poder de los actores sobre el territorio (Azuela De la Cueva, 2014). Los efectos *jurídicos*, por otra parte, se relacionan con los modos en que diversos actores han realizado aprendizajes relacionados a las leyes y sus formas de aplicación. Los simbólicos, por su parte, refieren tanto a los procesos de legitimación/ estigmatización que se generan en estos conflictos, como a los marcos cognitivos jurídicos que adquieren los involucrados y la selección/ invisibilización de ciertos temas y actores (Merlinsky, 2013: 43). Por último, los efectos *sociales* pueden remitir a la elaboración de nuevos dispositivos de construcción de conocimiento ambiental de exploración y aprendizaje colectivos (Merlinsky, 2013), y los *institucionales* a nuevas articulaciones entre actores estatales o a la creación de espacios de deliberación pública antes inexistentes.

Además, los *conflictos de proximidad* (Melé, 2007), como los que tratan en esta tesis, señalan situaciones en las que los habitantes de un área determinada se movilizaron para garantizarse el control de su espacio *cercano*. Ese parámetro es definido por los residentes o usuarios, al afirmar que cierto proceso afecta su “ambiente” o “entorno” (Melé, 2013). Se constituye, así, una forma de *territorialización* (Melé, 2007), que produce grupos conscientes de un destino común que se vincula con su pertenencia espacial. Al movilizarse, los colectivos se apropian material y simbólicamente de ésta (Melé, 2013)³⁸. En otras palabras, estos fenómenos sociales son aquellos que suscitan la acción de “personas afectadas por obras o iniciativas que modifican desfavorablemente su entorno inmediato” (Azuela De la Cueva y Mussetta, 2009: 4).

Azuela de la Cueva (2016) consideró específicamente la entrada de este tipo de conflictos a la arena judicial. El derecho jugaba un rol central en los conflictos de

³⁸ Este autor señalaba como objetivo considerar a la territorialización tanto en el sentido de identificación y producción de “espacios delimitados de difusión de una visión “territorial” de la relación con el espacio de las poblaciones” como también en tanto “apropiación por individuos o colectivos de espacios más o menos estrictamente delimitados” (Melé, 2007: 2).

proximidad, como cuadro cognitivo y como recurso (Melé, 2013). El autor presentó tres dimensiones a tomar en cuenta para el análisis: “la función *instituyente* de los dispositivos jurídicos, la ambivalencia de sus contenidos normativos y la complejidad de los procesos urbanos (incluyendo su dimensión específicamente espacial) como fuente de incertidumbre del derecho en la ciudad” (2016: 11). La primera cuestión refiere a lo delineado más arriba sobre la performatividad del discurso jurídico, relacionándolo aquí en particular a sus efectos en la dimensión urbano, generando representaciones sobre el espacio (Azuela de la Cueva, 2016). El autor retoma aquí la perspectiva pragmatista -como al geógrafo Patrice Melé-, que destacó la *sinergia* que se generaría entre dos tipos de discursos con fuerte carácter performativo: el texto legal y el mapa. Azuela de la Cueva planteó que las “categorías jurídicas, que clasifican tanto las cosas del mundo como las “piezas del derecho” (...), configuran el espacio urbano y las nociones normativas que se imponen en la sociedad en torno del mismo” (Azuela de la Cueva, 2016: 13). Por lo tanto, siguiendo al autor, las prácticas regulatorias del espacio urbano, que se enmarcan en normas jurídicas, producen efectos deseados o no deseados en el orden urbano. A su vez, los procesos de producción, apropiación y disputa por la ciudad tienen consecuencias en la forma y el contenido de las normas y prácticas jurídicas.

1.4 La judicialización analizada como política pública

Nos proponemos realizar un análisis sobre la implementación de una batería de políticas públicas urbano ambientales, lo cual supuso una definición breve del concepto de Estado desde la cual partimos. Presentaremos algunos de los elementos de vinculados con esta cuestión, y recuperaremos otras más específicas a lo largo de nuestro análisis. Buscamos dejar de lado los análisis del Estado y las políticas públicas realizados desde las ciencias sociales liberales, en los que la atención se ha centrado en “las formas, procedimientos, reglas e instrumentos de la actividad estatal y no en las funciones estatales, a sus consecuencias y a los intereses que luchan dentro del Estado” (Offe, 1990: 1)³⁹. Pensamos que la literatura

³⁹ Consideramos algunos de los planteos que se han realizado en relación a las políticas sociales

sobre políticas públicas, urbanas y sociales, específicamente, resultan pertinentes para el análisis de los fenómenos abordados en esta tesis. Como se ha definido precedentemente, la judicialización de la política y los conflictos urbano ambientales han dado lugar en múltiples ocasiones a casos de tipo estructural que demandan acciones al Poder Ejecutivo, como es el caso de la causa “Mendoza”. Es en este sentido que articular la bibliografía sobre políticas públicas con aquella ligada al derecho y la judicialización resulta relevante.

Las políticas públicas nos permiten realizar un estudio dinámico del Estado y un análisis sobre “cómo se expresan las relaciones de poder y los intereses en el entramado social que se genera alrededor de las cuestiones problematizadas” (Del Río et. al., 2014: 79). La vinculación entre las políticas y la estructura social debe pensarse como bidireccional: “las políticas sociales pueden explicarse a partir de la estructura social, y que a su vez producen determinados impactos sobre esta” (Offe, 1990). En otras palabras, la separación tajante entre Estado y sociedad civil debe dejarse de lado, en tanto se articulan permanentemente, en un proceso en el que sus límites se desdibujan, co - construyendo y redefiniendo las políticas públicas (Manzano, 2007; 2009; Quirós, 2009; Moreno, 2015). También nos distanciamos de las perspectivas que presentan a las relaciones de mediación (es decir, a los “intermediarios” entre receptores de políticas públicas y actores estatales) como instancias completamente separadas, intentando restituir las tramas de relaciones que se constituyen, “con la intención de iluminar aspectos centrales de las prácticas y sentidos que múltiples actores pusieron en juego en la gestión conjunta -pero también disputada-” (Moreno, 2015: 175) de las políticas urbano ambientales analizadas.

Cabe aclarar también, que la implementación de una política pública no puede pensarse con una lógica lineal “top - down” lineal y coherente, sino como

específicamente, pero en tanto son políticas públicas que inciden en las condiciones de vida de la población como aquellas que queremos analizar, y no por sus características específicas. En este sentido, no indagaremos en los debates internos de este vasto campo de estudio. Recuperaremos también algunas cuestiones en torno a las políticas de vivienda en el análisis de nuestro caso, aun cuando no constituye el eje central de nuestra investigación. Lo central será abordar ciertas perspectivas respecto de las políticas públicas en general, las políticas urbanas, y su relación con las condiciones de vida de las poblaciones receptoras.

procesos en los que los diversos actores involucrados defienden distintas visiones que en ocasiones resultan contradictorias, configurando un campo en disputa (Oszlak y O'Donnell, 1981; Chiara y Di Virgilio, 2009; Olejarczyk y Jauri, 2013). En la gestión de una política pública puede observarse el despliegue de un

entramado de actores con diferentes intereses y capitales que disputan por la orientación, los contenidos y los términos de ejecución de esa política, en un marco de relaciones de fuerza asimétrica –en las cuales el Estado como actor ocupa un rol central– situadas espacial y temporalmente (Chiara y Di Virgilio, 2009: 64)

Así, estas disputas se dan en términos materiales, simbólicos y sociales a lo largo del diseño e implementación de las políticas públicas (Subirats, 1994; Oszlak y O'Donnell, 1981; Cravino, 2012; Manzano, 2009)⁴⁰.

Diversos autores, por su parte, han intentado definir la especificidad que permite señalar a una política pública como urbana. En esta tesis nos referiremos como a ella a un conjunto de tomas de posición estatal implícitas o explícitas que “inciden en el patrón de estructuración urbana y en las condiciones de vida u organización social” (Del Río et. al., 2014: 83). Las mismas inciden en el acceso a la ciudad, condicionando el uso y la disposición del espacio urbano. Asimismo, constituyen procesos sociales y simbólicos en los que se disputan los sentidos alrededor del hábitat, el derecho a la ciudad y sus transformaciones (Cravino et. al., 2012: 208). Las políticas urbanas, como toda política pública, son *procesos políticos* que involucran a un conjunto de actores que buscan realizar sus intereses por medio de diferentes estrategias. La especificidad de estas acciones estatales reside en que son *procesos políticos que reconocen un anclaje territorial* (Di Virgilio y Rodríguez,

⁴⁰ Por otra parte, las investigaciones sobre la política social (Offe, 1990; Esping Andersen, 1990) en particular y sobre la vinculación del Estado con la urbanización (Topalov, 1979) señalaron la vinculación entre el accionar estatal y el problema de la constitución y reproducción continua de la relación salario - trabajo. El Estado es un actor que provee buena parte de los soportes materiales y servicios públicos para garantizar las condiciones generales de la reproducción social que los agentes privados no pueden resolver por sí mismos. No obstante, el hecho de que estas teorías hayan sido elaboradas desde los Estados de Bienestar de la posguerra en los países centrales, hace necesaria la incorporación de los trabajos que relativizaron sus planteos desde la teoría de la urbanización dependiente latinoamericana, que señaló “la restricción que la acumulación tardía y subordinada impone a la captura y redistribución de fondos públicos” (Del Río et. al., 2014: 81; Pírez, 2016).

2011: 18). Por lo tanto, la especificidad de este tipo de políticas sería, según Mercedes Di Virgilio y María Carla Rodríguez (2011), que localizan sus intervenciones en un determinado territorio y/o en grupos sociales asociados con él. Estas *áreas o territorios de referencia* constituyen una “unidad espacial configurada por la historia de la relación entre los actores y por las cuestiones que los vinculan” (Di Virgilio y Rodríguez, 2011: 21), en un proceso político y no meramente técnico.

Para su análisis es central tomar en cuenta la categoría de territorio como un producto, pero también como proceso de las relaciones sociales. Esto es:

opera como producto del proceso político constituyéndose en una manifestación espacial de las actividades, prácticas y relaciones que los actores desarrollan en su apropiación del espacio, y, por otro, estas actividades, prácticas y relaciones van adquiriendo características propias de la estructura espacial (Rodríguez y De Virgilio, 2011 en Del Río, 2014: 80)

En el encuentro de la política con el territorio, las acciones son redefinidas y resignificadas, así como la definición del problema a resolver. El territorio se aparece frente a la política como una construcción social activa y compleja en la que se redefinen constantemente los conflictos, por lo que puede sostenerse que las políticas urbanas reproducen el estado del orden urbano, pero también, que en las mismas existe un margen de acción posible dependiente de la configuración particular de las relaciones e interacciones sociales que allí acontecen (Del Río et. al., 2014).

1.5 La acción colectiva en el marco de la implementación de políticas públicas

Como se ha especificado en nuestra introducción, uno de los objetivos de este trabajo es incorporar el análisis de la acción colectiva de las organizaciones barriales de los asentamientos tomados como casos de estudio en el análisis de las políticas públicas judicializadas. En el presente apartado indagaremos en algunas nociones desarrolladas en ese campo de estudio. A esto le sumaremos su dimensión simbólica. Nos referimos a los modos y sentidos del habitar en estos barrios, el impacto de las políticas de urbanización y relocalización, y las percepciones de los miembros de las organizaciones sobre sus barrios. Esto implica,

a su vez, tener en cuenta la visión dinámica de estas dimensiones, ya que se definen y re-definen en el proceso y en la interlocución con otros actores, en particular con las distintas agencias estatales. La escuela norteamericana sobre acción colectiva (Tarrow, 1994; Tilly, 1984; McAdam, McCarthy, Zald, 1999) acuñó algunos conceptos que consideramos nos permitirán complejizar nuestro análisis. Muy diversos trabajos en el campo de las ciencias sociales en la Argentina se han apropiado de estos conceptos, en particular para el análisis de los “nuevos movimientos sociales” y de la “protesta social” en nuestro país –en particular el movimiento de desocupados y “piquetero” en la década de los noventa-, con foco principalmente en la crisis social, económica, política e institucional de diciembre del 2001 (Svampa, Pereyra, 2003; Svampa, 2000; Auyero, 2004; Auyero, 2007; Schuster, Pereyra, 2001; Schuster, Scribano, 2001; Schuster, 2006; Manzano, 2007; entre otros). Pasaremos revista de algunos de los conceptos acuñados por la tradición norteamericana y retomados por los autores argentinos citados.

El concepto de *estructuras de oportunidades políticas* refiere a las condiciones del “entorno político, que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre la gente” (Tarrow, 1994: 49), pero también a aquellos que son internos. Estos factores muestran un panorama de la estructura en la que los movimientos se desarrollan. La misma se constituye por las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales en las que se conforma el actor colectivo, los marcos de oportunidades en el que se emplaza y también las condiciones en las que se encuentra la organización en un momento determinado (Schuster, 2006). Por otra parte, desde esta corriente de pensamiento se remarcó la importancia del análisis de los *repertorios de la acción colectiva*, que fueron definidos como una “reserva de formas familiares de acción, conocidas tanto por los activistas como por sus oponentes, que se convierten en aspectos habituales de su interacción” (Tarrow, 1994: 51). Los actores serían, por lo tanto, “atraídos” hacia un repertorio *conocido* de formas de la acción colectiva; “hacen lo que saben hacer, ponen en acto su memoria” (Schuster, Naishtat, Nardacchione y Pereyra, 2006).

Los autores de la escuela norteamericana también afirmaron que por sobre las ideologías y su entorno social, las *redes sociales* preexistentes en las que los

grupos o individuos que se movilizan están inmersos son claves en la determinación de quiénes participarán o no en la acción colectiva (Tarrow, 1994: 54). Las mismas también son centrales para comprender la conformación de *identidades colectivas* (Tarrow, 1994) como construcciones históricas y contingentes que se re-crean en las acciones colectivas (Schuster, 2006). En este sentido podemos remarcar la existencia de dos dimensiones de la identidad -que Schuster (2006) utiliza para el análisis de la protesta social y que contribuyen a nuestra investigación-: la identidad social *sedimentada*, refiriendo a series de interacciones rutinizadas entre personas, y las identidades como rupturas de series del orden social, que emergen del conflicto para dar cuenta de aquello del mundo que no alcanza a ser explicado por la identidad sedimentada (Schuster, 2006).

En cuarto lugar, el concepto de *enmarcamiento* o *framing* refiere a “los significados compartidos que impulsan a las personas a la acción colectiva” (Tarrow, 1994: 57) y que, además, se construyen en el mismo accionar de los movimientos sociales. Estos marcos culturales funcionan como “mecanismos de articulación en el sentido de atar los diversos elementos de una escena para que una serie de sentidos antes que otra sea transmitida o, en el lenguaje de la narrativa, que una historia sea contada en vez de otra” (Snow, 2004: 384, traducción propia). Además, puede pensarse en la *performatividad* de las acciones colectivas, lo que podríamos ordenar como parte de la productividad multidimensional de los conflictos urbano – ambientales que analizaremos (Schuster, Naishtat, Nardacchione, Pereyra, 2006).

A los planteos de estos autores, parte –o ligados estrechamente- a la corriente norteamericana de estudio de la acción colectiva, le incorporamos los aportes de Daniel Cefai en torno a la investigación de los *contextos de experiencia* de los actores (2009; 2011). En base a esta dimensión, el autor buscó complejizar el análisis de la movilización social más allá de las estructuras económicas, sociales o políticas preconstituidas y las racionalidades estratégicas de los actores. Retomando a algunos autores como Pizzorno y Melucci, señalaba que

el cálculo racional como tal es imposible si no se inscribe en un marco de referencia que escape al cálculo. Lo primero es la necesidad, que es no-racional, de dar sentido al vivir-juntos, lo que se traduce en objetivos afectivos, identitarios y simbólicos, a través de los cuales nos constituimos como un sí mismo y

organizamos nuestra vida colectiva (Cefäi, 2011: 140)

Cefäi propone pensar a las organizaciones como reagrupamientos más o menos fluidos, en torno a cuestiones que deben ser resueltas, para lo que ponen en juego esta “experiencia creadora” (2011:19). Se centra en el acumulado y articulación de capitales social, económico, simbólico y político de los sujetos más que en su acción y racionalidad (Cefäi, 2011). Así, una *multiplicidad de regímenes de compromiso y de justificación* o “racionalidades y legitimidades “híbridas” o “heterogéneas” (Cefäi, 2011: 144) se combinan y no un solo tipo de racionalidad o legitimidad en una movilización. Bajo ese supuesto, los actores “se rebelan” porque “la “economía moral” (Thompson, 1971) que regulaba las relaciones de explotación o de dominación ya no es respetada” (Cefäi, 2011: 139). Esta perspectiva permitiría distanciarse de la “visión espasmódica” de la acción colectiva, que la reduce a una reacción mecánica a la necesidad, y a motivaciones instrumentales (Quirós, 2008: 125).

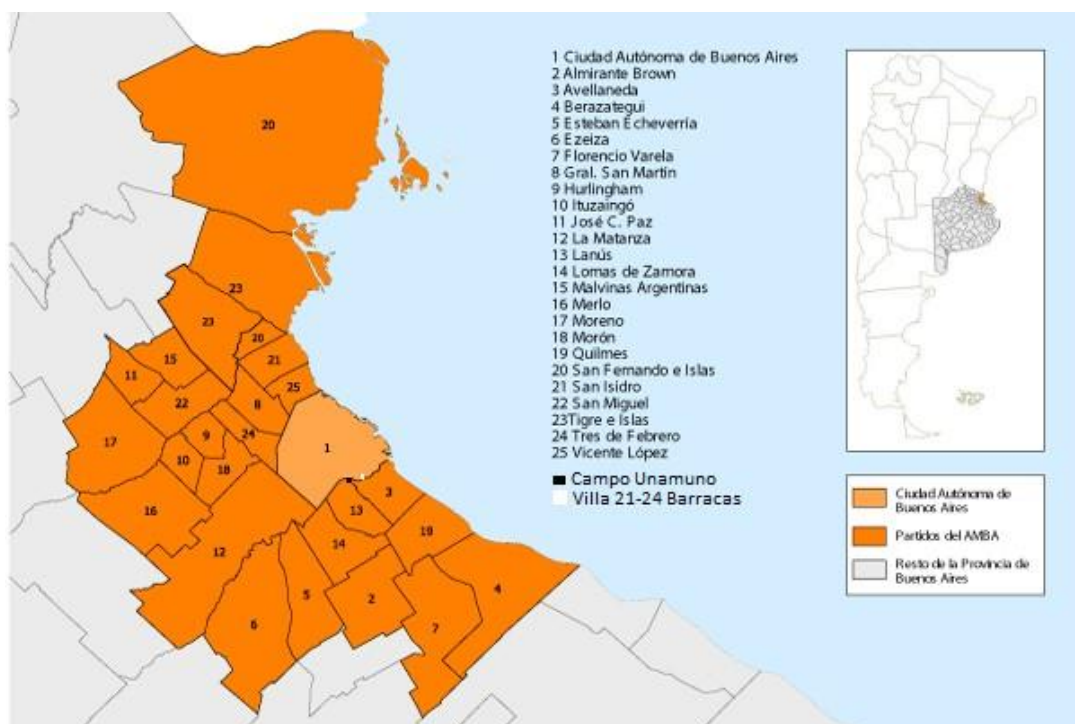
Además de estas perspectivas, retomaremos en capítulos específicos la bibliografía sobre mediadores en barrios populares y la cuestión del arraigo territorial de la politicidad de estas poblaciones, para complementar las herramientas teóricas que se han trabajado en este capítulo.

Capítulo 2: El río desechado



Introducción

Los casos de estudio de esta tesis, como hemos señalado, se encuentran dentro de la cuenca Matanza – Riachuelo, que atraviesa el Área Metropolitana de Buenos Aires. Los procesos en los que indagamos se desarrollan en diversas escalas en simultáneo, y han generado transformaciones en la institucionalidad estatal y la gestión de diferentes organismos de distintos niveles, así como también en la dinámica política de las organizaciones barriales. El Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo no tenía antecedentes en términos de la magnitud de las intervenciones que suponía y la integralidad e interjurisdiccionalidad con la que se plantearon sus líneas de acción.



Mapa 5. Área Metropolitana de Buenos Aires, Campo Unamuno y Villa 21-24 (Elaboración propia en base a Observatorio del Conurbano Bonaerense, s.f.)

En este sentido, este capítulo tiene por objetivo señalar algunos de los nudos de los conflictos urbano – ambientales del Área Metropolitana de Buenos Aires. Hasta la creación del ACUMAR, las problemáticas ambientales, que no respetan

límites políticos y tienen un alcance metropolitano, habían sido acotadas a intervenciones de pequeña escala en los diferentes distritos, sin mayor coordinación. En el caso “Riachuelo” se reordenaron y reconfiguraron algunas de esas cuestiones, reactualizando o disparando disputas en torno a ellos. La presentación, a partir de una visión amplia e historizada, de las problemáticas urbano – ambientales del territorio en el que se emplazan los asentamientos seleccionados como casos de estudio, facilita la comprensión de sus aspectos estructurales y contextuales. Así, partimos del supuesto de que la causa judicial y las políticas públicas que de ella se derivaron se desarrollaron en el marco de procesos urbanos, ambientales y sociales históricos preexistentes, que se retroalimentaban entre sí.

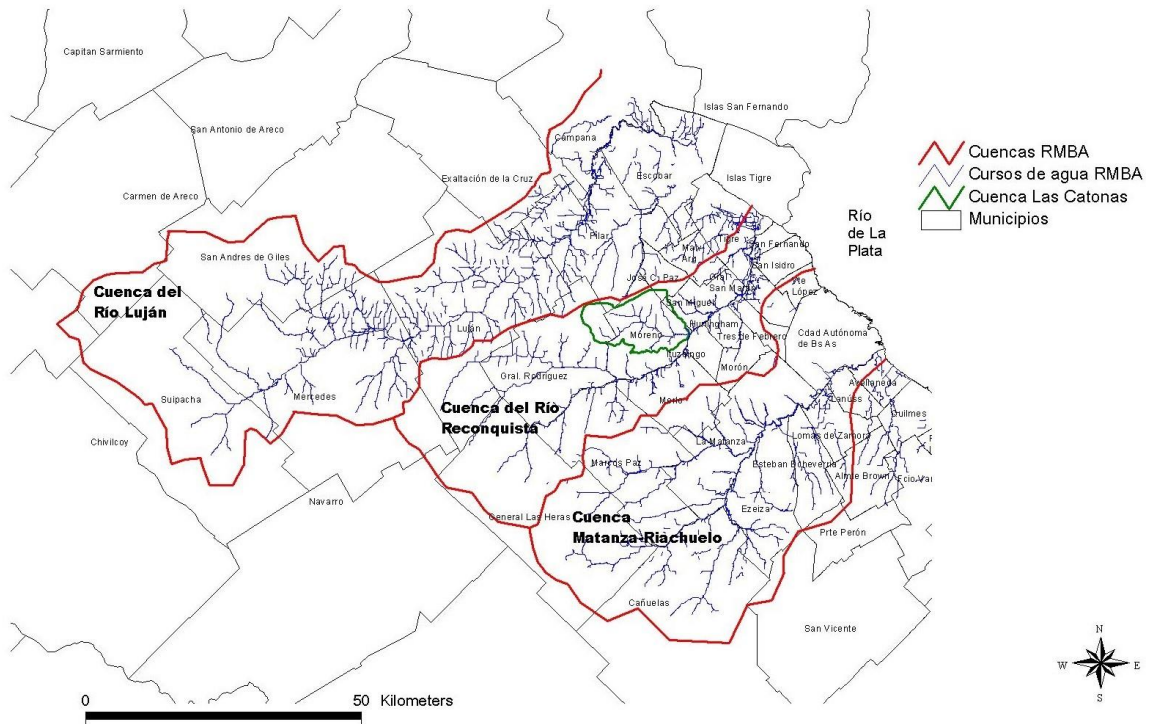
El capítulo se ordenará en una serie de apartados. En primer lugar, caracterizaremos brevemente las problemáticas ambientales del AMBA y la forma en que han sido abordadas desde la política estatal. Luego, realizaremos una descripción socioeconómica y ambiental del territorio y la población específicas de la cuenca Matanza – Riachuelo. Por último, recuperaremos los antecedentes históricos de políticas ambientales destinadas a la cuenca, para así explicitar el hecho de que las problemáticas del Riachuelo han sido abordadas por el Estado desde los tiempos mismos de la fundación de la ciudad de Buenos Aires llegando a la actualidad con la causa “Mendoza”. Además, presentaremos brevemente la normativa nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires en relación al derecho al ambiente, junto a la relevancia del activismo ambiental en la zona y su presencia en la agenda pública en el momento del comienzo del litigio. Estos elementos fueron algunos de los que constituyeron las condiciones de posibilidad para que la Corte Suprema de Justicia de la Nación declarara su competencia en la causa. Este capítulo nos permite desarrollar una mirada más cabal de la trayectoria de este conflicto urbano – ambiental y del contexto en el que ingreso a la arena judicial, imprescindible para la comprensión de los fenómenos sociales estudiados en los siguientes capítulos.

2.1 Los conflictos ambientales en el AMBA

El Área Metropolitana de Buenos Aires es un aglomerado urbano que comprende a la ciudad de Buenos Aires y 24 municipios de la Provincia de Buenos Aires⁴¹, ocupa 13, 285 km² y, según el censo del año 2010, cuenta con 14.800.000 habitantes, que representan el 37 % de la población total del país (INDEC, 2010). Dentro de la misma se diferencia el Conurbano Bonaerense, categoría que se utiliza para denominar la primera y la segunda corona de suburbanización de la región metropolitana de Buenos Aires -el partido de Lomas de Zamora, en el que se ubican los asentamientos del Campo Unamuno, se localiza en el primer cordón-. Según el censo 2010, el 63,5 % de la población de la Provincia de Buenos Aires habita este territorio (Bruno, 2015).

La mancha urbana se encuentra atravesada por tres cuencas; las de los ríos Luján, Reconquista, y Matanza – Riachuelo, que desembocan en el Río de la Plata. Además, el sistema hidráulico metropolitano está compuesto por seis acuíferos de aguas subterráneas conectados entre sí. Estas dos fuentes de agua (superficiales y subterráneas) suministran los servicios de agua y saneamiento para este territorio, proveyendo de los recursos para su potabilización a la vez que ofician como receptores de los efluentes cloacales e industriales (Catenazzi, 2013).

41 Los municipios que comprenden el AMBA son: Almirante Brown, Avellaneda, Berazatagui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, y Zárate.



Mapa 6. Cuencas Hídricas del AMBA (Herrero, 2016)

Más allá de las características físico – ambientales de la región, existe una estrecha relación entre sus problemas ambientales y las políticas urbanas que en ella se han implementado, que son responsables, por acción u omisión, de estas cuestiones (Gutiérrez, 2012). El área atravesó un rápido crecimiento demográfico en un contexto de alta industrialización, en el que la planificación metropolitana estuvo ausente, y la red de servicios e infraestructura se desarrolló de manera deficiente – en particular en las zonas periféricas de la metrópoli- (Clichevsky, 2002). Esto tuvo como consecuencia una serie compleja de problemas ambientales. La ausencia de regulación sobre el mercado del suelo por parte del Estado es también un elemento central para entender las características de este proceso. La descentralización en el tratamiento de las problemáticas interjurisdiccionales que suponen los conflictos ambientales ha profundizado estas dificultades (Gutiérrez, 2012). La gestión de muchas de las cuestiones que atañen al conjunto del área metropolitana fue abordada crecientemente de forma local o municipal, como consecuencia de la fuerte revalorización de la descentralización y el localismo en las últimas décadas

(Melo, 2003), producto de la constitución del entramado institucional municipal y provincial siguiendo los lineamientos de organismos de crédito internacionales con perspectiva neoliberal (Fernández, 2001). En este sentido,

los gobiernos municipales ejecutan esas políticas de modo fragmentario y de manera deficiente desde el punto de vista de la protección ambiental. Se colige, además, que ninguna otra jurisdicción (nación o provincia) u organización interjurisdiccional está supliendo adecuadamente esas deficiencias (Gutiérrez, 2012: 154)

Esta cuestión será retomada en el último apartado de este capítulo. En este marco, los problemas ambientales en el AMBA están constituidos, según María Di Pace,

por una serie de tensiones y conflictos en el uso y manejo de los recursos del ambiente, producto de intereses individuales y muchas veces contrapuestos, de inoperancia en la aplicación de las normas y las políticas públicas, de enfoques sectoriales en el análisis de los problemas sin tener en cuenta la concatenación de causas y efectos, y la interdependencia de los problemas (2012: 3).

El AMBA presenta, en consecuencia, problemas de contaminación ambiental hídrica, atmosférica, edáfica y sonora, y recurrentes inundaciones⁴² de las cuencas que la atraviesan. Principalmente, la cobertura deficiente de las redes de agua potable y cloacas -además de la falta de tratamiento de excretas domiciliarias y efluentes industriales-, el deficiente sistema de recolección y disposición final de residuos sólidos domiciliarios e industriales, la ubicación inadecuada de ciertas industrias, las fallas en el sistema de transporte público y el inadecuado control de las emisiones del parque vehicular son las fuentes más inmediatas de contaminación ambiental e inundaciones en el AMBA (Clichevsky, 2002; Gutiérrez, 2012; Di Pace, 2007). Presentan particular gravedad las deficiencias en los servicios urbanos⁴³ en la

42 Las inundaciones ocurren en el AMBA tanto por situaciones naturales de desborde de los ríos o intensas lluvias, como por cambios en los ecosistemas generados por el hombre -como es el caso de los cambios en los recorridos de ríos para la construcción de barrios privados. Para ver análisis sobre esta problemática Pintos (2012) y Ríos y Pirez (2008).

43 Nos referimos con servicios urbanos a “un conjunto de bienes que hacen posible vivir en la aglomeración urbana. Se trata particularmente de *actividades* que resuelven de manera colectiva necesidades de las familias y/o las empresas que no pueden ser encaradas individualmente o cuya resolución individual sería poco racional (provisión de agua, energía, transporte y comunicaciones, recolección y disposición de residuos, etc.)” (Pirez, 2012: 175). Tienen una importancia central en la reproducción social urbana, tanto para la reproducción de los procesos de acumulación de capital como para la reproducción de la población. Operan, además, como *procedimientos de distribución*

región, cuestión en la que intervino la causa “Mendoza”. Las obras para la extensión de estas redes en los asentamientos informales de la cuenca comprendieron una parte considerable del total de las políticas para el saneamiento.

El AMBA carece de un sistema de agua potable que abastezca con calidad aceptable y volumen suficiente al total de su población. Esto es consecuencia, por un lado, de que los sistemas de agua potable y pozos de extracción se nutren de agua contaminada por materia orgánica y metales y químicos -provenientes de excretas y de los efluentes industriales y/o agroquímicos utilizados en las actividades agropecuarias-, generando graves impactos en la salud de la población y en las actividades productivas que se desarrollan en estos territorios (Gutiérrez, 2012). Además, la provisión de este servicio es deficitaria. Sin embargo, debemos resaltar que la extensión de la red de agua y cloacas ha aumentado sostenidamente en los últimos años. En un trabajo del año 2016, Zanini afirmaba, en base a datos de elaboración propia, que la población servida con agua potable en el AMBA había crecido del 2006 al 2014 en un 7,16%, y que, en el caso de las cloacas, el aumento había sido de un 7,24%. De todas maneras, las villas y los asentamientos son, en general, los principales afectados por los déficits en la prestación y calidad de estos servicios. En muchas ocasiones las redes no llegan a estos barrios, o lo hacen de formas precarias por provenir de programas de provisión de servicios públicos transitorios (Karol, 2002; Pérez, 1999; Cravino, Wagner y Varela, 2002).

Por otra parte, las deficiencias del sistema de recolección y disposición de residuos sólidos urbanos, patológicos e industriales genera, como se ha dicho, significativos problemas ambientales del AMBA. A pesar de que la Coordinadora Ecológica Área Metropolitana S.A. (CEAMSE)⁴⁴ cubre la mayor parte del territorio de la región, presenta numerosas falencias. Todos los municipios realizan la recolección –en general, concesionando el servicio a empresas privadas-, pero ésta no se cumple estrictamente, así como tampoco la llegada de los residuos a los rellenos sanitarios. Esto ha generado la aparición de un sinnúmero de basurales a

social de los bienes producidos (Pérez, 2012). Fueron privatizados en la década de los noventa a partir de las reformas estructurales del Estado neoliberal.

⁴⁴ Para ahondar en la creación de este organismo y del sistema actual de recolección de residuos en el AMBA, recomendamos la lectura del libro de Oscar Oszlak (1991), “Merecer la Ciudad”.

cielo abierto⁴⁵, en los que diversos actores -privados pero también los propios municipios-, vierten los residuos, contaminando el suelo y los acuíferos (Castillo, Camarena y Ziccardi; 1987; Di Pace, 2007; Gutiérrez, 2012; Suárez, 2016).

Estas problemáticas ambientales tienen impactos sociales y económicos, generando una fuerte segregación ambiental en el AMBA, lo que significa que las poblaciones más afectadas por la contaminación y las inundaciones son, en general, las de menores recursos (Di Pace, 2007; Gutiérrez, 2012; Merlinsky, 2013). La segregación socio - espacial estructura el territorio en cuanto a las posibilidades de acceder a un hábitat de calidad ambiental. Observamos, por lo tanto, un acceso diferencial al ambiente; los

grupos de medianos y altos ingresos han podido externalizar los impactos ambientales de sus actividades hacia otros grupos y espacios sociales, son los más pobres quienes han sufrido la mayor carga de privación en el acceso a los recursos del ambiente y el mayor grado de exposición a la contaminación y el peligro tóxico (Merlinsky, 2013: 41).

Podemos afirmar, por lo tanto, que existe en el AMBA una fuerte *injusticia ambiental* (Harvey, 1996), observable en un gradiente en el que la precariedad habitacional aumenta a mayor cercanía de la ribera de los ríos -es decir los suelos más contaminados-, presentando una sobreocupación de las costas. Los sectores populares tendieron a asentarse en estos espacios al acceder al suelo y la vivienda por fuera del mercado inmobiliario formal, en terrenos ubicados en áreas intersticiales que habían quedado “vacantes” por su fuerte degradación ambiental (Merlinsky, 2013). Estas desigualdades generan los llamados “conflictos de distribución ecológica” (Martínez Allier, 1998), que fueron también producto de un fuerte déficit en las políticas de producción de suelo urbano para los sectores populares en ese territorio (Merlinsky, 2012: 388).

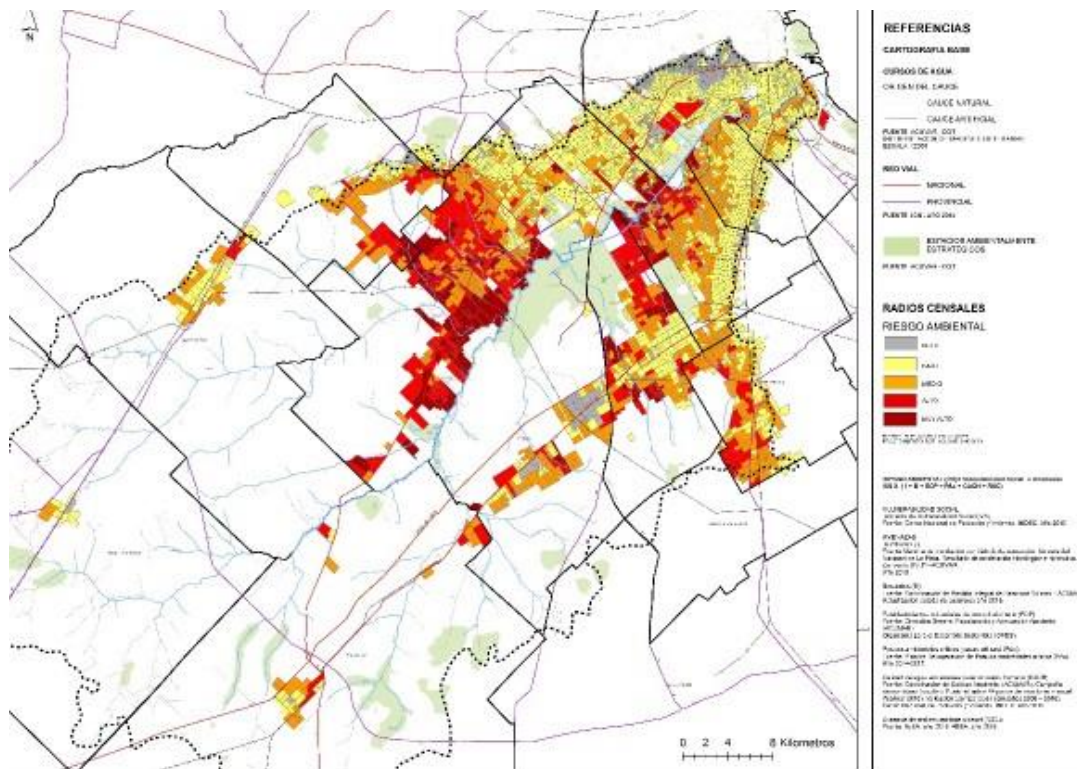
45 Los basurales “a cielo abierto” son llamados también “clandestinos”. Sin embargo, en muchos casos los mismos municipios depositan residuos allí para no abonar el pago del traslado y su depósito en alguno de los Complejos Ambientales rentados por la CEAMSE. La dinámica de aparición de basurales ilegales responde a dos motivos: “primeramente, el ahorro del costo de transporte que alienta a la disposición clandestina por parte de distintos agentes del circuito formal como por ejemplo, cierto tipo de generadores (industrias, comercios, urbanizaciones cerradas, empresas recolectoras o algunas administraciones locales) y, en segundo lugar, la falta o deficiencia en la recolección en algunos barrios del área metropolitana de Buenos Aires que impulsan a los vecinos a deshacerse de esta manera de sus residuos” (D’hers, 2013: 20).

2.2 Condiciones socio – ambientales en la cuenca Matanza Riachuelo

La cuenca Matanza-Riachuelo atraviesa 14 partidos del Área Metropolitana de Buenos Aires del sudoeste al este, marca el límite sur de la ciudad de Buenos Aires y desemboca en el Río de la Plata. Es considerada uno de los lugares más contaminados del planeta (Bergallo, 2014) y el más contaminado del país (Gutiérrez, 2012). Ocupa una superficie de 2.238 km², siendo la longitud de su cauce principal de 70 km (Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Nación, 1994). En este territorio habitan, según cálculos de ACUMAR (2014), 8.212.953 personas⁴⁶. Según análisis recientes de ese organismo, más del 90% de la población de la cuenca se encuentra bajo algún tipo de riesgo ambiental⁴⁷ (ver Mapa 7), lo que considera el abastecimiento de agua, el tratamiento de las excretas, la disposición de los residuos, la proximidad a fuentes de contaminación y la mala calidad del aire. Según los indicadores desarrollados por el organismo, de ese total un 23% presenta niveles de riesgo altos o muy altos, y el 70% niveles bajo y medio (ACUMAR, 2018).

46 Es preciso aclarar que se incluyen en este cálculo la totalidad de cada jurisdicción, aunque en algunos casos la cuenca ocupa solo una parte de las mismas. Por ejemplo, la población de la CABA está sumada en su totalidad, aunque solamente el sur de la misma forma parte de la cuenca. Más allá de esto, los municipios que forman parte de la CMR son: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Almirante Brown, Esteban Echeverría, parte de La Matanza, Ezeiza, Merlo, Morón, Presidente Perón, Cañuelas, General Las Heras, Marcos Paz y San Vicente.

47 Estos datos fueron relevados del mapa de riesgo ambiental desarrollado por el ACUMAR. El mismo tuvo como propósito central proveer “a la jurisdicción nacional, provincial y local, la identificación de los barrios en los que se expresan las mayores problemáticas ambientales para ser considerados en la priorización, tanto, de las intervenciones de relocalización y reurbanización de villas y asentamientos precarios (Protocolo para el Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la CMR, ACUMAR, 2017) como en el desarrollo de nuevas infraestructuras en la Cuenca Matanza Riachuelo. Además, constituye un insumo a considerar en el ordenamiento territorial, o en otro tipo de intervenciones territoriales, así como también en los impactos socioambientales de las políticas urbanas” (ACUMAR, 2018: 68).

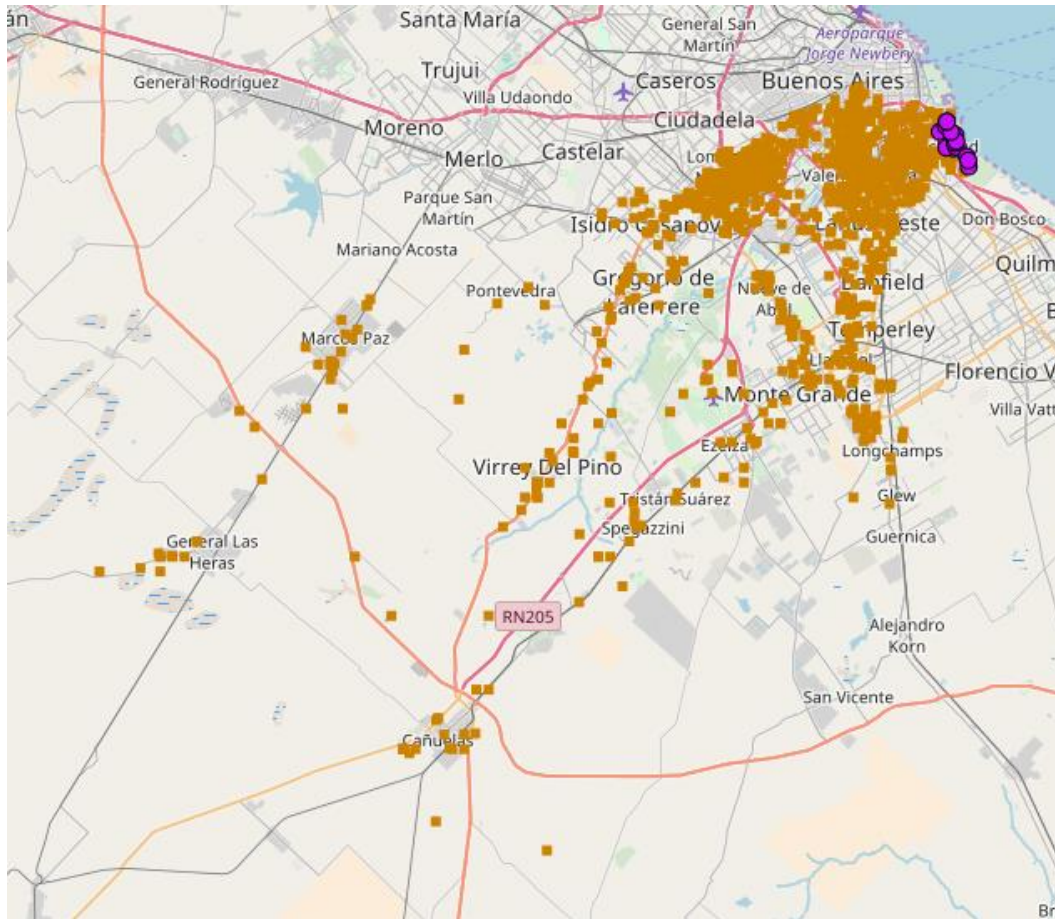


Mapa 7. Riesgo ambiental en la CMR a nivel de radio censal (ACUMAR, 2018)

La contaminación de origen industrial es considerada en la actualidad la mayor fuente de polución de suelo, agua y aire en la cuenca. Se vierten efluentes al río compuestos por metales pesados, hidrocarburos y diversos químicos. Ya desde finales del S XIX, los municipios alrededor de la ciudad de Buenos Aires poseían el mayor número de industrias instaladas en el país, destacándose las graserías, curtiembres, herrerías, astilleros, y posteriormente también frigoríficos, todos los cuales fueron grandes agentes contaminantes de este territorio. Esta zona ha sido considerada la “cuna” de la industria argentina (Rougier y Pampin, 2015).

Para el año 2010, ACUMAR había revelado que existían 1.400 industrias manufactureras que constituían agentes contaminantes. Un caso particularmente grave en términos ambientales es el del Polo Petroquímico Dock Sud, ubicado en el Municipio de Avellaneda y en la desembocadura del Riachuelo en el Río de la Plata. Ocupa un área reducida en la que se emplazan un conjunto de empresas que realizan actividades de alto impacto ambiental y riesgo tecnológico, un puerto

comercial, y alrededor de mil quinientas familias que viven sobre suelos contaminados en la Villa inflamable y el Barrio Porst⁴⁸.

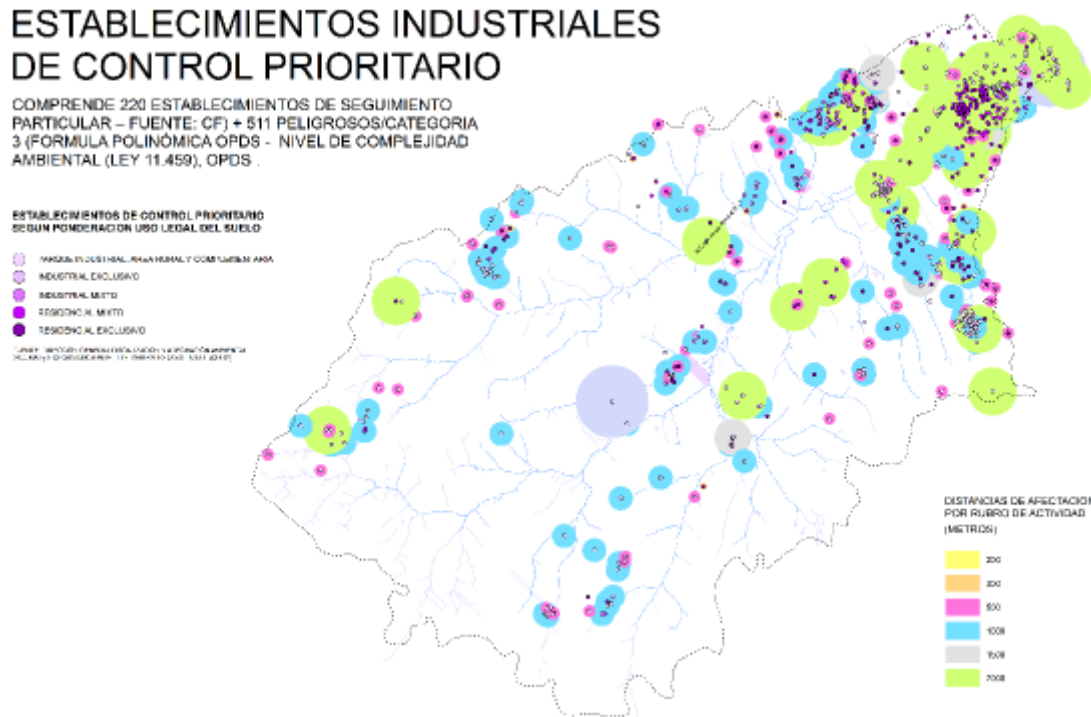


Mapa 8. Agentes contaminantes de la CMR (ACUMAR, 2016)

El Mapa 8 destaca los diferentes establecimientos, de diversas ramas de actividad y tamaño, que el ACUMAR (2016) definió como *agentes contaminantes* en la cuenca. Además de su gran número, nos permite observar su concentración: por un lado, en la cuenca baja (donde están localizados los asentamientos considerados como casos de estudio en esta tesis) y, por la otra, agrupados siguiendo el curso de los ríos de la cuenca. El Mapa 9, a continuación, también elaborado por el ACUMAR,

⁴⁸ Los trabajos de Javier Auyero y Débora Swistun (2007; 2008) y Tamara Damonte (2016) abordan las problemáticas y sufrimiento ambiental de los habitantes de estos barrios específicamente.

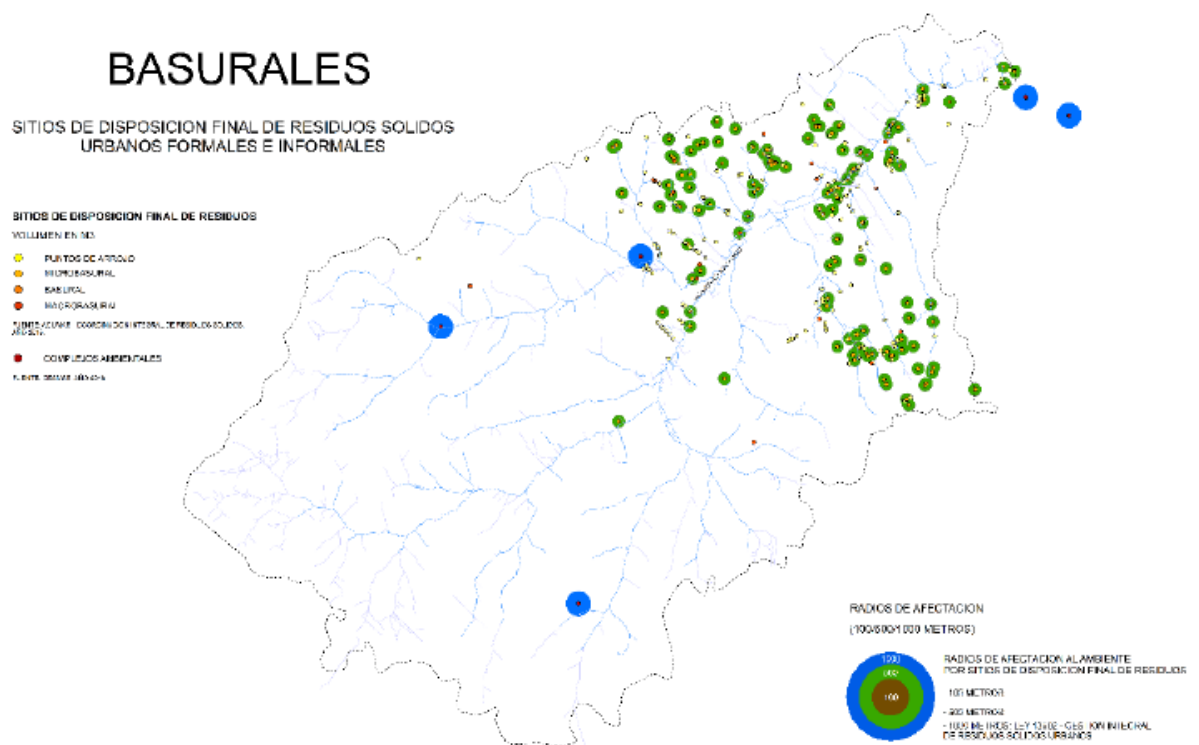
pero en el año 2018, indica los establecimientos industriales que el organismo considera prioritarios en términos de control.



Mapa 9. Establecimientos industriales de control prioritario (ACUMAR, 2018)

Este mapa nos indica otras características respecto de la contaminación de la cuenca y, en particular, de la zona en la que se emplazan la villa 21-24 de Barracas y el Campo Unamuno. Como ya se entreveía en el Mapa N° 8, en el N° 9 se reafirma que la mayoría de los establecimientos industriales de control prioritario se ubican en la cuenca baja de la CMR. Además, el indicador de la afectación por rubro de actividad devela que aquellas industrias ubicadas en la cuenca baja impactan en grandes áreas a su alrededor. Asimismo, el mapa indica la zonificación del suelo en las áreas en las que se emplazan estos establecimientos, lo que devela que no solamente se ubican en suelos de uso exclusivo industrial o industrial mixto, sino, en muchas ocasiones, en áreas en las que el uso legal del suelo es principalmente residencial.

Es también notable la cantidad de basurales clandestinos ubicados a lo largo de la cuenca, que ascendían a 348 en el año 2010 según los registros de ACUMAR⁴⁹. Además, las deficitarias redes de servicios cloacales de muchos de los barrios ubicados en la ribera y la descarga de efluentes industriales sin tratamiento previo suponen una descarga directa a los ríos. Sobre esta temática, algunos autores han indicado que son la consecuencia de la falta de planificación en la zona (Merlinsky, 2013), mientras que otros han indicado que existen lineamientos para la recolección de los residuos sólidos urbanos, pero que las mismas no se cumplen (como se ha afirmado más arriba respecto a esta cuestión en el AMBA en general). Las problemáticas, por lo tanto, serían el resultado del fracaso de los dispositivos creados, su no actualización o su falta de implementación efectiva.



Mapa 10. Sitios de disposición de residuos sólidos urbanos formales e informales (ACUMAR, 2018)

49 ACUMAR (2010): Plan Maestro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. Disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/content/documents/0/1610.pdf>

Se trata, por otra parte, de un área con un fuerte déficit en la cobertura de infraestructura sanitaria. Para el 2009, ACUMAR calculaba que un 30% de las viviendas en la cuenca no tenía conexión a redes de agua, y que el 55% no tenía acceso al servicio de cloacas⁵⁰. El ACUMAR desarrolló un plan director para AySA que debía garantizar, al finalizarse, el 100% de estos servicios en la cuenca. El acceso a información más actualizada respecto de estas problemáticas en el territorio de la CMR fue muy dificultoso, pero podemos indicar que las redes de servicio se han extendido, como se ha indicado para el total del AMBA más arriba. A pesar de que no puede negarse que hubo avances en la cobertura, la misma no se desarrolló considerando áreas prioritarias (FARN, 2014), las cuales se indicaron, de hecho, recién con los mapas de riesgo elaborados en el año 2017, casi 10 años después de la sentencia judicial de la causa “Mendoza”.

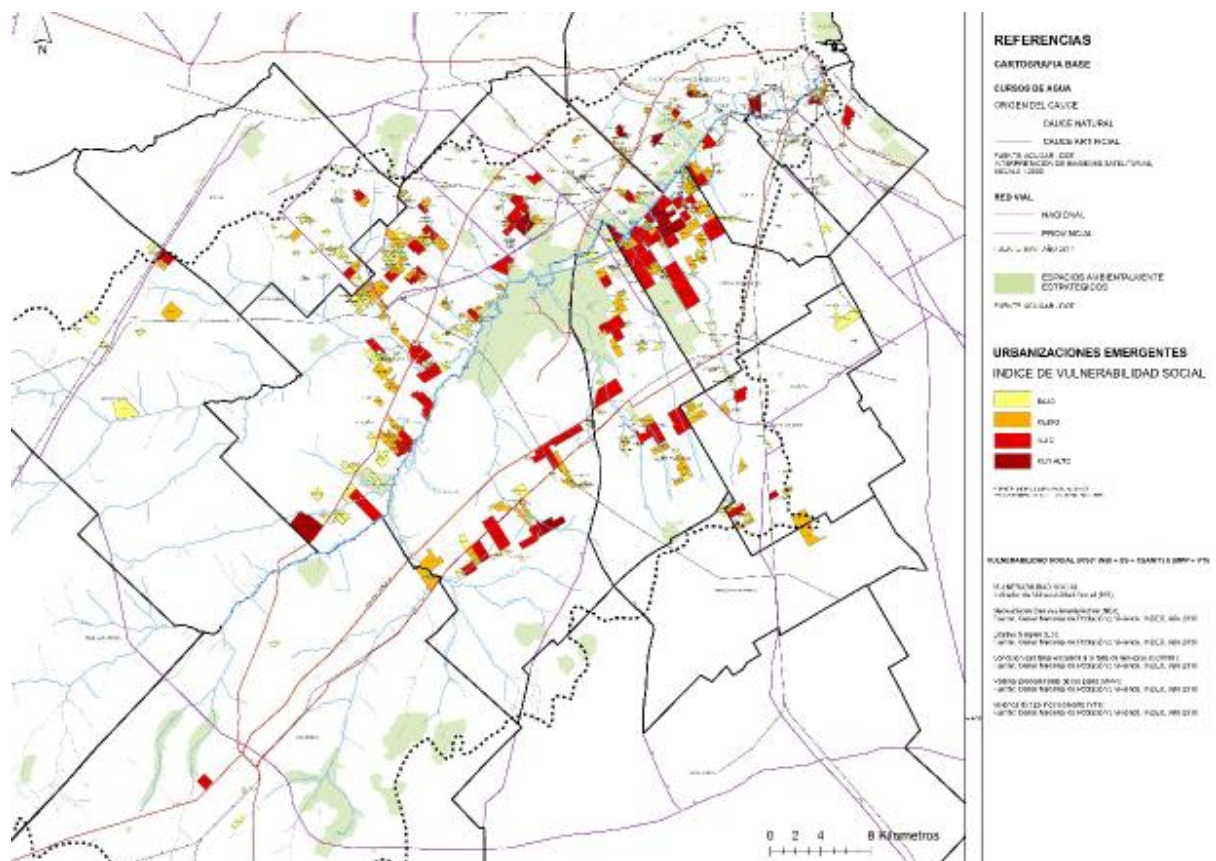
La autoridad de cuenca, además, señala la inauguración de diversas obras de infraestructura que habrían aportado a la mejora y extensión de las redes de agua y cloacas, entre las que se encuentran la Planta Depuradora Fiorito -inaugurada en el año 2017, beneficiando a 270 mil personas (ACUMAR, 2017)- y las obras en las redes de agua y cloacas en la villa 21-24 de Barracas (ACUMAR, s/f), en los barrios considerados específicamente para este trabajo.

Estas cuestiones dan cuenta de una fuerte injusticia ambiental socio ambiental, que, como ya indicamos, significa que los sectores más vulnerables se ubican en las áreas más degradadas ambientalmente (Merlinsky, 2013). Vemos en la cuenca, en este sentido, una sobreocupación de las costas por numerosas villas y asentamientos. Se calcula que en la cuenca alrededor de 1. 716. 029 personas –es decir, el 32,3% de la población total- habitan en villas y asentamientos, mientras que este porcentaje para el total del AMBA en el año 2006 era del 11,51% (Cravino, Del Rio y Duarte, 2006) El ACUMAR desarrolló la denominación “urbanizaciones emergentes”⁵¹ (UREM) para referirse a las villas, asentamientos y conjuntos

50 Ver en Merlinsky (2013), ACUMAR (2009b): “Escrito sobre empadronamiento de empresas del rubro curtiembres en la localidad de Lanús y los avances de la instalación de un Parque Industrial”, presentado ante el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, 6 de enero.

⁵¹ Urbanizaciones emergentes. Necesidad de ser críticos de esta categoría porque niega la historia de décadas de los asentamientos de la cuenca. Es evolucionista. Positivista. ·están en vías de

habitacionales localizados en la CMR (ACUMAR, 2018). Indicó que existen un total de 632 barrios de estas características, de entre los cuales el 55% presentan un nivel de vulnerabilidad social (índice también elaborado por el organismo) alto o muy alto. Dentro de estos últimos, la mayor parte se ubican en la cuenca baja y media de la CMR, y el partido de Lomas de Zamora, en el que se localizan los asentamientos del Campo Unamuno, es el segundo municipio con mayores niveles de vulnerabilidad de todo este territorio. El Mapa 11, a continuación, muestra las “UREM” de la cuenca y su nivel de vulnerabilidad social, según lo estipulado por el ACUMAR (2018).



Mapa 11. “Urbanizaciones emergentes” (villas, asentamientos y conjuntos habitacionales) en la CMR, según índice de vulnerabilidad social (ACUMAR, 2018)

Los efectos de las problemáticas ambientales y el déficit en la infraestructura de

desarrollo”.

agua y cloacas señaladas sobre la salud de la población es otro indicador significativo de las condiciones de vida de la población de la cuenca. En las evaluaciones integrales de salud en áreas de riesgo (EISAR), desarrolladas por el ACUMAR en diversos asentamientos de la cuenca (realizada a mujeres embarazadas y a niños de menos de 6 años), se verificó la existencia de importantes problemas de nutrición, psicomotrices y la presencia de diferentes metales en sangre. Por ejemplo, el 25 % de los niños diagnosticados en la Villa 21-24 de Barracas presentaban niveles altos de plomo en sangre. Los pobladores también presentaban problemas digestivos, epidérmicos y respiratorios, entre otros. Como expresaba Paola Bergallo (2014: 257), “la falta de infraestructura cloacal, la contaminación creciente de la industria y el aumento de la población se convirtieron en una combinación explosiva para la salud de los residentes”.



Fotografía 1. Basura en el Riachuelo (Diario Frente a Cano, 2015)

Tanto la ciudad de Buenos Aires como el Municipio de Lomas de Zamora son parte, junto con los partidos de Avellaneda y Lanús, de la llamada cuenca baja o tramo inferior del Matanza Riachuelo. Este territorio presenta altos niveles de consolidación urbana y de ocupación del suelo. Además, posee una alta densidad

poblacional, y una elevada proporción de asentamientos precarios -19 de los cuales están afectados por el PISA (Merlinsky, Fernández Bouzo y Tobías, 2012) -. En este territorio se combinan usos del suelo residenciales, fábricas, talleres y depósitos. Asimismo, grandes terrenos en la zona se encuentran ocupados por basurales ilegales cerca del Riachuelo. Merlinsky, Fernández Bouzo y Tobías (2012) identificaron ciertas tendencias poblacionales de la cuenca baja: por un lado, un marcado crecimiento poblacional, y, por el otro, que los habitantes en villas y asentamientos de esta área representaban el 66% del conjunto de los residentes de villas y asentamientos de la CMR y el 35% del total del AMBA (ubicándose la mayoría en la CABA). Además, la población de estas villas y asentamientos presentaban densidades habitacionales mayores que las del resto de la cuenca. Por último, es de destacar que muchos de estos barrios se localizaban en lugares muy próximos a los márgenes del Riachuelo. Para el año 2017, según informes del ACUMAR, sólo el 9, 85% de las familias que debían relocizarse en la cuenca baja –es decir, 634 de 6432- habían sido mudadas a sus nuevas viviendas. En otro orden de cosas Lomas de Zamora es el distrito de la cuenca baja que presenta los mayores niveles de vulnerabilidad social⁵² (ACUMAR, 2018).

⁵² Indicador constituido por el ACUMAR, que construyó un *índice de vulnerabilidad social*. Según este, el nivel más alto estaba conformado por las poblaciones que cumplían con las siguientes características: “1) Habite en villas o asentamientos precarios con riesgo ambiental, de acuerdo al Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo en el contexto del Convenio Marco 2010 (informe que contempla la asistencia en materia habitabilidad para 17.771 familias que viven en riesgo ambiental en el territorio de la cuenca). 2) Población con riesgo sanitario de acuerdo a las Evaluaciones Integrales de Salud en Áreas de Riesgo (EISAAR), que identifican población con determinantes sociales que ponen en riesgo su salud. 3) Población en las inmediaciones de los basurales. Se definió un índice de dispersión en relación a la ubicación de residencia cercana a los basurales identificados en la Línea de Base elaborada por ACUMAR de acuerdo al relevamiento realizado el 1er trimestre de 2011 en los 14 municipios de la cuenca y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y actualizada al 2016 (información provista por ACUMAR). Se considera que en el momento de inundación la contaminación del suelo (por presencia de basura) aumenta la vulnerabilidad.” (ACUMAR, 2018b).

2.3 Antecedentes en las políticas de saneamiento de la cuenca, normativa y activismo ambiental

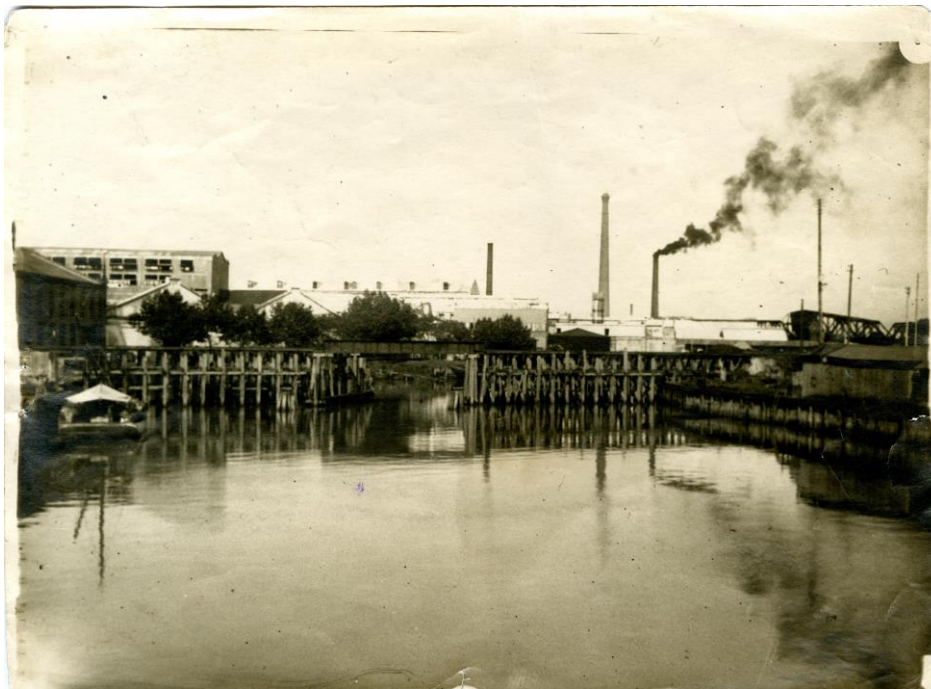
El Riachuelo siempre tuvo un rol relevante en el destino de Buenos Aires por su triple condición de puerto natural, área de concentración productiva y límite político de la ciudad (Silvestri, 2003 en Carman, 2017).

Existen registros que hablan de la contaminación del Riachuelo y de sus causas desde la época colonial, durante la cual saladeros, curtiembres, lavaderos y mataderos se instalaron a sus orillas (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2003; Rougier y Pampin, 2015). Las medidas tomadas en este período buscaron desplazar estas industrias de la ciudad por los fuertes olores que traían. Por esta razón se actuó sobre la contaminación del aire, pero no sobre la del agua, por lo que estos establecimientos siguieron vertiendo sus desechos al río. Constituían también un factor de contaminación los vaciaderos de residuos localizados junto al Riachuelo. Principalmente, se encontraban en “La Quema”, ubicada en los barrios actuales de Parque Patricios y Nueva Pompeya en la CABA, desde donde la lluvia arrastraba los materiales en descomposición y cenizas al curso de agua (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2003), contaminando fuertemente los suelos.

Estos procesos no se detuvieron con la declaración de la independencia de la Argentina⁵³ y la consolidación del modelo agroexportador en nuestro país y se agravaron en el período denominado de “industrialización por sustitución de importaciones” que comienza en la década de 1930 con el aumento de la contaminación inorgánica y química de la cuenca. Es de destacar, además, que a lo largo de este proceso histórico se fueron conformando alrededor de estos establecimientos productivos asentamientos de población, en su mayoría de los trabajadores de esas industrias, que desde un comienzo coexistieron con ese ambiente contaminado. Así, este recurso hídrico fue considerado por las actividades industriales como un insumo para la producción y, luego, como un medio para la descarga de sus desechos y efluentes, sin considerarlo en ningún momento como un sistema interconectado que resultaba esencial para la planificación de la vida, la

53 Ver: ACUMAR (2013): Historia del Riachuelo. Disponible en:
<https://www.youtube.com/watch?v=lp163c0IFv0>

preservación de la salud humana, el aprovisionamiento de las actividades y la sostenibilidad del crecimiento urbano (Merlinsky, Fernández Bouzo, Tobías, 2012).



Fotografía 2. Fábricas a orillas del Riachuelo (ACUMAR, s/f)

Sin embargo, el reconocimiento de la cuenca como un objeto de políticas públicas integrales es un hecho más bien reciente. Durante la última dictadura militar (1976 – 1983) se presentó un plan de saneamiento de la cuenca (ACUMAR, 2013), que no tuvo resultados y en la década del noventa se crearon por decreto diversos organismos cuya –infructuosa- función era la de sanear la cuenca. El de mayor envergadura fue aquel con el cual la Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente Humano de ese momento, María Julia Alsogaray, prometió “sanear el Riachuelo en mil días” (año 1993)⁵⁴. El proyecto iba a realizarse a partir de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para lo que se conformó, en septiembre de 1995, el Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza - Riachuelo (CEMR)⁵⁵. No obstante, para el año 2000 los fondos

54 Diario La Nación, 19 de agosto de 2015: “El Riachuelo, un dolor de cabeza para los políticos: de los mil días de María Julia a los peces de Cabandí”. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1820379-el-dia-que-juan-cabandie-dijo-que-habia-peces-en-el-riachuelo>

55 Sus objetivos principales eran reducir la contaminación industrial, realizar obras de control de

del Plan de Gestión Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo (aprobado por decreto en 1998), habían sido usados en su mayoría para estudios de consultorías, y muchos de los funcionarios involucrados en su implementación se encontraban envueltos en escandalosos casos de corrupción (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2003). Luego, durante la crisis del 2001, el crédito fue renegociado con el BID y gran parte del mismo pasó a reorientarse a planes sociales a partir del año 2002⁵⁶.

Por otra parte, la causa judicial en la que se enmarcaron las políticas de saneamiento de la cuenca analizadas en esta tesis se desarrolló en un contexto global de acercamiento al reconocimiento del medio ambiente dentro del sistema internacional de los derechos humanos (Rodríguez Garavito, 2017). A partir de la década de los setenta y las reformas constitucionales que, a partir de los ochenta, comienzan a sucederse (procesos trabajados en el capítulo 1 de esta tesis), el derecho al ambiente se “convirtió en un componente estándar de las cartas de derechos, las políticas públicas y el litigio en más de la mitad de los países del mundo” (Rodríguez Garavito, 2017: 12).

En la Argentina, fue incorporado en las reformas constitucionales del año 1994, en las que la Argentina adhirió al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que contenía la garantía de un medio ambiente sano. Fue en este marco, como se ha dicho más arriba, que comenzaron a crearse instituciones que, muy lentamente, llevaron adelante una política ambiental en la cuenca. Las mismas, sin embargo, fueron desfinanciadas y tuvieron poca capacidad de ejecución, solo fijándose en la contaminación del agua y no en las condiciones de vida de la población de este territorio (Bergallo, 2014).

En la actualidad, el diseño institucional de protección del ambiente en el país es federal, otorgándole predominio normativo a la Nación y una primacía en la ejecución de las mismas a las provincias (Gutiérrez, 2012). A partir de la reforma constitucional de 1994 citada, el derecho al ambiente y el deber de preservarlo

inundaciones, modificar el manejo de los residuos sólidos y realizar una rehabilitación urbana (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2003).

56 Lo que restaba del crédito del BID se reasignó luego del fallo de 2008 para el Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza - Riachuelo.

fueron competencias nacionales, pero el poder sobre los recursos naturales, provincial, por lo que se estableció que la Nación definiría una serie de principios mínimos, y las provincias las necesidades para complementarlas. Sin embargo, no se fijaron la división y articulación de tareas entre estas jurisdicciones, lo cual fue parcialmente saldado con la sanción en el año 2002 de la Ley General del Ambiente (Ley 25675/02). Esta norma definió los presupuestos ambientales mínimos y, por otra parte, reforzó la primacía de las provincias en la aplicación de la política ambiental (Gutiérrez, 2012; Merlinsky, 2007).

La legislación de la Provincia de Buenos Aires, también reformada en 1994, introdujo el derecho al ambiente sano y el deber de protegerlo (art. 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires). Ni en esta normativa ni en la anteriormente citada se definieron las competencias de los gobiernos municipales en materia ambiental. Sin embargo, en la Ley Orgánica de las Municipalidades (del año 1958), se establece que “comparten la responsabilidad de mitigar toda forma de contaminación ambiental, (...) son responsables primarios de políticas urbanas (v.g. Ordenamiento territorial, habitación comercial e industrial, servicios públicos urbanos) cuyos déficits son, precisamente, causa de la degradación ambiental de la Región Metropolitana de Buenos Aires” (Gutiérrez, 2012: 155). Por otra parte, en la ciudad de Buenos Aires la cuestión ambiental es abordada exhaustivamente en su Constitución (del año 1996). Se destaca que la misma remarca la necesidad de coordinación metropolitana de las políticas ambientales.

En otro orden de cosas, existían en el momento de inicio de la causa “Mendoza” en la Provincia de Buenos Aires, instituciones que tenían por objetivo incentivar la coordinación intermunicipal en el AMBA, como los comités de cuenca hídrica y los consorcios de gestión y desarrollo. No obstante, estos organismos tenían escasos resultados, y predominaba más bien un modelo de autoridades superpuestas “donde la distribución jurisdiccional de competencias y tareas no siempre es clara, y los mecanismos de coordinación interjurisdiccional vertical y horizontal son débiles” (Gutiérrez, 2012: 157).

En relación al Poder Ejecutivo Nacional, por su parte, Argentina carecía hasta hace pocos años de una agencia ambiental fuerte. En el año 2007, la hasta

entonces subsecretaría de Ambiente, dependiente del Ministerio de Salud y Desarrollo Sustentable de la Nación, fue subida al rango de Secretaría, dependiente de la Jefatura de Gabinete, lo que la promovió en términos de organigrama estatal, así como en términos de la asignación de recursos (Gutiérrez e Isuani, 2013)⁵⁷. Posteriormente, en el año 2015, bajo la nueva gestión del frente político “Cambiemos”, se le subió el rango a ministerio, medida en la cual se retrocedió luego de menos de tres años, a mediados del año 2018, en el marco de un fuerte recorte del organigrama estatal y de ajuste fiscal⁵⁸.

En paralelo con lo hasta aquí analizado, y con fuerte incidencia en la sanción de estas normativas, se desarrollaba en el AMBA un activismo ambiental que, junto con otros factores, condicionaron la puesta en la agenda pública de los conflictos ambientales en el país. Estas cuestiones formaron parte del marco en el que se inició la causa “Mendoza”. Los fenómenos sociales analizados en esta tesis se desarrollaron en un momento de fuerte presencia en la agenda pública de los conflictos ambientales a escala nacional y regional (Merlinsky, 2014). El litigio comenzó dos años después de la sanción de la ya nombrada Ley General del Ambiente, y casi en simultáneo con dos conflictos ambientales que tomaron relevancia nacional: aquel por la implantación de la papelera Botnia sobre el río Uruguay -Provincia de Entre Ríos, en la Mesopotamia argentina- (que comenzó en el año 2002)⁵⁹ y el generado en la ciudad de Esquel -Provincia de Chubut, en la Patagonia, al sur del país- por la instalación de una minera en terrenos cercanos a la ciudad (2003)⁶⁰. En este contexto (año 2006), la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró su competencia en la causa “Mendoza”, estructurada en torno al

57 Retomando a Gutiérrez (2012): “ninguno de esos cambios ha redundado, hasta ahora, en una política ambiental nacional más sólida e integrada. La promovida Secretaría de Medio Ambiente de la Nación viene siendo ampliamente criticada por su debilidad burocrática, su bajo poder de implementación, el mal manejo de fondos públicos y la persistencia de un enfoque deficiente y fragmentario de las políticas ambientales” (164).

⁵⁸ Ver por esta cuestión: <https://www.lanacion.com.ar/1972171-un-ministerio-para-el-ambiente>

59 Para mayor información sobre este conflicto, ver Merlinsky, G. (2008): La gramática de la acción colectiva ambiental en Argentina: reflexiones en torno al movimiento ciudadano ambiental de Guallequaychú y su inscripción en el espacio público, en *Revista Temas y Debates* N° 15. Este caso se dirimió en la Corte Internacional de Justicia.

60 Para mayor información sobre este conflicto, ver WALTER, M. (2008): Nuevos conflictos ambientales mineros en Argentina. El caso Esquel (2002-2003), en *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, Vol. 8, pp 15 – 28.

derecho al ambiente sano. Ese mismo año, el presidente Néstor Kirchner había abierto las sesiones parlamentarias anunciando su compromiso con el medio ambiente, lo que mostró un ingreso en la agenda presidencial de la cuestión ambiental (Bergallo, 2014). La protesta contra las pasteras es, según algunos autores (Bergallo, 2014; Merlinsky, 2014),

un buen punto de partida para analizar el papel de la demanda social en la definición de la política ambiental, en tanto constituye el punto cumbre d un “movimiento ambiental espontáneo” (...). Aunque poco institucionalizado y con escasos vínculos con el tímido ambientalismo estatal, en algunos casos este movimiento tuvo éxito en frenar o revertir ciertas políticas estatales. Más allá de ello, provocó (o expresó) el surgimiento de una nueva preocupación por el medio ambiente (Gutiérrez, 2012: 164)

Por otra parte, en el 2006 se rescindió el contrato de Aguas Argentinas S.A., empresa responsable de aguas y saneamiento luego de la privatización de este servicio en la década de los noventa, y se mandó al Congreso Nacional un proyecto de ley para la creación de una nueva empresa, -lo que luego sería Aguas y Saneamiento Argentino (AySA)-. No resultó casual, por lo tanto, que fuera en este contexto en el que la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró su competencia en la causa “Mendoza”, consistiendo en una señal más de la fuerte presencia de las problemáticas ambientales en la agenda pública y estatal;

mientras los medios cubrían a diario los conflictos ambientales, la atención pública sobre estas cuestiones alcanzó, en junio de ese año, niveles de consenso sin precedentes, por lo que la elección del caso por la Corte hacía previsible un fuerte respaldo de la opinión pública a los planteos del tribunal. La estructura de oportunidades aprovechada por el tribunal y las organizaciones de la sociedad civil también representa una diferencia frente a experiencias previas (Bergallo, 2014: 258).

El activismo ambiental presentó en el AMBA un bajo impacto público, siendo su visibilidad y la repercusión de sus acciones menor que en otras regiones del país. Desde mediados de los ochenta, habitantes de diversos distritos de la cuenca habían presentado reclamos administrativos y judiciales respecto de las condiciones de salud en ese territorio (Bergallo, 2014). La causa “Mendoza” no fue, por lo tanto, la primera opción de los actores movilizados por las problemáticas ambientales de esa área, pero su accionar se desarrolló en un contexto particular en el que se les abrieron espacios de disputa, tanto en el ámbito judicial como en la opinión pública.

Como hemos intentando plasmar en este capítulo, el AMBA constituye un territorio atravesado históricamente por problemáticas urbano – ambientales de gran envergadura, fuertemente vinculadas con el accionar estatal –de diversas jurisdicciones-, en su territorio. La CMR, en particular, presenta estas problemáticas de manera agravada y su población vive en condiciones de alta vulnerabilidad. En el marco de un proceso de mayor escala de judicialización de los conflictos urbano – ambientales, en combinación con una puesta en la agenda pública y estatal del derecho al ambiente y del desarrollo de un activismo ambiental –incipiente en el AMBA-, la causa “Mendoza” fue el litigio de mayor significación que pretendió abordar estas cuestiones de forma integral y estructural. La misma se dio , como se indicó, resultando de la combinación entre las acciones de algunas organizaciones ambientalistas con una fuerte intervención de la Defensoría del Pueblo de la Nación, y la posterior participación de la CSJN (Bergallo, 2014).

Capítulo 3: El procesamiento judicial de un conflicto ambiental histórico



Introducción

En el año 2004, un grupo de vecinos de la localidad de Dock Sud, en el municipio de Avellaneda (provincia de Buenos Aires), médicos y trabajadores sociales del Hospital Interzonal de Agudos “Pedro Fiorito” del mismo distrito y la Asociación de Vecinos de La Boca (un barrio de la CABA) presentaron ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) una demanda contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y 44 empresas ubicadas en la cuenca por daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la contaminación del río Matanza-Riachuelo. Este conjunto de actores fue patrocinado por un pequeño estudio de abogados que elaboró una acción colectiva de amparo bajo la Ley General del Ambiente y el art. 41 de la Constitución Nacional⁶¹, lo que fue complementado con informes preexistentes realizados por diversos organismos públicos –como la Defensoría del Pueblo de la Nación- y ONGs -por ejemplo Greenpeace -. La demanda se hizo por daños individuales, daños colectivos y medidas preventivas y restaurativas por la violación de los derechos a la salud y a un medio ambiente sano (Bergallo, 2014).

En junio del año 2006, la CSJN intervino por primera vez en el caso, en un contexto signado por diversos elementos como la creciente judicialización de la política y la puesta en agenda de los conflictos ambientales, procesos que fueron caracterizados en el capítulo 2. En la CMR, vecinos de distintos barrios se organizaban hace años presentando reclamos por las condiciones de salud y ambientales de vida en esos territorios. Su creciente coordinación, sumada a la incorporación de nuevas estrategias de movilización legal amplificaron sus

61 El mismo dispone que: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.” Disponible en: <http://bibliotecadigital.csjn.gov.ar/Constitucion-de-la-Nacion-Argentina-Publicacion-del-Bicent.pdf>

demandas. Algunas instancias de movilización extrajudicial, como la articulación de organizaciones enmarcadas en el ámbito de la Defensoría del Pueblo de la Nación o la presencia en las renegociaciones de la concesión del servicio de aguas allanaron el camino hacia el litigio del caso “Mendoza” (Bergallo, 2014). Además, ese año habían culminado una serie de transformaciones en el Supremo Tribunal que supusieron la renovación de gran parte de sus miembros, la modificación en la forma en que los mismos eran seleccionados, y la reducción del número de jueces que lo conformaban⁶², lo que tuvo efectos concretos por las perspectivas de los nuevos magistrados respecto del rol de la Corte y los ejes que debía tratar (Barrera, 2012).

En ese contexto, la CSJN declaró su competencia originaria en la causa, a la vez que fue reconfigurando la demanda como caso de incidencia colectiva. Los magistrados decidieron no intervenir en los reclamos individuales por daños, pero si aquellos referidos a daños colectivos generados por la situación de la cuenca, y en la solicitud de prevención y reparación ambiental para las generaciones futuras (Bergallo, 2014; Maldonado, 2016). Comenzó de este modo el procesamiento judicial de un complejo conflicto histórico urbano – ambiental. Pretendemos en este capítulo indagar en algunas de las características centrales del litigio, que marcaron su singularidad, y abordar un *corpus* de documentos elaborados por actores del Poder Judicial indagando en los discursos que los atraviesan. Sostenemos que, “la intervención de los jueces no se limita a influir en el proceso de la política pública, presionando o acelerando su desarrollo. Más bien, los jueces toman decisiones cruciales que hacen a la política pública en su diseño, ejecución y evaluación” (Nosetto, 2014: 111).

En este sentido, nos proponemos delinear algunos elementos de la causa que resultan claves para comprender su posterior desarrollo en el ámbito legal pero también las características del diseño y la implementación de políticas urbano ambientales creadas a partir de su sentencia por parte del gobierno nacional. Encontramos en este procesamiento judicial algunos matices que remiten a perspectivas más progresivas del derecho y el Poder Judicial, entrelazadas con

62 Ver para más información: <http://www.telam.com.ar/notas/201305/18285-la-renovacion-de-la-corte-la-primer-gran-reforma-encarada-por-nestor-kirchner.html>

otras que aparecen en línea de continuidad con los aspectos más conservadores de este campo. Complementaremos este primer análisis con el trabajo sobre una serie de documentos emitidos por actores del campo jurídico, bajo el supuesto de que el discurso jurídico tiene un carácter *material* y *performativo* que genera transformaciones concretas en la realidad social (Frutos, 2004).

Como se señaló, para esta tarea se construyó un *corpus* de documentos conformado por el fallo de la causa “Mendoza”, elaborado por la CSJN en el año 2008 y las resoluciones judiciales (2008 – 2017) de los jueces de ejecución de la sentencia del litigio en cuestión referidas a declaraciones de diverso tenor sobre las villas y asentamientos ubicados en la CMR⁶³. Estos magistrados, al frente de Juzgados Federales Penales de Primera Instancia, fueron seleccionados por la CSJN para controlar la ejecución del fallo y en sus escritos lo interpretaron e introdujeron ciertas precisiones que fueron retomadas por los actores públicos a cargo del diseño e implementación del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la cuenca (PISA). A partir de este tipo de análisis buscaremos dilucidar algunas de las concepciones de los operadores jurídicos sobre cuestiones que no eran centrales en la causa –es decir, que no se referían directamente al derecho al ambiente-, pero que son relevantes para nuestros objetivos: las villas y asentamientos, sus habitantes y las políticas urbanas de las que los mismos debían ser destinatarios.

En una primera parte del capítulo, desarrollaremos algunas características generales de la causa “Mendoza”, por lo que fue distinguida, desde el campo jurídico, como novedosa y disruptiva. Principalmente, nos referiremos a su catalogación como “litigio estructural” (Puga, 2014) y a su estructuración en torno al derecho al ambiente. Estas cuestiones nos permitirán dilucidar el rol que el Poder

⁶³ Las mismas fueron recuperadas de la página de Internet del Centro de Información Judicial (CIJ), que ha recuperado, recopilado y digitalizado muchos de los documentos judiciales vinculados con la causa “Mendoza” -tanto del expediente principal como los incidentes-. Es interesante el orden que el CIJ le ha dado a las resoluciones de los Jueces Torres y Rodríguez. En una carpeta se han ordenado las que referirían a “villas y asentamientos”, bajo la órbita del Juzgado de Morón, y se han ordenado una serie -numerosa- de resoluciones referidas a los complejos habitacionales de la ciudad de Buenos Aires a los que se relocizó población de las villas de este distrito a partir de la causa, que tramitan en el Juzgado N° 12 y que no fueron revisadas para esta tesis. De todas maneras, cabía destacarlo en tanto, para la causa “inicial”, la población ya relocizada constituiría un cumplimiento de la sentencia por parte del Estado y, debido a las severas problemáticas surgidas de estos procesos (Fainstein, 2015; Najman, 2017), fueron recuperadas por el Poder Judicial y continuaron siendo tratadas por la vía judicial.

Judicial se asignó en este caso frente al Poder Ejecutivo y al diseño e implementación de políticas públicas. Luego, presentaremos el lugar que se le dio a la participación de los habitantes (“afectados” en términos judiciales) de la cuenca en esta causa y las percepciones sobre los “beneficiarios” de la sentencia puestos en juego, que dan cuenta de perspectivas acerca de la justicia y el rol de los magistrados que entran en tensión con aquellos elementos más progresivos señalados en primer lugar. Seguidamente, abordaremos el *corpus* de documentos construido para indagar en la forma en que el Poder Judicial procesó una serie de cuestiones relacionadas con las villas y asentamientos de la CMR. En el marco de una falta de especificidad respecto de las acciones que debían llevarse adelante para cumplir con los objetivos de la sentencia en estos territorios, las interpretaciones de los Jueces de Primera Instancia fueron significativas para el devenir de las políticas urbano – ambientales que llevaron adelante los demandados. Abonaremos a esta hipótesis indagando en la concepción sobre el derecho a la vivienda y al hábitat de los operadores jurídicos que se desprenden de lo planteado en los documentos seleccionados, en la manera en que se caracteriza y conceptualiza a las villas y asentamientos y a sus pobladores y, desprendiéndose de estas cuestiones, en algunas definiciones respecto de las políticas urbano – ambientales a llevar adelante en esos barrios que transformaron de manera significativa, posteriormente, los territorios en cuestión.

3.1 La causa “Mendoza” como litigio ejemplar

La causa “Mendoza” es un litigio estructural que ha sido señalado como “ejemplar” en términos de su abordaje de una compleja problemática urbano – ambiental y de la búsqueda de garantizar el derecho al ambiente. Los *litigios estructurales* o *casos estructurales* son “intervenciones judiciales que expanden el territorio de lo judiciable más allá de los intereses de las partes procesales. Tal expansión es, por supuesto, un hecho jurídico, antes que un hecho empírico” (Puga, 2014: 41)⁶⁴. Como expresó Puga, algunas de las cuestiones más específicas que

64 La creciente relevancia de este tipo de litigios estuvo vinculada con las reformas constitucionales

definen a un litigio como estructural son:

1) La intervención de múltiples actores procesales, 2) Un colectivo de afectados que no intervienen en el proceso judicial, pero que sin embargo son representados por algunos de sus pares, y/o por otros actores legalmente autorizados, 3) Una causa fuente que determina la violación de derechos a escala, 4) Una organización estatal o burocrática que funciona como el marco de la situación o la condición social que viola derechos, 5) La invocación o vindicación de valores de carácter constitucional o público con propósitos regulatorios a nivel general, y/o demandas de derechos económicos, sociales y culturales, 6) Pretensiones que involucran la redistribución de bienes, 7) Una sentencia que supone un conjunto de órdenes de implementación continua y prolongada (Puga, 2014: 46).

El caso “Riachuelo” fue definido como un litigio estructural porque los demandados en el mismo eran actores estatales. La causa supuso la reivindicación de intereses colectivos centrados en la garantía de un derecho humano que estaba siendo vulnerado por las acciones –u omisiones - del Estado. Algunos autores han definido el accionar de los jueces en esta causa como “experimental”, ya que dieron el lugar a la apertura de un espacio dialógico, permanente y público de negociación con los actores demandados (Bergallo, 2014; Nosetto, 2014). La forma en que se ejecutó la sentencia fue novedosa para el Poder Judicial, marcada por el carácter innovador y creativo de la CSJN, así como por una mayor flexibilidad y rapidez en la adopción de decisiones provisionales a la presentada en otras causas (Faierstein y Tedeschi, 2009; Berallo, 2014). Los procedimientos establecidos por el Supremo Tribunal se destacaron dentro del ámbito legal por su oralidad, publicidad e informalidad y por el activo rol asumido por los magistrados (Abramovich, 2009).

Al declarar su competencia, la CSJN le exigió al Estado Nacional, al de la Provincia de Buenos Aires y al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que presentaran un plan de saneamiento de la cuenca. Se inaugura así un proceso de deliberación pública que permanece en el tiempo como un tema abierto transformándose en un *experimento institucional* o *caso testigo jurídico* (Merlinsky, 2014) en el campo de la exigibilidad de los DESC. Ese mismo año y a pedido del Supremo Tribunal, el gobierno nacional creó -a partir de la ley N° 26.168- la

(especialmente en lo referido a la introducción de la figura de las acciones colectivas y de los DESC a la normativa) y movimientos dentro del campo jurídico descriptos en el capítulo 1.

Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAYDS) de la Jefatura de Gabinete de Ministros⁶⁵, como autoridad interjurisdiccional con potestades para la gestión de todas las acciones de saneamiento en el territorio de la cuenca Matanza Riachuelo (CMR). La entidad sería presidida por el titular de la SAYDS y contaría con la participación de representantes de todas las jurisdicciones involucradas en la causa⁶⁶. El ACUMAR posee como facultades la “regulación, control y fomento de las actividades industriales, de prestación de servicios públicos y de cualquier otra actividad con incidencia en la cuenca, pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales”⁶⁷ y administra el Fondo de Compensación Ambiental, “destinado prioritariamente a la protección de los derechos humanos y a la prevención, mitigación y recomposición de los daños ambientales”⁶⁸. La creación del ACUMAR fue, por lo tanto, consecuencia directa de un pronunciamiento judicial (Maldonado, 2016), y puede considerarse como uno de los efectos institucionales (Azuela de la Cueva, 2014; Melé, 2003) más significativos de la causa. La *performatividad* del discurso jurídico queda clara aquí, ya que las definiciones de la CSJN produjeron tanto una norma jurídica como un nuevo ente de derecho público.

En julio del 2008, cuatro años después de la presentación de la demanda, el máximo tribunal dictó sentencia sobre la causa, planteando en ella tres objetivos centrales y simultáneos que debían ser desarrollados por medio de un plan integral de saneamiento de la cuenca elaborado por el ACUMAR con participación del Estado Nacional, el de la Provincia de Buenos Aires, el de la Ciudad de Buenos Aires y los 14 municipios que forman parte de ese territorio, en articulación con otros organismos como Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySa) y la Coordinación

65 Como se ha señalado en el capítulo anterior, este organismo cambió varias veces de categoría. Al momento de escritura de esta tesis (2018), había sido muy recientemente degradado de Ministerio a Secretaría de Medio Ambiente.

66 Sin embargo, debe especificarse que, mientras representantes del Estado Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires son partes del Consejo Directivo del organismo, los funcionarios de los municipios atravesados por la cuenca no fueron incluidos. Esto es así aun cuando poseen responsabilidades de gran envergadura en la implementación de las políticas públicas delineadas por la sentencia judicial.

67 Art. 5, Ley N° 26168, Boletín Oficial de la República Argentina, 5 de diciembre de 2006.

68 Art. 9, Ley N° 26168, Boletín Oficial de la República Argentina, 5 de diciembre de 2006.

Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). Por su parte, la Auditoría General de la Nación (AGN) sería responsable del monitoreo permanente de la ejecución de los aspectos presupuestarios del plan (Bergallo, 2014). Los objetivos eran 1) la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca, 2) la recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire, suelo) y 3) la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción (CSJN, 2008). Además, el plan debía contemplar “un ordenamiento ambiental del territorio, el control sobre las actividades antrópicas, el estudio sobre el impacto ambiental de las empresas demandadas, un programa de educación ambiental y un programa de información ambiental” (CSJN, 2008: 2).

El tribunal definió en el fallo la delegación de su ejecución en el Juez Luis Armella, titular del Juzgado Federal de Quilmes⁶⁹. Se buscaba garantizar la toma con mayor inmediatez de decisiones y el efectivo control jurisdiccional del cumplimiento de la sentencia. Esto constituyó también un elemento novedoso en el campo jurídico (Bergallo, 2014). En el año 2012, envuelto en casos de corrupción vinculados con los contratos para obras de infraestructuras para la cuenca enmarcadas en la causa “Mendoza”, el Juez Luis Armella fue desplazado del caso⁷⁰, implementación que fue reasignada por la CSJN a dos juzgados. El Juzgado Federal en lo Criminal Correccional N°2 de Morón, a cargo de Jorge Rodríguez, se haría responsable de las políticas de urbanización y relocalización de villas y asentamientos de la cuenca. El Juzgado Nacional en lo Criminal Correccional Federal N° 12, a cargo del juez Sergio Torres, por su parte, quedaba a cargo de la administración del plan de obras de provisión de agua potable y cloacas, y del tratamiento de la basura en la cuenca. Pueden encontrarse diferencias entre el

69 En el año 2012, envuelto en casos de corrupción vinculados a la implementación de la sentencia, el Juez Armella fue desplazado de la causa, que le fue reasignada por la CSJ a dos juzgados. Esta acción reforzó la separación del tema de las relocalizaciones del resto de las problemáticas de la causa. El Juzgado Federal en lo Criminal Correccional N°2 de Morón, a cargo de Jorge E. Rodríguez se haría responsable de las relocalizaciones de las familias del camino de sirga; y el Juzgado Nacional en lo Criminal Correccional Federal N° 12 a cargo del juez Sergio Torres se haría cargo de administrar el plan de obras de provisión de agua potable y cloacas y del tratamiento de la basura en la cuenca. Nuevamente, resulta notable que se haya designado para una causa centrada en el derecho colectivo al ambiente a dos juzgados penales para el control de su ejecución.

70 Cabe señalar que el juez fue corrido de la causa “Mendoza” pero que siguió ejerciendo su cargo como titular del Juzgado Federal. Para más información sobre este tema ver: <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-207169-2012-11-05.html>

accionar de estos jueces y el del Juez Luis Armella. La productividad del primero y la celeridad requerida en sus resoluciones le imprimió una temporalidad determinada al accionar del Poder Ejecutivo en el período en el que fue juez de ejecución que luego se modificó. En anteriores trabajos, reconocimos el período abierto por el cambio de jueces de ejecución como de “tiempos laxos” (Cravino y Fainstein, 2017). A lo largo de este capítulo nos referiremos con mayor especificidad a los matices en el accionar de los magistrados involucrados en la causa.

Resulta notable que los tres jueces designados para la ejecución de una causa centrada en el derecho colectivo al ambiente pertenecían al fuero penal. Esta cuestión será retomada más adelante en este capítulo. La decisión de dividir las acciones de los jueces de esta manera fragmentó las cuestiones urbanas, dejando por una parte la reubicación de población, construcción de nuevas viviendas los mejoramientos habitacionales y algunas obras de infraestructura en los barrios, y, por el otro, a los programas vinculados con la extensión de las redes de servicios públicos (agua, cloacas, recolección de residuos).

3.2 Sobre la ¿participación? de los habitantes de la cuenca en la causa judicial

Se destaca de la causa “Mendoza” la falta de participación de los habitantes de la cuenca en el ámbito legal. Un litigio ejemplar por su sentencia, marcada por una clara perspectiva de garantía de los derechos humanos, excluyó por completo a los protagonistas de la problemática que “venía a resolver”. La demanda, como describimos, fue iniciada por grupos de habitantes y trabajadores de la cuenca. El fallo de la CSJN definió a quienes serían partes en la causa, y marcó un límite en ese sentido, como queda claro en el siguiente fragmento de la sentencia,

en la litigis se encontraba suficientemente representada la condición de afectados y/o interesados en cuanto al daño colectivo con los sujetos que tomaron intervención, y que debían adoptarse las medidas ordenatorias que impidieran planteos dilatorios que frustraran la apropiada decisión del caso en un proceso de inusitada trascendencia en que se ejercía la misión jurisdiccional más elevada de la Corte Suprema, se declaró definitivamente integrado al frente activo con los demandantes y los terceros cuya actuación había sido admitida, a la par que se previno que no haría lugar a ninguna petición de cualquier sujeto que pretendiese incorporarse en tal condición a estas actuaciones (CSJN, 2008: 9)

El Supremo Tribunal consideró que, por ser un caso de derecho colectivo, el número de personas exigiendo intervenir sería creciente, y que esto actuaría en detrimento del avance de la causa, por ejemplo, extendiendo los plazos de la misma. Ahora bien, por tratarse de un litigio estructural, el fallo de la CSJN afectó no solamente a los demandantes, sino a millones de personas que no habían tomado la decisión de recurrir al ámbito judicial. En la línea de nuestro planteo, Bergallo sostuvo que

la participación de esos litigantes iniciales en el litigio se limitó a las audiencias celebradas durante el proceso, después de las cuales pasaron a tener un rol más marginal en el ritmo del juicio. Más bien, el liderazgo judicial del caso –la “expropiación judicial” en términos de Puga (2012) – sólo parece haber garantizado la participación de organizaciones de la sociedad civil de alto perfil junto con el equipo de la Defensoría del Pueblo, en detrimento de las víctimas (Bergallo, 2014: 268).

Esta fuerte invisibilización dio lugar a una serie de conflictos en la cuenca en relación con el ámbito legal y con el diseño e implementación de las políticas urbano – ambientales diseñadas a partir de la causa. Las organizaciones de algunas villas y asentamientos de este territorio actuaron en los intersticios del expediente por medio de diversas estrategias (Fainstein, 2018) para incidir en alguna medida en decisiones que afectaban transversalmente sus condiciones de vida. Como afirmaba Paola Bergallo sobre este caso, retomando a Puga, existió una “expropiación del litigio en manos de los jueces y organizaciones de elite con el potencial desempoderamiento de organizaciones de base” (2014: 266). Estas cuestiones se retomarán con mayor profundidad a continuación y en los siguientes capítulos de la tesis.

La CSJN, de todas maneras, creó un espacio para la “participación de la sociedad civil”, como terceros a cargo del control de la ejecución de la sentencia, pero sin ningún poder vinculante, que fue novedoso para el Poder Judicial; el Cuerpo Colegiado. Aun cuando en las formas apareció como disruptivo respecto de la dinámica bipolar típica de los litigios convencionales (Bergallo, 2014), cabe preguntarse por su verdadera incidencia y participación a lo largo de estos años. Su accionar se redujo a la presentación de informes en audiencias públicas y por fuera de las mismas y otras acciones, que no parecen haber roto la lógica tradicional del

Poder Judicial.

El organismo fue conformado por un grupo de ONGs vinculadas con la defensa del medio ambiente y de los derechos económicos, sociales y culturales⁷¹, y debía ser coordinada por el Defensor del Pueblo de la Nación⁷². Debe destacarse que este último es un cargo que se encuentra vacante desde el año 2009⁷³, lo que debilitó en gran medida las acciones del Cuerpo Colegiado. Por otra parte, muchas de las ONGs miembros de esta instancia no tenían un trabajo específico sobre la cuenca y no estaban compuestas por habitantes de ese territorio (excepto por la Asociación de Vecinos de La Boca). Eran principalmente ambientalistas y no presentaban una vinculación cercana con el abordaje de problemáticas urbanas. Además, la mayoría no tenían trabajo territorial, con lo cual no poseían una interlocución directa con los considerados “victimas”.

Otro de los elementos novedosos que presentó la causa fue la realización de audiencias públicas para el seguimiento de la ejecución de la sentencia. Esta figura había sido introducida en las reformas constitucionales de 1994, pero no era de uso frecuente en el ámbito de la Corte Suprema, en el que la mayoría eran de carácter privado y carecían de una regulación clara para su funcionamiento. Esto no va porque no decís nada sino mejor retoma una idea y cita directa o una directa pero no solo dice y cambia lo que manda. A estas cuestiones se refería Leticia Barrera al realizar una etnografía de la primera audiencia pública (realizada en el año 2006) del caso “Riachuelo”:

La publicidad, la cobertura que tuvo por parte de los medios de prensa, así como

⁷¹ Estas eran: la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), la Fundación Greenpeace Argentina, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Asociación Vecinos de La Boca.

⁷² Previamente, la CSJN le había denegado a este organismo el pedido de interceder en la causa como *amicus curiae*. Según la Defensoría del Pueblo de la Nación “El *amicus curiae* –expresión latina que se puede traducir como “amigo del Tribunal”– es un informe escrito que puede ser presentado por una persona natural o jurídica que, a pesar de no tener un interés directo en el caso, interviene en él para defender un interés de trascendencia general, como cuando está en juego la defensa de los derechos fundamentales.

De este modo, el sistema judicial permite que aquellos que no son parte de un proceso aporten al juez argumentos en lo que poseen una reconocida experiencia o conocimiento. Por esta especial naturaleza, el *amicus curiae* no tiene efectos vinculantes para el juez a quien va dirigido, pues su objetivo no es “obligarlo” a compartir los argumentos aportados, pues ello supondría una afectación a su independencia.” Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/blog>

⁷³ Sobre esto, ver <https://www.lanacion.com.ar/2088503-sin-acuerdo-se-mantiene-la-vacante-en-la-defensoria-del-pueblo>

los mecanismos burocráticos puestos en marcha para su realización, le imprimieron un carácter inusitado, excepcional. Las reglas procesales provisionales adoptadas para esa audiencia fueron también acordes con la singularidad del acontecimiento. De hecho, el procedimiento para la concurrencia y el desarrollo de la audiencia fue establecido especialmente (...) y continuó aplicándose a las realizadas posteriormente en el mismo caso (2012: 136)

A partir del año 2007, la Corte Suprema estableció procedimientos a seguir en las audiencias públicas y una clasificación de las mismas como *informativas*, *conciliatorias* u *ordenatorias*. Las audiencias públicas en la causa “Mendoza” pueden concebirse como “herramientas de construcción de conocimiento” (Barrera, 2012), a las que asistían una pluralidad de actores: representantes de los actores estatales demandados, la Auditoría General de la Nación y miembros del Cuerpo Colegiado, entre otros. Allí daban cuenta de los avances en las políticas de saneamiento ordenadas por el fallo, se exponían informes críticos sobre los mismos y los magistrados realizaban preguntas y exigían modificaciones en la ejecución de la sentencia por parte de los representantes del Poder Ejecutivo.

Al no ser partes en la causa, los habitantes de la cuenca y sus organizaciones no podían intervenir en las audiencias, e, incluso, no podían acceder al recinto en el que las mismas se llevaban adelante. Además de esto, el horario (laboral judicial) en que se realizaban y su funcionamiento esporádico y discontinuo supusieron que estas instancias no se conformaran como espacios deliberativos relevantes para los vecinos de la cuenca. Sin embargo, la demanda por el derecho de poder participar de las mismas se sostuvo a lo largo de los años. En las últimas audiencias públicas, miembros de organizaciones barriales de distintos asentamientos de la CMR se acercaron con pancartas con consignas y fotografías para visibilizar sus demandas. Los vecinos miraban el desarrollo de las exposiciones por una pantalla ubicada fuera del recinto en el que intervenían los distintos funcionarios públicos. Esta imagen revela, en términos simbólicos y materiales, el alto grado de exclusión de los habitantes de la cuenca en el litigio. La audiencia pública operaba aquí no solo como herramienta procesal sino como una *performance*, como un instrumento político en el que

la noción de autoridad se vuelve eficaz (o adquiere existencia) al transmitirse el mensaje de legalidad desde el lugar en el que la justicia se muestra

escénicamente con todo su ritual, esto es, el “buen lugar”: la escena pública o la escena de la ley (Rozicki, 2004 en Barrera, 2012: 140)

En este marco general, algunos de los asentamientos de la cuenca afectados por las políticas de urbanización y relocalización accedieron al patrocinio legal de la Defensoría General de la Nación y del Ministerio Público de la Defensa de la ciudad de Buenos Aires. La forma en que se constituyeron los vínculos entre estos operadores jurídicos y las organizaciones barriales seleccionadas para este trabajo serán abordadas con mayor profundidad en los siguientes capítulos, así como el carácter que tomó esta relación a lo largo del tiempo. Queremos aquí destacar, que el carácter novedoso e inédito del litigio permitió, justamente, flexibilizar algunas formas del Poder Judicial y llevar adelante –unas pocas- estrategias legales por parte de los habitantes de la cuenca. La presentación de escritos o las exigencias de informes fueron llevadas adelante por los abogados de la Defensa Pública, y con su asesoramiento y apoyo, se logró también en algunos de los barrios la constitución de “mesas de trabajo” con los gobiernos locales (las mismas existen en los dos casos analizados). Una de las abogadas del “Equipo Riachuelo” de la Defensoría General de la Nación se refirió a este carácter en cierta medida ambivalente de la causa:

E: Los afectados no son parte en la causa judicial, ¿No?

M: No estrictamente. La calidad de parte en la causa es algo que no se termina de resolver digamos, para mí. No es un no, pero tampoco es un sí. Entonces, muchas veces en general no intervienen en las audiencias judiciales, porque intervendría una parte, pero, por otro lado, junto con los defensores, pueden realizar presentaciones...

E: Claro, no termino de entender porque tienen defensores patrocinantes que pueden presentar informes o notas si no son parte....

M: Básicamente porque la “causa Riachuelo” es un híbrido, es un gran híbrido y no hay códigos de procedimiento que regle digamos una causa de esta magnitud en todos los sentidos, en cuanto a dimensión, en cuanto a rareza digamos... Incluso es una causa que es de la Corte, no es del juzgado ¿No? Entonces como que no está claro digamos. Yo soy de la idea de pensar que no son completamente parte, pero tampoco hay una denegación de que sean parte. (...) No es que dicen “los afectados no son parte”, pero tampoco hay claramente mecanismos que den cuenta de que sí son parte: presencia en las audiencias públicas, el traslado... Eso es lo que se dice en términos judiciales, una parte presenta ese escrito, se corre el traslado, se manda ese escrito a otra parte como para que esa otra parte conteste, en general eso no está mucho pero tampoco hay una denegación contundente de las vías. Es medio particular. (M., 2016)

De esta cita se desprenden dos cuestiones: por un lado, el hecho de que los “afectados” no formaran parte de la causa “Mendoza” generó tensiones en la implementación de la sentencia y fue un gran obstáculo, como hemos afirmado, para los habitantes de la cuenca. Por otra parte, la abogada M. distinguía que la exclusión del ámbito legal de los habitantes de la cuenca fue utilizada desde el Poder Ejecutivo –sin referirse al de un distrito en particular- para quitarle legitimidad al accionar de los organismos de la Defensa Pública y, en consecuencia, a sus patrocinados. Un abogado de la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires resaltaba, al ser entrevistado, las mismas dificultades, y las graves consecuencias que esto generaba en términos legales:

O sea, es una causa que no tenía víctimas concretas, ¿Por qué? Porque cuando se arma la causa que es por un daño, la Corte a los individuos concretos los saca, y dice, yo me voy a quedar solo con la parte colectiva. Ahora, los que van a salir (por las relocalizaciones) no son afectados solo por la contaminación, son afectados por una situación judicial que te genera y no tienen formas ni de excluirse ni de participar. Tienen defensa. Nosotros fuimos intentando construir una estrategia de legitimación, hicimos como varias estrategias de legitimación. Desde siempre nos encargamos de que lleguen las cosas al juzgado, de alguna manera más formal, menos formal... Pero digo, es una cosa que tiene un efecto de diseño central ... Las víctimas no tienen espacio, eso es como insalvable Y no se salva el lugar de la víctima porque hubo una audiencia con el Juez o una audiencia con la Corte, no tenés un lugar, no tenés herramientas para defenderte, para conseguir pruebas, son todas cosas que necesitarías en una causa judicial. (A., 2016)

El letrado del Ministerio Público de la Defensa de la CABA señalaba que, además de que se les negó el derecho a intervenir en el litigio, los habitantes de la cuenca no pudieron elegir ser excluidos de la causa. Fueron obligados a ser destinatarios de las políticas que surgieron a partir de la sentencia, pero vedados de participar en su diseño e implementación. Una de las dificultades específicas que atravesó la Defensoría de la ciudad de Buenos Aires fue se debió al intento por parte de los Juzgados Federales a cargo de la ejecución de restarles legitimidad por el hecho de que su competencia era local y la de la causa, federal. Como consecuencia, fue elaborado un convenio en el año 2014 con la Defensoría General de la Nación. Este constituyó también una forma de abordar de manera más extensa el patrocinio legal de las villas y asentamientos destinatarios de las políticas de las de saneamiento. En ambos organismos se conformaron equipos específicos que

trabajaron en el caso “Riachuelo”. La Defensoría Federal de Morón, en quien había recaído la causa, fue apoyada técnicamente por un grupo de la sede central de la Defensoría General de la Nación⁷⁴ a fin de trabajar exclusivamente con el “caso Riachuelo”⁷⁵. La Defensoría General de la Ciudad, por su parte, venía organizándose por programas específicos, uno de los cuales trabajó sobre la causa “Mendoza” en la CABA.

Estos efectos institucionales de la causa se relacionaron tanto con accionar de los jueces de la CSJN, de los juzgados de primera instancia y de los actores estatales demandados, como con la presión y la organización de los vecinos de barrios de la cuenca. Frente a la exclusión por parte de la Corte Suprema y la poca representatividad del Cuerpo Colegiado, la intervención de la Defensa Pública resultó clave para los vecinos. Las deficiencias en la transmisión de la información desde el Poder Judicial y Ejecutivo, sumado a las limitaciones de la Defensa Pública Nacional y porteña en términos de recursos materiales y humanos, supusieron, como hemos planteado, que no todas las villas y asentamientos accedieran a su asesoramiento (avanzaremos sobre esto en el capítulo 6). En este sentido, al relevar las resoluciones de los Juzgados Federales (en mayor medida las del Juzgado de Morón) pudimos ver que los asentamientos que figuran en estos documentos de manera específica son aquellos que tienen patrocinio legal de las defensorías. El asesoramiento de estos operadores jurídicos pareció visibilizar o tornar legibles en el ámbito jurídico a ciertos barrios, mientras que otras víctimas parecen estar –aún más- invisibilizadas. Por ejemplo, algunos de los documentos del Juzgado Federal de Morón hacían referencia a cuestiones de la villa 21-24 de Barracas y al Campo Unamuno (por nombrar aquello referido a los barrios que seleccionamos en esta

74 Al recaer el control de la implementación de la sentencia de la causa “Mendoza” en el Juzgado Federal de Morón, fue la Defensa Federal de esa jurisdicción aquella competente para actuar como patrocinante de los afectados. La misma actúa con autonomía y relativa independencia de la Defensoría General de la Nación, que también posee esas características frente a los Defensores de cada jurisdicción. En ese sentido se creó en ese ámbito el que hemos llamado más arriba “equipo Riachuelo” para trabajar en la causa “Mendoza”, dadas sus características particulares y gran complejidad.

75 El “Equipo de Trabajo Río Matanza Riachuelo” se conformó para realizar el abordaje territorial de la causa. Para más información, ver: <https://www.mpd.gov.ar/index.php/programas-y-comisiones/66-equipo-de-trabajo-rio-matanza-riachuelo-s-g-p-i>

tesis), como pedidos de celeridad en el accionar estatal o exigencias de que se pongan en funcionamiento instancias de articulación entre los actores barriales y los Poderes Ejecutivos local y nacional.

3.3 El Poder Judicial y la política urbano ambiental hacia los asentamientos de la cuenca

Siguiendo a Merlinsky (2013), la invisibilización de los sectores sociales a los que se afectaba con la causa judicial se desarrolló en simultáneo a una visibilización de una problemática ambiental de alta complejidad. Las políticas urbano ambientales se dirigieron, en mayor medida, a las familias que, en la cuenca, habitaban en asentamientos informales. Las directivas respecto de estos barrios en la sentencia, las resoluciones de los Juzgados de Primera Instancia y en el PISA, se ubicaron en los ejes de “urbanización de villas y asentamientos”, “limpieza de márgenes”, y en el de “ordenamiento ambiental del territorio”. La forma de priorizarlo fue exigiendo la relocalización de los habitantes de las villas y asentamientos ubicados en el camino de sirga, la reubicación de otros barrios de la cuenca y de los pobladores residentes sobre basurales y la urbanización de estos barrios que no debían ser mudados (Chelillo et. al., 2014). Seguidamente, analizaremos el modo en que desde la CSJN y los Juzgados Federales de Morón y Quilmes presentaron el derecho a la vivienda y al hábitat y las políticas que se ejecutaron en estos barrios y, desde allí, reconstruiremos la concepción presente sobre asentamientos informales y sus habitantes.

El derecho a la vivienda y la urbanización de villas y asentamientos

El problema a resolver por el Poder Judicial en la causa “Mendoza” expresado en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia fue centralmente el de la contaminación y su efecto sobre las condiciones de vida de la población en la cuenca. Los documentos analizados presentaban como referentes legales de esta “cuestión” a la Constitución Nacional, la Ley General del Ambiente, los tratados internacionales de derechos humanos, y jurisprudencia internacional sobre la

cuestión ambiental. La mayoría de estas normativas utilizadas para fundamentar las decisiones judiciales habían sido introducidas en los procesos de constitucionalización de los DESC de la década del noventa (desarrollados en el capítulo 1). Otras figuras legales introducidas, como la de los amparos judiciales, las audiencias públicas y el considerar el caso como de incidencia colectiva, también se vinculaban con esos movimientos dentro del campo jurídico argentino.

El derecho a la vivienda y al hábitat, por su parte, aparecía ligado a la garantía del derecho al ambiente dentro del objetivo señalado por el fallo de “mejorar las condiciones de vida de la población de la cuenca”. La sentencia del máximo tribunal señalaba la necesidad de desarrollar políticas habitacionales y se refería a “traslados” de población, a la necesidad de llevar adelante obras de infraestructura y a la extensión de las redes de servicios en los asentamientos que carecían de ellos. No se encontraron en los documentos relevados, referencias directas a normativas específicas sobre estos derechos sociales. Sin embargo, las líneas de intervención en los asentamientos populares de la cuenca delineadas por el Poder Judicial mostraron que se les dio un peso significativo a las problemáticas de vivienda y hábitat vinculadas con las ambientales.

Uno de los puntos que se destaca en relación al abordaje judicial de las problemáticas urbanas de los asentamientos es la separación que los magistrados establecieron entre lo que podría vincularse con el hábitat y lo más estrictamente relacionado con la vivienda. En general, en los documentos se tratan de manera diferenciada aquellas cuestiones referidas a obras de infraestructura y servicios públicos en los asentamientos –cloacas, agua potable y recolección de residuos- de las de construcción o mejoramiento de vivienda. Aun cuando ambas son parte integral de los procesos de urbanización, parecen correr por líneas diversas, lo que podría relacionarse con la compleja y diferente red de actores públicos y privados involucrados en cada caso⁷⁶. En la implementación de estas políticas urbano

⁷⁶ Por ejemplo, las políticas de servicios se enmarcaron en planes específicos como el Plan Rector AySA y el Plan Director de Expansión y Mejoras ABSA (aguas y cloacas), que supusieron la intervención de las empresas concesionarias. Por otra parte, los convenios marco elaborados para la urbanización de villas y asentamientos incluyeron a las burocracias estatales que llevaban adelante los Planes Federales de Vivienda y los Programas de Mejoramiento de Barrios, entre otros.

ambientales en los barrios considerados como casos de estudio, sin embargo, y como veremos en los capítulos siguientes, esta variedad de problemáticas fue tratada por las organizaciones barriales en simultáneo, en las mismas instancias -las “mesas de trabajo” o en reuniones en los barrios-, con la presencia de los distintos actores estatales con competencia dentro de la causa.

Por otra parte, es notable la presencia sobredimensionada de las relocalizaciones en las resoluciones judiciales en relación con la urbanización de villas y asentamientos cuando la población afectada por las primeras es mucho menor que la de las segundas. Las políticas para la liberación del “camino de sirga”, que suponían la reubicación de las villas y asentamientos allí localizadas, fueron priorizadas en los escritos judiciales, lo que se destaca en particular en las resoluciones del Juez Luis Armella. Como señaló María Carman, fue este magistrado “quien jerarquiza la problemática de las villas circundantes, incorpora la cuestión de la liberación del camino de sirga y transforma esta cuestión –según el irónico comentario de una funcionaria –en su *caballito de batalla*” (Carman, 2017: 55).

Las cuestiones referidas a la urbanización de estos barrios, como los mejoramientos habitacionales, la regularización dominial de las viviendas en los asentamientos y las relocalizaciones por esponjamiento⁷⁷ y construcción de nuevas viviendas *in situ* se encuentran en menor medida en estos documentos. Aquello referido a la infraestructura y los servicios públicos, como se ha señalado, se trataba en resoluciones diferentes de aquellas que hablaban de urbanización y relocalización de asentamientos informales. Así, el accionar sobre los barrios ubicados en el camino de sirga del Riachuelo apareció como prioritario en las resoluciones, visibilizando en mayor medida esos sectores y refiriéndose con menor atención (y en consecuencia presionando menos al Poder Ejecutivo en este sentido) a las políticas de urbanización integral de los asentamientos.

Asimismo, se destacó en el análisis de los documentos emitidos por el Poder Judicial la utilización de diversos conceptos para referirse a las políticas públicas

⁷⁷ Concepto técnico que refiere a la cuadriculación de lotes por manzana.

hacia los asentamientos como términos equivalentes o intercambiables. Se utilizaban de manera indiferenciada las categorías de “desalojo”, “erradicación”, “traslado” y “relocalización”, entre otras. Las mismas poseen definiciones diferentes dentro del campo jurídico, pero, además, poseen distintas implicancias prácticas y simbólicas, tanto para los actores estatales que diseñaron e implementaron las políticas y los habitantes de la cuenca, como al ser pensados desde una perspectiva académica. Aun cuando los agentes del Poder Judicial presentan a las categorías jurídicas como “puras”, éstas no son lineales en la práctica (Cravino, 2014). Las formas de concebir, procesar e interpretar el conflicto o problemática habitacional en la cuenca no es natural ni se deriva de una ley de significado unívoco, sino que es resultado de las perspectivas de los jueces intervinientes y del resto de los actores involucrados en el procesamiento judicial de la cuestión. De esta manera, no podemos considerar como casual esta utilización de conceptos que remiten a paradigmas de derechos humanos contrapuestos.

Luego de las experiencias traumáticas y profundamente autoritarias y regresivas sufridas por los habitantes de las villas en la última dictadura militar argentina -que supuso la erradicación de alrededor de 140.000 habitantes de asentamientos de la ciudad de Buenos Aires (Oszlak, 1991)-, el paradigma de los desalojos, imperante hasta el momento, fue desplazada por otro vinculado con la radicación de estos barrios (Cravino, 2016)⁷⁸. Luego, al constitucionalizarse los tratados internacionales de derechos humanos y, por ejemplo, en la CABA, sancionarse leyes específicas vinculadas con la urbanización en el lugar y la eliminación de los desalojos, las nociones de erradicación y otras similares fueron más bien corridas de la planificación urbana. Una discusión aparte supone pensar si esto se plasmó realmente en la práctica, pero puede afirmarse que, al menos desde el Estado, se observó el desplazamiento de esos discursos. Resulta por lo tanto significativo que, en una causa que fue percibida como “ejemplar” y novedosa en términos de garantía de derechos humanos, se utilicen este tipo de nociones.

⁷⁸ Podría debatirse si efectivamente se ha tratado de un cambio de paradigma o si estas acciones siguen siendo parte integral de las políticas hacia los asentamientos en el presente, pero realizamos esa afirmación al menos en lo que refiere a los diseños de las políticas, ya que esta discusión excede lo abordado en esta tesis.

En trabajos previos (Fainstein, 2015, 2018), hemos abordado los efectos simbólicos en los habitantes de la cuenca de esta cuestión. Muchos de los entrevistados habían sido víctimas de las erradicaciones y desalojos violentos (de los asentamientos que habitaban en la actualidad o de otros), tanto en la última dictadura militar argentina como en la década de los ochenta y de los noventa. Estas experiencias, impresas en la memoria colectiva, se arraigaban directamente en el lugar que habitaban, como afirmaba Maurice Halbwachs,

no hay memoria colectiva que no se desarrolle dentro de un marco espacial. Ahora bien, el espacio es una realidad que dura: nuestras impresiones se expulsan una a otra, nada permanece en nuestra mente, y no comprenderíamos que pudiéramos recuperar el pasado si no lo conservase el medio social que nos rodea (2004; 144)

La denominación por parte de la justicia de la política de relocalizaciones como *erradicaciones* o *desalojos* generó un profundo rechazo por parte de las organizaciones barriales por remitir a la memoria colectiva (Halbwachs, 2004). de procesos atravesados en estos asentamientos. La intervención del Estado, nombrada de esa manera, ejercía un fuerte efecto simbólico, remitiendo a componentes autoritarios, violentos, a la ausencia de participación por parte de los afectados y los altos niveles de incertidumbre que circularon en torno a estas políticas (Fainstein, 2017).

La liberación de los márgenes y el “camino de sirga”

(el camino de sirga), esta sanción legal –delante o detrás de cuál línea la vida puede ser vivida- crea a los afectados (Carman, 2017: 57)

Como afirmamos, en los documentos judiciales se le dio un lugar prioritario a la liberación de los márgenes de los ríos, territorio que fue especificado por el Juez Federal de Quilmes como “camino de sirga”. Esto supuso, a su vez, una fuerte presencia en estos escritos –con consecuencias en el accionar del Poder Ejecutivo-, de las relocalizaciones de población de villas y asentamientos de esas áreas. Nos detenemos en este punto porque nuestro eje de trabajo es el procesamiento judicial

de la problemática urbano ambiental abordada en la causa “Mendoza” en los asentamientos populares localizados en la misma. La manera en la que los operadores jurídicos tradujeron estas cuestiones, resaltando unas frente a otros tipos de intervenciones, tuvo efectos concretos y simbólicos en estos barrios, que serán abordados a lo largo de los siguientes capítulos. Por esta razón, resulta relevante desagregar brevemente aquello en lo que los magistrados pusieron mayor énfasis.

El Juez Luis Armella en particular, le adjudicó un lugar central en su accionar a la liberación de los márgenes, e introdujo como demarcación de los mismos la figura del “camino de sirga”⁷⁹. En el código civil, se establecía para delimitar un espacio que era necesario en los márgenes para que las carretas tiradas por bueyes pudieran empujar las “sirgas” -sogas usadas para arrastrar barcos río arriba- (Carman, 2017). En los hechos, esto consistió en una activa presión por parte de dicho juez, exigiendo informes, plazos y multando en caso de incumplimiento de las medidas ordenadas a diversos funcionarios involucrados. Este impulso particular a la línea de acción de “limpieza de márgenes” resultó en una fragmentación de la política de hábitat de la cuenca. Dicho funcionario judicial definió al espacio del “camino de sirga” como un territorio legible de intervención pública específica relacionadas con características ambientales particulares en su interpretación. Como afirmó María Carman respecto de esta cuestión, “el nuevo uso de esta categoría, con el visto bueno de la Corte y adaptado a las necesidades de la megacausa, convierte a esas vastas villas en espacio discernibles, legibles, cuyos habitantes –a partir de ciertas técnicas de medición- pasan a estar contemplados dentro fuera de la línea demarcatoria (Carman, 2017: 56).

En cierta medida las intervenciones en este sector se desvincularon de lo planificado para las partes de los asentamientos más allá del metro 35. Como afirmaba Merlinsky (2013), la definición del camino de sirga como límite no había sido exigida por la Corte, “pero fue -en términos procedimentales- la manera en que el juez hizo una *interpretación* de dos medidas centrales del fallo de 2008: la exigencia de limpiar las márgenes del Riachuelo, por un lado, y la exhortación a

79 Resolución del 7 de julio de 2009 del Juzgado Federal de Quilmes, disponible en: http://farn.org.ar/riachuelo/documentos/ejecucion_sentencia/2009Jul07JFQ.pdf

avanzar con diferentes planes de urbanización en las villas y asentamientos de la cuenca por otro” (p. 87). La implementación de políticas en la ribera bajo la figura ordenadora del camino de sirga mostró su ambivalencia, propia de las figuras jurídicas en general (Azuela de la Cueva, 2016). Esta categoría, cuyo origen nada tenía que ver con cuestiones del tipo abordados por la causa, fue enarbolado por el juez como un “instrumento pro ambiental” central para el cumplimiento de la sentencia. Así, este espacio, ahora definido específicamente se convirtió en un territorio de inversión y obra pública (Maldonado, 2016) y, en ese camino, en un “campo de batalla, un campo donde se pondrán en tensión el régimen territorial y el de la propiedad privada” (Azuela de la Cueva, 2016: 30). Por medio del camino de sirga, “el juez (...) canalizará sus intenciones de planificar, de diseñar, y hasta de regular, llevando hasta el límite esa particular energía exigida por la Corte Suprema de Justicia para hacer efectivos los mandatos constitucionales referidos al medio ambiente” (Maldonado, 2016: 251).

Esta cuestión dio cuenta de la *materialidad* y performatividad del discurso jurídico de manera cabal definiendo espacios de intervención y poblaciones específicas y generando transformaciones concretas en el territorio. Los barrios enmarcados en la sentencia judicial fueron divididos por las políticas de relocalizaciones entre la parte que se encontraba dentro de esta traza del camino de ribera y la que estaba por fuera, lo que produjo una multiplicidad de efectos en diversas dimensiones (que se abordaran en los siguientes capítulos con mayor profundidad).

Desandaremos a continuación la traducción al campo jurídico de la cuestión de la liberación de los márgenes de los ríos de la cuenca. Su definición en términos de derecho y lo que supuso en lo procedimental delimitó los lineamientos y principios generales de la política pública para estos sectores (Merlinsky, 2013). La CSJN se refería en el fallo al objetivo concreto de la “limpieza de márgenes del río”, incluyendo dos sub-objetivos: 1) la finalización de la etapa de desratización, limpieza y desmalezado de cuatro sectores individualizados en el Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo, incluyendo los plazos de cumplimiento y los presupuestos involucrados; 2) el avance de las obras para

transformar toda la ribera en un área parquizada, de acuerdo con lo previsto en el PISA (Maldonado, 2016). Por otra parte, la CSJN había dado prioridad a las mudanzas y soluciones habitacionales para los hogares ubicados sobre basurales y al barrio de Villa Inflamable⁸⁰ -Partido de Avellaneda- por su situación crítica a nivel ambiental (Cuerpo Colegiado, 2015; Damonte, 2016; Auyero y Swistun, 2008). En el fallo se hablaba ya de una obligación de transformar la ribera en un área parquizada, exigiendo plazos y presupuestos para tal acción. El fin principal era evitar y detectar vuelcos clandestinos en los ríos, es decir, se vinculaba al saneamiento ambiental, de manera genérica y sin indicar un modo de ejecución específica. No se hallaba explícita una dimensión relacionada con el hábitat de las personas que vivían en esas áreas directamente. Sin embargo, cuando se delegó el caso al Juzgado Federal de Quilmes, el magistrado a cargo le otorgó prioridad a la liberación de los márgenes e introdujo como demarcación la citada figura del “camino de sirga”⁸¹.

Por ejemplo, en la resolución del 7 de abril del 2011 se refiere a su importancia como espacio público: “carácter público que tiene ese camino, lo cual conlleva, va de suyo, promover sobre esas zonas limítrofes, todas las acciones tendientes a su recuperación, tratado y emplazamiento definitivo” (Juzgado Federal de Quilmes, 2011: 5). Luego, en la misma resolución, se presenta a la liberación de los márgenes como un objetivo “pro ambiental” de gran importancia:

Que tal objetivo pro ambiental encuentra su razón de ser en la posibilidad de que la ACUMAR y demás actores involucrados en el saneamiento de la cuenca, puedan fácticamente trabajar sobre toda la ribera, con libertad y sin obstaculizaciones de hecho, y para lo cual, se hace indispensable contar con un acceso irrestricto y absoluto sobre toda la Cuenca hídrica (Juzgado Federal de Quilmes, 2011: 5)

Por otra parte, el documento señala a la imposibilidad de acceder a las costas como una “situación extrema” y apela a la “libre circulación” como una libertad o derecho que estaría siendo coartado por los “obstáculos” que se encuentran en la

⁸⁰ De este barrio habían surgido varias de las demandas que dieron origen a la causa “Mendoza”. El barrio constituía una de las prioridades en el litigio, y ya había sido previamente objeto de diferentes reclamos, con la intervención de ONGs nacionales e internacionales de defensa de los derechos económicos, sociales y culturales.

⁸¹ Resolución del 7 de julio de 2009 del Juzgado Federal de Quilmes, disponible en: http://farn.org.ar/riachuelo/documentos/ejecucion_sentencia/2009Jul07JFQ.pdf

costa -entre los que están los asentamientos-. El magistrado se refería de esta manera a lo que describía como una “situación extrema”:

En ese orden, ya no es dable tolerar desde el ejercicio de la jurisdicción, un Estado que permita la situación extrema que lleva a no poder transitar en forma alguna por el camino ribereño de un curso de agua; como se comprueba mediante la inspección ocular. (Juzgado Federal de Quilmes, 2011: 6)

La liberación de los márgenes, considerando el “camino de sirga”, es vinculada con lo que prescribe el Código Civil en relación al acceso público a las costas y su constitución como un espacio de ese tipo. Las resoluciones del Juzgado ligaron esto directamente con los requerimientos ambientales de la sentencia, como se expresa en el fragmento que transcribimos a continuación, “Vale decir, mal podría pretenderse el saneamiento de una geografía determinada cuando no es posible acceder a ella si las circunstancias así lo requieren” (Juzgado Federal de Quilmes, 2010: 7).

Estas políticas fueron presentadas como un elemento necesario para el saneamiento de la cuenca, más vinculado con el saneamiento del agua, el suelo y el aire que a la mejora de las condiciones de vida de la población. El derecho a la vivienda y al hábitat no aparece citado en ningún momento, y no se habla tampoco de soluciones habitacionales definitivas para los “erradicados” / “relocalizados”. Así, la liberación de los márgenes de los ríos, que en el fallo era una entre varias líneas de acción que debía seguir el Poder Ejecutivo, toma un lugar central en las resoluciones del Juzgado Federal, con la interpretación específica de este magistrado. Esta política, centrada en la relocalización o desalojo de asentamientos de ese espacio, tomó gran preponderancia en el territorio de la cuenca durante el período en que el Juez Armella estuvo al frente del control de la ejecución de la sentencia (Merlinsky, 2013; Cravino y Fainstein, 2017).

Problemas o víctimas: Las villas y sus habitantes en el expediente judicial

En los documentos relevados, los habitantes de la cuenca fueron definidos como “afectados” y como “beneficiarios”, por encontrarse dentro de ese territorio en

condiciones de degradación ambiental y, en consecuencia, casi exclusivamente por su “padecimiento ambiental” (Carman, 2015). Por ejemplo, en el siguiente fragmento de una resolución del Juez Luis Armella, el mismo se refería a la relación directa entre habitantes de la cuenca, sufrimiento ambiental y “beneficiarios” del accionar judicial,

el bien jurídico que se protege es el de la dignidad de las personas que habitan en el ámbito de la Cuenca Matanza Riachuelo. Personas que, en este caso, por ser las que se hallan más expuestas a la acuciante situación de vulnerabilidad predominante en esa zona geográfica, deben ser las principales beneficiarias de las acciones tuitivas del Estado en miras de su bienestar” (Juzgado Federal de Quilmes, Resolución del 14 de julio de 2011: 3)

Como ha sostenido Carman respecto de esta cuestión, en los documentos judiciales el ser “afectados” se definía tanto por una delimitación *espacial* como *corporal*: “la presunción de sufrimiento ambiental” (2017: 31). Los pobladores de los asentamientos fueron representados para el máximo tribunal como objetivo de intervención (entre ellas las de las relocalizaciones), negándoles su condición de agencia, y, por lo tanto, concibiéndolos desde un carácter pasivo. Así, dichos habitantes de la cuenca fueron presentados más como objetos a desplazar o intervenir, que como sujetos de derecho. Este proceso de *cosificación* presente en los documentos judiciales se ve, por ejemplo, en el hecho de que hablan principalmente de viviendas, asentamientos y construcciones precarias, y no hay referencias a los sujetos, poblaciones, habitantes, u otras nociones que remitan directamente a las personas que vivían en la cuenca o a acciones individuales o colectivas de las mismas. En una de las resoluciones emitidas por el Juez Federal de Quilmes, incluso, en la enumeración de una serie de “objetos” a remover del camino de sirga, se menciona seguidamente a basurales, chatarra y villas y asentamientos (Resolución del 28 de marzo de 2011: 3-4). Aquí, “en una franca homologación de esas personas a cosas, los habitantes de las orillas son aludidos, no como entidades autónomas, sino como un apéndice de ese paisaje profano” (Carman, 2017: 59). En la misma resolución judicial, el magistrado se refiere a las intenciones y acciones contrarias a la liberación del camino de sirga (acciones para dilatar los tiempos o resistencias) tanto de particulares (que eran indigentes o

personas que habitaban en asentamientos) como de empresas privadas. De nuevo, se repite una percepción de los barrios populares como “molestias” que impiden la ejecución de la sentencia y, por lo tanto, la recuperación de la “pureza del paisaje” (Carman, 2017: 59).

Estas cuestiones se vieron reforzadas por un cierto tono que podemos denominar “paternalista” por parte de los operadores jurídicos al referirse a los sectores populares en los documentos relevados. Nos referimos con este concepto a “la intervención coactiva en el comportamiento de una persona a fin de evitar que se dañe a sí misma” (Garzón Valdés, 1988: 155). En este sentido, los habitantes de los barrios de la cuenca aparecían como personas que debían ser cuidadas y protegidas, frente a lo cual se definía el rol del Poder Judicial como garante de esa integralidad. La utilización recurrente en las resoluciones judiciales de la palabra “tuitivo” para referirse a las acciones estatales en los asentamientos, parece dar cuenta de esta misma cuestión, ya que este concepto es utilizado usualmente para referirse a la protección vinculada con los padres hacia sus hijos. Por otra parte, también puede pensarse en este sentido la conformación del Cuerpo Colegiado. En un conflicto con millones de víctimas directas, la voz de “los afectados” y el lugar a la participación en el ámbito legal fue delegado a un conjunto de ONGs. La voz de los “expertos” obtuvo mayor validación que la de los supuestos “beneficiarios” del fallo judicial. Las familias de la cuenca parecen ser percibidas como poblaciones “a proteger” y “cuidar”, negándoles su capacidad de agencia y, por lo tanto, su estatus de sujetos de derecho que pueden disputar con herramientas válidas por su ciudadanía plena.

Los documentos judiciales denotan, por otra parte, un sesgo *moralista* hacia los asentamientos populares. Esta cuestión puede observarse en algunas de las palabras utilizadas para referirse a los mismos como: “obstáculos”, “interferencias”, o a su situación como “anómala” o de “invasión”. Las villas y asentamientos de la cuenca aparecen como algo que está fuera de lugar y fuera de la norma. Estos discursos no son novedosos y nos remiten a la imagen que, históricamente, se ha sostenido desde el Estado sobre las villas, los asentamientos y sus habitantes. Estas cuestiones han sido trabajadas desde estudios que abordaron diversas políticas

hacia los barrios populares. Eva Camelli (2017a), por ejemplo, señala como los Planes de Erradicación implementados por la Revolución Libertadora (del año 1956) indicaban que los habitantes de las villas eran “inadaptados” que precisaban de una “readaptación social”. Una de las soluciones propuestas era reenviar a los habitantes de las villas a sus lugares de origen como forma de resolución de la “cuestión villera” (Camelli, 2017a). Aquí, la concepción de estos pobladores como ubicados en un espacio impropio aparece claramente⁸². Los trabajos de Oscar Oszlak (1991), por su parte, indicaron como estas cuestiones también se hallaron presentes en las políticas de erradicación de villas de la última dictadura militar argentina (1976 – 1983), que aparecían relacionadas con aspectos *estéticos y morales* más allá de la cuestión habitacional. Estas poblaciones no “merecían” vivir en la ciudad de Buenos Aires, y su presencia en la misma “trascendía los intereses y carencias de los sectores directamente implicados y afectaban al conjunto de la vida urbana” (Oszlak, 1991: 158)⁸³.

Lo hasta aquí desarrollado da cuenta de una manera no explícita de concebir a los afectados como *usurpadores* (Carman, 2017) en los documentos analizados. Esta fuerte carga moral asignada a los habitantes de las villas y asentamientos abonó también a la legitimación de la forma en que se diseñaron e implementaron las políticas de relocalización y urbanización –sin la participación de los “beneficiarios”- destinadas a estos territorios. Distinguió “actores puros e impuros, cursos de acción permitidos o prohibidos, porvenires deseables e indeseables” (Carman, 2017: 23). En línea con estas construcciones de los asentamientos y sus habitantes, encontramos en algunas resoluciones del Juzgado Federal de Quilmes la caracterización de estos barrios como “zonas conflictivas”. Esta categorización no está fundada en diagnósticos elaborados por el Poder Judicial ni otros organismos

⁸² Camelli (2017b), a partir de la reconstrucción de la historia de las villas y de las políticas públicas a ellas destinadas, da cuenta del carácter moral de las políticas de vivienda de los sectores populares aun a principios del siglo XX desde una perspectiva higienista.

⁸³ El autor afirmaba en ese trabajo que, en las campañas de difusión de las políticas de erradicación para su validación frente al resto de la sociedad, había sido necesario destruir una doble imagen de estos barrios, sosteniendo que: “(1) que el “problema de las villas” no se originaba simplemente en un crónico déficit de vivienda e insuficiente nivel de ingresos de sus habitantes; y (2) que éstos constituían una clase especial de población, no merecedora de la asistencia o tolerancia de la sociedad y el estado” (Oszlak, 1991: 158).

estatales, y establece una relación directa entre esos territorios, el desorden y la conflictividad. Replicamos a continuación un fragmento de una resolución judicial del magistrado en el que establece esa relación:

los proyectos supra referenciados deben ser efectuados en muchos casos sobre *zonas socialmente conflictivas*, como *zonas intrusadas* públicas y privadas, *asentamientos precarios* y demás (...) se hace indispensable que las fuerzas de seguridad del Estado Nacional y de la Provincia de Buenos Aires, provean a la ACUMAR la atención de las medidas de seguridad” (Resolución del 10 de noviembre de 2009 del Juzgado Federal de Quilmes)⁸⁴

Aquí vemos como se opera una relación entre esa conflictividad e intrusión y la necesidad de una “atención” de las fuerzas de seguridad en los territorios de la cuenca. En algunos casos puntuales, como fue el del asentamiento el Pueblito en la CABA (Cravino y Fainstein, 2017; Carman, 2017) estos actores actuaron directa y violentamente en el desalojo de los habitantes del asentamiento. En ese caso, “la presunta violencia de la invasión (de los habitantes de las villas) habilita el abrupto e “innegociable” uso de la fuerza pública” (Carman, 2017: 67). En general, la acción que se requería de las fuerzas de seguridad parece asimilarse más bien a las tareas de “congelamiento” que Oszlak (1991) señalaba como el primer paso de las erradicaciones de villas durante la última dictadura militar. Remarcando las claras distancias entre ambos procesos, el magistrado indicaba la necesidad de su presencia para la efectiva liberación de la ribera y de otros territorios de la cuenca de asentamientos a relocalizar. Se constituyó, de esta manera, una vinculación entre asentamientos, ilegalidad / intrusión, zonas “socialmente conflictivas” / peligrosidad y la necesidad de la presencia de las fuerzas de seguridad. Su accionar serviría para prevenir nuevas ocupaciones y, por lo tanto, era en pos de los objetivos ambientales de la sentencia.

De esta cadena de significados y causalidades se deriva el pedido de una intervención “preventiva” (como se la denomina en los documentos) de las fuerzas de seguridad con competencia en la cuenca. Encontramos esta cuestión principalmente en las resoluciones del Juzgado Federal de Quilmes. Observamos la delimitación de la tarea de prevención de nuevas ocupaciones para no entorpecer el

⁸⁴ El resaltado es de la autora.

avance de la ejecución del fallo repetidamente en los documentos, como en el fragmento a continuación:

A que ajusten sus diligencias preventivas a lo largo de toda la Cuenca Hídrica, a los fines de evitar nuevas ocupaciones sobre los márgenes de la Cuenca, ello de conformidad con los postulados esgrimidos en la presente manda, facultándose a las Fuerzas de Seguridad pertinentes a proceder a retirar a todo aquél que, en infracción a lo aquí ordenado, se encuentre invadiendo el área de protección apuntada (Juzgado Federal de Quilmes, 2010: 8)

Los habitantes de la cuenca fueron identificados, por lo tanto, como causantes de la problemática y en cierta medida como un “peligro” y, a su vez, como “víctimas” -y por lo tanto beneficiarios de la sentencia-. Esto se ve claramente en este fragmento de la resolución del Juzgado de Quilmes del 27 de abril de 2011, en el que se afirma que uno de los factores causantes de la pérdida de la calidad de vida (de los habitantes de la cuenca) sería “la existencia de asentamientos precarios”, que es donde muchos de esos mismos pobladores enunciados como víctimas, habitan:

teniendo en cuenta que esa *pérdida en la calidad de vida* se verifica a través de varios factores, entre los que se pueden citar la gran contaminación atmosférica, del suelo y del agua, su superficie ruidosa, la producción de residuos, la inseguridad vial, *la existencia de asentamientos precarios*, el inadecuado tráfico vehicular (...), la insuficiencia de agua potable, drenajes cloacales, y demás. (Resolución del 27 de abril del 2011 del Juzgado Federal de Quilmes: 4)⁸⁵

Las resoluciones analizadas fueron elaboradas dentro de una causa judicial llevada adelante por la CSJN y basada en la defensa del derecho al ambiente y en nuevas figuras legales relacionadas con su exigibilidad. A su vez, podemos encontrar indicios que se relacionan con concepciones más conservadoras dentro del derecho y en relación con los asentamientos populares de la cuenca y sus habitantes. Respecto de los documentos producidos por el Juzgado Federal de Morón, observamos que un número mucho menor de los mismos refiere específicamente a los asentamientos en los términos que utilizaba el Juez Luis Armella⁸⁶. El Juez Jorge Rodríguez nombraba en los documentos elaborados a los

⁸⁵ La cursiva es de la autora.

⁸⁶ Debe señalarse que el número general de resoluciones disminuyó con el cambio de juez de ejecución.

habitantes de la cuenca como “vecinos”. Esta categoría es significativa en tanto revela una operación discursiva en la que los anteriormente denominados como “anómalos” o “intrusos” son ahora adjudicados con una entidad vinculada con el habitar legítimo en el espacio urbano. Esto se suma al “padecimiento ambiental” en la caracterización de estas poblaciones. Desde las ciencias sociales, diversos trabajos han abordado justamente la forma en que, desde el Estado, distintos grupos sociales o los medios de comunicación, el término “vecinos” se ha utilizado para contraponerse al de “villeros”. El “vecino” funciona como categoría que identifica a un interlocutor válido, adquiriendo un peso estratégico en los conflictos (Benítez, 2017). Estos procesos de alteridad se utilizan en una construcción de habitantes de la ciudad formal (y legítimos) e informal en un mismo espacio urbano (Fava, 2014). Esta noción, libre de adjetivaciones de clase, remite en el imaginario a ciertos atributos propios de la participación de las clases medias en el espacio público (Fava, 2014). Debe señalarse, de todas maneras, que estas construcciones se replican incluso dentro de los asentamientos, en los que los “vecinos son los que cumplen las leyes y no se dejan llevar por las promesas y retribuciones mafiosas. Son los trabajadores honestos” (Fava, 2014: 101). Así, el segundo juez de ejecución nombró a los habitantes de la cuenca con una categoría que refiere a los modos legítimos de vivir en la ciudad, con un mayor nivel de reconocimiento social (Cervio, 2008), lo que nos revela un cambio –al menos discursivo- respecto de las resoluciones emitidas por el Juez Luis Armella.

Algunas reflexiones

Realizamos en el presente capítulo un análisis de una serie de documentos elaborados por actores del Poder Judicial en el marco de la causa “Mendoza”. Por una parte, el fallo de la CSJN, del año 2008 y, por el otro, una serie de resoluciones judiciales emitidas por los jueces de ejecución designados para la ejecución de la sentencia. Buscamos dilucidar la forma en que una compleja problemática urbano – ambiental fue procesada por el Poder Judicial, centrándonos específicamente en las cuestiones vinculadas con la garantía del derecho a la vivienda y el hábitat en la

cuenca, la concepción de los habitantes de este territorio y las percepciones subyacentes sobre las villas y asentamientos. Bajo la premisa de la materialidad y performatividad del discurso jurídico (Frutos, 2004), entendemos que estos documentos y el accionar de los magistrados tuvieron efectos concretos sobre el territorio de la CMR y sus pobladores, por lo que era necesario indagar en su contenido. El análisis de estos efectos en los barrios seleccionados para esta tesis será retomado en los próximos capítulos.

Como hemos presentado, la causa “Riachuelo” se estructuró en torno del derecho al ambiente, más vinculado con el saneamiento del agua, el suelo y el aire, que relacionado con el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano (Carman, 2017). Aun cuando el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas fue uno de los objetivos de la sentencia presentados por la CSJN, el desarrollo posterior de la causa y el resto del fallo parecían dar mayor relevancia a esas otras cuestiones.

La invisibilización social en la causa, como diversos autores ya han sostenido (Merlinsky, 2013; Carman, 2015), dan cuenta de esa afirmación. La ausencia de mecanismos dispuestos para la participación de los definidos por la propia Corte como “afectados” y la delegación de este derecho en un grupo de ONGs compuestas por “expertos” portando saberes considerados “legítimos” dan cuenta de este punto.

La población de la cuenca apareció en la causa como aquella habitando en villas y asentamientos principalmente, homogeneizando sus características y condiciones de vida. De hecho, como señalamos en el capítulo 2, el ACUMAR presentó un diagnóstico del riesgo ambiental y la vulnerabilidad social en la cuenca recién en el año 2017, casi diez años después de la sentencia. Los “afectados” por la causa, por lo tanto, estaban definidos por su sufrimiento ambiental y por su tipo de hábitat, lo que los delimitó como los “beneficiarios” de la sentencia de la Corte. Esto simplificó de más la cuestión del hábitat, impidiendo un abordaje integral de la problemática.

A su vez, esta definición de las víctimas se superpuso, en las resoluciones judiciales elaboradas por el Juez Luis Armella, con una descripción de las villas y

sus habitantes como anómalos e intrusivos, casi como usurpadores, que constituían trabas a la efectiva implementación de la sentencia. Esta concepción, junto con la ausencia de instancias de participación de la población de la CMR en el ámbito legal constituyó una definición de las familias de la cuenca como sin capacidad de agencia, y no como sujetos de derecho.

Respecto de las políticas de hábitat y vivienda destinadas a estas poblaciones, se constituyó en una especie de *hiato* en la sentencia, que fue interpretada por el juez de ejecución. El Juez Luis Armella, en particular, puso el énfasis en las políticas de relocalización de villas y asentamientos de la ribera del curso de agua, dándole prioridad a esta línea de acción –lo cual no se presentaba de esa forma en la sentencia-, reduciendo la política de hábitat y vivienda casi exclusivamente a las intervenciones en el “camino de sirga”. El accionar del magistrado identificó un espacio específico de intervención bajo esa figura jurídica, redefiniendo en la práctica y usos para que encuadren con los objetivos ambientales del litigio (Maldonado, 2016). La intensidad de las acciones estatales y la celeridad notable con la que se implementaron las políticas públicas en estos sectores se hacen más notables al observar los lentos y complejos avances en las urbanizaciones de asentamientos de la cuenca.

En este marco, organizaciones barriales de algunos de los barrios de la cuenca, junto con abogados de la Defensa Pública, constituidos como actores claves en el desarrollo del litigio, buscaron generar espacios de acción y participación en el ámbito legal. Actuando en los intersticios del expediente judicial, generaron –algunas- nuevas instancias de diálogo con los magistrados, y mesas de negociación con los actores del Poder Ejecutivo interviniente, tomando en sus manos la puesta en acción de su carácter de sujetos de derecho (esta cuestión se retomará en profundidad en el capítulo 6 de esta tesis). Los rasgos de experimentalidad de la causa dejaron abierto lugar para cierta flexibilidad que posibilitó la introducción de modificaciones a su estructura original.

Las cuestiones planteadas nos permiten dar cuenta del entrecruzamiento y superposición de discursos de diversas perspectivas en el campo jurídico, en la causa “Mendoza”. Por una parte, se distinguen elementos que podemos vincular con

las perspectivas más novedosas en el ámbito legal, relacionados con la justiciabilidad y exigibilidad de los DESC (Abramovich, 2009) y, por el otro, reminiscencias de los enunciados clásicos del derecho positivista liberal (en particular, en las resoluciones del Juez Luis Armella). Finalmente, dar cuenta de estas dimensiones nos permite deconstruir la percepción acerca del campo jurídico que es hegemónica en nuestras sociedades en dos sentidos: el primero, respecto de su neutralidad y universalidad. El segundo, en relación con su homogeneidad interna, revelando la existencia de disputas entre actores y entre perspectivas sobre el derecho y la justicia.

Capítulo 4: Espacio barrial, organización colectiva en dos asentamientos del Área Metropolitana de Buenos Aires



Introducción

Los territorios son espacios de poder capilar, en los que una diversidad de actores convive, se confronta o negocia en torno a una o varias formas de controlarlo según sus intereses y fuerzas (Foucault, 2008). Los sectores populares poseen una particular *inscripción territorial*, ya que en ésta se “organizan (parcialmente) y desarrollan tanto su participación política como sus lazos de solidaridad” (Merklen, 2010: 58). Nos interesa en este capítulo, por lo tanto, indagar en las relaciones organizativas previas a la existencia de la causa “Mendoza” en los dos barrios seleccionados, y en cómo las mismas fueron transformadas –o no-, en su transcurrir. También analizaremos las representaciones sociales de los referentes sobre su espacio barrial y sus organizaciones. Por último, ahondaremos en las percepciones de los dirigentes sobre la relación de sus espacios de participación en el barrio y la política y sobre el rol adjudicado a los representantes barriales. Las políticas urbano – ambientales judicializadas, sostenemos, implicaron “una reconstrucción del barrio, incluidas las relaciones de poder *adentro* y su vínculo con el *afuera*” (Ferraudi Curto, 2014: 20).

Así, trabajaremos en este capítulo sobre algunos de los efectos sociales y simbólicos vinculados con el proceso conflictivo de implementación de las políticas del PISA en el Campo Unamuno y la villa 21-24 de Barracas. En primer lugar, describiremos y analizaremos las organizaciones barriales que existían con anterioridad a la judicialización del saneamiento de la CMR y aquello que sucedió cuando comenzaron a implementarse sus políticas urbano ambientales. Indagaremos, a continuación, el rol de los representantes barriales –concebidos como “mediadores”- y en su interacción con los actores estatales y los vecinos de sus barrios. Por su parte, incorporaremos las concepciones que portan sobre “la política” (Ferraudi Curto, 2014). Luego, ahondaremos en las representaciones sociales sobre el espacio barrial, como eje identitario, de sociabilidad y como punto de partida clave para los reclamos y reivindicaciones vinculados con la urbanización (y las relocalizaciones) de los asentamientos. Retomaremos con este fin la noción de *efectos de territorialización* de Patrice Melé (2003) para trabajar sobre algunas reconfiguraciones en la manera de pensar el espacio por parte de los vecinos de

estos barrios a partir de la causa “Mendoza”.

La inscripción territorial de los sectores populares

La investigación en torno a la *inscripción territorial* de los sectores populares surge en la década de 1990 y fue repensada y relativizada en el análisis del período subsiguiente a la crisis del 2001 en la Argentina. Los aportes de esta perspectiva y algunas de las críticas posteriores que se le hicieron son de interés para este trabajo, en el que abordamos al espacio barrial como un centro organizativo de las formas de cooperación, movilización y protesta colectiva de las clases populares (Merklen, 2010). En este marco, la implementación de políticas públicas es concebida como un proceso en el que las sociabilidades locales preexistentes se actualizan (Ferraudi Curto, 2014), generando, promoviendo o disparando “intereses u objetivos, formas de organización barrial” (Cravino y González Carvajal, 2012: 241). Recuperamos la concepción de Denis Merklen de *politicidad* de los sectores populares, para referirnos a la “condición política de las personas”. El concepto “engloba al conjunto de sus prácticas, su socialización y su cultura políticas” (Merklen, 2010: 42). Es constitutiva de la identidad de las personas y se entremezcla con su sociabilidad.

El territorio constituye, por lo tanto, un punto de apoyo de las movilizaciones sociales y un espacio de desarrollo de la acción colectiva y la articulación política. Contrario al “desierto organizativo” que algunos autores señalaron como prevaleciente en los asentamientos del AMBA encontramos, tanto en el Campo Unamuno como en la villa 21 -24, una amplia variedad de organizaciones sociales, partidos políticos, ONGs y sociedades de fomento que desarrollaban “dentro” y “fuera” del barrio, actividades de diverso tipo. La presencia de instituciones de la Iglesia Católica y evangélicas, en ambos casos, era también relevante. En el marco de programas que no alcanzan para cubrir al total de la población de manera de garantizar su reproducción las organizaciones barriales tuvieron que *gestionar la escasez* (Gago, 2015). A lo largo de los años de incumplimiento de la sentencia, los representantes barriales desarrollaron una *espera activa* frente a los *infinitos tiempos*

estatales (Ferraudi Curto, 2014)⁸⁷. Los vecinos interpelaron permanentemente al Estado, cuestionando, disputando y negociando su accionar en sus territorios. El “saber – hacer” producto de esos procesos, además de las conquistas concretas alcanzadas y su espacio de negociación con los actores públicos fueron lo que construyó entre los vecinos, el *capital de confianza* de los referentes (Ferraudi Curto, 2014). La temporalidad constituye una variable clave en los análisis de este tipo, así como las formas de la *espera* (Auyero, 2013) de los sectores populares en su relación con los actores estatales. Así, la *espera* era una experiencia ya conocida por los mediadores como una parte constituyente de su relación con los gobiernos locales, provinciales y nacionales.

Por otra parte, una heterogénea bibliografía se ha desarrollado en América Latina, y más específicamente en la Argentina, en torno a la discusión sobre el *clientelismo* y los *mediadores* en los barrios populares. Este término se ha utilizado para denominar las relaciones –muchas veces de intercambio- “tejidos a lo largo de la vida de los individuos y creadores de obligaciones de tipo morales” (Vommaro y Combes, 2016: 143), las cuales se insertan en tradiciones políticas y sistemas de valores específicos históricamente situados. Las investigaciones de este campo han abordado las vinculaciones entre los *mediadores* y sus *clientes* y con los actores estatales. A su vez, este debate se ha entrecruzado con el de análisis de los *nuevos movimientos sociales*. Estos dos campos, durante el período de “transición democrática” en la Argentina, se construyeron en un modelo dicotómico en relación a la interpretación de las prácticas políticas de los sectores populares. La distinción entre “punteros” y “piqueteros” (Svampa y Pereyra, 2009; Auyero, 2001; Quirós, 2006; Vommaro y Combes, 2016; Manzano et. al., 2010, entre otros), revalorizó la política, definida como estrategia de supervivencia y luchas reivindicativas y propositivas –que sería propia de los segundos-, por sobre la economía, tildada de instrumental. Así, “se consideraron atributos de los nuevos movimientos sociales al carácter autónomo y a las formas democráticas de participación, en tanto que superación de vínculos políticos definidos como clientelares” (Manzano et. al., 2010:

⁸⁷ María Cecilia Ferraudi Curto (2014) construye el concepto de “espera activa” retomando críticamente los planteos de Javier Auyero en su libro “Pacientes del Estado” (2012) sobre la espera como parte central de la relación entre los sectores populares y los actores estatales.

3). Julieta Quirós (2008; 2011) afirmaba que estas definiciones, tanto académicas como *legas*, pendulaban entre una mirada “moralista”, que “presume la preponderancia de móviles de acción y relación fundados en valores” (2011: 237), y una “economicista”, que “presume la preponderancia de móviles de acción y relación de naturaleza instrumental” (2011: 237)⁸⁸. Esta especie de carga moral adjudicada a cada categoría ha sido criticada desde diversos trabajos, bajo la premisa de relativizar y complejizar estos conceptos para no estigmatizar ni idealizar las prácticas políticas populares.

La deconstrucción de Sabina Frederic (2004) de la existencia de un *alta* y una *baja* política, la segunda correspondiendo a los sectores populares, puede aportar a la crítica de la construcción dicotómica movimientos sociales - clientelismo (Ferraudi Curto, 2014). Moacir Palmeira (2006) también buscó problematizar estas distinciones, que vinculaba con una diferenciación entre una “gran política” y una “política de la reputación”. La primera se referiría a aquella enmarcada institucionalmente, compuesta de relaciones más formales y en la que las prácticas se vincularían con el ejercicio de papeles sociales preexistentes y la segunda a vínculos informales en posiciones intersticiales. Palmeira afirmaba que era necesario deconstruir esta otra dicotomía para repensar las influencias mutuas y articulaciones entre estas prácticas, considerando de todas maneras una línea analítica divisoria entre ambas, pero sin que eso supusiera una jerarquización de estos ámbitos (Palmeira, 2006: 138).

Hablaremos en este trabajo de “mediadores”, “referentes”, “dirigentes” o “delegados” evitando una carga moral y buscando no reducir su figura a “intermediarios” entre el Estado y los destinatarios de políticas públicas (Quirós, 2008). Ahora bien, es necesario considerar también la manera en que los mismos mediadores se refieren a sí mismos pues, como hemos planteado, las nociones circulantes sobre “punteros” y “piqueteros” también están presentes en la sociedad y no son desconocidas por ellos. No obstante, ni su rol ni su autopercepción es igual en cada barrio. Por el contrario, consideramos que las formas organizativas son

⁸⁸ Manzano et. al. (2010) sugirieron también que esta dicotomía se asentaba también en la distinción asentamiento / villa, en la que los primeros serían los ámbitos de la acción colectiva y democrática, y los segundos de redes clientelares partidarias (principalmente peronistas).

resultado de experiencias históricas, de disputas entre actores sociales y del ejercicio de regulación estatal (Manzano, 2010: 19) y, de este modo, sus dirigentes. Frente a estos planteos, recuperamos los análisis de Vommaro y Combes (2016) que repensaron a las relaciones políticas como una “organización moral (...) entre dirigentes y dirigidos, que se convierten desde ese momento en lazos fundados en nociones compartidas de justicia y evaluados en función de ellas” (p. 144). Por lo tanto, los sujetos involucrados en estas dinámicas forman parte de configuraciones normativas dentro de las cuales están definidos *méritos* y *derechos* para tener acceso a bienes de origen público.

Las definiciones duales que señalan la existencia de una “buena” y una “mala” política no nos son útiles para indagar en procesos que presentan complejidades y matices que quedan por fuera de estas definiciones. Así, adoptamos la definición de “la política” como un

concepto ambiguo: no existe una definición única ni un lenguaje específicamente político. En principio, la política es vivida y valorada diferencialmente según las posiciones relativas (...) o contextos diferenciales (...). Más específicamente, la política es un término que se impone sobre una serie variada de prácticas (Ferraudi Curto, 2014: 297).

Es desde esta variedad de herramientas teóricas de la antropología política y la sociología que abordaremos el análisis de las organizaciones barriales de los asentamientos seleccionados como casos de estudio en este capítulo.

4.1 Organizaciones barriales en dos asentamientos de la cuenca Matanza Riachuelo

Los dos barrios en los que se desarrolló el trabajo de campo poseían instancias representativas – organizativas de la totalidad del barrio, producto de largos y complejos procesos históricos, que preexistían a la causa “Mendoza”. Las mismas estaban legitimadas como aquellas que establecían los vínculos con los actores estatales y tomaban, en cada caso, una serie de decisiones respecto de los asentamientos. En el Campo Unamuno, esa misma organización fue la que llevó adelante las negociaciones con los actores estatales en torno a las políticas del

PISA. En la villa 21-24, en cambio, se conformó una organización *ad hoc* en los sectores delimitados como parte del “camino de sirga”, por fuera de la organización vecinal que representaba al conjunto del barrio.

La villa 21-24 de Barracas

La Junta Vecinal

A partir de acusaciones por hechos de corrupción relacionados con la implementación del Plan Arraigo, la Mutual Flor de Ceibo, que constituía un espacio de referencia para el barrio hasta ese momento en cuanto a la cuestión de la regularización dominial, fue corrida del centro de la organización barrial de la villa 21-24 (Cravino, 2006)⁸⁹. Algunos años más tarde, a partir de la iniciativa de un legislador de la CABA, un litigio judicial en torno a las irregularidades en el sistema de representación en las villas del distrito, conocida como la “causa elecciones” (Delamata, Ricciardi, Sethman, 2014), incidió en las formas organizativas del barrio. La sentencia ordenó regularizar los comicios en los asentamientos de la ciudad y en la villa 21-24 sirvió para consolidar la junta vecinal como el espacio de representación barrial más relevante⁹⁰. Ésta estaba compuesta por un comité directivo y por comisiones que abordaban diferentes problemáticas barriales. Desde las mismas se llevaron adelante acciones en los distintos sectores del asentamiento y se articuló con los organismos estatales, locales y nacionales, que desarrollaban programas en el territorio (relacionados, por ejemplo, con obras de infraestructura, salud, trabajo, cultura y educación, entre otras)⁹¹.

En el año 2011 comenzó a funcionar, compuesta por muy diversas organizaciones barriales, partidos políticos y ONGs, la “Mesa por la Urbanización

⁸⁹ El Gobierno Nacional le había adjudicado en el año 1992 a la mutual terrenos para la implementación del Programa Arraigo en el barrio, los cuales fueron tomados por un grupo de vecinos en el año 2006, que afirmaban que la institución había estafado a los vecinos destinatarios de estas políticas públicas (Página 12, 2006a; Piqué, 2006).

⁹⁰ A partir del fallo del Juez Roberto Gallardo en esta causa, se realizó en el año 2010 un censo y, a finales del mismo, las primeras elecciones en la villa 21-24 (Diario Judicial, 2010).

⁹¹ Ver, para más detalles de estas actividades (aunque no se encuentra actualizada), la página de internet de la Junta Vecinal de la villa 21-24: <http://juntavecinal2124barracas.blogspot.com/>

Participativa de la villa 21 -24”⁹². Según lo relatado por los entrevistados, esta instancia no tenía demasiada relevancia en el barrio, y su accionar se encuentra “estancado”. Cabe destacar que, a diferencia de lo que ocurre en las otras villas más grandes de la ciudad (la villa 20 de Villa Lugano, la villa 1-11-14 del Bajo Flores y la villa 31-31 bis de Retiro), la villa 21-24 de Barracas no posee una ley de urbanización propia. A partir de las políticas implementadas en el marco del PISA surgió una organización *ad hoc*, que seguidamente vamos a analizar.

El cuerpo de delegados del “camino de sirga”

A partir del intento del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) de realizar un censo en el “camino de sirga” para determinar la cantidad de familias que debían relocarse de ese sector, comenzó a constituirse un “cuerpo de delegados” en las manzanas afectadas por estas políticas (Fainstein, 2018a). Esta organización barrial no puede considerarse un todo homogéneo, sino que fue conformada por personas con diversas experiencias previas en una variedad de ámbitos, y con adscripciones políticas diferentes (Fainstein, 2015; Scharager, 2017). Algunos delegados habían participado de otras instancias de este tipo en el barrio y/o en sus ámbitos de trabajo, mientras otros se acercaban a su primera experiencia como representantes barriales. Los vecinos que ocuparon estos roles fueron cambiando a lo largo del conflicto, y su número total se redujo según los entrevistados, aunque un “núcleo duro” se mantuvo en la organización. Recuperando aquello que Moreno indicó en una investigación sobre un barrio del conurbano, encontramos que estos vecinos

recuperaron experiencias organizativas previas y volcaron la energía social en configurar un colectivo para la acción, no desde la adhesión a los requerimientos estatales y sus imaginaciones, sino desde los conflictos y tensiones, permitiendo señalar que la acción política y la participación fue un producto de estas relaciones (Moreno, 2015: 193)

El proceso de conformación de la organización barrial del camino de sirga se desarrolló en paralelo a la resistencia al censo y a su posterior discusión. Las elecciones se realizaron a mano alzada y los criterios de selección de los

⁹² Para más información, se puede remitir a la página de internet de la Mesa por la Urbanización Participativa, <https://mesaxlaurbanizacionparticipativa.wordpress.com/>

representantes se vincularon, según los delegados entrevistados, a cuestiones de confianza o conocimiento previo (“*todos me conocen*”), antigüedad en el barrio y/o experiencia habiendo participado en conflictos dentro del mismo. Vemos aquí la importancia de lo que Tarrow (1994) y otros autores denominaron *redes sociales preexistentes* en la conformación de los movimientos sociales, que incidieron en la elección de delegados reduciendo “los costes sociales transaccionales de la convocatoria de manifestaciones, (manteniendo) unidos a los participantes” (Tarrow, 1994: 56). Así, se eligieron delegados por cada una de las manzanas que iban a ser afectadas por las reubicaciones.



Fotografía 3: Vista de la Villa 21-24 desde la orilla opuesta del Riachuelo (Defensoría General de la Nación, s/f)

En este sentido, el funcionamiento del cuerpo de delegados se vio atravesado por la característica central de haberse constituido por separado de las instancias formales de participación del barrio. En este sentido, fue presentada por sus referentes como diferente en términos de las dinámicas y los principios que la guiaban. Centralmente, los delegados caracterizaron a su organización como un espacio “no político” adjudicándole valores negativos a esa dimensión-. De todas maneras, la existencia del cuerpo de delegados en las manzanas del camino de

sirga no supuso que la junta vecinal dejara de actuar sobre esos sectores, sino por el contrario se estableció una superposición de sus prácticas. Los referentes buscaron permanentemente que ese espacio de representación de la villa apoyara y acompañara el conflicto por su legitimidad y peso político, a la vez que criticaban – muchas veces duramente- su accionar.

El enmarcamiento del conflicto en una causa judicial resulta explicativo de algunas de las características de la organización. Además de su presentación como “apolíticos”, los delegados desarrollaron formas de acción colectiva vinculadas al Poder Judicial (los cuales serán desarrollados en el capítulo 6 de esta tesis). En este sentido, el rol de las experiencias jurídicas de proximidad (Delamata, Ricciardi y Sethman, 2014), en particular de los abogados de la Defensoría General de la Ciudad fue de suma importancia en la conformación y luego en el funcionamiento de la organización barrial. Estos abogados fueron los asesores legales de los referentes, y, a su vez, parte misma del cuerpo de delegados, como referentes políticos que aportaban sus perspectivas y decisiones en cuanto a las acciones a llevar adelante (retomaremos esta cuestión en el capítulo 7).

El mapa de actores estatales con los que se relacionó el cuerpo de delegados fue novedoso para sus miembros, y se complejizó con el pasar del tiempo. Con el cambio de juez de primera instancia, los tiempos se volvieron más laxos, generando un mayor espacio de negociación de la organización barrial con los actores estatales. También, dio lugar a disputas por problemáticas que se visibilizaron debido a esta extensión de los tiempos de espera –llamados por los referentes, “problemas del mientras tanto”-. Las mayores tensiones se dieron en torno a las condiciones en las que se llevarían adelante las relocalizaciones, cuestión en la que los delegados lograron imponerle algunas de sus demandas al IVC –en torno a la localización y la calidad de las nuevas viviendas-. Esto generó mecanismos de legitimación política ante los vecinos representados, en un contexto de políticas habitacionales regresivas para los asentamientos populares de la ciudad de Buenos Aires en general durante las gestiones de Mauricio Macri en la Jefatura de Gobierno (2007- 2015).

El cuerpo de delegados organizaba reuniones abiertas a todos los vecinos

afectados por las relocalizaciones semanalmente, a las que asistían los delegados, sus asesores legales, miembros de organizaciones políticas y sociales del barrio y la presidenta de una ONG con fuerte presencia territorial en la villa que participaba activamente del conflicto junto con los vecinos. En ciertas ocasiones, representantes de diversos organismos estatales -ACUMAR, Ministerio de Seguridad, entre otros- se acercaron a este espacio para informar novedades o discutir cuestiones puntuales ante la demanda de los delegados. Durante esas reuniones, generalmente coordinadas por alguno de los delegados con más trayectoria o por los abogados, se discutían los avances -si es que los había- en la causa judicial y la implementación de las relocalizaciones, las demandas a plantear y las líneas de acción a futuro, además de ordenar las cuestiones que se llevarían a las mesas de trabajo con el IVC y resolver las dudas traídas por los vecinos de los distintos sectores. Los abogados de los vecinos tomaban en estas instancias un rol central, ya que traían información sobre el desarrollo del litigio, al que solo ellos tenían acceso, tanto por cuestiones legales como por su saber técnico.

Uno de los efectos sociales de la implementación de las políticas judicializadas fue el distanciamiento entre el cuerpo de delegados del camino de sirga y la organización barrial, dando lugar a una cierta fragmentación, que se evidenció en el no involucramiento de la junta vecinal en la cuestión de las relocalizaciones. El cuerpo de delegados trató con organismos estatales judiciales con los cuales la junta vecinal no había tenido experiencias de articulación previas, tales como la CSJN y los juzgados federales de primera instancia a cargo de la ejecución de la sentencia. Aun cuando en muchas ocasiones temáticas más amplias acerca del barrio se filtraban en las asambleas del cuerpo de delegados, los dirigentes de este espacio intentaban cernir sus temarios a las problemáticas vinculadas específicamente con las políticas del PISA⁹³.

⁹³ Sin embargo, en muchas situaciones los debates se superponían y se recurría a la junta vecinal, en tanto las cuestiones vinculadas a las demandas por la urbanización del barrio y por servicios, por ejemplo, seguían tratándose en ese ámbito. En otros momentos esta separación de la organización generó cierta confusión que causaba que algunos vecinos se acercaran a los delegados buscando resolver problemas que en realidad correspondían ser tratados por la Junta vecinal.

Campo Unamuno

La “mesa de cristal”

En el Campo Unamuno, la experiencia organizativa fue diferente respecto de la de la villa 21-24. Por una parte, la misma organización que preexistía a la causa “Mendoza” fue aquella que llevó adelante las negociaciones con los diversos actores estatales por la implementación de las políticas del PISA. No obstante, pudo observarse una transformación en su dinámica y composición. Por otro lado, la organización comprendía a todos los asentamientos que componían el Campo Unamuno y no sólo a uno de sus sectores, como en el caso del cuerpo de delegados. Aunque la distinción entre un periodo previo a la causa “Mendoza” y uno posterior es menos aplicable en este caso, si pueden distinguirse analíticamente algunos cambios que fueron efectos del enmarcamiento judicial, por lo que caracterizaremos la experiencia organizativa previa a la Mesa del Campo Unamuno. Esta fue denominada por los referentes como “la mesa de cristal” (luego explicaremos por qué) y constituyó, según los referentes, la experiencia frente a la cual se constituyó la nueva mesa.

En las diversas *tomas* que dieron lugar a los asentamientos del Campo Unamuno se habían conformado instancias organizativas internas y se habían constituido referentes propios, algunos de los cuales formaban parte de movimientos sociales, gremios o partidos políticos y otros que sólo intervenían en conflictos barriales puntuales. Los mediadores indicaban, en la mayoría de los casos, que ellos habían comenzado su “militancia social” en el barrio a partir de las mismas ocupaciones de suelo. Según los entrevistados, las acciones en sus barrios no tenían tanta articulación en un comienzo y se daban a través de un dirigente –al que nominaban como “puntero”, con toda la carga simbólica que esto supone (lo llamaremos de esa forma de aquí en más para diferenciarlo de los otros representantes barriales)-, que era aquel que coordinaba esta “mesa de cristal” y el que llevaba de manera más personalista, las relaciones con el municipio. Todos los referentes de ese momento mantenían vínculos con él, y se relacionaban entre sí, a través de él. En este sentido, la “mesa de cristal” aparecía en los relatos de los entrevistados como una “ilusión” de organización barrial y no como un espacio real

de debate político y acción colectiva. Se le asignaban al “puntero” características negativas relacionadas con la corrupción y la priorización del interés personal por sobre el colectivo y la conciliación con las demandas del gobierno local, entre otras cuestiones. Esta persona, según lo relatado por los dirigentes, hizo carrera laboral en el Estado y terminó convirtiéndose en un funcionario importante de la gestión local.

La “mesa de cristal” se quebró cuando el “puntero” se mudó e barrio, pero también con el comienzo del establecimiento de relaciones más estrechas entre los delegados de cada asentamiento que, frente a la inacción o las lógicas que consideraban “corruptas” o poco transparentes de ese espacio, comenzaron a vincularse entre sí en paralelo, y a pensar en la transformación de la organización barrial. Para el momento en que los representantes barriales comenzaron a intentar participar de la causa “Mendoza” y a relacionarse, en este sentido, con la Defensoría General de la Nación, la nueva mesa ya estaba conformada. De todas maneras, puede indicarse que el enmarcamiento judicial y la implementación de una batería de políticas bajo la presión de los operadores jurídicos también tuvieron sus efectos sobre la organización barrial, lo que se desarrollará en el siguiente apartado.

La “mesa de referentes” del Campo Unamuno

La constitución de la Mesa del Campo Unamuno, como señalamos, se presentaba en contraposición de la experiencia de la “mesa de cristal”. Las falencias de esa organización y su desarme se desarrollaron de forma entrelazada con la retirada del gobierno local y nacional del barrio en relación a un programa de mejoramiento barrial (PROMEBA) que afectaba a decenas de familias de estos asentamientos. Los dirigentes barriales marcaron a estas cuestiones como puntapiés que habían dado lugar a la conformación de la nueva organización barrial. Los entrevistados se definieron en sus relatos como los representantes de los verdaderos intereses de la totalidad del barrio, distanciándose de las prácticas que ellos percibían como “clientelares”.

Surge así la determinación de conformar una organización conjunta de los

nueve asentamientos del Campo Unamuno, como estrategia de acción colectiva frente al gobierno local y al incumplimiento de las políticas estipuladas para ellos. Aun cuando cada barrio poseía sus problemáticas específicas, el objetivo era poder reforzar sus demandas, particulares y conjuntas, presentándose de manera agrupada frente a los actores estatales, para así generar mayor presión en la negociación y disputa política. Así lo explicaba uno de los dirigentes al referirse a la conformación de una nueva “identidad barrial” con la experiencia de la nueva Mesa del Campo Unamuno,

El municipio toma que nos llamamos Campo Unamuno a partir de que nosotros lo empezamos a decir. Es una identidad propia que nosotros pusimos para que la pelea sea colectiva y no individual. Si nosotros seguíamos diciendo “la pelea de Soledad, la de Libre Amanecer, la de 1ro de octubre” siempre está fragmentada, en cambio si decimos que la pelea es de Campo Unamuno no importa si el agua la necesita solo el barrio Soledad, la pide todo el Campo Unamuno. (Martín, 2018)

Como indicamos, los entrevistados señalaron que la mesa demandaba por “los intereses generales del barrio”. Esto nos permite reflexionar sobre la concepción subyacente sobre la relación de este espacio organizativo con la política, en lo que se percibían ciertas diferencias respecto de lo observado en la villa 21-24. Todos los miembros de la Mesa del Campo Unamuno (de diversas edades, género y trayectorias laborales), coincidían en ser militantes políticos con largas y variadas trayectorias de participación en partidos políticos, gremios y movimientos sociales con trabajo territorial. En el momento de realización del trabajo de campo, todos formaban parte de movientes sociales territoriales y desarrollaban su militancia en sus barrios. La mayoría formaba parte de la misma organización, nacida luego de la crisis argentina del 2001, autodefinida como peronista y nacional–popular. El “Movimiento Evita”⁹⁴, había formado parte de la coalición gobernante a nivel nacional en el período 2003 – 2015, y de aquella al frente del Municipio de Lomas de Zamora desde el año 2003⁹⁵ (del mismo espacio político que el gobierno nacional, el Frente

⁹⁴ Este movimiento toma su nombre de la primera esposa y referente del Partido Justicialista, Eva Duarte de Perón (llamada cariñosamente por los militantes de esa corriente “Evita”).

⁹⁵ Fueron intendentes de este Partido durante el período señalado: Jorge Omar Rossi (2003 – 2009), Martín Insaurralde (2009 – 2013 y de 2014 a la actualidad) y Santiago Carasatoore (2013 – 2014). Todos, como ya señalamos, miembros del mismo frente político.

para la Victoria).

A pesar de autodefinirse claramente como militantes políticos y de la articulación entre algunas acciones de la Mesa del Campo Unamuno y su participación partidaria, los referentes explicaban sistemáticamente al ser entrevistados que las acciones de la organización barrial se desarrollaban en paralelo a las de las “organizaciones políticas”. Vemos aquí una distinción entre usos variados del término “política” para diversos contextos de situación (Ferraudi Curto, 2014; Palmeira, 2006). Los dirigentes afirmaban que las perspectivas políticas de sus organizaciones se dejaban de lado al intervenir en la Mesa del Campo Unamuno en pos de “los intereses generales del barrio”. En lo concreto, esta separación no parecía darse efectivamente, sino más bien lo contrario. Los espacios de negociación o reuniones con el municipio eran conseguidos en muchas ocasiones por los vínculos políticos existentes de los referentes con diferentes actores estatales. Por otra parte, las obras o proyectos de mejoramiento barrial, ganadas por la mesa eran gestionadas a través de cooperativas, muchas de las cuales estaban enmarcadas en los movimientos sociales a los cuales los mediadores pertenecían. En este sentido, retomamos lo planteado por Verónica Gago cuando afirmó que la organización barrial,

expresa un modo organizativo que es más amplio que él mismo. En la medida que se asienta sobre una acumulación de saberes sociales, de gestión barrial, de resolución micropolítica de conflictos es inseparable de una red de organizaciones con las que se articula y de las cuales se nutre: comedores populares, merenderos, talleres de capacitación, emprendimientos, organizadores de fiestas, etc. (Gago, 2015: 284)

Esta cita nos permite también abordar otra de las cuestiones en las que pueden diferenciarse las experiencias organizativas del Campo Unamuno y la villa porteña. Como afirmamos, en este último caso, el cuerpo de delegados abordaba como problemática central las políticas enmarcadas en la causa “Mendoza” (centralmente las relocalizaciones). La organización de Villa Fiorito, por su parte, trabajaba sobre una variedad amplia y compleja de cuestiones barriales que excedían a aquellas vinculadas directamente con el PISA. Además de los asuntos

urbano – ambientales del barrio, este espacio lidiaba con temas de seguridad, violencia policial y de género y consumos problemáticos, entre otras.

Cada asentamiento tenía sus modos organizativos internos (en algunos se realizaban asambleas, en otros el pasaje de información era “puerta a puerta” o “boca en boca”) y se articulaban luego en reuniones del conjunto de referentes en la Mesa. Las mismas se realizaban a partir de las necesidades y demandas de lo que sucedía en los barrios. No tenían horarios ni fechas fijas y en ellas sólo podían participar los referentes. Así lo explicaba una de las dirigentes entrevistadas, del barrio 3 de enero,

Cada barrio tiene su referente, son referentes barriales en realidad. Nos juntamos de cada barrio y ahí bueno, no todos estamos en el mismo partido, pero sí discutimos las problemáticas que tenemos cada barrio porque no pasa lo mismo en el 2 de mayo que pasa en el 3 de enero, ni en el Soledad ni en el DAM viste. Entonces son distintos y ahí ves qué planteamos y bueno, armar una carpeta, presentarla en el municipio, presentarla en donde hay que presentar para pedir las problemáticas (Norma, 2018)

Como se desprende de este fragmento de entrevista, en las reuniones se buscaba compartir y discutir las problemáticas de cada asentamiento para articularlas y presentarlas en conjunto, como demandas agregadas. De ese modo se tenía más capacidad de presión al gobierno local.

Uno de los aspectos distintivos de esta experiencia respecto del cuerpo de delegados fue la relevancia de los programas de empleo en estos asentamientos y con su relación tanto con los movimientos en los que participaban los referentes como con la Mesa del Campo Unamuno. Algunos de los mediadores gestionaban cooperativas de trabajo (del Programa Argentina Trabaja, ahora denominado “Hacemos Futuro”⁹⁶), la mayoría de las cuales se vinculaban con políticas urbano ambientales en el barrio –recolección de residuos dentro de los barrios, mejoramiento de viviendas, limpieza de los márgenes-, algunas de ellas enmarcadas

⁹⁶ Este programa fue creado en el año 2009 y se ordenó en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Tenía como propósito la generación de empleo, la capacitación desde una perspectiva integral y la promoción de la actividad cooperativa. Complementariamente, se buscaba generar ingresos para familias vulnerables y mejorar la calidad de vida de la población de los barrios más postergados. El programa suponía en términos administrativos la gestión entre un ente ejecutor y una contraparte –que podía estar constituida por gobiernos municipales, provinciales o por cooperativas conformadas por organizaciones sociales- (Natalucci, 2012).

en el PISA (lo que será retomado en el siguiente capítulo). También, estaban a cargo de otros programas sociales de educación, promoción de la salud, formación para el trabajo y alimentación⁹⁷ en el barrio. Esto definía una forma particular de vinculación con los actores estatales, ya que la organización no sólo constituía un transmisor de información y decisiones del barrio al gobierno local, sino que se constituía como una organización que gestionaba políticas asistenciales en el territorio, vinculadas con objetivos de mitigación del desempleo. Estos mediadores – en su mayoría-, a diferencia de los miembros del cuerpo de delegados de la villa 21-24, *trabajaban en política* (Quirós, 2008)⁹⁸. Recuperaremos esta cuestión en el apartado siguiente.

4.2 Los “mediadores”

El rol que los mediadores se asignaban en cada barrio en relación a su vínculo con el Estado y con el resto de sus vecinos. En ambos casos, observamos que aquellos que ocupaban el lugar de representantes barriales tenían un importante *saber hacer* respecto de las burocracias estatales. Gestionaban y coordinaban acciones de actores estatales en sus barrios y transmitían la información, que era escasa, al resto de sus vecinos (como esbozamos en el apartado anterior). Tanto en el Campo Unamuno como en la villa porteña, el Estado tomó decisiones en cuya implementación la participación de los referentes fue clave. Como indicaba Gago en base a una investigación realizada en una villa de la CABA,

La dimensión de la “solución” (de la política pública) recae en los propios delegados, en quienes tienen conocimientos e inserción territorial. Pero también asumir tales funciones (...) implica un desgaste fuerte cuando no se tiene la protección del rol de funcionario y se pone en riesgo y en exposición la figura comunitaria del delegado/a (Gago, 2015: 285)

Podemos encontrar en cada barrio ciertos matices que nos permiten afirmar que, en la villa 21-24, el enmarcamiento judicial de los conflictos que abordó la

⁹⁷ Por ejemplo, Plan Fines, Envión, Copa de Leche, Ellas Hacen, talleres, comedores.

⁹⁸ Quirós trabajo sobre esto y sobre la carga moral y simbólica de estos tipos de trabajo entre los vecinos de asentamientos informales. También como una construcción desde el Estado (Quirós, 2008).

organización barrial tuvo efectos más significativos en términos de la definición del papel de los mediadores frente al Estado y en el barrio.

La Villa 21-24 de Barracas

Los representantes barriales entrevistados se presentaron como aquellos legitimados por el sector del “camino de sirga” para vincularse con los distintos actores estatales. Las referencias personales que el resto de los vecinos tenía sobre estos sujetos –las “redes sociales preexistentes” definidas por Tarrow (1994)-, así como su rol central en la organización de acciones colectivas dentro y fuera de la villa en relación con el Estado, los legitimó en ese lugar. Así, su *saber hacer* y las efectivas conquistas de los mediadores les otorgaron el capital de confianza (Ferraudi Curto, 2014) que los instituyó como aquellos validados para negociar con los actores estatales respecto de las relocalizaciones. La manera en que estas personas habían llegado a ocupar el lugar de delegados, en “elecciones democráticas” en cada una de sus manzanas, era otra fuente de legitimación, que los diferenciaba del imaginario que rodea al término “puntero”.

El rol de “delegados” fue presentado por algunos de ellos como de “*intermediarios*” y por otros, como “*comunicadores*”. Parece subyacer a ambos términos una percepción en la que la relación con el Estado no es de confrontación, sino más bien de negociación. El primer término posicionaba al cuerpo de delegados como un “mediador” que parecía *traducir* las demandas del barrio y llevarlas al Estado para su discusión y viceversa, y el segundo, a un rol ligado a la difusión de la información de aquello que decidía el Estado local. Podríamos hablar de la existencia de lo que Liliana Moreno (2015) llamó un “lenguaje del acuerdo”. Pondremos esta cuestión en tensión en el siguiente capítulo. Los mediadores definieron su rol como de *interlocutores válidos* con el Estado, y a sus tareas como las de llevar las demandas del barrio a los ámbitos de discusión con los organismos estatales. También comunicar e informar a sus vecinos acerca de las novedades y decisiones gubernamentales y conjuntas, como explicaba uno de los referentes entrevistados:

Representan a los vecinos, porque el grupo de delegados se hizo por manzanas, cada manzana tuvo su delegado. Ese delegado representa a todos los vecinos. Entonces, cuando había una reunión o algo importante, no podían ir todos los vecinos, entonces ese responsable como delegado, estaba comprometido a ir a poner la cara. Primero con los políticos que estaban por el camino de sirga, y después con los vecinos. El comunicador de los vecinos (Jaime, 2016).

Se destaca en esta cita también el rol de “informantes”, que ya señalamos, se atribuían los miembros del cuerpo de delegados, que resultaba clave considerando las falencias del gobierno local en términos de la comunicación de sus intenciones y acciones en la villa. Los delegados tomaron, en consecuencia, una actitud *didáctica*, que implicaba la traducción y explicación de muchas de las cuestiones del conflicto en las que vecinos, que solían encontrarse desinformados. Esto constituyó un *aprendizaje* para los delegados. Como se deja ver en el fragmento de entrevista que plasmaremos a continuación, los mediadores debieron trabajar sobre sus capacidades de comunicar “claramente” las novedades a vecinos que, en muchas ocasiones, no participaban activamente del conflicto:

Yo trato de, al menos al sector E, que es mi sector, informarles a las personas de ahí. Siempre me voy y les digo, yo me voy a una reunión, explico esto y esto sucedió. Y trato de explicar lo mejor posible, porque hay mucha gente que no entiende, gente que entiende cualquier cosa, que te dice cualquier cosa. Hay que tener paciencia... Y hay otra gente que sí, que tiene una mente más abierta y te entiende y se da cuenta. (Raquel, 2016)

Las representaciones sociales de los referentes del Campo Unamuno presentaban algunos matices respecto de lo aquí desarrollado, que expondremos a continuación.

Campo Unamuno

Hace 20 años que vivo acá, hace 19 que soy referente, me eligieron los vecinos (José, 2018)

El caso de los mediadores de los asentamientos de Villa Fiorito presenta estilos de acción diferentes, que son, en parte, el efecto de las trayectorias e

inserciones militantes diferentes de cada uno. Los representantes barriales lomenses, como ya hemos señalado, en su mayoría poseían largas y ricas trayectorias de militancia política y social. Al ser entrevistados, todos expresaban una identidad política, principalmente, peronista, y la participación en organizaciones sociales era, según sus relatos una parte central de sus vidas. De hecho, gran parte de los referentes trabajaba en la coordinación de diferentes programas sociales en sus barrios –lo que señalamos como “trabajar en política”, siguiendo el concepto de Julieta Quirós (2006)-. Con esto nos referimos a aquellos que, “sin considerarse ni ser considerados socialmente como *políticos* –es decir, como profesionales de la política-, clasifican sus actividades en política (partidaria) como *trabajo*” (Quirós, 2006: 155). El *contexto de experiencia* de estos sujetos es central para comprender las *categorías que la organizan* (Cefai, 2011) para, posteriormente, explicar las acciones colectivas que llevaron adelante.

A pesar de estas características, y como se ha planteado anteriormente, los referentes presentaban a la Mesa del Campo Unamuno como un espacio en el que sus perspectivas políticas se dejaban de lado, favoreciendo la primacía de “los intereses del barrio”, ligados con la urbanización del barrio principalmente. Buscaban diferenciarse de los dirigentes que “*se paraban del lado del municipio*” (Jara, 2018). Estos últimos estarían sintetizados en la categoría “puntero”. Una entrevistada lo explicaba con sus palabras:

Nosotros en realidad somos gente que tenemos ganas de mejorar, y vamos sin un sueldo, sin que “necesito que me den plata para esto”, porque, en realidad, es como que nosotros decimos, si mejoramos nosotros, mejora nuestro barrio, si mejora nuestro barrio estamos mejor nosotros y así. Cada granito de arena que conseguimos es muy bueno para todos en realidad (Norma, 2018)

Para la dirigente la falta de un intercambio económico directo por sus tareas como mediadora eran la prueba de que no existían intereses considerados “espurios” detrás de sus acciones en la organización. Su tarea en la mesa era expuesta centralmente como “social”, y su militancia en el movimiento del que participaba, como “política”, aun cuando ambas tareas se entrecruzaban permanentemente y no podrían haber existido la una sin la otra. Esta separación entre acciones “sociales” y “políticas” como forma de legitimación fue trabajada por

Sabina Frederic (2004) para abordar la experiencia, en la década del noventa, de referentes villeros en el Municipio de Lomas de Zamora. Otra de las mediadoras se expresaba en este sentido también, afirmando que no poseía ningún “poder” por sobre sus vecinos, sino que, en la organización barrial, las decisiones se tomaban de manera colectiva, En su relato:

No soy dueña del barrio, en realidad tenemos que trabajar juntos, decidir juntos, porque todos vivimos acá. Eso no quiere decir que yo tenga el poder sobre los otros, decir “mira, yo te ordeno que” ... No. Y entonces te vienen con eso los vecinos, te ponen en un lugar que es incómodo. (Julia, 2018)

La afirmación del “no ser dueña del barrio” y el acento en la toma de decisiones colectivas parecen ser una manera de diferenciarse de lo que sería la “*mala política*” (Quirós, 2010; Manzano et. al., 2010), relacionada con el clientelismo y los punteros políticos. De todas maneras, como afirmaba Julia en la última frase de la cita plasmada aquí, el resto de los vecinos se acercaba a ellos, en algunas ocasiones, poniéndolos en ese lugar. Considerando que trabajamos con discursos de sujetos situados en marcos determinados de significación, en el que estas motivaciones son criticadas desde la sociedad en su conjunto, podríamos pensar que estas maneras de presentar su papel en el barrio son formas de justificar sus prácticas y correrse de aquellas que están estigmatizadas.

A diferencia del caso de la villa 21-24, los mediadores de Villa Fiorito no habían ocupado ese rol producto de elecciones. Por el contrario, este proceso se vinculaba más con su participación activa en los conflictos barriales y también con su antigüedad en el asentamiento. Así, el tomar el papel de dirigentes aparecía como algo de carácter “natural”, como lo expresaba uno de los referentes al ser entrevistado,

Está abierta a todo el barrio digamos, nosotros difundimos, avisamos, tenemos reunión, se avisa a todos, puede participar cualquiera, los referentes se dan naturalmente, es así y después los que terminan participando son solo los referentes. Es así digamos, por más que queramos elegir, que se intentó muchas veces, los que terminan yendo siempre son los que hace 20 años que siguen yendo (Martín, 2018)

En un marco en el que este tipo de procesos se perciben con menor validez que las “elecciones democráticas” (sin importar sus características específicas), no

resulta casual que el entrevistado afirme la voluntad desde la organización de realizar comicios y le adjudique la imposibilidad de llevarlos a cabo a la falta de participación de sus vecinos. Además, los entrevistados comenzaban sus relatos refiriéndose a su presencia en los asentamientos –y con una participación activa-, desde sus “hitos fundantes”, en general, la toma de los terrenos, lo cual puede relacionarse con que la *antigüedad* constituía un factor de legitimación en estos barrios (Cravino y González Carvajal, 2012). Así, se convertía en un criterio para refrendar su lugar como referentes barriales. Lo vemos, por ejemplo, en el relato de Julia,

Fuimos los primeros, 8 personas nos mudamos, porque teníamos para irnos. Después las otras, pobre, no tenían con que. Entonces nosotros naturalmente, me dijeron a mí, delegada de mi manzana, porque era la que estaba ahí y ahí fuimos haciendo una experiencia. Si bien yo ya venía con la experiencia de organización, porque milité, viste, entonces ya tenía una ventaja (Julia, 2018)

Por otra parte, los mediadores se referían, al igual que los de la villa 21-24, a su rol como informantes clave de las acciones del Estado en el barrio y también de la gestión de los recursos y servicios disponibles en este sentido. Así, en cierta medida ocupaban, en la vida cotidiana de sus vecinos, el lugar de los actores estatales, gestionando conflictos y problemáticas del día a día en los asentamientos. Sin embargo, la organización barrial fue capaz de “construir criterios y evaluar las políticas estatales sin quedar definidos por ellas, ni subordinados como sus meros ejecutores” (Gago, 2015: 285). Las cuestiones hasta aquí planteadas nos permiten también problematizar lo sostenido por Javier Auyero (2001) en su libro “La política de los pobres, Las prácticas clientelares de los pobres” sobre el clientelismo como el “modo peronista” de resolver problemas cotidianos en los barrios populares. Los distintos tipos de vínculos establecidos y superpuestos que observamos, la estructura de la Mesa del Campo Unamuno, y también las representaciones sociales por detrás de las mismas nos empujan a distanciarnos de esta concepción, en la línea de las críticas realizadas por autores como Julieta Quirós (2009) y Gabriel Vommaro (2007) que ya hemos presentado.

4.3 Las relaciones de la organización barrial con “la política”

E: ¿Hace cuánto militas en el Movimiento Evita?

N: En el Evita estoy ya hace 6, 7 años

E: ¿Y antes habías militado en alguna otra organización?

N: No, no me gusta la política (Norma, 2017)

En este apartado, recuperando algunas de las cuestiones planteadas en el presente capítulo, ahondaremos sobre lo que los mediadores de ambos barrios entendían por “política”, y en la relación que estimaban debían tener sus organizaciones con ella. En ambos barrios pudimos encontrar una distinción entre “malos políticos” y “buenos vecinos” (Frederic, 2004). Los miembros de las organizaciones barriales, como hemos señalado, afirmaban que éstas no eran de carácter político, sino que buscaban el bien común barrial. Así, “lo político” se diferenciaba y separaba de “lo barrial”, como había encontrado Ferraudi Curto (2014) en la experiencia de Villa Palito, en la que la política se intentaba subordinar a la urbanización del barrio. Según las perspectivas de los referentes, su intervención si era política, y ellos planteaban claramente sus posturas en ese sentido, pero su militancia en el cuerpo de delegados y en la Mesa del Campo Unamuno precisaba dejar esas perspectivas de lado por un interés superior, que era el del barrio. Es útil en este punto, retomar aquello analizado por Sabina Frederic (2004), que señaló que durante la década de los noventa los villeros habían sido excluidos de la carrera política. Así, se consolidó una distinción entre el “trabajar para el barrio” –adjudicado a los villeros- y el “trabajar para la política” (reservada para los políticos “profesionales”).

En el caso de la villa 21-24 de Barracas, el cuerpo de delegados se presentó como completamente externo a “la política” (*“Esto es política social, no política partidaria”* -Manuel, *asamblea barrial del 1 de diciembre de 2014*-). Los entrevistados hablaban de que el “dejar de lado” sus posturas políticas en su actividad en la organización barrial había sido una decisión en pos de facilitar los consensos

internos. Además, planteaban que era una forma de presentarse con mayor credibilidad frente al resto de los vecinos de sus sectores por la mala imagen sobre la política existentes, tanto por nociones que circulaban en la sociedad en su conjunto⁹⁹, como por la imagen negativa de la Junta Vecinal, organización percibida como “política”. Los delegados de la villa 21-24 buscaban diferenciarse de las acciones de la Mutual Flor de Ceibo y, en menor medida, de la Junta Vecinal, ambas experiencias organizativas de la villa 21-24 que remitían a una memoria de desconfianza hacia las prácticas consideradas “políticas” y a las experiencias de vinculación con de organizaciones barriales con el Estado. Así expresaba esta decisión una de las delegadas de la villa,

El camino de sirga es único, es independiente, no entran ahí políticos, por ejemplo, así los políticos que vienen a querer meterse ahí. Los delegados del camino de sirga son únicos, no pueden mezclarse porque a la gente no le gusta. Así dicen los compañeros: Manuel y Marcelo (...) Porque hay confusión y después la gente interpreta mal porque a la gente no le gusta la política. Hay mucha gente que no le gusta, porque viste que los políticos a veces mienten mucho.” (Beatriz, 2016)

La frase final de esta cita nos deja entrever que, además de ser una cuestión relacionada con la percepción del resto de los vecinos sobre “la política”, la decisión de dejarla de lado en el cuerpo de delegados se vinculaba también con las propias perspectivas de sus miembros. Podemos distinguir a grandes rasgos, más allá del acuerdo general, dos perspectivas entre los mediadores. Por una parte, un grupo que efectivamente participaba en organizaciones o partidos políticos por fuera del cuerpo de delegados, y que dejaban esto de lado al intervenir en la organización barrial del “camino de sirga”. También encontramos referentes que no necesariamente eran militantes pero que se distanciaban de la visión negativa sobre la política. Por ejemplo, una delegada rescataba el carácter de “resistencia” y de “lucha” del cuerpo de delegados como político y militante frente a las experiencias de organización preexistentes en el asentamiento,

⁹⁹ Al hablar de “la política”, en general las personas se referían a la política partidaria, a la cual muchos le asignaban características negativas y ligaban a prácticas de corrupción. Esta perspectiva es una construcción social históricamente situada, relacionada con la constitución de las “identidades políticas” en la Argentina a partir del regreso de la democracia en el año 1983 (Frederic, 2006).

E: Antes de ser delegada por el “camino de sirga”, ¿Habías participado de alguna organización o en algún conflicto?

M: Nunca. Nunca participé en nada antes de esto. Ya te digo, conocí ahora lo que era esto de hacer política que era de cuando empezás un debate y que no importaba donde fuera, ni el lugar, que se hacía el debate, que se creaba la discusión o los debates que se podían hacer. No sabía lo que era hacer política, no sabía lo que era política. Yo pensé que política era los que estaban en el mandato, los que asumían y que esos eran políticos. Y que la política partía de otro lugar. O sea, nunca participé en nada. Fue bueno mi primera experiencia, de ser delegada (María, 2017)

Por otra parte, identificamos un grupo de delegados que tenían una visión un tanto negativa de “la política”, y sostenían que su rol como dirigentes no tenía ese carácter. Esto puede explicarse, en parte por sus trayectorias de desconfianza en la política, que había llevado a que en su pasado no participaran de experiencias organizativas. En la entrevista a uno de los mediadores, un pastor evangélico sin militancia partidaria, se reflejaba esta diferenciación entre el rol del “delegado”, y el del “político”. Jaime se presentaba más bien como un “técnico”,

Yo te puedo decir los problemas que tiene lo que es el camino de sirga, nada más. Porque yo estoy, soy delegado, y como cuerpo de delegados soy delegado del camino de sirga. Termina el camino de sirga para allá, para la villa, es otro sector y es otro responsable. Ahora, todo lo que es en el camino de sirga ahí me vas a tener presente. Ahora, si viene un problema de un vecino que ya no está en el camino de sirga, y, yo se los mando a los que, para eso tenemos una cooperativa, que se hacen cargo de los problemas... Y jefe vecinal. Sabés porque te digo esto? Porque no soy político, a mí la política no me interesa. Y donde termina el camino de sirga para afuera, todo es político (Jaime, 2016)

De este modo, se superponen y articulan perspectivas diversas sobre la política, para cuyo análisis la distinción polar entre “mala” y “buena” política no nos resulta productiva (Quirós, 2010). Por otra parte, y más allá de las considerar las perspectivas de algunos de los delegados y de la mayoría de los vecinos sobre la política, no resulta casual que esta postura haya sido tomada en el marco de un conflicto judicializado. El campo jurídico, como desarrollamos en el capítulo 1 de esta tesis, se percibe como “por fuera” o “por encima” de la política (Bourdieu, 2000), por lo que estratégicamente se pensaba que establecer un diálogo que se presentara con características más neutras o “técnicas” sería mejor recibido por los actores del Poder Judicial. En este sentido es que, además, el discurso y prácticas de los abogados del Ministerio Público de la Defensa y de la Asesoría Tutelar

encontraron gran resonancia en este espacio organizativo (aspecto que será retomado en los capítulos siguientes).

En el caso de la Mesa del Campo Unamuno, “la política” atravesaba de manera más central la experiencia de la organización y los discursos de sus referentes. La *politicidad* (Merklen, 2010) aparece como algo presente en sus prácticas cotidianas como militantes de movimientos sociales territoriales. Puede observarse también, haciendo referencia nuevamente a Julieta Quirós (2010), la distinción entre una “buena” y una “mala” política que realizan algunos dirigentes. La cita plasmada a continuación da cuenta de esta visión dual sobre la política de una de ellas:

A veces las cosas, para mí son increíbles, porque la mala política, que no es la que nosotros pretendemos... Nos interesamos por la política, creemos que es la herramienta para encaminar y solucionar las cosas. Bueno, acá era al revés, un trampolín para que eso lo llevara a ser concejal, o director, y no importaba lo que quedaba atrás. Entonces, nosotros decimos que lo premiaron por mandarse macanas, porque se mudó de acá, del barrio, a una quinta en San Vicente. Entonces digo, viste, todo al revés, el mundo del revés. Entonces esas cosas, para los que nos gusta la política, es una patada al hígado. ¿Cómo revertís eso? Porque después los vecinos dicen: son todos iguales. (Julia, 2018)

La “buena política” sería aquella llevada adelante desde la Mesa del Campo Unamuno y la “mala”, definida en contraposición como una manera de distinguirse de la ya nombrada “mesa de cristal”. Además, la visión negativa de la política se vinculaba con el accionar estatal y el de los partidos políticos tradicionales, aun cuando los entrevistados formaban parte de la misma fuerza política que gobernaba el municipio hacía varios años y de aquella que había dirigido el país por más de una década hasta el año 2015.

Los referentes destacaban que la Mesa del Campo Unamuno eran espacios en los que se hacía lugar a la “pluralidad política”, y donde se priorizaban los “intereses generales del barrio”. Con algunos matices, esto es similar a lo observado en el caso del cuerpo de delegados de la villa 21-24. Lo que si podemos diferenciar es que, más allá del señalamiento de la existencia de los “malos políticos” y del reconocimiento de que existían lógicas negativas en esos ámbitos, la mayoría de los referentes del Campo Unamuno veían potencialidades reales de transformación en

la práctica política. De esta manera, los planteos de los miembros de la Mesa del Campo Unamuno no tenían que ver con considerarse como espacio apolítico, sino con presentarse desde un lugar que favoreciera la disputa por la mejora de las condiciones de vida en sus asentamientos. Eso era expresado por los uno de los entrevistados:

En la mesa se sientan todos los compañeros del color político que sean mientras defiendan la reivindicación de su barrio, es la única misión. Después vos podés ser y hacer lo que quieras de tu vida política, no hay un solo color. Lo único que pedimos es que se paren del lado de los vecinos, no del lado de los funcionarios. Ponerte del lado de los funcionarios viste... Ya vienen ellos (Alfonso Lares, 2018)

Las demandas barriales aparecían en los discursos recabados como compartidas y la política como subordinada a ellas, tal como lo encontró Ferraudi Curto (2014) en su estudio sobre una villa del Conurbano. A pesar de que los movimientos sociales en los que participaba la mayoría de los delegados formaba parte del gobierno municipal, Alfonso se distinguía claramente del mismo. Podemos asumir que esta diferenciación muestra un reconocimiento por parte de los vecinos del asentamiento de su lugar de subordinación y disputa frente al poder estatal, y de que su confrontación a éste se daba desde ese lugar, más allá de su color político. Esta cuestión parecía reflejar también, como señalamos respecto de la villa 21-24, una diferenciación entre “militancia política” y “militancia social” (Frederic, 2004), como puede leerse del discurso del siguiente entrevistado:

Yo siempre tuve en cuenta es que, si hay una pelea sea del color que vos seas, que a mí me interesaba, sea al agua, la tierra, yo te iba a acompañar. A mí no me importaba ser peronista, a mí me interesaba la necesidad que había. Si a mí me decías, che vamos que vamos a hacer quilombo allá por vivienda. Sí, yo me voy, vamos (Jara, 2018)

La percepción sobre una militancia social, relacionada con la demanda y gestión de ciertos programas en el territorio se diferenciaba de una política vinculada a la incorporación de manera orgánica a un movimiento social. Esta misma dualidad se veía plasmada en otras entrevistas con expresiones como “estuve en todo lo social trabajando (...) y después me *enganché* con mi marido en el Evita” (Norma, 2017). A su vez, estas nociones se entrecruzaban con otros que parecían diluir la

diferenciación planteada -“sin política no se puede vivir. Se hace política desde que uno se levante y se la cara” (Rita, 2018). Se superponían de este modo diferentes perspectivas sobre la política y la caracterización de la propia participación de ese tipo, tanto en torno a las acciones de la Mesa del Campo Unamuno, como al pensar sus prácticas dentro de los movimientos sociales de los que formaban parte.

4.4 Los efectos de territorialización de la causa “Mendoza”

El “espacio barrial” constituyó un territorio de intervención clave de las políticas urbano ambientales del PISA. Consideramos al barrio como unidad de análisis central en la investigación urbana y social –tópico trabajado por Cravino, 2009; Ferraudi Curto, 2014; Gravano, 2003; Merklen, 2010; entre otros-. El barrio fue recuperado como un espacio privilegiado de la socialización “no sólo como ideal colectivo, sino también como espacio socialmente segmentado, históricamente cambiante y entramado relacionalmente” (Ferraudi Curto, 2014: 181), central en la constitución de la identidad y sentidos de la pertenencia de los sujetos¹⁰⁰. El territorio se constituye como punto de apoyo de las movilizaciones sociales, y como un espacio de desarrollo de la acción colectiva y la articulación política. Además, es un “límite imaginario clave para entender la estructura de sentido de estas representaciones” (Cravino et. Al., 2012: 134). El lugar se construye como materialidad afectivo-colectiva, lo que implica que es el espacio concreto desde donde se producen enunciados, formas organizativas y momentos de comunidad (Gago, 2015: 281). El barrio es “escenario y objeto de reivindicación” (Benítez, 2018), y habitarlo es estratégico para la reproducción de la vida, la sociabilidad y la disputa política (Merklen, 2010). Por lo tanto, para los sectores populares, los procesos de re – urbanización manteniendo la localización (como en el caso del

¹⁰⁰ Además, como presentaba Merklen, la “inscripción territorial de las clases populares en el medio urbano: tanto en el plano individual como en el colectivo, el barrio se configura como un espacio en el que varias formas de intercambio y de cooperación coexisten de manera superpuesta, lo que estructura la vida colectiva” (2010: 162).

Campo Unamuno, pero no en aquel de los sectores de la villa 21-24 ubicados dentro del “camino de sirga”):

protege los aspectos positivos del efecto de lugar, es decir las relaciones entre los vecinos, el conocimiento del entorno, la forma de llegar a las escuelas, centro de salud, trabajo, y toda otra serie de actividades que se realizan en el barrio o en el entorno.” (Cravino y González Carvajal, 2012: 222)

El espacio barrial está en permanente construcción, transformación y disputa. Cuando se trata de villas y asentamientos, este conjunto de significados se ve atravesado por un “estigma” (Guber, 2004; Cravino, 2008), que le adjudica a estos espacios y sus habitantes ciertas características negativas ligadas con la inmoralidad y la ilegalidad. A lo largo de los años, los habitantes de las villas han asumido ese estigma, pero, a su vez, lo han retomado para reponerlo como una identidad reivindicativa. Así, se superponen, en los discursos de los entrevistados, perspectivas que destacan ciertas problemáticas barriales ligadas a esas nociones negativas de estos barrios, como la violencia y la inseguridad. Por otra parte, el espacio barrial se presentaba, en palabras de uno de los delegados de la villa 21-24 de Barracas, como su “centro de vida” (Manuel, 2016). Indagaremos en este apartado en la concepción por parte de los miembros de las organizaciones de la villa 21-24 y del Campo Unamuno sobre su *espacio barrial*, y sobre los efectos de territorialización (Melé, 2003) de la causa “Mendoza” sobre los mismos. La territorialización de las políticas del PISA y los conflictos suscitados en este proceso resignificaron el “espacio barrial” para los miembros de las organizaciones, y construyeron nuevas concepciones del territorio de referencia para estos vecinos.

Retomamos en este punto el concepto de *territorialización* de Patrice Melé (2007; 2013), que lo definió como una de las dimensiones en las que puede observarse la productividad de los conflictos, y que se relaciona con la identificación / producción de espacios delimitados. En este proceso se difunde una visión territorial de las relaciones de la población con el espacio, y los individuos y sujetos colectivos se apropian material y simbólicamente del mismo. Esto genera grupos conscientes de una solidaridad de destino vinculada con su pertenencia espacial. Un primer plano de los efectos de territorialización observable en ambos barrios, tuvo

que ver con la constitución de la cuenca Matanza Riachuelo como un espacio de referencia para los dirigentes barriales. Con anterioridad a la causa, su centro de identificación era su barrio y la idea de cuenca era desconocida o no estaba incorporada en las representaciones de los entrevistados. Esta última es una categoría ambiental y geográfica, pero que implicó en el caso del Matanza Riachuelo un destino común con los que habitaban allí al ser destinatarios de las mismas políticas públicas. De este modo se incorpora esa noción a la vida cotidiana y termina conformándose como en un nuevo territorio o escala de pertenencia.

En este sentido, la conformación del “Encuentro de Barrios de la cuenca” (de ahora en más, “el Encuentro”) nos da un indicio de esta nueva construcción simbólica y socio-espacial y de ciertos efectos sociales a los que dio lugar. Esta instancia organizativa comenzó a conformarse en julio del año 2017, y tuvo, hasta el momento, un rol principal de contribuir al intercambio de experiencias e iniciativas entre barrios muy diversos y distantes –de todo el territorio de la cuenca-. Una de las mediadoras de la villa 21-24 se refería a esta función y al enriquecimiento que esto suponía al accionar de las organizaciones que participaban de las reuniones del Encuentro,

Fuimos sumando experiencia, fuimos como juntándonos con gente que ya había pasado, o estaba por pasar y estaba muy cerquita de la relocalización y fuimos dando eso, el aprender del que ya pasó, del que estaba por pasar, y también ver la visión de cada uno, desde el lugar que ellos creían que estaba bien, y me parece que eso a nosotros también nos sirvió y nos fortaleció. (Mabel, 2016)

A pesar de la importancia que esta delegada le otorga a este espacio y a las experiencias de intercambio que se dieron, en general, entre barrios de la cuenca, hasta el momento el mismo no ha logrado funcionar de manera sistemática. Los primeros dos encuentros se realizaron en la sede de la Universidad Nacional de Lanús, en la zona sur del primer cordón del conurbano bonaerense. Uno de los equipos de investigación de esta institución, junto con el Ministerio Público de la Defensa de la CABA y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), se encargaron de la organización del evento, en coordinación con los abogados del

Equipo Riachuelo de la Defensoría General de la Nación¹⁰¹. Asistieron numerosos vecinos y representantes de villas y asentamientos de la CMR. El objetivo era poder generar un intercambio entre las experiencias de los “afectados” por la sentencia en torno a distintos ejes como “relocalizaciones” o “participación”, para, a la larga, formular distintas acciones en común. Al primer encuentro asistieron tanto vecinos de la villa 21-24 como del Campo Unamuno –además de habitantes de otros asentamientos de la cuenca-. Luego de estas primeras reuniones en ámbitos de mayor institucionalidad, se realizaron algunos encuentros en barrios de la cuenca – como Villa Jardín, en Lanús, o en la sede en CABA de una central gremial con fuerte presencia en estos territorios (la Central de Trabajadores de la Economía Popular)-, con la idea de descentralizar esta experiencia y fomentar que los vecinos articularan entre si más allá de las instituciones involucradas.



Ilustración 1. Invitación al primer Encuentro de villas y asentamientos de la CMR (UNLA, 2017)

Como señalamos, estos procesos reflejan una apropiación simbólica del territorio de la cuenca. Se constituyó un espacio de encuentro, de intercambio de experiencias que aparecían como similares, y de estrategias a llevar adelante para

¹⁰¹ Sobre el evento, podemos ver notas de la Universidad Nacional de Lanús (UNLA, 2017) y el Ministerio Público de la Defensa de la CABA (MPD, 2017).

satisfacer las demandas de los barrios. Asimismo, se coordinaron algunas acciones en común, en general vinculadas con la presencia en las audiencias públicas de la CSJN. Estas experiencias dejaron en evidencia un *saber hacer* y un aprendizaje desigual por parte de las organizaciones barriales en relación a los gobiernos locales y los operadores jurídicos involucrados en la causa “Mendoza”.

En la CABA, se realizaron encuentros entre referentes de villas afectadas por las relocalizaciones de la ribera del Riachuelo, acompañados por abogados del Ministerio Público de la Defensa porteña y algunas ONGs. También observamos, a lo largo de nuestro trabajo de campo en la villa 21-24, la asistencia de vecinos de otros asentamientos de la ribera a las asambleas del cuerpo de delegados, para compartir los procesos de sus barrios e intercambiar experiencias acerca de que acciones llevar adelante colectivamente, y también la recuperación por parte del cuerpo de delegados de procesos de otras villas de la ciudad.

De este modo, la causa “Mendoza” afectó en la villa 21-24 la relación de los referentes con su territorio. La apropiación simbólica de su barrio se modificó en los conflictos suscitados en las relocalizaciones de población de la ribera. La CSJN, con la definición de la relevancia de la limpieza de la ribera y, posteriormente, las resoluciones del juez de primera instancia a cargo de la ejecución de la sentencia clasificaron un territorio que sería luego destinatario de políticas públicas específicas: el “camino de sirga”. Así, los representantes de este espacio conformaron la organización *ad hoc* que hemos caracterizado; el cuerpo de delegados. Ahora bien, los reclamos de los referentes nos dieron la pauta de que el espacio simbólico de pertenencia seguía siendo la villa 21-24 en su conjunto, que continuó siendo apareciendo como su espacio barrial.

Esta carga simbólica y material sobre la villa en general dio lugar a que los delegados del camino de sirga valoraran fuertemente su localización en la ciudad y disputaran como demanda central esta cuestión frente a las relocalizaciones. A estos reclamos subyace una concepción de la vivienda como algo en torno a la cual se articulaban un conjunto de relaciones sociales, una “configuración de servicios que deben dar satisfacción a necesidades humanas primordiales” (Cravino et. al.: 2012: 133). Los discursos de los delegados podían vincularse a lo que Oscar

Yujnovsky (1984) definió como “*servicios habitacionales*”, que refieren tanto a las redes de recursos como a las fuertes cargas simbólicas e identitarias nucleadas en la vivienda y el barrio en que la misma se emplaza (Gravano, 2003; Cravino, 2009; Ferraudi Curto, 2014). A esto parecía responder que, tanto en las reuniones como en las asambleas y entrevistas, los delegados se refirieran a su barrio como un “*centro de vida*”, “*ámbito o núcleo de vida*” o “*universo de pertenencia*”. Esta identificación con este territorio delimitado generó que los reclamos del cuerpo de delegados se centraran en la sanción de la ley N°5172 (a la que nos referiremos con mayor profundidad en el capítulo siguiente), que estipuló que serían relocalizados a viviendas lindantes a la villa 21-24.



Fotografía 4: Camino de sirga frente a la obra "Mundo Grúa" destinada a viviendas para los relocalizados, exactamente al lado del sector "San Blas" de la villa 21-24 (Carla Fainstein, 2016)

Además, las demandas por mantenerse cerca de su “centro de vida” supusieron reivindicar su derecho de poder elegir su ubicación en la ciudad, su localización. La misma presentaba en alguna medida la posibilidad de ser más o menos ciudadanos (Santos: 2007) si consideramos que en el territorio de la ciudad las externalidades urbanas se distribuyen de manera desigual. A pesar de que la

villa presenta diversas y profundas problemáticas, se encontraba en una zona geográfica con buena accesibilidad y no distante del centro de la ciudad. Además, la villa 21-24 está emplazada en una comuna con buen acceso a los servicios de salud y educativos. Por el contrario, la Comuna 8 en la que se construyó el Complejo Habitacional “Padre Mugica” no poseía esas características.

En el Campo Unamuno, la batería de políticas derivadas del fallo del caso “Riachuelo”, que debían implementarse en todos estos barrios –con sus especificidades en cada uno- dieron lugar a la consolidación de esta organización conjunta y a la identificación de los referentes con esta nueva identidad territorial aglutinada. En los convenios y programas ligados a la sentencia judicial, este territorio apareció de esa manera y no cada barrio por separado¹⁰². Esta nueva denominación de este territorio, por lo tanto, parece haber sido efecto de la presentación de estos asentamientos como Campo Unamuno ante el gobierno local, por lo que fueron luego denominados de esa manera en el PISA. En los discursos de los delegados, aparecía una cierta transformación en la concepción sobre sus barrios, desde espacios contaminados, definidos por el hecho de ser basurales y por su precariedad, para pasar a ser, producto de su trabajo y organización, espacios habitados y reivindicados. Así, sus barrios aparecían a la vez como un espacio “en el que falta todo” para que pueda “vivir un ser humano”, o “el lugar al que venimos los que no tenemos nada” con la recuperación de su identidad y producción de su espacio como demanda principal¹⁰³.

¹⁰² Ver por ejemplo el Convenio Marco de Urbanización de Villas y Asentamientos en Riesgo Ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo.

¹⁰³ Por otra parte, vinculado con las experiencias en la conformación de sus barrios y la presencia y hostigamiento de la policía en ese proceso (que en la mayoría de los asentamientos desalojaron las tomas en varias ocasiones antes de su instalación definitiva) lo que reforzó las reivindicaciones por la radicación definitiva. El reclamo central de la organización históricamente, ha sido la obtención de títulos de propiedad de sus tierras. Las representaciones sociales en torno al espacio barrial en el Campo Unamuno, por lo tanto, se centran en gran parte en las experiencias de participación en las tomas de tierras que les dieron lugar, así como en la resistencia a ser desplazados, y la constitución de las organizaciones barriales y de los avances de las reivindicaciones a través de las mismas, en el proceso de convertirse en “barrios dignos”.

Algunas reflexiones

Entendemos que indagar en los contextos de experiencia (Cefai, 2009) es central para analizar las maneras en que en estos barrios se procesó la intervención del Poder Judicial y las políticas públicas a ella ligadas. En este sentido, la regulación estatal es imprescindible para pensar las formas organizativas en los barrios populares (Manzano et. al., 2010).

Podemos observar algunos efectos sociales de los conflictos suscitados por las políticas del PISA en ambos barrios. En el conjunto de asentamientos lomenses, la implementación de una batería de políticas públicas generó la consolidación de la Mesa de referentes del Campo Unamuno, que se estaba constituyendo articulando las demandas de nueve asentamientos de la zona. La cuestión judicial parece haber aparecido en la trayectoria de esta organización varios años después de la sentencia, lo que será retomado en los capítulos siguientes. En la villa 21-24, por otra parte, el enmarcamiento judicial tuvo incidencia desde un comienzo, con la participación de abogados de la Defensa Pública de la ciudad y de la nación en su conformación y dinámicas cotidianas. Además, y a partir de la delimitación de políticas específicas para un sector del barrio –la ribera-, se constituyó un cuerpo de delegados *ad hoc* de esas manzanas, por separado de las instancias preexistentes. En esta segunda experiencia se destaca una clara postura de distanciamiento de “la política”, que podemos adjudicarle, por una parte, a la visión negativa sobre la misma generalizada en nuestra sociedad, pero, también, al hecho de otorgarle un gran peso a la existencia de la causa “Mendoza”.

Indagamos también en las representaciones sociales de los miembros de estas organizaciones sobre su papel en las mismas y hacia el barrio. La noción de “punteros” emergió muy fuertemente en ambos barrios, siendo identificado como aquel tipo de mediador y de lógicas frente a las que se diferenciaban ellos y las experiencias de las que formaban parte. Los entrevistados les adjudicaban una fuerte carga moral a sus prácticas, diferenciando claramente entre una “mala política” y una “buena política” (la que ellos llevaban adelante). En el caso de la villa 21-24 de Barracas, el haber sido elegidos “democráticamente” constituye el fundamento último de su legitimidad, basada en la representatividad y transparencia

(aun cuando realmente no podamos dar cuenta de los procesos mediante los cuales se llevaron a cabo). Estas personas son “delegados” de sus manzanas y transmiten, por lo tanto, el mandato de sus vecinos directamente. Esta forma de denominarse aparece con un mayor distanciamiento de nociones que remiten en mayor medida a la política como “referentes”, que es la forma en la que se definen los miembros de la Mesa del Campo Unamuno. Los entrevistados de este barrio explicaban su posición como mediadores como producto de un proceso “natural”, vinculado principalmente con el compromiso y la participación en los conflictos y resolución de problemáticas barriales, y también en relación con la antigüedad de estas personas en sus barrios.

Por otra parte, en aquello referido a su espacio barrial, podemos corroborar que el mismo es central para poder pensar las identidades, prácticas y representaciones de los entrevistados. El enmarcamiento judicial y la batería de políticas públicas producto de la sentencia dan pie a ciertas transformaciones en la forma de concebir este espacio, y a la reactualización de demandas históricas de estos barrios referidas a las condiciones de su hábitat y su vivienda, principalmente. Los efectos de territorialización de la sentencia parecen haber sido varios. En principio, la introducción de la cuenca como territorio de pertenencia, representación que no era significativa para estas familias previamente. En la villa 21-24 se produce con la territorialización de la sentencia y las resoluciones una *fragmentación del espacio barrial*. Emerge un nuevo territorio legible y destinatario de políticas específicas: el camino de sirga. Aun así, el espacio barrial para los delegados siguió siendo la villa en su conjunto y, a la vez, los sectores de los cuales formaban parte dentro de la misma. En los asentamientos de Villa Fiorito, se observó una *consolidación de la unidad en la organización de un conjunto de asentamientos* que habían comenzado a articularse previamente. Podemos deducir de este análisis, por lo tanto, que la territorialización no se da de manera homogénea, sino que se relaciona con diversos factores, como las experiencias y procesos preexistentes en los barrios y el accionar estatal (en este caso en particular, con la especificidad de el involucramiento de operadores jurídicos).

Capítulo 5: Viejos conocidos en nuevos contextos. Las relaciones de los asentamientos con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el marco de la causa “Mendoza”



Introducción

En este capítulo abordaremos las relaciones de las organizaciones barriales de la villa 21-24 de Barracas y el Campo Unamuno con los actores del Poder Ejecutivo –nacional, provincial y local- y el Poder Legislativo –local-. Estas articulaciones se remontan al nacimiento mismo de las villas y asentamientos, por lo que es necesario considerar estas *trayectorias de vinculación* en el análisis de políticas públicas judicializadas. Adoptaremos un enfoque relacional, considerando que “la ejecución de programas (...) se inscribe en la historia, el territorio y la red de relaciones que caracterizan a cada espacio social específico” (Cravino et. al., 2001: 2). Además, consideraremos “cómo las prácticas y políticas de vida en estas áreas (“los márgenes del Estado”) moldean las prácticas políticas de regulación y disciplinamiento que constituyen aquello que llamamos ‘el Estado’” (Das y Poole, 2008: 19). Nos distanciamos así, de perspectivas que conciben a este último como una forma administrativa de organización política racionalizada que tiene una tendencia a *debilitarse* o *desarticularse* “en sus márgenes territoriales y sociales” (Das y Poole, 2008). Entendiendo que existe un “esquema espacio temporal de las políticas” (Olejarczyk, 2017), pretenderemos dar cuenta del “proceso de negociación y disputa a través del cual se fueron *tensionando* y *modelando los términos y fundamentos*” de las políticas del PISA y, a su vez, de cómo en ese camino los habitantes de estos barrios “se fueron produciendo como destinatarios y beneficiarios de la política pública” (Moreno, 2015: 188).

La causa “Mendoza” supuso el diseño y la implementación de una batería de políticas públicas que articularon programas preexistentes con la creación de una serie de nuevas instituciones públicas y planes, que, en los territorios de la cuenca, catalizaron conflictos preexistentes y dieron lugar a otros nuevos. Se crearon, en este proceso, instancias de articulación y negociación entre las organizaciones barriales y los actores estatales, y se llevaron adelante acciones colectivas de diverso tipo. Las prácticas de los receptores de las políticas actuaron “sobre intereses, arreglos de poder y culturas organizacionales fuertemente arraigadas (dentro del Estado), lo que provoca conflictos y resistencias que pueden alterar el resultado de la decisión gubernamental” (Arqueros, 2016: 31). En este sentido, el

reordenamiento y la creatividad institucional dentro del Poder Ejecutivo –nacional y local, principalmente-, tuvo consecuencias en la implementación de estas políticas. Estos efectos institucionales (Azuela de la Cueva, 2014) de la sentencia fueron de gran alcance y generaron configuraciones específicas de las burocracias que no se ordenaron sin “disputas y confrontaciones sobre quién obtiene qué, cómo y cuándo” (Arqueros, 2016: 30). Sigal, Rossi y Morales (2017) denominaron a este proceso como de “adecuación de las capacidades estatales”, y Arcidiácono y Gamallo (2013) se refirieron a la creación de “canales de diálogo entre los poderes del Estado (...) que buscaron establecer una agenda más sensible a través de alimentar las vías tradicionales de formación de la política pública” (p.15). Retomaremos, además, la dimensión simbólica de estas relaciones (Cravino y González Carvajal, 2012), indagando en las representaciones de los entrevistados acerca de los distintos actores estatales intervinientes.

El capítulo se ordenará en dos partes. En la primera, caracterizaremos las políticas urbano - ambientales dirigidas a los asentamientos informales de la cuenca como aparecieron en los documentos oficiales del ACUMAR –complementando, de esta manera, el análisis de los textos emitidos por el Poder Judicial respecto de estas cuestiones expuestas en el capítulo 3-. En una segunda parte del capítulo, ahondaremos en las características de las relaciones entre las organizaciones barriales y los distintos actores estatales de manera comparativa para ambos barrios. Consideraremos las trayectorias de vinculación de las organizaciones barriales con los distintos organismos estatales y, por otra parte, la dimensión simbólica de estas articulaciones. Además, indagaremos en los repertorios de acción colectiva que los receptores de las políticas llevaron adelante en el marco de la implementación de las políticas del PISA. Cabe aclarar que no consideraremos específicamente las relaciones con la Provincia de Buenos Aires, por la poca relevancia que le adjudicaron los referentes del Campo Unamuno a su incidencia en este caso, y porque, efectivamente, se le confirieron pocas competencias en el PISA y las políticas que de él se derivaron¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Se creó en el año 2017 el Instituto Provincial de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, que buscó aumentar el peso de la intervención de la provincia en la política de hábitat y vivienda en

PARTE 1: El Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la cuenca Matanza

Riachuelo: intervención en villas y asentamientos

En el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo (PISA), aprobado en el año 2010 (y actualizado en el año 2016¹⁰⁵) se definieron una serie de políticas públicas dirigidas a transformar las condiciones de vida de la población que habitaba ese territorio, tal como lo había ordenado la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). La Autoridad de cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) definió un conjunto de líneas de trabajo en relación con la salud, el ordenamiento territorial y la limpieza de márgenes de los cursos de agua, destinadas principalmente a los asentamientos informales y familias que los habitaban. Las políticas se organizaron siguiendo los objetivos planteados en el fallo de la CSJN ya expuestos. De ellos se desprendieron 14 líneas de acción, que se encuentran representadas en el siguiente esquema:

general. Los resultados de esta iniciativa no son abordados por esta tesis, más aún considerando el poco tiempo de actividad de la institución.

¹⁰⁵ Pasados seis años del fallo judicial, y ante los incumplimientos de todos los plazos estipulados en el PISA, la CSJN le exigió al ACUMAR la presentación de una nueva versión del plan con información y diagnósticos actualizados.

PISA

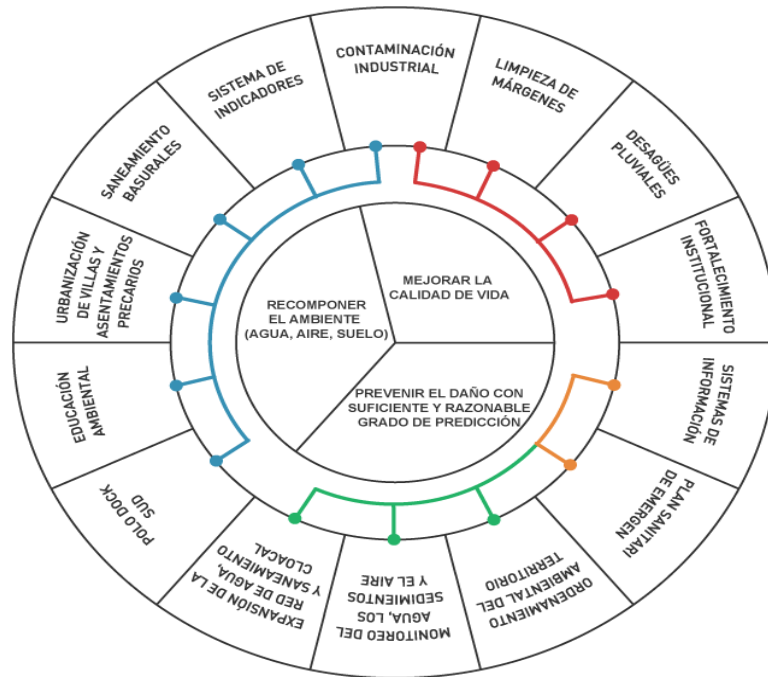


Ilustración 2: Líneas de acción del Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo 2010 (Ministerio de Gobierno de la CABA, 2010)

Una diversidad de actores públicos y privados de diversas escalas conformaban el entramado de organismos con incidencia en las políticas sobre la cuenca Matanza Riachuelo. Era llamativa, en ese contexto, la ausencia de los municipios de la instancia de mayor jerarquía del ACUMAR. El Consejo Directivo estaba conformado por representantes del Estado Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires, es decir, de los demandados en la causa “Mendoza”, pero deja de lado a los partidos del Conurbano Bonaerense. Esto resultó problemático por dos cuestiones: por un lado, la mayor parte de la cuenca se localizaba dentro de estos distritos, donde también se concentraba la mayoría de su población y de los agentes contaminantes del suelo, aire y agua. Dadas las características de los programas de hábitat y vivienda en este período (los Planes Federales de Vivienda) los gobiernos locales eran responsables de la ejecución de una porción significativa de las acciones vinculadas al ordenamiento territorial, la liberación de los márgenes y la relocalización y urbanización de asentamientos. Además, el impacto de los problemas ambientales se daba en sus distritos, y los

originantes de éstos se localizaban también allí (Gutiérrez, 2012), lo que también hizo llamativa su ausencia del espacio de dirección del ACUMAR.

En el diseño y ejecución de las políticas de urbanización y relocalización de asentamientos, el rol de la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano y la Subsecretaría de Vivienda, ambas dentro de la Secretaría de Vivienda de la Nación fueron fundamentales¹⁰⁶ (ACUMAR, 2016), así como el de sus equivalentes a nivel local en cada municipio y en la Ciudad de Buenos Aires. El ACUMAR se propuso articular estas acciones con la línea de ordenamiento ambiental del territorio, que abordaba la problemática del acceso al suelo, planteando como objetivo “una estrategia que respete las condiciones ambientales y a la vez apunte a una mejora en las condiciones de acceso al suelo de manera equitativa y sustentable” (ACUMAR, 2016: 451). Por otra parte, una serie de instituciones y empresas -las prestadoras de servicios públicos por redes, por ejemplo-, formaron parte, a lo largo de estos diez años de manera discontinuada, de la implementación de las políticas diseñadas en el PISA. Entre éstas se destacaron Aguas y Saneamiento Argentina (AySA) y Aguas Bonaerenses S.A. (ABSA), que elaboraron, junto al ACUMAR, el “Plan Director AySA 2007 – 2020”¹⁰⁷, y la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE).

No estaban estipulados en el ACUMAR y en el PISA instancias significativas de participación para ONGs ni para la población de la cuenca¹⁰⁸. No obstante, se creó

¹⁰⁶ En el año 2015, con el cambio de gobierno a nivel nacional, el organigrama estatal se modificó en términos del abordaje de las políticas de vivienda: la Secretaría de Vivienda y Hábitat dentro del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación. Dentro de ésta se crearon la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, y la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano.

¹⁰⁷ En este programa se definieron un conjunto de obras de infraestructura de gran envergadura con el objetivo de proveer de los servicios de agua potable y saneamiento a los barrios de la cuenca. Además de la instalación de redes en los asentamientos con servicios deficitarios o directamente inexistentes, comprendía el desarrollo de plantas de tratamiento cloacal, colectores que llevarían los efluentes al Río de la Plata, y plantas potabilizadoras en distintos puntos del territorio. Para lograr la extensión de la red cloacal, AySA planifica modificar la distribución actual de la red, construyendo un gran colector subterráneo –Colector Margen Izquierdo- que correrá en dirección paralela al Riachuelo e interceptará gran parte de los efluentes que hoy, a través de las cloacas máximas, recibe la cuenca Berazategui²⁰. De esta forma, lo que se intenta lograr es un desdoblamiento de la actual cuenca llamada Capital Wilde, en dos cuencas -Capital y Berazategui-para poder aprovechar mejor la capacidad de asimilación del Río de la Plata (Tobías, 2012).

¹⁰⁸ Esto resultó llamativo en tanto las políticas habitacionales de ese momento ponían un énfasis particular en la contemplación de espacios de participación para los receptores de las mismas. Así lo explicaba Liliana Moreno, señalando que “un elemento que se destaca en los fundamentos de las políticas sociales impulsadas por los Organismos Multilaterales de Crédito (OMC) como el Banco

en ese ámbito la Comisión de Participación Social¹⁰⁹, que no tuvo más que un carácter consultivo (Gutiérrez, 2012), un funcionamiento poco sistemático y, a su vez, presentaba dificultades para las organizaciones que efectivamente querían acceder a ella¹¹⁰. Desarrollaremos a continuación, ciertas precisiones sobre los programas de relocalización y urbanización de villas en la cuenca.

5.1 Políticas de urbanización y relocalización de asentamientos para la cuenca

En el PISA, la cuestión habitacional estuvo presente, centralmente en los ejes de “urbanización de villas y asentamientos”, en el de “limpieza de márgenes” y en el “ordenamiento ambiental del territorio”. Se previó la relocalización de los habitantes de las villas y asentamientos ubicados en el camino de sirga, la reubicación de otros asentamientos de la cuenca y de los pobladores residentes sobre basurales, y la urbanización de los otros asentamientos ubicados en la cuenca (Chellillo et. al., 2014). En estas líneas de acción, estos barrios fueron considerados como espacios homogéneos, comunidades imaginarias y naturales, cuestión que ha sido abordada en diferentes trabajos sobre políticas sociales y urbanas (Fragas, 2014; Cravino,

Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, es el requerimiento de participación de la comunidad destinataria o sus beneficiarios (Chiara y Di Virgilio, 2005). En el caso de las políticas habitacionales, tanto las financiadas por los OMC como por el gobierno nacional, dicho requisito ha cobrado fuerza apelando a la participación de la comunidad a través de sus dirigentes barriales al momento de su implementación. Como señaló Cravino (2004), ello estuvo sustentado en la definición del “barrio” como unidad de intervención, pero fundamentalmente en una imagen homogénea y armónica de la “comunidad barrial” por parte de agentes estatales” (Moreno, 2015: 176)

¹⁰⁹ Para más información sobre este espacio, ver: <http://www.acumar.gob.ar/eje-social/participacion-social/>

¹¹⁰ Las organizaciones debían inscribirse vía e-mail y la información pública sobre su funcionamiento -sólo disponible vía web- era escasa y en ocasiones inespecífica. Además, las organizaciones debían ser “invitadas” por la presidencia del ente para poder participar y sólo podían enviar un representante por grupo.

Las instancias de participación previstas en el PISA se vincularon con aquellos definidos en los Planes Federales de Vivienda, que enmarcaban la política habitacional en la cuenca, definida en convenios marco entre el Ministerio de Infraestructura y Obras Públicas y el ACUMAR¹¹⁰. Sin embargo, su existencia dependió de la presión de los afectados más que de la iniciativa de los gobiernos locales (Cravino et. al., 2012). Esto será desarrollado con mayor profundidad a continuación.

En contraste con lo ocurrido en el caso de la cuenca Matanza Riachuelo, el gobierno de la provincia de Buenos Aires creó para las otras dos cuencas mayores de la Región Metropolitana de Buenos Aires (las del río Lujan y el río Reconquista), organismos con comités de participación exclusiva de gobiernos municipales. Sin embargo, los mismos tuvieron –hasta el momento- un desarrollo aún más incipiente que el del ACUMAR (Gutiérrez, 2011).

2004; entre otros). No abordaremos este aspecto en esta tesis, pero dar cuenta de que los asentamientos fueron presentados de esa forma es relevante para el análisis que realizaremos en este capítulo.

El Estado nacional articuló en convenios programas de hábitat existentes¹¹¹, a fin de dar cumplimiento a la sentencia. Con estos objetivos, se había firmado en el año 2006 el “Convenio Marco Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios - Saneamiento Cuenca Matanza Riachuelo” (de ahora en más, “el convenio marco”) -elevado al rango de Programa en el 2009- entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, por una parte, y la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y los municipios de la cuenca, por el otro. El ACUMAR articuló también con otros programas nacionales, como el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), el de Centros Integradores Comunitarios del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, programas financiados por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación¹¹², y el Programas de Regularización Dominial dependiente de la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social “Padre Mugica”.

El convenio estipuló que el Ministerio de Planificación daría financiamiento para la urbanización de villas y asentamientos consistentes en una diversidad de herramientas¹¹³, y definió una lista de los barrios que entrarían en el subprograma. Este registro demostró tener problemas: por un lado, incluía ciertos asentamientos sin que quedaran claros los criterios para esta selección y, por el otro, se utilizaron, en algunos casos, categorías muy amplias como “asentamientos varios”, que dieron lugar a una gran discrecionalidad por parte de los gobiernos locales en su accionar.

¹¹¹ Más allá de que no cubría el déficit habitacional del AMBA, la envergadura de la intervención planeada por los Planes Federales fue notable, muy por encima del promedio histórico de la acción pública en éste área (Cravino et. al., 2012).

¹¹² Entre las que se encontraban: el Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica (ProMIHB), el Programa Federal de Inclusión Socio - Comunitaria (P.F.I.S.), el Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas, el Programa Financiamiento de Obras viales urbanas y periurbanas, caminos de la producción, accesos a pueblos y obras de seguridad vial, el Programa Federal de Mejoramiento Habitacional “Mejor Vivir” y el Programa de Mejoramiento de Barrios (ProMeBa).

¹¹³ Entre las cuales podemos enumerar: construcción de redes de infraestructura: agua, cloacas, electricidad, gas; apertura de calles internas; construcción de viviendas nuevas para permitir la apertura de la red vial y/o reemplazar viviendas cuyas características las hacen irre recuperables: mejoramiento de las viviendas existentes y regularización dominial.

Como afirmó el informe del Cuerpo Colegiado del año 2015, no existió un listado único de las villas y asentamientos informales expuestos a elevados grados de riesgo ambiental, lo cual generó indefiniciones en el desarrollo de los programas y una gran incertidumbre para los receptores de las políticas. Con el pasar de los años, y debido a los conflictos que estallaban en diferentes asentamientos de la cuenca, quedó claro que el listado del convenio no era exhaustivo, y que no respondía a criterios urbano – ambientales. Además, constituyó una limitación, en tanto algunos municipios actuaron solamente en los asentamientos enumerados, dejando de lado casos con problemáticas similares o más graves, en tanto no formaban parte del registro de barrios. Podemos afirmar que algunos de estos distritos utilizaron estratégicamente estos listados para reducir su inversión e intervención en las problemáticas de hábitat y vivienda, a pesar de poseer datos y estadísticas que dejaban en claro que estas cuestiones se extendían a otros territorios¹¹⁴. En el año 2018, diez años después de la sentencia y doce después de la firma del convenio marco, el ACUMAR presentó el “Mapa de Riesgo Ambiental” de la cuenca (ACUMAR, 2018), que marcaba las áreas de intervención prioritaria según una serie de indicadores elaborados por el organismo.

El PISA, más que crear nuevos programas que consideraran la integralidad e interjurisdiccionalidad de las problemáticas de la cuenca y los objetivos específicos del fallo judicial, articuló programas de hábitat y vivienda preexistentes, muchos de los cuales ya estaban siendo implementados en ese territorio. Esta demanda de

¹¹⁴ En los dos casos considerados podemos dar cuenta de este accionar estatal. En el caso del Partido de Lomas de Zamora, una de las demandas de la Mesa del Campo Unamuno fue, a lo largo de varios años, la incorporación de un asentamiento aledaño, que lindaba con una curtiembre marcada como agente contaminante por el ACUMAR, al convenio marco. Por su parte, en la ciudad de Buenos Aires pudo verse como en las versiones iniciales del convenio se incorporaba a las listas al barrio Rodrigo Bueno –localizado en la Comuna 1-, que luego fue eliminado de los programas sin mayor explicación.

De igual manera, estas cuestiones se observan en el caso específico de los listados de asentamientos a relocalizar de la ribera. La falta de rigurosidad en la selección y diagnóstico de los barrios que serían objeto de estas políticas trajeron una serie de problemas en la implementación de la misma. Por ejemplo, aquellos descriptos en el Informe del Cuerpo Colegiado del año 2015: “se avanzó velozmente en la relocalización de barrios que evidenciaban buenas condiciones, sin permitirse exceptuar a viviendas que apenas invadían los 35 metros de margen hasta el río (...), mientras se dilatan los tiempos para la reubicación de personas que habitan zonas en las cuales los estudios de salud dieron resultados preocupantes (...)” (Cuerpo Colegiado, 2015: 45). Además, las mismas listas de los asentamientos incluidos -o no- en los barrios a relocalizar variaron, así como los datos de los censos que definían la cantidad de familias afectadas (esta cuestión es la misma que lo que se ha señalado respecto de los asentamientos listados para su urbanización).

acciones del Poder Judicial al Poder Ejecutivo, propia de los litigios estructurales (Puga, 2014), tuvo como efecto estas nuevas configuraciones de políticas preexistentes incorporando y visibilizando nuevos barrios. Esta batería de acciones públicas se llevó adelante de muy distintas maneras según los distritos locales, variando en los plazos, los grados de participación, la calidad de las políticas y la cantidad de casos incorporados en cada uno. En este sentido, el diseño de una política homogénea para un territorio por de más complejo y heterogéneo, sobre el que no se había realizado ningún diagnóstico específico antes de diseñar el PISA y la ausencia de los municipios del espacio de dirección del ACUMAR constituyeron debilidades del PISA. Saltan a la luz las potencialidades, pero también las serias limitaciones con las que se encontraron la CSJN y los Juzgados de Primera Instancia al delinear e implementar políticas interjurisdiccionales de un grado tan alto de complejidad. Sus acciones se toparon con dinámicas y lógicas de los poderes ejecutivos nacionales, provinciales y municipales arraigadas, que se transformaron, adaptaron, o quedaron inmóviles ante la manda judicial. A lo largo de los años, esto constituyó un aprendizaje para los actores del Poder Judicial.

Las relocalizaciones de asentamientos

La limpieza de los márgenes se presentó en el PISA con varios propósitos: por una parte “mejorar las condiciones y posibilidades de uso de los ríos y arroyos y su entorno como espacio abierto para fines recreativos y de esparcimiento de los vecinos de la cuenca y del área metropolitana” (ACUMAR, 2010a: 515) y, por otra, “mejorar las condiciones de acceso y de mantenimiento de los ríos y arroyos y de monitoreo y control de los vertidos de sustancias contaminantes de origen domiciliario e industrial a los mismos con la preservación y establecimiento de zonas de ribera y de servicio, potenciando las medidas de prevención para evitar la contaminación de los ríos y arroyos de la cuenca a través de conexiones, vuelcos clandestinos o cualquier otra forma de construcciones precarias internas que conduzcan sustancias contaminantes a través de pozos ocultos, que menoscaben el fin del saneamiento” (ACUMAR, 2010a: 515). Además, se buscaría “mejorar la circulación e integrar las funciones de conectividad” (ACUMAR, 2010a: 138),

contemplando la posibilidad de construir nuevos puentes, y refuncionalizar el transbordador, entre otras medidas. Por último, otro de los propósitos de la liberación de los márgenes era la instalación de las plantas “elevadas de aireación de piletas corriente lateral”¹¹⁵: estaciones de aireación del agua para que sea devuelta posteriormente al cauce del río con un mayor grado de oxigenación, que necesitaban de importantes superficies de suelo urbano en la ribera para ser instaladas (AySA, 2011: 22).

Estas medidas se articularon con la línea de acción de urbanización de villas y asentamientos, que tenía como uno de sus objetivos brindar soluciones habitacionales para los pobladores que se encontraran dentro de la traza del camino de sirga. Se definió que los municipios de la Provincia de Buenos Aires y de la CABA elegirían los terrenos para las relocalizaciones, llevarían adelante los censos y la definición de las familias afectadas, y realizarían el abordaje territorial de estos procesos. El financiamiento, por su parte, vendría del gobierno nacional -a través de programas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)-, y el ACUMAR debería exigir el cumplimiento del plan e informar de los avances al juzgado responsable de la ejecución del fallo. La cantidad de familias a asistir se definió en 17.771, de las cuales 2.527 -es decir, el 14,21% del total- se encontraban en la Ciudad de Buenos Aires (ACUMAR, 2010c).

En los documentos emitidos por el ACUMAR encontramos, algunas de las expresiones que hallamos en aquellos emitidos por el Poder Judicial (analizados en el capítulo 3), que planteaban que la ribera debía “liberarse de obstáculos”, haciendo referencia a, entre otras cosas, villas y asentamientos. Asimismo, señalaban la implementación de procesos de *desalojo*, y denominaban a estos barrios como “zonas conflictivas” (ACUMAR, 2010a: 44). Los receptores de las políticas aparecían, en cierta medida, como sujetos pasivos y no como personas con derechos vulnerados. En este marco, la falta de espacios de participación reforzó la

¹¹⁵ En idioma original: *Sidestream Elevated Pool Aeration Station (SEPA)*.

construcción de los habitantes de la cuenca como sin capacidad de acción y decisión¹¹⁶.

5.2 Las políticas del PISA en dos barrios de la cuenca

Caracterizaremos a continuación las políticas específicas que, enmarcadas en la causa “Mendoza”, se diseñaron para la villa 21-24 de Barracas y los asentamientos del Campo Unamuno, según lo delineado en el PISA y en el Convenio Marco de Urbanización de asentamientos en riesgo ambiental de la CMR. Este apartado describirá el marco para poder abordar, en la segunda parte del capítulo, el análisis de las relaciones que, en la implementación de estas políticas, se establecieron entre las organizaciones barriales y los actores estatales, así como las representaciones sociales que las atravesaron.

La villa 21-24 Barracas

El censo realizado en el barrio por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) en el año 2011 señaló que 1334 familias —es decir, alrededor de 4000 personas—, debían ser relocalizadas de la ribera del Riachuelo (GCABA, s/f). El resto del barrio, según los lineamientos del PISA, debía ser urbanizado. Aun así, esas familias no fueron censadas en el marco de estos programas, y a enero de 2019 no contaban con un plan específico para ese fin.

¹¹⁶ Todos los plazos estipulados por la CSJN y los juzgados de primera instancia fueron incumplidos, lo cual hizo emerger una serie de conflictos vinculados con la imposibilidad de hacer cualquier tipo de planificación en tanto las fechas y procesos de mudanzas no estaban claros. Además, en muchas ocasiones fueron problemáticos los terrenos seleccionados para las reubicaciones, que suponían, entre otras cuestiones, la pérdida del capital locacional (Abramo, 2003; Fainstein, 2015) y la ruptura de las redes materiales y simbólicas (Brites, 2004) de los vecinos que les permitían llevar adelante sus vidas cotidianas. Además, se suscitaban disputas en torno a la calidad constructiva de las nuevas viviendas y la falta de consideración de cuestiones centrales como los espacios comunitarios o la dimensión productiva de las unidades habitacionales (Fainstein, 2015; 2018).

VILLA 21-24 - ETAPAS DE RELOCALIZACIÓN

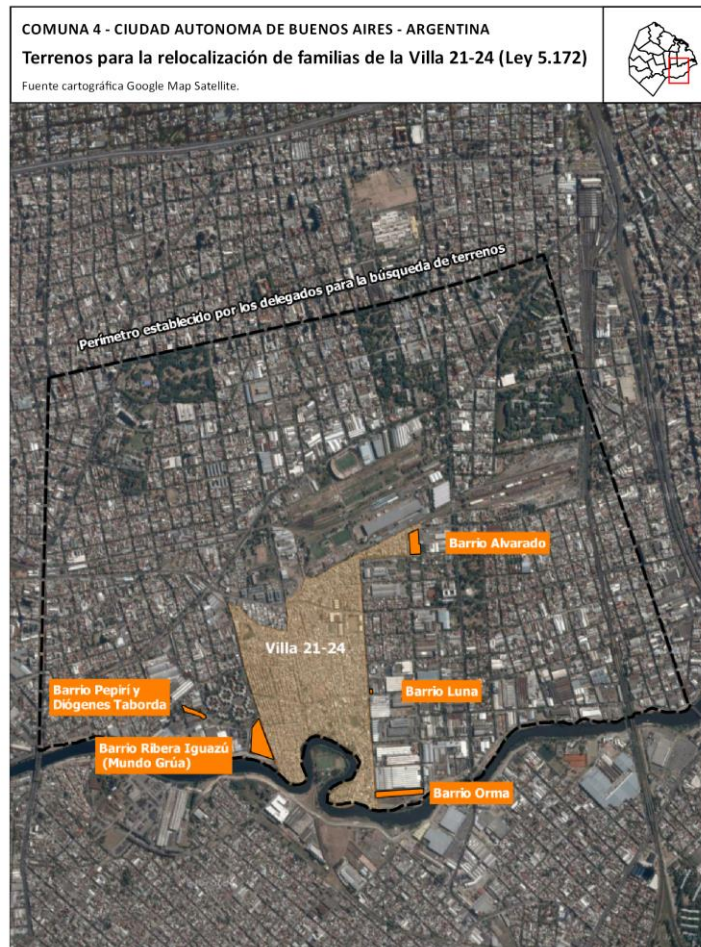


Mapa 12. Camino de sirga de la Villa 21-24 (Instituto de la Vivienda de la ciudad de Buenos Aires, 2011)

En el convenio marco se definió que 220 de las familias censadas serían mudadas a un complejo habitacional en la Comuna 8¹¹⁷ de la CABA, mientras que las restantes no tenían terrenos asignados (aparecían en el plan como “varios”). A enero de 2019, se habían relocalizado 170 familias a ese conjunto urbano (ACUMAR, s/f)¹¹⁸ y el resto de las familias censadas se encontraban a la espera de soluciones habitacionales. A partir del accionar del cuerpo de delegados —que trabajaremos en la segunda parte de este capítulo—, se sancionó en el año 2014 una ley que estableció que las familias sin terrenos asignados se mudarían a espacios cercanos a la villa 21-24, que habían sido seleccionados por los delegados barriales en el proceso de formulación del proyecto (ver Mapa 9).

¹¹⁷ Conformada por los barrios de Villa Soldati, Villa Lugano y Villa Riachuelo, es la comuna más al sur de la ciudad de Buenos Aires.

¹¹⁸ Se refleja aquí una de las problemáticas que atraviesa toda la información disponible acerca de la implementación de las políticas de urbanización y relocalización de asentamientos en la cuenca, que son las diferencias encontradas entre los diversos organismos. En este caso puntual, por ejemplo, mientras el ACUMAR afirma que se han relocalizado 170 familias, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad contabiliza 165 (GCABA, s/f).



Mapa 13: Terrenos estipulados para las nuevas viviendas de las familias del "camino de sirga" de la Villa 21-24 según la Ley N° 5172 (Elaborado por Infohábitat en base a información de la Ley N° 5172, 2014)

Aproximadamente dos años después de la sanción de esta ley, comenzó la construcción de las viviendas que estipulaba, proceso que se encuentra en curso¹¹⁹.

¹¹⁹ Las obras en uno de los terrenos incorporados en la norma estaban bastante más avanzadas, en el predio denominado por los vecinos "Mundo Grúa", contiguo a la villa y sobre el Riachuelo también. Se construyó allí un camino de ribera para respetar los 35 metros del camino de sirga, y se relocalizaron las primeras familias (64 más precisamente), en enero del año 2019) Sobre estas mudanzas, pueden verse diversas noticias en medios de tirada nacional. No las abordamos en esta tesis por encontrarse por fuera de nuestro recorte temporal.



Fotografía 5: Vista aérea del camino de sirga de la Villa 21-24 (Defensoría General de la Ciudad, s/f)

En el año 2016, el gobierno de la CABA anunció el inicio de una serie de obras en los sectores de la ribera de la villa 21-24, con financiamiento de un préstamo del BIRF. Las mismas contemplarían “la expansión de la red de provisión de agua potable y recolección de desagües cloacales y pluviales en los Barrios Tres Rosas y San Blas” (ACUMAR, 2016; ACUMAR, 2017). Los dos sectores nombrados se encuentran en los dos extremos de la villa sobre el margen del Riachuelo. Según el ACUMAR, estas obras beneficiarían a 28 mil personas y tenían un 15% de avance para mayo del año 2018 (ACUMAR, 2018b).

Como podemos observar de lo expuesto, las políticas urbano – ambientales derivadas del PISA se centraron, en la villa 21-24, en la relocalización de familias de la ribera, producto de los procesos expuestos en el capítulo 3 de esta tesis, ligados a las resoluciones judiciales de los jueces de primera instancia intervinientes –en particular, del Juez Luis Armella-. Las acciones de abordaje de la urbanización del resto del barrio estuvieron, hasta el momento de finalización de escritura de esta tesis, completamente ausentes de la agenda pública local.

Campo Unamuno

En el convenio marco, se contemplaban siete barrios para la ejecución del PISA en el distrito de Lomas de Zamora (ACUMAR, 2018a)¹²⁰, todos los cuales pertenecían al Campo Unamuno. Cabe destacar que, según el Registro Provincial de Villas y Asentamientos Precarios de la Provincia de Buenos Aires y el Registro Nacional de Barrios Populares, en el municipio podían encontrarse 64 asentamientos. Por lo tanto, el Convenio Marco abordaba solamente el 10, 9% de los asentamientos informales de Lomas de Zamora (ACUMAR, 2018a). El mismo estipulaba que debían construirse 150 viviendas remanentes del programa “505 viviendas” (correspondientes a un Plan Federal que había comenzado a implementarse en el año 2007 pero que no se había finalizado) y 26 más para la relocalización de familias que habitaban sobre un sector que debía despejarse para la apertura de una segunda mano en la avenida de la ribera del Riachuelo –la Avenida de la Ribera- (ACUMAR, 2010). También debían reubicarse familias asentadas en los márgenes del Arroyo Unamuno (del barrio La Lonja)¹²¹, del barrio 3 de enero por la apertura de la doble vía de otra avenida (Larrazábal) y viviendas de distintos asentamientos por esponjamiento (como el 17 de marzo y Libre Amanecer)¹²² para su urbanización. Diversos proyectos se aprobaron para la construcción de las nuevas viviendas para el Campo Unamuno. En el año 2018 se modificó el original y optó por uno que contemplaba una mayor cantidad de viviendas -231, aproximadamente 100 más que en el anterior plan, según un entrevistado del Poder Legislativo de Lomas de Zamora-. La construcción de viviendas debía llevarse adelante en un predio lindante denominado “La Herradura”, en el que, a enero de 2019, se habían realizado algunas obras de saneamiento meramente.

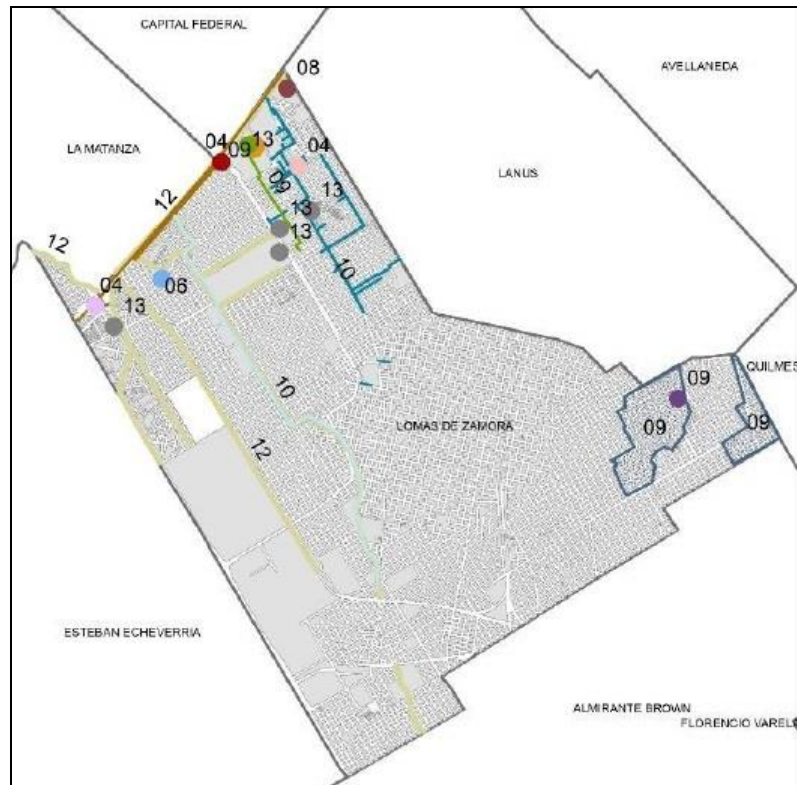
¹²⁰ Nuevamente en relación a lo indicado respecto de las diferencias en la información, una gigantografía elaborada por la coordinación de ordenamiento territorial del ACUMAR indicaba que eran 6 los barrios en los que el PISA tendría intervención (también todos del Campo Unamuno).

¹²¹ Respecto de este curso de agua, se llevaron adelante importantes obras de desagües pluviales enmarcadas en el Plan Director Básico de Drenaje Pluvial de la CMR, una estación de bombeo, y el entubamiento de gran parte de la extensión del arroyo, además de diferentes obras complementarias para solucionar las problemáticas de escurrimiento del agua (ACUMAR, 2014). En la Audiencia Pública organizada por el ACUMAR en el año 2018, se declaraba que el aliviador de esa obra estaba paralizado hace meses (ACUMAR, 2018a).

¹²² Entendemos con este concepto, “la relocalización selectiva de familias para permitir la apertura de calles y vías de circulación” (Di Virgilio et. al., 2012: 50).

Además, estaban estipulados 812 mejoramientos habitacionales (ACUMAR, 2010), la regularización dominial –pendientes del Programa Arraigo adjudicados hacía años a algunos de los asentamientos del barrio como el 1º de Octubre-, y políticas de extensión de los servicios de agua potable, cloacas y desagües pluviales. Con este propósito, se definió la construcción de la Planta de Tratamiento de Efluentes Cloacales Fiorito (ACUMAR, 2016), cuya obra terminó en el año 2017, y que, según los anuncios oficiales, debería beneficiar a 270 mil vecinos de las localidades del Partido de Lomas de Zamora (Infocielo, 2017). En el informe de la Audiencia Pública del ACUMAR del año 2018, se afirmaba que el 51% de los vecinos del Campo Unamuno declaraba estar conectado a la red cloacal, pero que solo el 16% había realizado los trabajos correctamente (ACUMAR, 2018). Según un informe del ACUMAR del año 2014, se habían finalizado 350 mejoramientos en estos asentamientos y 50 viviendas nuevas¹²³, además de las 24 relocalizaciones ya nombradas. La página web del organismo, a enero del año 2019 indicaba que se habían finalizado 595 viviendas (ninguna correspondiente al nuevo complejo a construir) y 75 mejoramientos habitacionales (ACUMAR, 2018c). No queda clara la vinculación entre ambos informes, brindados por el mismo organismo en distintos años (otro de los ejemplos de lo que hemos indicado como inconsistencias en la información brindada). Según un entrevistado, miembro del Concejo Deliberante de ese municipio y muy cercano a la organización barrial del Campo Unamuno, a la fecha ya citada quedaban pendientes alrededor de 430 viviendas por construir y aproximadamente doscientos veinte mejoramientos.

¹²³ Se estipuló la construcción de aproximadamente 300 viviendas in situ en aquellas que no tuvieran posibilidad de mejoramiento por sus graves falencias.



Mapa 14 Mapa de obras Lomas de Zamora (ACUMAR, 2014)

Como puede observarse en el Mapa 2, la mayoría de las obras en el municipio correspondían al área de los asentamientos del Campo Unamuno, o se encontraban sobre la ribera del Riachuelo.

PARTE 2: Las relaciones de la organización barrial con los actores del Poder Ejecutivo y Legislativo

En esta segunda parte del capítulo, ahondaremos en las relaciones que establecieron los actores barriales con los organismos estatales del Poder Ejecutivo nacional, provincial y local, y del Poder Legislativo –tanto el porteño como el de Lomas de Zamora-, en el marco de las políticas urbano ambientales ya detalladas. Buscaremos distinguir entre redes de relaciones establecidas cotidianamente en los

territorios¹²⁴ y aquellas enmarcadas en un mayor grado de institucionalización y en las representaciones sociales que circulaban en cada barrio sobre los actores estatales intervinientes y sus funciones. El análisis se elaborará considerando que los vínculos con algunos de estos organismos estatales eran de larga data y que eran el producto de disputas históricas y situadas. En ambos barrios, los entrevistados hablaban de “Estado” para referirse a los actores del Poder Ejecutivo nacional, provincial y local. Esto contenía a una serie de organismos con los que habían construido redes de relaciones con características específicas en cada territorio (Cravino et. al., 2001). Estas instituciones públicas aparecían, a la vez, como *garantes* y *vulneradores* de los derechos de los habitantes de los asentamientos.

Por otra parte, en sus entrevistas los referentes indicaban que los ámbitos del Poder Ejecutivo y Legislativo eran de carácter “político”, a diferencia de los actores del Poder Judicial –lo que será abordado en el siguiente capítulo-. Ordenaban sus prácticas dentro de lo que Quirós (2010) y otros autores denominaron la “mala política”, relacionada con el interés por el mero intercambio económico y las prácticas clientelares (ver los debates presentados en el capítulo 4). Este tipo de acciones ligaban también directamente a la política con la corrupción, adjudicándole una carga moral y negativa a este campo. Los dirigentes barriales entrevistados interpretaban que detrás de las políticas públicas llevadas adelante por estos actores estatales –relacionadas con la garantía de derechos-, se buscaba perseguir ciertos intereses económicos individuales o sectoriales, en detrimento de los de los sectores populares. En este sentido, los miembros de las organizaciones barriales mostraban una fuerte desconfianza de los actores estatales que ya conocían –principalmente, aquellos dependientes del gobierno local-, indicando que sentían que los mismos los utilizaban para objetivos políticos propios.

¹²⁴ Nos referimos a lo que distintos autores han llamado *trabajadores de trinchera* o *street level bureaucracies* (la traducción de este concepto sería similar a “burocracias de la calle”) . Recuperamos la definición de Olejarczyk, (2017) que plantea que utiliza esta expresión para hablar de los trabajadores cuyas tareas se desarrollan en los espacios de vinculación directa con los receptores de programas de vivienda. En nuestro caso utilizaremos esos términos para hablar de los equipos de abordaje territorial de los distintos organismos estatales presentes en estos barrios, que manejan niveles relativos de discrecionalidad y autonomía frente a las tareas que van a cumplir en decisiones que afectan profundamente la vida de los receptores de las políticas.

Asimismo, la relación con los organismos del Poder Ejecutivo nacional, provincial y local estaban atravesados por la espera, lo que ha sido trabajado por diversos autores como Auyero y Swistun (2007) y Ferraudi Curto (2014) –y que retomamos en el capítulo 4-. Esta última autora indicó que la espera es uno de los mecanismos por medio de los cuales los receptores de políticas públicas experimentan las relaciones de poder con los funcionarios estatales (Ferraudi Curto, 2014: 133). Este proceso histórico, en el que los destinatarios de las políticas se construyen como sujetos activos y colectivos, elabora en ellos, también, una conciencia sobre el lugar subalternizado desde el cual negocian y confrontan con los actores estatales.

De esta manera, las prácticas y representaciones sociales que analizaremos no pueden interpretarse por fuera de relaciones de poder históricamente construidas (Manzano, 2008). Las trayectorias de vinculación de los sectores populares con organismos públicos constituyen *experiencias formativas* (Cravino et. al., 2001) que conforman un acervo de conocimiento que se pone en acto frente a las prácticas estatales. En este proceso se configuran modalidades de gestión de programas estatales en los que el rol de los referentes barriales es central, e indican “un proceso de producción conjunta de políticas y formas de acción de los grupos subalternos, en el que operan mecanismos de control, apropiación y niveles de autonomía” (Manzano, 2008: 90).

5.3 El censo de los “afectados”

Los censos constituyen mecanismos para el registro de fenómenos de la población que se presentan como pruebas de verdad, y que convierte situaciones sociales en problemas sociales (Manzano, 2010). En los dos asentamientos en los que realizamos nuestro trabajo de campo, el censo de la población que sería receptora de las políticas urbano ambientales del PISA fue una de las primeras acciones llevadas adelante dentro del enmarcamiento judicial. Estos instrumentos y sus usos en programas sociales han sido objeto de análisis dentro de las ciencias sociales, que remarcaron los sentidos diversos y hasta contradictorios que adquirirían, según el contexto en el que eran utilizados. Como afirmó Virginia Manzano,

el censo constituye un mecanismo disputado y en disputa en función de quién lo hace, cómo se hace y para qué se hace (...) En este sentido, el censo activa luchas cotidianas, estrategias, resistencias y apropiaciones del vocabulario de la documentación propio de la administración estatal (Manzano, 2010: 20)

Desde esta perspectiva, nos interesa retomar la experiencia de los censos llevados adelante para el PISA en la villa 21-24 y el Campo Unamuno. Este mecanismo se llevó a cabo para la posterior relocalización y urbanización de los asentamientos –cosa que ya había sucedido previamente con anterioridad en estos barrios en el marco de la implementación de otras políticas públicas-. Los comprobantes del censo, en este caso, eran una condición requerida para ser sujeto de derecho (Manzano y Moreno, 2011; Cravino y González Carvajal, 2012) y, por lo tanto, “beneficiario” de las políticas públicas del PISA. Estos registros, en este sentido, suponen poder demostrar permanencia en el lugar, lo que, desde las concepciones de justicia/injusticia de los sectores que habitan estos barrios, adjudica una legitimación del acceso prioritario a una vivienda (Cravino y Fainstein, 2017).

Sin embargo, sobre los censos circulan también otros sentidos. No puede dejar de notarse, que fueron utilizados en las villas durante la dictadura como parte del gigantesco operativo de erradicación de esos barrios. Muchos de los entrevistados para este trabajo habían atravesado esos procesos¹²⁵. Por ejemplo, podemos relacionar estas representaciones con lo que señalaba uno de los delegados de la Villa 21-24 sobre la “llegada al barrio” del Instituto de la Vivienda de la CABA para censar a las familias:

Bueno nosotros en el 2010 si bien había rumores de que existía la posibilidad de que un gran sector de la 21 - 24 tuviera que salir por el tema de la sirga, en el 2010 se confirma. Y se confirma de una manera digamos, como impuesta, por parte del GCABA que organiza un censo, aparece acá el GCABA pretendiendo generar un censo inconsulto, digamos, sin respetar cuestiones elementales de por lo menos hacer asambleas, o explicarle a la gente. (Manuel, 2016)

En la CABA, los vecinos de los asentamientos incluidos en el PISA recibieron antes de la realización del censo cartas oficiales que ordenaban el desalojo

¹²⁵ Algunos de los miembros del cuerpo de delegados de la villa 21-24 habitaban en el asentamiento desde esa época, y habían sido erradicados o habían resistido a los desalojos. Con el regreso de la democracia, retornaron al barrio. En el Campo Unamuno, por su parte, algunos de los referentes habían habitado villas de la CABA durante ese período y habían tenido que irse perseguidos por el gobierno militar.

inmediato de los lugares que habitaban, sin indicar, en muchas ocasiones, que les correspondía acceder a soluciones habitacionales definitivas¹²⁶.

Estas cuestiones generaban un descreimiento generalizado en torno a los censos en el barrio. No obstante, algunos de los entrevistados le adjudicaban legitimidad a aquellos que habían sido elaborados con el acompañamiento y seguimiento de los vecinos. En los asentamientos del Campo Unamuno, en este sentido, tuvo importancia el Relevamiento de Barrios Populares (RENABAP), realizado por funcionarios públicos y miembros de organizaciones sociales y vecinos a lo largo del año 2016. La organización a la cual pertenecían la mayoría de los miembros de la Mesa del Campo Unamuno formaba parte del grupo que había llevado adelante este operativo en los barrios populares de todo el país. Aun cuando su análisis excede este trabajo y sus objetivos los del PISA, cabe señalar su particularidad y ambigüedad en tanto fue llevado adelante por el Estado y por organizaciones sociales en su mayor parte, de signo político opositor al del gobierno nacional¹²⁷. El uso del lenguaje censal permitía abrir instancias de negociación y reclamo con el Estado (Cravino y Fainstein, 2017). Desde el estado se decidió nombrar a estas acciones como “relevamiento”, a fin de generar expectativas en torno a la regularización dominial de las viviendas y hogares censados, en particular a corto plazo.

Ante esta pluralidad de objetivos y significados de los censos, los habitantes de los asentamientos debieron decodificar el entorno para saber actuar en función de la defensa de sus derechos, ajustando sus percepciones y decidiendo qué hacer en consecuencia, es decir entre el temor al desalojo y la promesa de acceso a una vivienda. A pesar de que los entrevistados vieron a estos relevamientos realizados para el PISA como “uno más”, se generaron disputas y de reelaboraciones en torno a la exclusión / inclusión en los listados, de modo similar a lo encontrado por Moreno

¹²⁶ Por esta razón, durante la implementación de la sentencia de la causa muchos vecinos se negaron a ser censados. No obstante, al ver que el proceso era inminente, cambiaron su estrategia y reclamaron estar registrados, ya que, en este caso, no estarlo significaba “no existir” para el Estado (Cravino y Fainstein, 2017).

¹²⁷ Este proceso continuó luego con el decreto de creación de certificados de vivienda para los censados (Decreto 358/2017) y, recientemente, con la promulgación de una ley de regularización urbana para ellos (Ley N° 27.453).

(2015) en relación a otro asentamiento. En la villa 21-24 de Barracas, estos conflictos giraron en torno al crecimiento vegetativo de las familias, el recambio de habitantes en las viviendas censadas y los inquilinos, que conformaban un número importante de familias que, luego de diez años y pocos avances, no estaban anotadas para ser destinatarias de soluciones habitacionales. En el Campo Unamuno, por su parte, además de las cuestiones relacionadas al crecimiento de la población (igual que en la villa porteña), las disputas giraron en torno a la incorporación de barrios vecinos¹²⁸ que no estaban incluidos en el convenio marco y que presentaban las mismas –o peores- condiciones urbano ambientales que los asentamientos que si estaban registrados.

5.4 La villa 21-24 de Barracas

El gobierno porteño era el actor estatal con el cual los miembros del cuerpo de delegados poseían una mayor trayectoria de vinculación. Eso continuó siendo de esa forma luego del fallo de la causa “Mendoza”. Dentro del marco del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) se creó la Unidad de Proyectos Especiales Cuenca Matanza Riachuelo (UPE CUMAR), que centralizó todas las acciones estatales en asentamientos enmarcadas en el litigio. Las áreas de vivienda y hábitat del gobierno local se encontraban en un proceso más general de reconfiguración de su institucionalidad (Brikman, 2016; Fainstein y Palombi, 2019).

A partir de los relatos de los dirigentes pudimos reconstruir que existía un fuerte descreimiento y desconfianza en el accionar de los organismos públicos locales de vivienda y hábitat, reforzado en el período de gestión del partido Propuesta Republicana (2007 hasta la actualidad). Estas percepciones sobre el gobierno de la ciudad se reactualizaron con la implementación de las políticas del PISA en el barrio. Los delegados vieron una continuidad respecto de las formas de accionar ya conocidas del IVC antes y luego de la sentencia, caracterizadas por su gran burocratización, la poca eficiencia y la desatención a los reclamos de estos

¹²⁸ Este es el caso, por ejemplo, del barrio 8 de octubre, localizado en las cercanías del Campo Unamuno, contiguo a una curtiembre, asentamiento con el cual la organización barrial entabló lazos e intentó incorporar a los programas públicos de saneamiento e urbanización judicializados.

territorios. Como expresó María Carman (2015), los vecinos de la villa habían transitado una “serie de experiencias previas: han interiorizado la frustración institucional de reclamar al Estado en vano, una y otra vez, y han sido testigos de una serie de proyectos oficiales que jamás se materializaron” (p. 6).

La primera acción del IVC enmarcada en la causa “Mendoza”, es decir el censo de la población ubicada en el camino de sirga del cual ya hemos hablado, fue percibido por los vecinos como autoritario y de carácter un tanto violento. En el proceso de reaccionar a esta práctica estatal, como hemos relatado en el capítulo 4, se conformó la organización barrial, y se acercaron los operadores jurídicos que fueron parte esencial de la organización. En trabajos anteriores (Fainstein, 2015; 2018) hemos distinguido dos “momentos” en este proceso, para analizar la implementación de las políticas de relocalización en este barrio-. El primero se corresponde con la llegada del IVC al barrio, la conformación del cuerpo de delegados y las primeras relocalizaciones al Complejo Habitacional “Mugica”. El segundo constó de la consolidación de la organización barrial y de las demandas – frente a las primeras y negativas experiencias- de reubicarse a viviendas cercanas a la villa y a través de procesos más participativos y democráticos, que culminó con la sanción de la ley 5172 a fines del año 2014.

Estos procesos fueron atravesados por altos grados de incertidumbre, que parecían ser parte deliberada del accionar del gobierno local, conformando lo que Auyero y Swistun (2007) catalogaron como una “producción social de confusión” que tuvo por efecto el disciplinamiento de las poblaciones. Al momento de realizarse el censo, nadie estaba enterado de las razones por las cuales el mismo se estaba llevando adelante, lo cual se sumaba a un contexto general de desconcierto en torno a las competencias de los organismos públicos locales intervinientes en el barrio – que habían sido modificados y refuncionalizados en los años previos por el PRO (Belmont y Calderon, 2013), como hemos señalado-¹²⁹.

Los mediadores se relacionaron con los funcionarios del IVC principalmente en dos ámbitos. Por una parte, en su barrio con las trabajadoras del “equipo de

¹²⁹ De hecho, el IVC prácticamente no tenía incidencia en las políticas habitacionales en villas, ya que se había encomendado las mismas a otros organismos –como la Corporación Buenos Aires Sur y la UGIS-.

abordaje territorial” de la UPE CUMAR y, por la otra, en las “mesas de trabajo”, con estas mismas empleadas y con una serie de funcionarios de mayor rango de los diversos organismos involucrados en la implementación del PISA –entre ellos, el Poder Judicial federal-. El equipo territorial, que podemos catalogar como perteneciente a las *street level bureaucracies*, se vinculó con los delegados y el resto de los vecinos de manera cotidiana, brindando información sobre las relocalizaciones, asesorando a los habitantes del camino de sirga sobre a quién apelar en el Estado local para resolver diversas problemáticas (por ejemplo, aquellas relacionadas con los servicios públicos o la infraestructura barrial), y relevando información para la UPE CUMAR.

Por otra parte, se conformaron, en articulación con esta unidad especial –y como efecto de los reclamos del cuerpo de delegados-, “mesas de trabajo”¹³⁰. A las mismas podía asistir cualquier vecino censado del camino de sirga y sus asesores legales (los abogados de la Defensoría General de la Ciudad y de la Asesoría Tutelar de la CABA). Por parte de los “demandados” asistían funcionarios de los gobiernos locales, del ACUMAR, del Juzgado de Morón y, de manera inconstante, representantes de diversos ministerios con incidencia en el proceso (trabajo, seguridad, salud y desarrollo social, entre otros).

En estas instancias, los miembros de las organizaciones barriales planteaban sus demandas y los organismos daban respuesta a las preguntas e informaban de las novedades –si es que las había- en el proceso. El funcionamiento de las “mesas de trabajo” de la villa 21-24 de Barracas tendió a ser accidentada, como consecuencia de las acciones del IVC, que no respetaba los tiempos en los que debían realizarse (de acuerdo a reglamentaciones) ni su modalidad. Por ejemplo, era frecuente que no se informaran los temarios a tratar o que se lo hiciera tardíamente. Asimismo, la poca relevancia adjudicada a estos espacios por el gobierno porteño se expresaba en la presencia allí de técnicos sin capacidad de tomar decisiones autónomamente o dar respuestas de compromiso traducibles en

¹³⁰ En la Ciudad de Buenos Aires, para noviembre del año 2016, todas las villas afectadas por las relocalizaciones tenían su “mesa de trabajo” propia, y algunos de los complejos habitacionales a los que se habían mudado habitantes de esos barrios comenzaban a consolidar también esos espacios (ACUMAR, s/f).

acciones (excepto en aquellas en que estaba presente el director de la unidad). En estas reuniones, por otra parte, se ponían en juego relaciones de saber – poder (Foucault, 1976)¹³¹ que dejaban a los vecinos en un lugar de mayor relegación frente a los “expertos”, fueran los técnicos de las instituciones estatales o sus propios abogados. Ambos, detentores de saberes legitimados en nuestra sociedad, entablaban debates en términos que, en algunas ocasiones, podían dejar por fuera a los actores político territoriales, cuyos conocimientos no eran particularmente valorados aquí. Las formas de expresarse de los vecinos no se adaptaban a las “normas” de funcionamiento de estos espacios institucionales. En este marco, los delegados pusieron en juego su saber – hacer en el ámbito estatal preexistente, a la vez que atravesaron un proceso de aprendizaje de saberes técnicos y se apropiaron de los ritmos, terminologías y formas de los actores estatales (Manzano, 2008) –esta cuestión será retomada en el capítulo 7-.

Paradójicamente y a pesar de estas dificultades, las “mesas de trabajo” aparecieron en los relatos de los delegados como sumamente valiosas, ya que constituían los únicos espacios institucionalizados de diálogo entre los afectados y aquellos que debían llevar adelante la política pública (Fainstein, 2018). Estas reuniones fueron concebidas por los referentes como ámbitos privilegiados de participación, en los que podían intervenir como organización, planteando y negociando los problemas *colectivos* de las familias del “camino de sirga”. Las estrategias del cuerpo de delegados se concentraron en gran parte en la negociación de las condiciones en las que se llevarían a cabo las relocalizaciones y otros asuntos, para lo que utilizaron lo que Liliana Moreno (2015) denominó un *lenguaje del acuerdo*, más que un *lenguaje de la confrontación*.

En el marco de estas reuniones se negociaron ciertas demandas de los delegados, como la posibilidad de hacer visitas regulares a los complejos urbanos a los que serían mudados los afectados para poder controlar sus avances y la puesta en discusión del problema de aquellas personas que habitaban el camino de sirga pero que no figuraban en el censo realizado en el año 2011. Hacia el final del trabajo

¹³¹ Este autor trabajó en profundidad las relaciones entre el poder y el saber, explicando que no existe una exterioridad entre este conjunto de estrategias y técnicas, sino que más bien se articulan en el discurso.

de campo, los delegados demostraban una creciente organización para asistir a estas mesas, dividiéndose los temas a tratar para ser más ordenados en sus intervenciones¹³². Podríamos interpretar estas acciones como un ejercicio por medio del cual fue construyéndose la identidad del grupo en la acción colectiva, estableciendo un discurso común y la unificación de sus objetivos (Melucci, 1994). También, un aprendizaje de las reglas del juego de la interlocución con el Estado que, como señalamos, retomaremos en los capítulos siguientes.

Por otra parte, el cuerpo de delegados estableció relaciones con funcionarios del Poder Legislativo local, ámbito en el cual se cristalizó el reclamo más importante de los delegados –según lo relataron al ser entrevistados-, dando como producto final, la ley ya nombrada¹³³. Es preciso señalar que el período previo a la causa y los años subsiguientes coincidieron en la ciudad de Buenos Aires con la sanción de diversas leyes que abordaban problemáticas habitacionales de las villas¹³⁴. Los delegados tenían, por lo tanto, el conocimiento de que el ámbito legislativo local era un campo en el que se podían disputar ciertas reivindicaciones, pero también tenían noción de sus límites, en tanto no se habían producido avances sustanciales en relación a lo establecido por las normativas señaladas (Bermúdez et. al.: 2014).

El proyecto de ley elaborado por los delegados contó con el asesoramiento de sus abogados y de una ONG con un rol muy importante en el barrio. La norma fue sancionada luego de un largo proceso de construcción de consensos y apoyos por parte de los delegados en este ámbito, sumándose esta estrategia a la legal y a la

¹³² Una novedad introducida en el año 2016 por el IVC fue la elaboración de un “protocolo de relocalizaciones” para la CABA. El mismo aún no ha sido probado ya que a lo largo de ese año no se llevaron adelante operativos de reubicación, pero planteaba ciertos principios básicos para la realización de las mudanzas en consonancia con los planteos del HIC y por los documentos publicados por la Defensoría General de la Ciudad en colaboración con los vecinos y delegados de los diferentes barrios (2015).

¹³³ El proyecto de ley tenía por objetivo que las relocalizaciones sin terrenos asignados en el Convenio Marco –de 1.114 familias- se realizaran dentro de un perímetro marcado por el cuerpo de delegados cercano a la villa 21-24, para no romper con el “*centro de vida*” de los vecinos. Se especificaban en el mismo cinco terrenos que habían sido señalados por los delegados. Los mismos debían ser rezonificados y, en algunos casos, expropiados para ser aptos para la construcción de vivienda. El proyecto definía también el número de unidades habitacionales que habría en cada uno y que estarían destinadas solamente a los habitantes de la villa 21-24 afectados por las relocalizaciones. Este número de viviendas completaría las 1.334 que aparecían en el Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos en Riesgo Ambiental de la CMR.

¹³⁴ Algunas de las más importantes siendo la Ley de Urbanización de la villa 31-31 bis (Ley 3343), la de la villa 20 (Ley 5705 y la de la Villa 1-11-14 (Ley 403).

de negociación con el IVC. La aprobación de la norma representó para los vecinos del camino de sirga de villa 21-24 no sufrir el desarraigo que habían supuesto las primeras relocalizaciones al complejo habitacional de Villa Lugano, y les dio la oportunidad de incidir en la elección de *donde* habitar en la ciudad. El proceso de elaboración del proyecto de ley implicó por una parte presionar al Poder Ejecutivo en las mesas de trabajo y, por la otra, una estrategia activa y dinámica hacia el Poder Legislativo porteño, camino en el que aprendieron sobre las dinámicas internas de la Legislatura porteña y las formas en que se elaboraban y redactaban los proyectos¹³⁵. El cuerpo de delegados participó de audiencias públicas, relevó terrenos cercanos al barrio para evaluar cuales eran plausibles de ser incorporados al proyecto, y tuvo reuniones con legisladores de todos los bloques políticos desde el 2011 y hasta que la ley fue finalmente sancionada a fines del año 2014.

Podemos inferir del análisis desarrollado precedentemente, que en el caso de la villa 21-24 no primaron los repertorios de acción colectiva “ya conocidos” (Tarrow, 1994) por los vecinos, ligados a manifestaciones o expresiones de protesta en el espacio público y que formaban parte de la manera en que históricamente se habían relacionado con el Poder Ejecutivo local. Los delegados le dieron, en las entrevistas, poca relevancia a algunos cortes de calles aledañas a la villa que se habían llevado adelante en el comienzo del proceso de organización. Un poco mayor resultaba la importancia otorgada a dos movilizaciones que parecían haber tenido una

¹³⁵ Se destacaban dos experiencias puntuales que eran similares al caso de la Villa 21-24 y que los delegados retomaron para la escritura del proyecto de ley: el precedente de la Villa 26 y la Ley N° 2240 de “Emergencia Urbanística en zona La Boca-Barracas”. Esta última, impulsada por vecinos de esos barrios, estableció ciertas pautas para el “desarrollo de un proceso de renovación y consolidación urbana” que implicó entre otras cuestiones la re zonificación de terrenos para su uso residencial y comercial, la toma de medidas para evitar los procesos de expulsión de habitantes del barrio por gentrificación, la declaración de la emergencia urbanística y ambiental y marcaba la importancia de que la *implementación* de la ley debía realizarse con la plena participación de los vecinos y vecinas del barrio. Por otro lado, la experiencia de la Villa 26, también afectada por las relocalizaciones de la causa “Mendoza”, constituyó un precedente claro para los delegados. Esta villa ya tenía terrenos asignados desde 2003 para su relocalización (es decir, antes de la sentencia de la CSJN en julio de 2008) dentro de su comuna. En el año 2009 el IVC incluyó esos lotes en una lista de tierras para poner a la venta, frente a lo cual los vecinos se organizaron y presentaron una acción de amparo, a la que se hizo lugar frenando la venta¹³⁵. Estas dos experiencias se centraban en la importancia de permanecer en localizaciones cercanas a las de origen y en el derecho a elegir la misma más allá de los intereses del Estado o de actores privados.

convocatoria masiva y efectos más contundentes¹³⁶. A pesar de constituir los repertorios de acción tradicionales de los conflictos por la vivienda y el hábitat y de considerar sus potencialidades –por el peso numérico de las familias censadas en esa villa y porque efectivamente generaron la aceptación negociada de algunas de sus demandas-, estas modalidades no fueron las predominantes ni las más apoyadas por el cuerpo de delegados. De hecho, en varias de sus reuniones y de las asambleas barriales eran los asesores legales los que planteaban la necesidad de “salir a la calle”. Se priorizaron, por el contrario, la negociación y la disputa en los espacios institucionales establecidos con el IVC –como las mesas de trabajo-, y ciertas acciones directas y estrategias en la arena judicial, que desarrollaremos en el siguiente capítulo.

5.5 Campo Unamuno

A partir de las entrevistas realizadas a los referentes del Campo Unamuno pudimos deducir que, al igual que en el caso de la villa 21-24, los miembros de la organización barrial tenían vínculos previos con diversas áreas del municipio. Estas relaciones se habían construido en la implementación de diversas políticas públicas en el barrio y también, a partir de la militancia partidaria de varios de los mediadores –“Cada uno tenía su contacto, su relación con una parte particular del Estado” (Matías Mora, 2018)-. En este sentido, estos contactos personales parecían ser producto de su *trabajo en política* (Quirós, 2006). No obstante, como hemos señalado anteriormente, presentaban un fuerte descreimiento de las intenciones de “los políticos” y de las acciones estatales sobre sus barrios. Los entrevistados resaltaban la falta de comunicación de las decisiones gubernamentales y sus fundamentos.

Áreas ya existentes en el Municipio de Lomas de Zamora, como la Secretaría de Obras Públicas, la de Salud, Desarrollo Social y la Subsecretaría de Tierras,

¹³⁶ Una de ellas se realizó para reclamar por la falta de sistematicidad en el desarrollo de las mesas de trabajo y para imponer la necesidad de discutir y de presentar posteriormente el proyecto de ley que se ha nombrado. La segunda marcha que aparece en los relatos de varios de los referentes fue una en la que un amplio espectro de organizaciones se movilizó hasta la Plaza de Mayo –donde se ubica la sede del Poder Ejecutivo nacional por vivienda digna y urbanización de las villas y asentamientos de la ciudad.

tomaron en sus manos la implementación del PISA. Además, se creó en el marco del gobierno municipal la Secretaría de Medio Ambiente –lo que podemos señalar como un efecto institucional del conflicto (Melé, 2003; Azuela de la Cueva, 2014)-. A partir de las demandas –que incluyeron la presentación de documentos legales ante el municipio y el Juzgado de Morón (como describió el abogado de la Defensoría General de la Nación)- de la organización barrial acompañada por su abogado de la Defensoría General de la Nación, y la resistencia del gobierno local, se logró finalmente que en el año 2014 comenzaran a funcionar una “mesa de gestión” del Campo Unamuno. La misma presentó características similares a las mesas de trabajo de las villas porteñas. Constituyeron un espacio deliberativo creado como efecto de los conflictos suscitados en el territorio (Dziedzicki, 2003) a partir de la implementación de las políticas del PISA, motorizado por la organización barrial. Los referentes le adjudicaron a esta instancia un rol importante, en tanto eran aquellas en las que discutían “cara a cara” con los funcionarios municipales, provinciales y nacionales. Estas reuniones se realizaron primero en el centro de Lomas de Zamora, donde se ubican las oficinas de los organismos del Poder Ejecutivo local (aproximadamente a 40 minutos de viaje del barrio en transporte público), y pasaron luego a realizarse en la Delegación Municipal Villa Fiorito¹³⁷, mucho más cercana al Campo Unamuno -aproximadamente a diez cuadras-. Asistían a estas instancias funcionarios de diversas secretarías municipales, del ACUMAR, del Juzgado de Morón y el abogado de la Defensoría General de la Nación que era el asesor legal de los vecinos. Así, en las mesas de gestión los referentes tuvieron la posibilidad de dialogar con un conjunto de actores estatales con los cuales debían comunicarse, en general, de manera fragmentada y no coordinada. De todas maneras, y al igual que lo señalado para la experiencia de la villa 21-24, los referentes del Campo Unamuno destacaban algunas cuestiones del formato mismo de estas reuniones que tendían a dificultar la participación sostenida o masiva de los vecinos del barrio (como, por ejemplo, los horarios en los que se realizan las reuniones).

¹³⁷ Las Dependencias Municipales son delegaciones descentralizadas de los gobiernos locales en los que se realizan diversos trámites y se brindan servicios, lo que los convierte en centros integrales de gestión (Ámbito, 2012). En el partido de Lomas de Zamora existen 19 delegaciones. La de Villa Fiorito se abrió en el año 2010, dos años después de la sentencia de la causa “Mendoza”.

Su potencialidad fue remarcada en las entrevistas y su creciente grado de institucionalidad acrecentó su legitimidad a lo largo del tiempo. Nos referimos con esto, por ejemplo, a que, luego de las demandas de los referentes, un responsable de Legal y Técnica del municipio comenzó a registrar en actas todo lo discutido en estas instancias. Ante la desconfianza de los mediadores, “lo escrito” y ordenado en el lenguaje del Estado (Manzano y Moreno, 2011) fue aquello que le otorgó mayor credibilidad a este espacio para los vecinos. El registro de las reuniones constituyó una garantía y otorgó mayor fortaleza a reclamos posteriores para los vecinos. Las representaciones sobre estos espacios presentaron ciertos matices respecto de lo que indicaron los dirigentes de la villa 21-24. Los miembros de la organización barrial de Villa Fiorito percibieron a las mesas de gestión como espacios de trabajo conjunto con los actores estatales, en los que se articulaban un *lenguaje del acuerdo* y un *lenguaje de la confrontación* (Moreno, 2015). Como hemos señalado para el caso de la villa porteña, además, los referentes pusieron en juego en estas instancias sus saberes técnicos sobre políticas urbanas, pero también sobre las lógicas estatales, reactualizando su *expertise social local* (Dziedzicki, 2003).

La participación en estas reuniones no fue en detrimento de la realización de otras actividades de mayor confrontación frente a diversos organismos del gobierno municipal, provincial y nacional (retomaremos esto más adelante). Ahora bien, en las mesas se abordaron varias de las demandas de los asentamientos a partir de la presentación de proyectos que luego se trabajaban en el Consejo Deliberante, lo que le dio a la mesa de gestión una dinámica centrada en la negociación y la articulación. En este proceso, también se reestructuraron y revieron las formas de la organización barrial, lo que puede marcarse como un efecto social de este conflicto urbano – ambiental (Melé, 2003) – cuestiones que abordamos en el capítulo 4 de esta tesis-. La existencia misma de la mesa de gestión y su dinámica incidieron en que la organización barrial se consolidara y reordenara. En los relatos de los referentes aparecía una relación entre la creación de las mesas de gestión y la mayor estructuración de la organización del Campo Unamuno como espacio colectivo. En este marco, los operadores jurídicos –en este caso la Defensoría General de la Nación- fueron percibidos como dinamizadores de las mesas de

gestión, e incluso como impulsores de su creación (cuestión que retomaremos en el capítulo siguiente).

Por otra parte, no pueden dejar de señalarse los vínculos que varios de los referentes del Campo Unamuno tenían con el Poder Legislativo local, que presenta algunas diferencias con aquello expuesto para el caso de la villa 21-24. En principio, vale aclarar que los Concejos Deliberantes de los municipios no han atravesado los procesos de judicialización y juridificación del Poder Legislativo de la CABA, lo que le da otras características. Además, este último actor posee mayores competencias ya que se encuentra en un distrito especial que cuenta con una constitución y Poder Judicial propios, lo cual no sucede en los partidos de la Provincia de Buenos Aires. Los referentes de los asentamientos del Campo Unamuno nombraron al Concejo Deliberante en escasas ocasiones al ser entrevistados. No obstante, señalaban frecuentemente la presencia de un concejal específico, miembro del Movimiento Evita, con el que mantenían una estrecha relación. Esta persona había comenzado su militancia política justamente en el Campo Unamuno, por lo que su vínculo con los vecinos de los asentamientos excedía y precedía los canales institucionales. Según los mediadores, tenía un largo recorrido en el Campo Unamuno, y un conocimiento del barrio que lo legitimaba, en el presente, como un actor estatal que podía llevar al ámbito municipal las reivindicaciones del barrio. Los referentes lo consideraban su representante directo y válido en el gobierno local. Constituía su vínculo más estrecho con ese ámbito, como lo relataba uno de los entrevistados,

Estamos con el concejal Al., ¿Viste? Y cuando hay algún problema o algo, pobre, siempre lo llamamos a Al. y está. Es el único concejal que siempre está, está 24 horas disponible para nosotros (Norma, 2017)

Este tipo de expresiones se repitieron en varios de los relatos de los representantes barriales –“ellos nos ayudaron mucho” (Rita, 2018), “él estuvo siempre” (Jara, 2018), “él es nuestro concejal, nuestro chofer, nuestro todo” (Norma, 2018)-. El concejal impulsó algunos proyectos del barrio dentro del Concejo Deliberante y llevaba adelante reuniones y otras acciones con diversos funcionarios públicos para impulsar las iniciativas de la Mesa del Campo Unamuno. Ocupaba un papel de interlocutor o mediador del barrio con el Estado local, pero también el de

referente político de la organización barrial. Por ejemplo, en el siguiente fragmento de entrevista se destaca el importante papel de este concejal como vía de comunicación con el gobierno lomense, y como aquel capaz de resolver ciertos problemas barriales cotidianos:

Nosotros recurrimos a él la otra vez que usurparon, los llamamos a él y a Al. porque no sabíamos a quién llamar porque al delegado (municipal) lo llamás y dice “ay no”. El otro día fuimos a la delegación a hablar con Leo (el delegado municipal) y dijo, “no hay plata, entonces me parece que para mí está verde lo de ustedes”. Nos dio tanta ansia, nos mató la esperanza que teníamos viste (Mora, 2018)

Este rol se conjugaba, como hemos señalado, con su militancia política, por lo que también era percibido por los dirigentes barriales como un “compañero de militancia”¹³⁸. En el fragmento de entrevista que citaremos a continuación se explicitan las diversas facetas del papel que, para los referentes, ocupaba este concejal,

Él está muy compenetrado y no es que vos, como en general pasa, que tenés un concejal y una vez viste, ya está, se queda en la Municipalidad, y está en su oficina y bueno, después ya tratan de ser diputados y se van yendo. Alvarito es diferente, sigue siendo el militante de siempre, de los 15 años, que vino acá, y tiene una empatía ya con el lugar, siempre se lo ve que está acá, pone la cara. Entonces estamos bien acompañados, y trabaja en función de los vecinos. Porque se hizo esto de decir la política es sucia, son todos lo mismo, se llenan todos los bolsillos y no les importa... También hay que encontrar un botón en el pajar. Sería eso, encontramos un botón en un pajar. Y bueno tenemos eso, que él se junta, se reúne, no, y nos facilita un montón las cosas, hace su trabajo, presenta proyectos, es una ventaja que tenemos en este caso (Julia, 2018)

Vemos aquí nuevamente puesta en juego la contraposición entre una “mala” y una “buena” política, en la que el concejal aparece como una excepción en su ámbito, mostrando su potencial como “facilitador” –en palabras de la entrevistada– de la relación entre el barrio y el Estado local, y del impulso de demandas en ese ámbito. Su papel era, para los miembros de la organización barrial, estratégico. La singularidad de esta persona pasaba por la transparencia de su accionar –en contraposición a la corrupción como la característica generalizada del campo político

¹³⁸ Esta expresión es utilizada dentro de la militancia política en la Argentina (en general, aquella vinculada con movimientos nacionales y populares), para referirse a personas que participan del mismo movimiento o partido político.

(Frederic, 2004)-, y por la persistencia de su presencia cotidiana en el barrio y su diálogo sostenido con sus habitantes.

Por otra parte, y según lo relevado de una revista de tirada barrial elaborada por vecinos pertenecientes al Movimiento Evita, podemos reconstruir que también habían tenido contacto con el Poder Legislativo Provincial, pero desde un lugar de mayor exterioridad. Durante el año 2013 se había debatido en ese ámbito una ley de expropiación de los terrenos de algunos de los asentamientos para su posterior regularización dominial, frente a lo que grupos de vecinos se movilizaron a la ciudad de La Plata –capital de la Provincia de Buenos Aires y sede del Poder Legislativo provincial-, como parte del movimiento nombrado, para ejercer presión sobre lo que ocurría dentro de la Cámara de Diputados provinciales (Revista Corta la Bocha, 2013). Es notable que, a pesar de que ya para ese año, estas cuestiones estaban enmarcadas en la causa “Mendoza”, no se hacía alusión en la revista a ningún actor del Poder Judicial, al ACUMAR, ni a ningún otro que diera cuenta de ese enmarcamiento judicial.



Fotografía 6. Vecinos de asentamientos del Campo Unamuno frente a la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires (Revista Corta la Bocha, 2013)

Retomando esta última cuestión, observamos ciertas diferencias en los repertorios de acción priorizados por cada organización barrial en el marco de la causa “Mendoza”. En el Campo Unamuno, a diferencia de lo ocurrido en la villa 21-24, las movilizaciones en el espacio público, cortes de calles (“piquetes”), y la ocupación de espacios públicos¹³⁹, prácticas de protesta tradicionales de estos sectores (Naishtat et. al., 2005; Svampa y Pereyra, 2003) en su vinculación con los diversos actores del Poder Ejecutivo nacional, provincial y local, ocuparon un lugar central en sus estrategias colectivas. Estas acciones se llevaban adelante, en general, para ejercer presión sobre los organismos estatales en función de obtener reuniones con sus representantes para discutir la modalidad y los plazos en los cuales se llevarían adelante las políticas del PISA. Además, se entregaban numerosas notas y cartas a autoridades de alto rango en pos de obtener respuestas para estas problemáticas –uno de los referentes relataba que le habían escrito a la gobernadora de la Provincia de Buenos Aires (desde el año 2015) María Eugenia Vidal, y, con anterioridad, a la presidenta de la Nación Argentina en el período 2007 – 2015, Cristina Fernández de Kirchner-. Podríamos afirmar que, en el caso del Campo Unamuno, se combinaron frente al Estado un lenguaje del acuerdo con un lenguaje más disruptivo o de confrontación (Moreno, 2015), y no parece que uno haya ido en detrimento del otro. En este sentido, creemos que resulta productivo no considerar esto como una dicotomía, entendiendo, por ejemplo, que

el piquete no (es) sólo una forma de protestar *contra* el Estado, sino también una forma específica de establecer vínculos *con* él. Desde una perspectiva relacional, Manzano (2007) muestra cómo, a lo largo de diez años, el piquete se instituyó como una forma apropiada de anunciar un conflicto social y formular al Estado demandas en torno a la obtención de ciertos recursos públicos (Quirós, 2008: 115)

Así, el caso expuesto nos permite relativizar aquello expuesto por Quirós (2008), que vinculaba a las demostraciones públicas de poder, en su caso de dirigentes de organizaciones de desocupados, y la atención directa por parte de

¹³⁹ Por ejemplo, en una noticia de diciembre del año 2018 se relata la ocupación de la sede central del ACUMAR por organizaciones de Lomas de Zamora y Lanús por el inicio de obras en un Eco punto localizado en las cercanías del Campo Unamuno (La Política Online, 2018).

funcionarios públicos por el hecho de pertenecer a una estructura partidaria con los referentes barriales del peronismo. En este caso, la organización utilizaba ambas estrategias. Por otra parte, en estos procesos los mediadores del Campo Unamuno reordenaron sus repertorios tradicionales en los nuevos escenarios en disputa luego del fallo judicial, movilizándose a diferentes organismos del Poder Ejecutivo - nacional, provincial y local-, a la CSJN y al Juzgado de Morón, y a sedes de empresas de servicios públicos para reclamar por el cumplimiento de las políticas dictaminadas por el Supremo Tribunal. De esta manera se visibilizaba la organización barrial como sujeto colectivo activo frente a un esquema institucional que los excluía por completo. En base a su experiencia previa y a aquella adquirida a lo largo de este conflicto, los referentes sostenían que la acción colectiva y la presión que ejercía sobre los actores estatales eran lo único que aseguraba el efectivo cumplimiento de las decisiones estatales, sin importar de qué organismo se tratara. El encuentro y organización conjunta de estas acciones colectivas entre los referentes de los diferentes asentamientos del Campo Unamuno consolidó la articulación entre ellos y consolidó a la organización –la Mesa del Campo Unamuno– que los incluía a todos.

5.6 La vinculación con la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo: “Para qué levantas polvareda si después no te vas a hacer cargo?”

Uno de los efectos más notables de la judicialización del saneamiento de la cuenca Matanza Riachuelo fue la creación, a partir de lo ordenado por la CSJN, de diversos organismos públicos en el marco de los actores estatales demandados. El ACUMAR fue, tal vez, el más significativo, por su novedad en tanto autoridad de cuenca, y sus ambiciosos objetivos de abordaje integral e interjurisdiccional de la problemática urbano – ambiental de la cuenca. Esta nueva institucionalidad supuso la articulación entre el Poder Ejecutivo nacional, provincial y local, pero también entre distintas áreas dentro de los mismos.

No obstante, una de las problemáticas centrales del organismo a lo largo de estos años fue la falta de precisiones respecto a sus capacidades y

responsabilidades, lo cual dificultó la eficiencia de su accionar. Además, el cambio frecuente de sus autoridades –más allá del cambio de signo político del gobierno nacional en el año 2015-, entorpeció también esta cuestión¹⁴⁰. El ACUMAR tuvo, en relación a las políticas de hábitat en la cuenca, un rol de coordinación y control. Desarrollaremos este eje con mayor profundidad a continuación. Aun cuando este organismo generó nuevas articulaciones entre actores estatales y barriales, y pretendió abordar las problemáticas de la cuenca de manera integral e interjurisdiccional, los entrevistados de ambos barrios resaltaron la ausencia de la institución en sus barrios. El enmarcamiento judicial en el que había sido creado el organismo no aparecía como un factor que lo diferenciara de otros actores estatales –como el Instituto de la Vivienda de la CABA o las Secretarías de Obras Públicas o Desarrollo Social en Lomas de Zamora- con los que habían tenido diálogo con anterioridad.

Pudimos observar dos cuestiones. Por un lado, que la vinculación con el ACUMAR fue distinta en cada uno de los barrios analizados¹⁴¹. Por el otro, que en ambos las competencias del organismo no eran claras para los miembros de las organizaciones barriales. Esto contribuyó a establecer una relación entre los vecinos y el Estado “confusa” y atravesada por la incertidumbre, como hemos señalado más arriba. Además, ante una percepción de las necesidades de manera integral, los entrevistados veían de esta institución pública –y del Estado en general-, respuestas fragmentadas e insuficientes, lo que aportaba a la incompreensión entre los receptores de las políticas públicas y los agentes intervinientes. En el relato que plasmamos a continuación, se deja ver esta mirada sobre la práctica estatal,

Vino la directora de ACUMAR de salud y discutimos con ella, y dice “no, pero

¹⁴⁰ El ACUMAR ha tenido a lo largo de estos diez años nueve cambios en sus autoridades, en diversos períodos de tiempo (uno de los presidentes se mantuvo en su cargo solamente un mes en el año 2016).

¹⁴¹ A partir de los relatos de los entrevistados podemos afirmar que el ACUMAR tuvo mayor presencia en los asentamientos lomenses que en la villa porteña. Una de las causas de esto podría ser que, en los primeros nueve años posteriores a la creación del organismo (2006 – 2015), los signos políticos del gobierno nacional y del de la ciudad de Buenos Aires fueron contrarios. Mientras tanto, el municipio de Lomas de Zamora fue gobernado durante ese período –y hasta la actualidad- por alianzas partidarias que respondían al kirchnerismo (esta cuestión, sin embargo, excede largamente los objetivos de esta tesis).

ACUMAR no está con (...) de salud”, ¿Cómo que no? Una de las funciones de ACUMAR es velar por la vida y el cuidado de los que viven en el territorio de la cuenca, “sí, pero eso es una cuestión general” me dice, “ACUMAR está para verificar los trabajos que se hicieron y tratar de revivir el tema ambiental”, y el tema ambiental justamente es ocuparse de la salud de los chicos, le digo, son 500 pibes, ahora vienen menos y ustedes no están haciendo los nuevos relevamientos ni están viendo, hacen un seguimiento escaso” (Alfonso Lares, 2018)

Los mediadores en ambos barrios consideraban el escaso trabajo territorial del ACUMAR como una falta de acción en general, cuando muchas de sus funciones tenían que ver más bien con la coordinación y supervisión, y no con la intervención directa en los barrios. Por ejemplo, en los siguientes fragmentos de entrevista –de referentes de los dos asentamientos considerados-, los representantes indicaban que “el ACUMAR no hace nada” y que eso se veía en su ausencia en los barrios en los que habitaban,

El ACUMAR, no existe ¿Quién era el que tenía que controlar todo para que se hagan las cosas? ACUMAR. ¿No era un sistema tripartito que tiene control en la provincia, ciudad, y que se yo? No era nada (Marcelo, 2016)

Uno de los referentes de Libre Amanecer, asentamiento que conforma el Campo Unamuno, se expresaba en este mismo sentido,

El ACUMAR no tuvo ningún tipo de injerencia, por lo menos en lo que respecta a nosotros. De por sí en Campo Unamuno ya fue muy poca la relación que tuvimos. Casi nula. Y en este sector de Libre Amanecer y Soledad nunca, no tuvimos relación con ACUMAR nunca (Martín, 2018)

Los referentes parecían esperar que el ACUMAR actuara como el resto de los actores del Poder Ejecutivo con los que habían interactuado con anterioridad, e interpretaban su menor presencia territorial como un fracaso en el cumplimiento de su función. Las fallas en la comunicación y transmisión de la información también abonaban a estas percepciones.

Ahora bien, aun cuando las tareas principales del ACUMAR no contemplaban un gran abordaje territorial, si podían observarse –en particular en el Campo Unamuno-, que algunos programas coordinados desde este organismo tenían presencia en los asentamientos. Pasaremos a describirlas. En la sala de salud de Campo Unamuno se creó una “Unidad Sanitaria Ambiental” (USAm) del ACUMAR,

que pretendió abordar específicamente problemáticas que se vincularan con la contaminación, buscando reforzar el centro de salud preexistente¹⁴². Este espacio se ubicaba en uno de los asentamientos del Campo Unamuno, es decir, cercano al conjunto de los barrios. Una de las funciones de las unidades era la organización y preparación de las Evaluaciones Integrales de Salud Ambiental en Áreas de Riesgo –EISAR- (ACUMAR, 2018d) y el seguimiento y monitoreo de los casos identificados a partir de las mismas. Además, tenían por objetivos la realización de diversas actividades para la prevención, promoción y capacitación “sobre la importancia de crear ambientes saludables y sustentables” (ACUMAR, 2015: 7). En la USAm de Villa Fiorito, además, se llevaban adelante reuniones de un grupo de mujeres que debatían cuestiones de consumo problemático de drogas y de género –coordinado, entre otras personas, por una de las referentes de la mesa del Campo Unamuno-, y tenía su centro el trabajo de las promotoras de salud del barrio –algunas de las cuales también formaban parte de la organización barrial-¹⁴³. Por lo tanto, en estos espacios se entrelazaban un conjunto de actividades de diversos programas y organismos estatales con actividades propias del barrio, algunas vinculadas con la actividad de movimientos sociales barriales.

En la villa porteña, los delegados relataron que en los años siguientes a las primeras intervenciones del gobierno local vinculadas con la causa –el censo y las primeras relocalizaciones-, se creó una Unidad Sanitaria Ambiental del ACUMAR en las cercanías del asentamiento. Sin embargo, percibían que este espacio no tenía demasiada incidencia en el barrio y que los vecinos no apelaban al mismo para tratar problemas de salud vinculados con la contaminación. Esta institución fue inaugurada en el año 2014 y funcionaba a quince cuadras de la villa 21-24, es decir,

¹⁴² Es preciso remarcar que la mayor parte de los referentes señalaba un recorte drástico en los recursos materiales y humanos en el centro de salud luego del cambio de gobierno a nivel nacional y provincial en el año 2015. En este sentido, podemos observar que existió un recorte presupuestario general al ACUMAR a partir de esas fechas. Por ejemplo, el informe del FARN del presupuesto 2018 (FARN, 2018) y los análisis de ACIJ sobre el de 2019 (ACIJ, 2019), dejan en claro estas cuestiones.

¹⁴³ Este programa depende del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación. Para ver más sobre el Programa Promotores de Salud comunitaria, ver <https://www.argentina.gob.ar/salud/equiposcomunitarios>. También puede consultarse el siguiente artículo periodístico: <https://provincianoticias.com.ar/2017/01/19/cuestionan-el-veto-de-vidal-a-la-ley-de-promotores-comunitarios-de-salud/>

cerca también de la villa 26, el barrio Magaldi y el asentamiento Lamadrid, todos incluidos en el Convenio Marco (GCABA, 2014).

Se llevaron adelante en ambos barrios desde las Unidades Sanitarias, evaluaciones de salud ambiental. Los entrevistados remarcaban sus deficiencias, principalmente la falta de políticas que actuaran sobre los resultados que las mismas arrojaron¹⁴⁴. En la villa 21-24, por ejemplo, estos estudios marcaron que el 25 % de los niños tenía altos grados de plomo en sangre (Noticias al Sur, 2013). Los miembros de las organizaciones sociales denunciaron estas cuestiones, y remarcaron que la percibida como retirada de los agentes estatales luego de realizar los diagnósticos no hizo más que agravar la ya importante incertidumbre existente. Ahora bien, aun cuando la evaluación fue duramente criticada, los referentes utilizaron en diversas ocasiones la información que brindaba para fortalecer sus reclamos, tanto en ámbitos de deliberación pública como en medios de comunicación. Así, utilizaron el lenguaje del Estado (Manzano y Moreno, 2011; Cravino y Fainstein, 2017) para visibilizar y legitimar sus demandas.

A su vez, los convenios firmados entre el ACUMAR y algunos municipios de la cuenca Matanza – Riachuelo (Avellaneda, Almirante Brown, Esteban Echeverría, La Matanza, Lanús y Lomas de Zamora.) por la limpieza de los márgenes, le dio una presencia más visible al organismo en el territorio. Este acuerdo, del año 2013 estableció la intervención de cooperativas del “Programa de Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja” del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y cooperativas inscriptas en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, como

herramienta para impulsar y articular acciones de organización y promoción de la comunidad en materia de limpieza de márgenes. Las Cooperativas que llevan a cabo estas tareas están compuestas por cooperativistas, en su mayoría y de encontrarse un grado de organización social que así lo permita, radicados en barrios próximos a los tramos de los ríos y arroyos a limpiar en cada municipio (ACUMAR, 2013: 4)

¹⁴⁴ En declaraciones públicas, el Defensor Adjunto del Ministerio Público de la Defensa porteño, señalaba que el principal problema del accionar del ACUMAR era la falta de seguimiento de los casos por enfermedades por contaminación, “El programa de salud de Acumar es lo que está más retrasado y falta seguimiento de los casos. Los chicos detectados cuando empezó esta causa tenían 5 años, hoy son adolescentes de 15 y nadie los estudia”, indicó a Infobae. (Rocha, 2018)

El programa tenía la perspectiva de que era necesaria la participación de los propios “afectados” por la contaminación en la limpieza de basura de los márgenes, como una actuación concreta sobre la mejora de su calidad de vida y del ambiente. Su objetivo fue la limpieza, recuperación y preservación de los márgenes del río, llevando adelante acciones de “remoción de todos los residuos existentes en las márgenes, tanto grandes como pequeños, además del corte y desmalezamiento de la vegetación de las márgenes, taludes y camino de sirga” (ACUMAR, 2013: 5)¹⁴⁵. Varios de los dirigentes barriales del Campo Unamuno trabajaban en esas cooperativas, y señalaban que muchos de sus vecinos también lo hacían. Así, se articularon políticas de trabajo con las políticas de saneamiento en el PISA.

Una diferencia que puede encontrarse entre ambos barrios es que los referentes del barrio de Villa Fiorito relatan reuniones y eventos en los que habían participado en la sede central del ACUMAR en la ciudad de Buenos Aires –las fuentes del ACUMAR no dan cuenta de estos encuentros pero si de audiencias públicas en las que intervinieron dirigentes barriales tanto del Campo Unamuno como del asentamiento porteño-, mientras que los delegados de la villa 21-24 no parecían haber participado de instancias de ese tipo. Sin embargo, estos últimos tuvieron reuniones con funcionarios de alto rango de la autoridad de cuenca en el barrio (que presenciamos durante nuestro trabajo de campo), lo cual no parece haber sido el caso del Campo Unamuno.

Recuperamos en este punto, nuevamente, las falencias que atravesaron todas las dimensiones de la implementación de las políticas urbano – ambientales del PISA. Estas falencias se relacionaron tanto con la comunicación del fundamento de las acciones estatales como con los datos de cuándo y cómo serían llevadas adelante. Así, la experiencia de la realidad contaminada, socialmente construida (Auyero y Swistun, 2008), hacía que los vecinos de estos asentamientos experimenten en sus propios cuerpos el sufrimiento ambiental y sus consecuencias, pero sin acceder a la información sobre las características de estos procesos y sobre las acciones que el Estado estaba llevando adelante para abordarlos. Esto resultó

Desde el año 2017, el programa fue implementado por la Dirección de Fortalecimiento del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires y supervisado por el ACUMAR, y trabajan en el más de 1000 cooperativistas (ACUMAR, 2017).

en una forma clara de dominación social (Auyero y Swistun, 2008), agravado por la presentación de la información en lenguajes técnicos no necesariamente accesibles para los *legos* –en este caso los vecinos de los asentamientos-. La relación entre saber y poder se hace palpable nuevamente, constituyendo una forma de violencia simbólica sobre estos sujetos. Podemos ver reflejadas estas cuestiones en el siguiente relato de una de las dirigentes barriales del Campo Unamuno,

No, antes estaba el tema de que ACUMAR se iba a desarrollar en todo eso y bueno, que se hagan cargo de los chicos con plomo en sangre. Nosotros pedimos que nos digan qué es la contaminación, porque no sé si es la tierra, no sé si es de la fábrica, no sé si es del agua, ¿De qué es la contaminación? Nunca se sabe, porque como te lo hacen muy químico... A mí decímelo concreto. En lo único que piensan es en la plata y en las personas que viven ahí no piensan, digo yo. Yo perdí a mi hija gracias a toda la contaminación, y me dijeron “¿Por qué no le hacés juicio a la fábrica?”. Digo, si yo le hago juicio a la fábrica y me la devuelven a mi hija con vida, yo le hago. (Noemí, 2017)

Aquí, el ambiente sano es una demanda clara. Ahora bien, para los receptores de las políticas no aparecen como claros los resultados de las acciones estatales en relación a este tema, ni pareciera haber un “consenso compartido sobre la propia existencia del problema, y mucho menos de su potencial solución (...), (lo que resulta no en) una “liberación cognitiva”, sino en la reproducción de la ignorancia, las dudas, los desacuerdos y los miedos” (Auyero y Swistun, 2008: 156). Así, el punto de vista de los referentes sobre el accionar del ACUMAR era que, frente a causas y problemáticas profundas, el organismo no hacía más que brindar soluciones superficiales, como lo indicaba de manera contundente, uno de los referentes del Campo Unamuno,

El río, sigue igual. El río lo limpian por fuera pero el río sigue contaminado igual. O sea, por fuera lo vienen manteniendo, lo vienen limpiando, pero igual la basura la tiran siempre al costado del río... (Guillermo, 2018)

En este caso, el entrevistado vinculaba a la contaminación con los residuos. Otros resaltaban los daños causados por las industrias. De todas maneras, ambos planteos dan cuenta de la percepción de un Estado ineficiente incapaz de controlar el accionar de estos agentes contaminantes. Otro de los mediadores del Campo Unamuno se refería con énfasis a esa cuestión al ser entrevistado,

Lo que tiran es contaminación, acá estamos llenos de curtiembres. Acá hay una fábrica que larga un olor a podrido, de grasa, Hay curtiembres y otras cosas que largan y largan la contaminación directamente cuando ellos tendrían que tener, si vos sos ACUMAR, tendrías que venir a controlar esa fábrica y obligarla a que tengan un sistema de poder filtrar eso contaminante y lo que vaya al río sea agua (...) Nosotros hemos denunciado, tuvimos reunión con ellos y han venido un par de días, hicieron una inspección, pusieron una multa. No, vení y hacé la planta, una planta que limpie. (José, 2018)

Esta cita da cuenta, por otra parte, de los cuestionamientos constantes por parte de los miembros de las organizaciones barriales respecto de si las acciones del PISA mejoraban efectivamente sus condiciones de vida. Además de considerar los atrasos y falencias en lo que efectivamente se llevó adelante, destacaban algunas situaciones en las que el accionar estatal parecía ser casi contraria a los objetivos de la sentencia judicial. Dos casos puntuales, uno de cada asentamiento, nos dejan ver que estas percepciones se basaban efectivamente en problemáticas surgidas en la implementación de las políticas proyectadas. En el Campo Unamuno, los vecinos relataban haber encontrado tanques rellenos con líquidos contaminantes¹⁴⁶ en los terrenos que, hace varios años, tenían asignados para la construcción de las nuevas viviendas previstas en el Convenio Marco. El ACUMAR no había realizado estudios de suelo y de impacto ambiental sobre los mismos con anterioridad a este descubrimiento (según lo relatado por los dirigentes). Algunos medios de comunicación dieron cuenta de esta cuestión (Diario Conurbano, 2018), y el tema se abordó en una Audiencia Pública realizada en el ACUMAR en el año 2018, en la que el organismo afirmó que había realizado “la limpieza y retiro de tambores enterrados y semienterrados (...) con presencia de residuos peligrosos” (ACUMAR, 2018a), pero que el presupuesto del que disponían no había alcanzado para cubrir el retiro de la totalidad de los materiales. Por su parte, los dirigentes del camino de sirga remarcaban que no se habían hecho estudios de suelo y de impacto ambiental sobre ninguno de los terrenos sobre los que se proyectaban construir –o ya se estaba construyendo, como era el caso de “Mundo Grúa”- las viviendas para las familias relocalizadas. Algunos de estos se ubicaban a 35 metros del Riachuelo,

¹⁴⁶ Al intervenir en una Audiencia Pública en el año 2018, el concejal del cual ya hemos hablado afirmaba que se habían encontrado 200 barriles con hidrocarburos en esos terrenos (ACUMAR, 2018a).

contiguos a su camino de ribera¹⁴⁷.

Los procesos relatados dieron lugar a que en la implementación de estas políticas públicas judicializadas se desarrollaran procesos de aprendizajes de saberes técnicos –como hemos señalado- relacionados con ciertos aspectos de sus condiciones urbanas y ambientales de vida. Estas experiencias formativas transformaron las maneras de percibir y vivir el territorio (Melé, 2003), reconfiguraron relaciones de poder en sus barrios y con los actores estatales, y generaron nuevas inquietudes entre los habitantes que se plantearon desde sus organizaciones barriales como demandas.

Algunas reflexiones.

A lo largo de este capítulo hemos indagado en los efectos institucionales de la causa “Mendoza”, en otros que han sido producto de los conflictos suscitados en las políticas del PISA, y en la vinculación que, en este marco, las organizaciones barriales establecieron con los diversos actores del Poder Ejecutivo y Legislativo intervinientes en el cumplimiento de la sentencia judicial.

Se conformaron nuevos espacios deliberativos –las audiencias públicas, las mesas de trabajo- como modos de gestión estatal de los conflictos, ayudando y legitimando las decisiones políticas (Dziedzicki, 2003), pero también como espacios en los que los referentes pudieron plasmar y disputar sus demandas. En estos vínculos las organizaciones se consolidaron y reconfiguraron, estructurando de manera más ordenada y sistemática sus dinámicas internas, atravesando procesos de aprendizajes de los saberes técnicos que fueron puestos en juego en estas instancias. Se generaron cambios en las *formas de deliberación pública* en las que los conflictos eran socialmente procesados, y se transformó también la manera en

¹⁴⁷ Aparece también como una preocupación que no parece tener respuesta por parte de la autoridad de cuenca o el PISA en sí mismo, que muchas de las tierras en las que se emplazan los asentamientos ubicados en la cuenca –como es el caso de la villa de Barracas y varios de los asentamientos del Campo Unamuno- eran basurales a cielo abierto, y no existen propuestas en relación a los suelos en los que van a mejorarse las viviendas o construirse nuevas sin relocalización respecto de cómo esta cuestión ambiental será saldada. Por ejemplo, ver el artículo periodístico de X Rocha (2018) sobre la contaminación del suelo y agua en estos barrios.

que estas situaciones eran definidos por los actores involucrados (Melé, 2003). Se generó una “producción social del acuerdo” en la que “una diversidad de actores gubernamentales y no gubernamentales debieron establecer ciertos (des)acuerdos y neutralizar conflictos” (Moreno, 2015: 181) para implementar la batería de políticas públicas del PISA. Aun cuando los entrevistados afirmaron encontrar una clara continuidad en la manera en que se vinculaban con el Poder Ejecutivo y Legislativo antes y después de la causa “Mendoza”, este proceso tuvo, al menos, el efecto de obligar a las autoridades de diversos organismos y jurisdicciones a dialogar y a abrir espacios de negociación con ellos. Más allá de los resultados concretos de estas instancias, esto constituyó una cuestión novedosa y valorada por los espacios barriales. Por otra parte, en las mesas se estableció un intercambio con los funcionarios públicos, que resultó en una tensión entre los “saberes expertos” (tanto de los empleados estatales como de los asesores legales de los vecinos)¹⁴⁸, y los planteos de las organizaciones barriales, resultando en permanente reactualización de su *expertise social local* (Dziedzicki, 2003).

Las entrevistas y lo relevado respecto de los programas del PISA dan cuenta de una superposición –no siempre armónica- de actores del Poder Ejecutivo nacional, provincial y local en estos barrios, que generaron redes de relaciones que fueron parte de lo que ordena –y desordena- el espacio barrial. También expresaron una forma de relación del Estado con los sectores populares, atravesada por la inestabilidad, el “desorden”, y el incumplimiento permanente que generaron una producción social de confusión con efectos disciplinadores (Auyero y Swistun, 2007) que dan cuenta de una vinculación con los organismos estatales desde una marcada subalternidad.

¹⁴⁸ Así lo expresaba uno de los delegados de la villa 21-24 al ser entrevistado, “Y bueno, nos hacen la guerra de alguna manera el Estado porque no acepta que nosotros vayamos con tantos asesores. En nuestras reuniones la mitad de la gente somos delegados y la mitad son nuestros asesores, y a veces son más nuestros asesores que nosotros mismos como delegados”. (Claudio, 2015).

Capítulo 6: Estrategias legales, representaciones sociales y relaciones con el Poder Judicial en el marco de la causa “Mendoza”



Introducción

El objetivo de este capítulo es dar cuenta de los vínculos que se establecieron, en el marco de la causa “Mendoza”, entre las organizaciones barriales de la villa 21-24 y el Campo Unamuno y los diversos actores del Poder Judicial intervinientes. En este punto, debe considerarse que los procesos históricos de la ciudad de Buenos Aires y del Municipio de Lomas de Zamora fueron muy diferentes, habiendo atravesado el primero un proceso de juridificación y judicialización de conflictos en villas de distinto tipo, situación que no se replicó en el resto del AMBA. En el caso de Campo Unamuno, por lo tanto, la relación con el Poder Judicial de los vecinos de mayor distancia y con diferente carácter, lo que desarrollaremos en los siguientes apartados. Partiendo de estas experiencias preexistentes diferentes ambas organizaciones barriales se vincularon, a partir de la causa “Mendoza”, con nuevos actores dentro del mismo Poder Judicial Federal y redefinieron las que tenían previamente con otras instancias vinculadas a sus localidades.

Por tratarse de un litigio estructural, los organismos del Poder Judicial federal incidieron e intervinieron en la implementación de políticas públicas (Puga, 2014). Definieron territorios de intervención, formas de interacción entre los actores estatales del Poder Ejecutivo nacional, provincial y local, y el espacio dado a la población de la cuenca. El entrecruzamiento –no siempre coordinado y con los mismos objetivos- del accionar del Poder Judicial y de los gobiernos locales y nacional fue permanente, así como las acciones de las organizaciones barriales que buscaron incidir en estas dinámicas. La envergadura del territorio contemplado por la sentencia y las problemáticas abordadas en la causa “Mendoza” hicieron de ella un litigio disruptivo en diversos sentidos, en tanto el campo jurídico tradicionalmente no había ocupado un lugar central en la implementación de políticas públicas. Este proceso permitió visibilizar, además, disputas internas entre los actores del Poder Judicial, que nos permiten precisar su caracterización como un espacio atravesado por relaciones de fuerza históricamente constituidas (Azuela de la Cueva, 2014).

En primer lugar, reconstruiremos los condicionantes estructurales y contextuales del proceso de judicialización y juridificación de conflictos urbano

ambientales en el AMBA. Encontramos una profusa bibliografía que aborda sus características en la CABA y, en contraste, una vacancia de trabajos que estudien lo ocurrido en la Provincia de Buenos Aires. Pondremos especial atención a la caracterización de las “experiencias jurídicas de proximidad” (Delamata, Sethman, Ricciardi, 2014), actores relevantes para las organizaciones barriales en el marco de la causa “Mendoza”. Luego, ahondaremos en las relaciones que establecieron los actores barriales con el campo jurídico, distinguiendo entre los diversos organismos involucrados, y las estrategias que llevaron adelante las organizaciones en cada caso. Así, expondremos los efectos jurídicos, institucionales y simbólicos de estas relaciones. Finalmente, y en articulación con las cuestiones planteadas, indagaremos en las características de los repertorios de acción colectiva (Tarrow, 1994) desarrollados por los actores barriales frente al Poder Judicial, señalando la utilización de modalidades “ya conocidas”, pero también de algunas más novedosas, que resultaron disruptivas tanto para las organizaciones barriales como para el campo jurídico.

5.1 La judicialización de conflictos urbano - ambientales en el AMBA

Mientras la ciudad de Buenos Aires atravesó un importante proceso de juridificación y judicialización de los conflictos urbano – ambientales, lo sucedido en el conurbano bonaerense presentó diferencias notables. La sentencia de la causa “Mendoza” coincidió en la ciudad capital con un período de fuerte judicialización de los conflictos socio - habitacionales, con especial relevancia de aquellos desarrollados en villas y asentamientos (Arqueros et. al., 2011; Delamata, Ricciardi, Sethman, 2014; Cravino, 2016; Guirleo, 2017; Arcidiácono y Gamallo, 2014; Maurino y Bercovich, 2013), mientras que esto se desarrolló con menor impacto e intensidad en los partidos de la Provincia de Buenos Aires.

En el distrito porteño, el campo jurídico emergió como arena de lucha para el reconocimiento y cumplimiento de derechos sociales (Bermúdez et.al., 2014). Algunas de las condiciones de posibilidad de este proceso fueron la conformación de la ciudad como distrito federal y, en ese marco, la elaboración de la su propia constitución (sancionada en el año 1996) y la creación del Poder Judicial de la

ciudad de Buenos Aires. La nueva carta orgánica y posteriormente la sanción de numerosas leyes¹⁴⁹, supusieron la inclusión en la normativa de concepciones más ampliadas de lo que significaba el derecho a la vivienda, incluyendo, por ejemplo, al “hábitat adecuado” y a la “radicación definitiva”, como principios básicos para la política urbana hacia las villas (Vacotti, 2017).

Por otra parte, la creación del Poder Judicial de la CABA generó una nueva burocracia judicial que creció sostenidamente hasta el año 2014 (Cravino, 2016). Se conformó un fuerte *activismo* (Smulovitz, 2008), en particular en el ámbito del Ministerio Público de la Defensa, del Ministerio Público Tutelar y del Fuero Contencioso, Administrativo y Tributario de la Ciudad (es decir, entre abogados defensores, pero también magistrados). Además, se consolidó un amplio abanico de organizaciones no gubernamentales -algunas preexistentes y de mayor trayectoria, vinculadas con los organismos de derechos humanos, como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), y otras más nuevas, como la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)- compuestas por abogados con trabajo en el litigio de DESC específicamente (Arcidiácono y Gamallo, 2014). Algunos autores se han referido a este conjunto de organismos como *experiencias jurídicas de proximidad* (Delamata, Sethman, Ricciardi, 2014) por el abordaje territorial de su labor, en la búsqueda de garantizar el acceso a la justicia, la exigibilidad y la justiciabilidad de los derechos económicos, culturales y sociales para los sectores populares. A esto se le sumó el ingreso de nuevos jueces formados en ese paradigma, que dieron lugar a los reclamos de las organizaciones y vecinos de las villas. Como expresaron Arcidiácono y Gamallo, “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” (2014: 195).

Los litigios se vincularon con problemas en los servicios públicos (electricidad¹⁵⁰, agua y cloacas¹⁵¹, gas envasado y telefonía entre otros), el servicio

¹⁴⁹ La ley 148, por ejemplo, fue sancionada en el año 1998 y especificó las características de los procesos de urbanización que debían llevarse adelante en las villas y asentamientos de la CABA. En la misma se presentaba una consideración amplia del derecho al hábitat y la vivienda digna, y se ponía un fuerte énfasis en el derecho a la participación de la población.

¹⁵⁰ En el año 2010, los vecinos de la villa 21-24, la Defensoría General de la Ciudad y ACIJ iniciaron

público de ambulancias¹⁵², la contaminación¹⁵³, la urbanización de las villas¹⁵⁴ y la forma de designación de los representantes barriales en las villas¹⁵⁵, entre otras cuestiones. Los litigios fueron impulsados desde los asentamientos con la representación legal de los nuevos operadores jurídicos señalados, así como por distintos organismos estatales como la Defensoría General de la Ciudad (DGC), la Defensoría General de la Nación (DGN), el Ministerio Público Tutelar y algunos legisladores porteños. Estos procesos supusieron un cúmulo de experiencias que, sumadas al contexto regional y nacional caracterizado en el capítulo 1, conformaron una *estructura de oportunidades políticas* (Tilly, 1984; Tarrow, 1994) o *estructura de oportunidades legales* (Smulovitz, 2008) favorable para los vecinos. Sin embargo, a pesar de que muchos de los casos resultaron “exitosos” en términos judiciales, hubo serias dificultades para que se tradujeran en la efectiva implementación de políticas públicas por parte del Poder Ejecutivo porteño (Bermúdez et. al., 2014). En este

un amparo colectivo para ordenar al Gobierno de la ciudad a intervenir de manera urgente y a elaborar e implementar un plan integral de prestación del servicio de energía eléctrica. En el año 2012 la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad le ordenó al gobierno porteño que lleve adelante estas acciones ante su incumplimiento, y en enero del año 2019, el Tribunal Superior de Justicia de la CABA (el organismo de mayor jerarquía del Poder Judicial de la ciudad), se pronunció en el mismo sentido (ACIJ, 2019).

¹⁵¹ Encontramos, por ejemplo, una causa del año 2006, iniciada por ACIJ junto con vecinos de la villa 31 – 31 bis, que denunciaba el riesgo sanitario en algunas manzanas de la misma exigiendo obras de infraestructura de agua potable, desagües cloacales, desagües pluviales y pavimentación al gobierno porteño (Delamata, Ricciardi, Sethman, 2014).

¹⁵² Ante las acciones de la Asesoría Tutelar la Sala I de la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad dispuso que los llamados de auxilio médico requeridos por habitantes de todas las villas y asentamientos precarios de la CABA sean atendidos las 24 horas del día y hasta el lugar indicado, por ambulancias del SAME acompañadas de un móvil de la Policía Metropolitana (Judiciales, 2014).

¹⁵³ Uno de los casos más resonantes fue el del cementerio de autos de la villa 20. Fue impulsado en el año 2006 por la Asesoría Tutelar de la ciudad, exigiendo la liberación y saneamiento de terrenos contiguos a la villa en los que se ubicaba un depósito de autos de la Policía Federal, definido como contaminante. El segundo, impulsado también en el año 2006 pero por ACIJ, exigía obras de infraestructura de agua potable, desagües cloacales, desagües pluviales y pavimentación al gobierno porteño en algunas de las manzanas de la villa (Delamata, Ricciardi, Sethman, 2014).

¹⁵⁴ El caso de la villa Rodrigo Bueno fue uno de los más relevantes en torno a la urbanización de villas, y llegó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el año 2015. Como reacción a las acciones del gobierno local que intentaban sistemáticamente desalojar a los vecinos del asentamiento, los mismos presentaron en el año 2005 una demanda para la urbanización del barrio, que obtuvo una sentencia favorable en el año 2011, pero fue apelado por el Poder Ejecutivo porteño (Delamata, Ricciardi, Sethman, 2014).

¹⁵⁵ La llamada “causa elecciones” fue iniciada en el año 2008 por un legislador de la ciudad de Buenos Aires denunciando las irregularidades en los procesos electorarios en las villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios que estipulaba la normativa vigente. El litigio involucraba a 17 barrios, y para el año 2012 solo siete de los mismos habían llevado adelante sus comicios bajo intervención judicial (Delamata, Ricciardi, Sethman, 2014).

sentido, debe pensarse más bien en la “calidad de la justicia (que) varía notablemente según los temas y las diferentes arenas judiciales” (Sieder, Schjolden y Angell, 2011). Como Rachel Sieder, Line Schjolden y Alan Angell plantearon, retomando a Catalina Smulovitz,

no es fácil medir el éxito de las estrategias de judicialización. ¿El éxito implica obtener fallos positivos en casos individuales acerca de los derechos que están consagrados en la ley? ¿Se lo puede juzgar por el grado en que la movilización legal logra llevar ciertos casos o temas a la atención del público o de los políticos, algunos de los cuales pueden ser derechos no regulados o todavía inexistentes? ¿Se trata menos de ganar casos individuales y más de provocar cambios legislativos o cambios en las prácticas administrativas?” (2005: 16)¹⁵⁶

Pilar Arcidiácono y Gustavo Gamallo (2014) trabajaron sobre estas cuestiones en relación a los amparos por subsidios habitacionales presentados ante el gobierno de la CABA en este período, análisis que, aunque presenta diferencias importantes con el caso estudiado –siendo que se trata de demandas principalmente individuales que no constituyen litigios estratégicos-, nos permite reflexionar sobre algunos puntos. Por ejemplo, en que aun cuando no puede negarse que se ampliaron los mecanismos de acceso a la justicia de los sectores populares, la calidad de los satisfactores que se obtuvieron por la vía judicial fue baja y reprodujeron las condiciones de vida preexistentes de los demandantes. A su vez, también replicaron las políticas del Poder Ejecutivo local que habían dado lugar a las demandas en un primer momento (Arcidiácono y Gamallo, 2014). Ahora bien, “el activismo judicial afirmó la idea de la exigibilidad del derecho a la vivienda y (eso) debe considerarse un logro definitivo” (Arcidiácono y Gamallo, 2014). Como señalamos más arriba, los efectos de la judicialización fueron variados, de carácter tanto materiales como simbólicos (Sieder et. al., 2011). La intervención favorable de los tribunales les otorgó legitimidad y reconocimiento público a los demandantes,

transformando sus peticiones en reclamos legales y en promesas oficiales incumplidas (...) tienen, además, efectos simbólicos al reconocer los problemas y sus sujetos como víctimas de las violaciones de derechos (Michael Mc Cann, 1991 y Marc Galanter, 1983), en el marco de una retórica que domina en forma creciente la escena pública (Arcidiácono y Gamallo, 2013: 6)

¹⁵⁶ Traducción de la autora.

Más allá de estas experiencias, que darían cuenta de una serie de actores de carácter más progresivo dentro del Poder Judicial, relacionado con las perspectivas críticas que presentamos en el capítulo 1 de la tesis, no debe dejarse de lado que coexistieron con intervenciones fuertemente conservadores de otros actores del campo jurídico. El caso paradigmático en este sentido es el de la toma y desalojo del Parque Indoamericano, localizado en el barrio de Villa Soldati –en la zona sur de la ciudad-, por grupos de habitantes de una villa lindante (Cravino, 2014; Zapata, 2013, entre otros). Este proceso dio lugar a una serie de efectos que exceden los objetivos de esta tesis, pero entre los que se destacan el asesinato en manos de la policía de dos personas, y la intervención y procesamiento judicial del conflicto. Podemos remarcar tres líneas centrales respecto de ésta última cuestión. Primero, la codificación de los ocupantes del parque como usurpadores y las disputas en torno a esto. Luego, dos causas judiciales que se generaron en el calor de este conflicto: la denuncia penal contra los policías acusados de asesinar a las dos víctimas y, por el otro, la demanda contra un grupo de referentes de las villas de la ciudad –algunos de ellos que ni siquiera habitaban los barrios cercanos al Parque Indoamericano– como responsables de la toma. Estos litigios dejan entrever la dimensión más conservadora del Poder Judicial, respecto de su relación punitivista y criminalizante hacia los sectores populares, y en relación a la subordinación del derecho a la vivienda al de la propiedad. Más allá de este caso, que constituyó un hito en la CABA, el Poder Judicial intervino en numerosas ocasiones para habilitar los desalojos de conventillos y hoteles pensión en la ciudad durante este período reproduciendo esas mismas perspectivas, entre otras acciones que no pueden enmarcarse en una lucha por la exigibilidad de los DESC y el acceso a la justicia de los sectores populares.

En el momento en el que se realizó el trabajo de campo en la villa 21-24 (2014 al 2018) en la ciudad se estaba clausurando el ciclo del activismo jurídico dentro del Fuero en lo Contencioso Administrativo, a partir de diferentes factores, como las presiones del Poder Ejecutivo, la ampliación de la cantidad de juzgados de primera instancia de este fuero, el nombramiento de jueces de orientación conservadora en las cámaras de apelación y el enjuiciamiento a los jueces

defensores de derechos sociales (Cravino, 2016: 459), entre otras cuestiones. Esto fue transformando el panorama. El “cierre del grifo” (Arcidiácono y Gamallo, 2014), comenzó a transformar las características del activismo judicial y del acceso a los tribunales de los conflictos villeros en la ciudad de Buenos Aires.

La caracterización de lo sucedido en el conurbano bonaerense resulta compleja; por una parte, por la vacancia de bibliografía que encontramos respecto de este tema y, por la otra, porque el proceso parece haber tenido una envergadura mucho menor que la de la Ciudad de Buenos Aires. La Provincia de Buenos Aires no atravesó una renovación de la justicia como el distrito porteño. En su territorio tienen competencia la justicia federal y la de la provincia (que tiene menos competencia que la de la ciudad por las características de esta última de distrito federal)¹⁵⁷. Los derechos a la vivienda y la salud están presentados en la constitución provincial, que data de mediados del siglo XIX, en la que se señala su alcance universal (Fava y Arenaza, 2016).

Podemos encontrar una serie de trabajo que han abordado la violencia institucional, la seguridad ciudadana y el rol del Poder Judicial en esa problemática (Tiscornia, 1999; Tiscornia et. al., 2010; Tiscornia y Pita, 2013; Pita y Mendes, 2015)¹⁵⁸. Además, hallamos investigaciones sobre una causa paradigmática, en la que una ONG –parte del activismo legal que hemos caracterizado- (el CELS), demandó al Estado provincial por las condiciones de vida de los presos en las cárceles bonaerenses (Sigal, Rossi y Morales, 2017). La llamada causa “Verbitsky” llegó hasta la Corte Suprema de Justicia de la Nación y obtuvo sentencia en el año 2005.

En relación a las demandas por el derecho a la vivienda y al hábitat, la mayoría de los casos presentados ante los tribunales de la provincia respondían a reclamos individuales en los que se solicitaba acceso a la vivienda por medio de los programas habitacionales existentes, o su equivalente en alguna forma de subsidio. Estas demandas parecían exigir la faceta prestacional de estos derechos, y la

¹⁵⁷ Además, los municipios en los que no existen Juzgados de Primera Instancia poseen Juzgados de Paz (este no es el caso del Partido de Lomas de Zamora). Ejercen funciones jurisdiccionales y lidian con cuestiones de menor relevancia.

¹⁵⁸ Estos análisis se refirieron al AMBA y la Provincia de Buenos Aires en general, pero su análisis no se restringió específicamente a este territorio.

judicialización “parece interpelar a la política desde sus límites a la universalidad” (Fava y Arenaza, 2016: 21). Frente a esto, la respuesta del Poder Judicial provincial fue la reticencia, actitud bajo la que subyacía el supuesto de que la administración pública –es decir, el Poder Ejecutivo-, era el poder competente y el más idóneo para el reparto de bienes o servicios económicamente evaluables. Esta reacción de los operadores jurídicos y el Poder Ejecutivo parecen sostener una *postura administrativista* como forma de reproducción de la legitimidad de sus prácticas (Cravino, 2016). De esta manera, puede encontrarse que

muchos municipios hacen lugar a las demandas que provienen del Sistema Judicial solo como una forma de resolver un problema de gestión y no desde una perspectiva de derechos. El Poder Judicial coadyuva a esta lógica. En algunos casos los organismos correspondientes al Defensor del Pueblo son aquellos que vienen a interpelar a los poderes ejecutivos locales y presionan en el mismo sentido que el Poder Judicial, reclamando por casos de falta de acceso a la vivienda (Cravino, 2016: 54).

Así, los jueces no obligaron al Poder Ejecutivo a organizar nuevos programas o servicios en áreas no cubiertas, o para sectores que no estaban comprendidos en las políticas existentes (Abramovich, 2016). En el año 2012, la sanción de la Ley de Acceso Justo al Hábitat (Ley N° 14.449), que buscó regular el acceso al suelo urbano, expandió lo exigible en el territorio bonaerense. Sin embargo, no hemos encontrado trabajos que indaguen en los alcances o limitaciones de esta nueva normativa de carácter progresivo en términos de la protección y garantía de los DESC en el ámbito judicial.

En el contexto delineado, además, se crearon una serie de programas de alcance nacional, vinculados a garantizar el acceso a la justicia en territorios de vulnerabilidad social, que trabajaban en oficinas descentralizadas en muchos de los barrios populares de la metrópoli. Destacamos el Programa de Acceso Comunitario a la Justicia -ATAJO-, dependiente del Ministerio Público Fiscal de la Nación (existente desde el año 2014) y los Centros de Acceso a la Justicia –CAJ- (creados en el año 2008), que funcionaban dentro de la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Para los objetivos de esta tesis, y en lo referido a las relaciones establecidas entre los vecinos de los asentamientos y actores del Poder Judicial o vinculados con la garantía del acceso a la justicia desde otros

sectores del Estado, resulta relevante señalar que en la villa 21-24 de Barracas existían centros del Programa ATAJO¹⁵⁹ y de Acceso a la Justicia, mientras que no encontramos a estas instituciones en Lomas de Zamora. Esta cuestión aporta a la caracterización realizada más arriba en la que definimos que podemos encontrar una mayor densidad institucional de actores vinculados con la exigibilidad y justiciabilidad de los DESC en la ciudad de Buenos Aires.

5.2 Las relaciones entre actores del Poder Judicial y las organizaciones barriales

Buscaremos indagar a continuación en las relaciones establecidas entre las organizaciones barriales y los diversos actores del Poder Judicial, prestando especial atención a los vínculos específicos que se entablaron con cada uno de ellos. En este camino, deconstruiremos las representaciones sociales existentes en el imaginario social que conciben al Poder Judicial como campo monolítico y apolítico, para echar luz sobre las relaciones de fuerza que lo atraviesan. Además, analizaremos los repertorios de acción colectiva que los actores barriales desarrollaron hacia estos organismos estatales, señalando su carácter novedoso –o no- y los efectos que tuvieron en el conflicto.

La comparación entre la experiencia porteña y la lomense nos permitirá enriquecer este análisis, considerando las diferencias en las trayectorias de vinculación entre organizaciones barriales y actores del Poder Judicial en ambos distritos. Cabe destacar que, aun cuando sus experiencias preexistentes eran diferentes, ambos se encontraron con actores judiciales nuevos en este conflicto urbano – ambiental: los pertenecientes a la justicia federal. Más allá del acervo acumulado en relación a los litigios de DESC, en ambos asentamientos los entrevistados se habían relacionado con la justicia dado que los vecinos de este tipo de barrios solían ser puestos en el banquillo de los acusados. Muchos relataban experiencias de conocidos o de ellos mismos con la justicia de familia o penal y sólo

¹⁵⁹ Según la página del Ministerio Público Fiscal, pueden encontrarse 7 centros ATAJO en la CABA (dos de ellos en la villa 31 – 31 bis), y 2 en todo el conurbano bonaerense (uno en el Partido de San Martín, otro en Avellaneda) (Ministerio Público Fiscal, s/f).

un fuero lo asociaban a los reclamos de derechos (el laboral, que está sedimentado como un espacio histórico para los trabajadores, pero sólo en el caso de los formalizados. Es sabido que buena parte de los habitantes de los asentamientos populares fueron y son trabajadores informales, con lo cual su alcance es limitado). Esta experiencia aprendida y transmitida generacionalmente y vecinalmente configuraba representaciones sobre el Poder Judicial y sobre sus prácticas, que hacía que no fueran vistas como positivas sino más bien como un lugar adverso para ellos.

Partimos de interpretar que los litigios son formas de participar en el juego político para los sectores populares, intentando actuar sobre y desde uno de los poderes del Estado para incorporar demandas sociales a la agenda pública. Así, la movilización legal y la política no deben pensarse en oposición. Por el contrario, la primera es una de las formas de los repertorios de la acción colectiva (Arcidiácono y Gamallo, 2013). Una de las especificidades del caso analizado, que nos obliga a repensar los trabajos sobre conflictos judicializados es que, en el mismo, los afectados no decidieron como estrategia acudir a la justicia, sino que la causa les “llegó desde arriba” sin que ellos hayan participado de ninguna forma en la misma. A su vez, la causa había sido iniciada por un conjunto de vecinos y asociaciones “desde abajo” -según las tipificaciones de Rachel Sieder, Line Schjolden y Alan Angell (2005)-. En este sentido, no pretendemos señalar si desde las organizaciones barriales se eligió unas modalidades de acción colectiva en detrimento de otra, sino desagregar los matices y dilucidar si el enmarcamiento judicial de los conflictos urbano – ambientales tiene efectos sobre la manera en que llevan adelante las organizaciones barriales sus demandas, en este capítulo, en el ámbito judicial. Más que referirnos a repertorios “ya conocidos” (Tarrow, 1994) y más novedosos, buscaremos entender las estrategias llevadas adelante en relación a los diversos actores estatales y su vinculación con las experiencias previas de los referentes, para poder establecer si el enmarcamiento judicial supuso para las organizaciones incorporar nuevos elementos, modalidades y prácticas a su accionar colectivo.

Los casos estudiados se desarrollaron en una *estructura de oportunidades políticas* (Tilly, 1984; Tarrow: 1994) o *estructura de oportunidades legales*

(Smulovitz, 2008), que puede ser entendida por el contexto de los antecedentes presentados, en el que la Defensa Pública -tanto nacional como porteña- trabajaba desde una perspectiva de derechos y con fuerte presencia territorial. A partir de esto y del *enmarcamiento* del “problema” en la arena judicial, las formas de participación social y los sentidos de la misma cambiaron.

Más allá del poco margen de acción de las organizaciones barriales dentro del ámbito judicial, la intervención de sus representantes legales y su presencia física y simbólica en los tribunales resultó disruptiva y rompió con las dinámicas y el orden judicial. El litigio de derechos se conformó de esta manera como una *plataforma de apoyo* (Smulovitz, 2008) de los actores sociales involucrados en la causa como receptores de las políticas¹⁶⁰. Los mismos accedieron de manera más democrática a las cortes por la provisión, por parte de las instituciones que llevaban adelante su patrocinio en el litigio, de habilidades profesionales y saberes técnicos que les permitieron participar de manera más activa en la arena judicial. La existencia de estos actores representó una destacada disponibilidad de recursos estratégicos en la conformación de acciones colectivas de protesta que utilizaban al derecho como herramienta (Smulovitz, 2008). Desde las organizaciones barriales se concertaron acciones entre los habitantes de la villa y los activistas jurídicos en función de objetivos comunes.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación

Los miembros de las organizaciones barriales de la villa 21-24 y del Campo Unamuno no habían tenido vinculación, antes de la causa “Mendoza”, con la Corte Suprema de Justicia. Aun luego del enmarcamiento judicial, esta relación fue acotada y poco frecuente. Por una parte, la estructura interna del Poder Judicial y la perspectiva que en él predominaba en relación al derecho, la justicia y su abordaje dificultaron la creación de espacios participativos en el contexto de la causa, la transmisión de información y la comunicación entre los magistrados y las

¹⁶⁰ Desarrollaremos con mayor profundidad las cuestiones vinculadas a los *aprendizajes* de los delegados en el conflicto en el siguiente capítulo.

poblaciones sobre las que sus decisiones pesaban. Por otro lado, las características mismas de la causa “Mendoza”, ya desarrolladas en capítulos anteriores, limitaron – casi por completo- la participación de las víctimas de la contaminación en el proceso judicial.

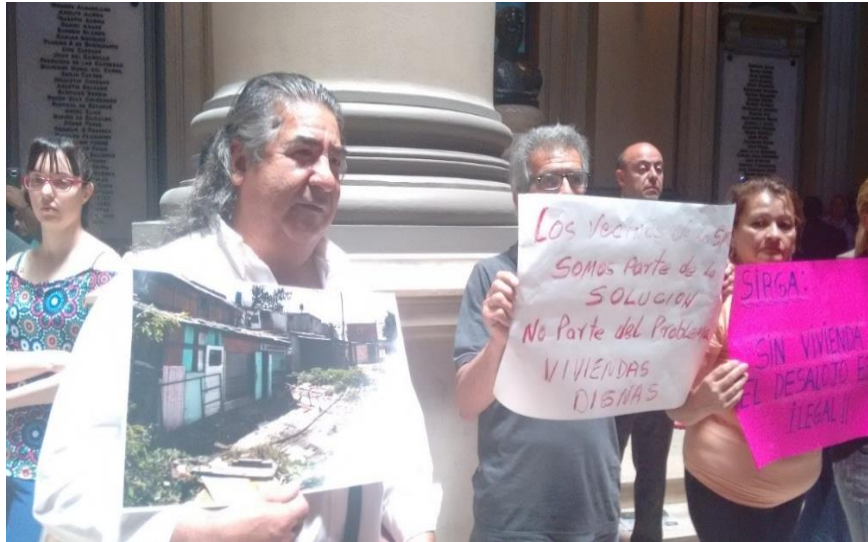
Los entrevistados en ambos barrios afirmaron y reconocieron una fuerte distancia social y simbólica con la Corte Suprema de Justicia, y desarrollaron estrategias de acercamiento a la misma, en la medida en que del supremo tribunal dependían medidas decisivas para sus vidas. Dicha institución aparecía en las representaciones de los dirigentes territoriales como un espacio estatal que actuaba “por encima” o “por fuera” de la política, la que estaría condensada, para aquellos, en el Poder Ejecutivo local o provincial. Los dirigentes de la villa 21-24, que tenían una mayor experiencia en litigios sociales, la consideraban como la instancia última de reclamo dentro del campo jurídico, y como capaz de presionar a los gobiernos locales, tal como lo relataba un entrevistado:

Hubo una reunión que se hizo sin nuestra presencia. El Estado, el GCABA, hizo la reunión, y la llevó adelante, y tomó decisiones... A raíz de eso es que nosotros presentamos el escrito al juez Torres y a la CSJN, donde no avalábamos las decisiones que se tomaron unilateralmente en esa reunión. No la aceptamos. Por lo tanto, ya saben a qué atenerse con nosotros, somos así... Somos así de malos (risas) (Claudio, 2015)

A pesar de las dificultades señaladas los miembros de las organizaciones no dejaron de buscar intersticios en los que establecer algún contacto con los magistrados de la Corte Suprema. Por ejemplo, los delegados de la villa 21-24 entregaron numerosas notas por medio de sus abogados defensores exigiendo que se cumplan los plazos establecidos, pidiendo informes y que se ejerza presión sobre los Poderes Ejecutivos locales. El vehículo de tales presentaciones era la Defensa Pública.

Las audiencias públicas convocadas por la CSJN, figura legal introducida en las reformas constitucionales de los años noventa en la Argentina, fueron instancias valoradas por los dirigentes de los asentamientos, pero en las cuales se les negó sistemáticamente la palabra. A pesar de que numerosos trabajos presentaron positivamente las instancias deliberativas introducidas en la causa y su atención a la

garantía del derecho a la información y la participación (Faierstein y Tedeschi, 2009; Abramovich, 2009), los entrevistados resaltaron la escasez de este tipo de espacios en la órbita de la CSJN. A lo largo de los años posteriores a la sentencia, se observaron ligeras transformaciones en este sentido, que tuvieron más que ver con la presión y disputa de las diversas organizaciones de pobladores de la cuenca que con cambios en la perspectiva de los miembros de la CSJN.



Fotografía 7: Delegados del "camino de sirga" de la Villa 21-24 en una audiencia pública de la CSJN (Carla Fainstein, 2016)

Ambas organizaciones presentaron numerosos pedidos para participar en las audiencias, y se hicieron presentes durante las mismas con carteles portando consignas referentes a la falta de participación, como “no somos parte del problema sino de la solución”. Así, reclamaron el derecho a que su voz sea tomada en cuenta en decisiones que afectaban directamente sus condiciones de vida. Ciertos autores, como Leticia Barrera (2012) y Luciano Nosetto (2018) trabajaron puntualmente sobre las audiencias públicas, las reformas realizadas a esta figura legal por parte de la CSJN, y las representaciones sociales de los participantes en las mismas sobre ese espacio. En principio, fueron creadas con un objetivo referido a la introducción del diálogo con las partes como forma de democratización del Poder Judicial, y pueden concebirse como instancias “performativas”, “eventos coreografiados, calculados

para lograr un efecto, e involucran repertorios discursivos articulados hacia los intereses del público al que están dirigidos (Nosetto, 2018: 141). En este sentido podemos remarcar dos cuestiones. Por una parte, la importancia adjudicada por los vecinos de la cuenca a las audiencias como instancias que probaban la relevancia institucional del caso, pero, a su vez, la negativa a su participación como un límite palpable a su intervención en el ámbito judicial. Leticia Barrera (2012) afirmó en su trabajo etnográfico sobre la CSJN que la participación en las audiencias públicas realizadas en ese ámbito tenía como significado para los que participaban en ellas, que estaban siendo finalmente escuchados por un organismo del Estado. Sin embargo, observamos en la causa “Mendoza”, a partir de los relatos de los referentes, la denegación de esta cuestión, en un litigio considerado como ejemplar dentro del campo jurídico en términos de defensa de los DESC en la Argentina. En este marco, la no aceptación de esta decisión judicial y la presencia de los habitantes de los asentamientos en la CSJN resultan elementos disruptivos.

La ausencia de la voz de los habitantes de la CMR tenía consecuencias concretas, en tanto los diferentes actores estatales del Poder Ejecutivo intervinientes presentaban datos tergiversados de las características –deficientes- de la implementación de las políticas del PISA, como lo afirmaban varios de los entrevistados y esto no podía ser contestado. Se dieron incluso a situaciones de tensión entre el adentro, en el que exponían los demandados y los miembros del Cuerpo Colegiado, y el afuera de la audiencia, donde se encontraban los vecinos. La escena descrita por una de las referentes explicaba este proceso,

Estaba una pantalla y estaba la directora dando el informe de que estaba todo bien y nosotros afuera gritando, y Lorenzetti le estaba preguntando qué tiempos había para las obras, para esto, para las mejoras y nunca pudo contestar, le preguntó tres veces y nunca pudo contestar. Y es así, hay una audiencia y resulta que a los posibles beneficiarios los dejan afuera, para que pueda dar un informe mentiroso. Y está todo así, por eso digo, en la medida en que nosotros podamos, presionamos, porque ya son muchos años (Jimena, 2018)

Además de su presencia cada vez que se realizó una audiencia pública, la estrategia por parte de los vecinos para subsanar esta ausencia de participación pareció ser recurrir a operadores dentro del Poder Judicial que actuaran en la

estructura de contrapesos existente en ella. Como señalamos, los miembros de las organizaciones barriales de la cuenca llevaron adelante algunas acciones en las que el rol de las Defensorías Públicas fue clave como expertos intermediarios que llevaron adelante la estrategia legal de los vecinos. El privilegio asignado a los abogados en estas instancias da cuenta de qué palabra es la que cuenta (Nosetto, 2018: 10), y no era la de los habitantes de la cuenca. Como lo expresaba uno de los delegados de la villa 21-24, la intervención en el campo judicial con la utilización de sus propias herramientas y lenguaje era considerada la manera de hacer oír sus demandas en este ámbito,

Entonces, hoy estamos participando y eso nos permitió a nosotros meter algún escrito, solicitándole a la Corte Suprema de Justicia, algún escrito que ha superado al propio Juez natural que es el juez Torres, que ha superado a ese Juez y lo hemos directamente presentado a la Corte Suprema donde estamos solicitando, a través de la Defensoría General de la Nación, que son parte de la causa, nuestro derecho a ser parte. O sea, de esa manera nos sirve, ellos están motorizando ese derecho también, o sea, nos están de alguna manera, avalando... Así que es muy importante la presencia. (Claudio, 2015)

Por otra parte, los miembros del cuerpo de delegados de la villa 21-24 desplegaron acciones dirigidas directamente a los magistrados de la CSJN. Decidieron acercarle semanalmente a su despacho al Presidente de la CSJN una nota con sus demandas. Esta práctica estaba por fuera de las convenciones y normas del Poder Judicial. Ante la repetición de esta práctica –persistente por un largo período de tiempo-, la respuesta del tribunal supremo fue el pedido de informes al Poder Ejecutivo y la exigencia de mayor celeridad en el avance de las políticas públicas dependientes de la sentencia. Así lo relataba uno de los dirigentes barriales,

Por lo tanto, empezamos a denunciar la mala calidad y a pesar de que la Corte Suprema nunca nos tomó en cuenta a nosotros como parte de la causa, hemos logrado de alguna manera, hemos logrado revertir en parte ese tema, esa situación. Porque en una nota escrita por nosotros y firmada por nosotros, semanalmente presentada a la Corte Suprema, logramos que en algún momento la Corte nos convocara. El presidente de la Corte Suprema. Y si bien no nos atendió ningún supremo ningún Juez, nos atendieron los Secretarios del presidente de la Corte. Y realmente nos escucharon, porque cada planteo que nosotros llevábamos para hacer en esa reunión fue tomado en cuenta y se tradujo después en una orden de la Corte Suprema al Gobierno de la ciudad que los apretó, los obligó a cumplir con varias de las pautas que nosotros llevamos

como punteo. (Claudio, 2015)

La frustración generada por la falta de escucha por parte de la CSJN no significó el descreimiento en este organismo en el imaginario de los dirigentes barriales. Por el contrario, para los vecinos era un actor legítimo, percibido como portador de la potencialidad real y concreta de transformar los déficits de la implementación de políticas urbano ambientales en la cuenca y de presionar a los actores del Poder Ejecutivo.

Los Juzgados Federales

Los tribunales encargados del control de la implementación de la sentencia de la CSJN –Juzgados Federales de Quilmes y de Morón y otro con sede en Comodoro Py- eran actores con los que los vecinos de los dos barrios que estudiamos no habían tenido vinculación previamente. No puede considerarse como una acción sin implicancias que los magistrados de la CSJN eligieran para el control de la ejecución de la sentencia juzgados del fuero penal en una causa relacionada con el saneamiento ambiental de un territorio. Tampoco, que los mismos no fueran reforzados con recursos humanos y materiales para llevar adelante sus tareas (FARN, 2015). Esto puede explicar, más allá de las deficiencias en las acciones de los juzgados, muchas de las dificultades encontradas por la justicia federal para controlar la implementación de las políticas del PISA, y para lograr conocer en profundidad los ejes conflictivos que atravesaban la cuenca.

Además, ninguno de los dos juzgados se encontraba en municipios ubicados dentro de la causa, localizándose a grandes distancias de muchas de las villas y asentamientos destinatarios de políticas urbano – ambientales. Esto complicó el acceso de las burocracias judiciales a esos barrios, pero, sobre todo, de los vecinos a los juzgados. Las dificultades para trasladarse a estas sedes del Poder Judicial y la modalidad de las –pocas- instancias abiertas para el diálogo con las organizaciones barriales (por ejemplo, los horarios), entorpecieron aún más la articulación con estos actores. En el caso del siguiente fragmento de entrevista, una dirigente barrial de la villa 21-24 relataba los engorros y características de la llegada

a la sede del juzgado desde su barrio,

Porque este (litigio) le pertenece al juzgado de Morón, así yo entiendo. Lejísimos. Acá nos juntamos nosotros en Caacupé y una vez era que nos consiguió un colectivo el doctor A. (abogado de la DGC) y así nos vamos todos juntos, y volvemos todos juntos. Todo lo que es los compañeros. Es un viaje larguísimo, temprano nos fuimos. (Bianca, 2016)

Como ya hemos señalado, aquí vuelve a quedar clara la importancia de la intervención de la Defensa Pública, y no solamente restringida a la ejecución de la estrategia legal de los vecinos. Los dirigentes lomenses también relataban este tipo de experiencias –de largos viajes para llegar a los juzgados–, pero, a diferencia de lo expresado por la dirigente de la villa 21-24, en los mismos se denotaba cierta rutinización de estos tipos de acciones, que daban cuenta de que eran prácticas más usuales para estos referentes, como lo contaba uno de los dirigentes, con cierta ironía:

A Morón tenemos un ratito... Pero ya hemos ido más lejos, a La Plata cada vez que vamos son un par de horitas en el colectivo. Y siempre pegando afiches antes, haciendo quilombo, pancartas, todo. (Matías Mora, 2018)

Los mediadores del Campo Unamuno viajaban usualmente a La Plata –sede de las autoridades provinciales–, a la ciudad de Buenos Aires –por ejemplo, para reuniones en el ACUMAR, otras instituciones del gobierno nacional o para diversas movilizaciones–, y al centro de Lomas de Zamora –sede del gobierno municipal– como parte de las prácticas usuales de la organización barrial. En este caso, los referentes preparaban estas mismas acciones de protesta para escenarios que no eran los más cotidianos. Los vecinos recrearon los repertorios ya conocidos en nuevos marcos para su acción.

La relación entre las organizaciones barriales y los Juzgados Federales fue ambivalente. La falta de espacios de participación atravesó, en ambos barrios, la relación entre estos y los vecinos de la cuenca. No obstante, algunos matices entre ambas experiencias pueden ser señalados. A pesar de que la articulación con las burocracias de ambos Juzgados no fue fluida ni cercana, hubo algunas instancias de comunicación y negociación con los vecinos de los asentamientos. Cabe señalar, además, que esta relación fue diferente con el Juzgado de Quilmes que con el de

Morón. Nos detendremos muy brevemente en esta cuestión. El Juez Luis Armella (Quilmes) tomó decisiones con mayor celeridad y tuvo una producción mayor de resoluciones judiciales con decisiones y órdenes que marcaron las características de las políticas para la cuenca –por ejemplo, la utilización de la figura del “camino de sirga” para demarcar la liberación de los márgenes del río-, lo que tuvo como efecto una participación muy restringida de los receptores de las mismas (Cravino y Fainstein, 2017). Esto se relacionó tanto con la forma de accionar del juez como con la poca comunicación y difusión de la existencia de la causa y, por lo tanto, la completa falta de información para que los vecinos supieran cuales eran sus posibilidades de acción dentro del ámbito judicial –y fuera de él también-. De esta manera se refería uno de los delegados de la villa 21-24 a la forma de actuar del Juez Armella y a su posterior corrimiento de la causa:

El Juzgado de Morón nos recibió dos veces, pero como que tampoco nos quería dar bola. El primer juzgado que se hizo cargo, el del Doctor Armella, no nos recibió nunca y no nos iba a recibir. Ese juez corrupto, el que dio el primer paso a cargo de lo que implica el camino de sirga, el tipo usó el poder que tiene para armarse 6 o 7 empresas, todas tenían que ver con lo que implicaba el camino de sirga. O sea, la limpieza, la construcción... Todo, todo. Pero bueno lo echaron... No lo echaron, lo apartaron de la causa nada más. La verdad que, para mi gusto, y yo lo pedí en la Corte, a ese crápula, deberían de hacerle un jury y echarlo... Que deje de ser juez. (Claudio, 2016)

En las entrevistas a los operadores jurídicos también se señalaba la diferencia entre el accionar de ambos juzgados, remarcando que el primer magistrado a cargo iba muchas veces en contra de la garantía de los DESC. De esta manera lo relataba el abogado de la Defensoría General de la Nación que tenía a cargo el patrocinio del Campo Unamuno:

En un momento estuvo Armella que fue la primera etapa y ahora hace unos años está Rodríguez. Armella, nosotros no trabajamos con Armella, pero todo lo que nos cuentan era un desastre. De hecho, tenemos algunas familias por las que hicimos algunos planteos, si bien nuestra lógica es de trabajo colectivo, nos encontramos con situaciones muy puntuales que merecían algún tipo de planteo individual, gente a la que le tiraron la casa abajo con lo que tenían para hacérsela de nuevo y nunca se la hicieron. O gente que vivía atrás de lo que es el camino de la rivera, los corrieron para atrás, pero les pasaron por arriba con topadoras. Y esa era un poco la lógica en la época de Armella (N., 2018)

El accionar del Juez Jorge Rodríguez, luego de la separación del primer

magistrado de la causa, puede caracterizarse como de “tiempos laxos” (Cravino y Fainstein, 2017). Esto permitió –no por su iniciativa, sino por la de las organizaciones barriales- una mayor presión por parte de los vecinos de la cuenca, y la generación de algunas instancias de comunicación entre el juzgado y las familias habitantes de la cuenca. El margen de acción para las organizaciones fue mayor en relación a los juzgados federales que a la CSJN. Ninguno de los jueces de primera instancia involucrados se relacionó directamente con las organizaciones barriales, pero las reuniones y recorridos por los barrios intervenidos por el PISA estuvieron a cargo de los secretarios de los juzgados (que ocupan el segundo lugar en términos jerárquicos) o funcionarios de menor rango. El abogado de la DGN entrevistado se refería a la intención del Juez de Morón de legitimar el accionar judicial y ciertas contradicciones que sus decisiones presentaban en ese sentido. En sus palabras:

Hoy con Rodríguez es bastante diferente en ese sentido y también hay por lo menos cierta intención, también entiendo que para legitimar el proceso de generar algún tipo de espacio de diálogo de participación de que haya más legitimidad, obviamente la contracara de esto, de las mesas de trabajo, de la participación y demás es que los vecinos no pueden ir a las audiencias. A las del juzgado no pueden ir. Nosotros le hemos pedido, lo hemos planteado aparte en términos muy, creo que razonables, no es que pedimos ir con 150 vecinos, pedimos ir con 3 vecinos, dijimos bueno les informamos el nombre, quienes van, y que se yo, y no (N., 2018)

A lo largo de los años posteriores a la sentencia, las burocracias de los juzgados trataron con los vecinos en tres modalidades principalmente: en las audiencias públicas (a las que no los dejaban acceder), las reuniones en las oficinas judiciales y los recorridos a los territorios, organizadas en articulación con representantes del Poder Ejecutivo local. Se realizaron también numerosas audiencias públicas en el Juzgado de Morón (las que señalaba el abogado N. en el fragmento transcrito de su entrevista), pero los vecinos no podían intervenir por no ser parte de la causa¹⁶¹. Aun así, los miembros de ambas organizaciones barriales asistieron a algunas de ellas, ya que las consideraban un momento donde obtener

¹⁶¹ En algunas de las resoluciones judiciales del Juzgado Federal se da cuenta de estas movilizaciones. Por ejemplo, la resolución del 7 de diciembre de 2016 indica la presencia de habitantes de la villa 21-24 de Barracas que demandaban participar de esa instancia.

información... Vedado este espacio, los defensores ocupaban un lugar primordial para motorizar las demandas barriales, en particular para los dirigentes del Campo Unamuno. Esta última cuestión era resaltada por uno de los referentes lomenses al ser entrevistado:

Nosotros estamos hace 2 años ya, porque como estamos adentro de eso, estamos vinculados a la Defensoría General de la Nación y bueno, tenemos más o menos la representación legal, algunos quilombitos le hicimos a Morón. Entonces, nos dan un poco de pelota, pero, sino que esto, lo otro... Pero vinieron a recorrer, vino el secretario del juez, lo llevamos por todos lados, le dijimos cómo está la situación y algo a veces conseguimos que nos escuchen, pero no es fácil viste, todo el tema judicial es bastante burocrático también así que bueno (Alfonso, 2018)

Según las palabras de uno de los propios operadores jurídicos, la Defensa Pública constituyó un actor “incómodo” o “molesto” para los Juzgados, pero que aun así seguía actuando dentro de los “juegos institucionales” del Poder Judicial. Los conocimientos, experiencias y opiniones de los vecinos en relación a sus territorios no eran tomados en cuenta por los juzgados, y esto constituía una falencia grave para los referentes barriales. Como ejemplo, podemos tomar la cita de una entrevista al Concejal que acompañaba el proceso de la Mesa del Campo Unamuno:

Ahora se hace en la municipalidad, sí. Es el primer viernes de cada mes. Y bueno, un tira y afloje con los funcionarios, como a veces estamos más cerca de algo es un poquito más lejos, y, después, algunas cuestiones, cuando ya no hay viabilidad de que se resuelvan, las metemos en el juzgado. Después el juez hay cosas que no te da a lugar. Yo tengo un reclamo que queremos que los vecinos participen de la audiencia pública y que participen de las audiencias que hacen con los funcionarios, o sea, que haya una voz de todas las mesas de gestión del Acumar que esté ahí. Porque, si no, es viste... (Al., 2018)

Como comenzamos a esbozar en el capítulo 5 al referirnos a los repertorios de acción desarrollados por la Mesa del Campo Unamuno, los vecinos de estos asentamientos desplegaron prácticas que tradicionalmente habían utilizado para confrontar o negociar con el Poder Ejecutivo local, con en nuevos escenarios, como lo fueron los Juzgados Federales. En este contexto los referentes señalaron sentirse incómodos, “fuera de lugar”, y que “molestaban en todos lados”, En el siguiente relato de una jornada en la que los vecinos del barrio se movilizaron al Juzgado de Morón, una de las dirigentes da cuenta tanto de las acciones rutinizadas que

supuso, que solían llevar adelante al realizar protestas hacia otros actores estatales, como a la sensación de extrañeza frente al ámbito judicial:

Fuimos a una entrevista (con el Juzgado) y llevamos a 50 vecinos en un micro, con todo lo que eso significa, porque... Tenés que contratar el micro, es muy caro, bueno ahí otra vez Al., aportando, bueno yo les pongo el micro, nosotros con nuestros carteles y es una calle común del centro, ponele, lo que yo vi la primera vez que iba, un centro comercial, con lo que eso significa, viste, bajan los esposados, entran, salen. Era re incómodo. Entonces nosotros ahí con nuestros carteles. Porque tampoco querían que hiciéramos nada en la vereda, molestábamos en todos lados, entonces, nos quedamos así contra la pared para no molestar. El juez no quiso recibir ni siquiera a un grupo para que le contemos lo que nos pasa a nosotros, con todo eso, y bueno, decí que llevamos nuestros papeles, donde están las casas, viste, hace 10 años que esperamos. Y le dejamos todo pegado y nos vinimos. (Julia, 2018)

Esta cita deja en claro el lugar en el que el Poder Judicial dejó a las víctimas de la contaminación en la causa, sin voz y sin lugar dentro de sus juzgados. A pesar de la imagen que la referente nos da de la situación, en la que los vecinos decidieron quedarse sobre las veredas y no romper con la dinámica urbana cortando la calle, que suele ser la manera de llamar la atención y presionar de estas modalidades de acción colectiva, su mera presencia frente al juzgado resulta disruptiva en términos de las dinámicas del campo jurídico. Los sujetos que buscan intervenir –habitantes de asentamientos-, el lenguaje que utilizan y la manera en que se comportan –agrupándose con sus carteles en la puerta de un operador jurídico- no son habituales en esta arena de disputa política. Los relatos de los representantes del Campo Unamuno destacaban que esas acciones –que en ocasiones no resultaron en respuestas -, fueron, a la vez, las que abrieron las posibilidades de algún tipo de diálogo con los funcionarios del Juzgado Federal, como lo narraba uno de los mediadores:

Hicimos una movilización creo que con 60, 80 vecinos, una cosa así, fuimos una mañana, mucha lluvia y pedimos una audiencia con el juez Rodríguez, no nos la dieron, pero sí la respuesta que tuvimos es que los que trabajan con el juez Rodríguez, los Secretarios vinieran al barrio a tener una reunión con nosotros a tratar esos temas y a partir de ese quilombo me parece que también es cuando empezamos a ser más tajantes con el juzgado y a poder avanzar más rápido con los distintos temas. Me parece que les movió mucho que hayamos movilizado, es todo un tema movilizar, es un bardo. También movilizar a un juzgado... Te la regalo. Aparte con un trabajo... (Martín, 2018)

En palabras de este delegado, “les movió mucho que hayamos movilizado”. Es decir, la movilización en el espacio público tuvo una eficacia relativa en términos de sus objetivos. Los habitantes de los asentamientos lomenses rompieron las “reglas” del ámbito judicial, lo que tuvo efectos concretos como la disposición de visitas de funcionarios de alto rango a sus barrios para observar el avanza de las obras. Así, podemos ver como este tipo de acciones abrieron –aun siendo pequeño– un margen de maniobra que los dirigentes utilizaron para visibilizar y presionar por sus demandas.

La entrevista al abogado de la DGN que asesoraba a los vecinos del Campo Unamuno nos aportó una mirada que complejiza las cuestiones relatadas por los referentes. Desde su perspectiva, la reacción del Juzgado ante la movilización de los vecinos a su sede –no sabemos si se refería a las mismas que los dirigentes barriales– había sido “punitivista”, en tanto se labró un acta declarando que habían cortado la calle –en tanto constituía un delito–. Esto abona a la idea de que éstos funcionarios veían a los vecinos de las villas como fuera de lugar, desde una mirada que era, a las claras, de tinte conservador. De esta manera lo relataba el letrado de la DGN:

Hay como un límite muy grande entre los vecinos y el juzgado. De hecho, al principio cuando arrancamos con todo nuestro trabajo, tuvimos una audiencia y los vecinos se movilizaron al juzgado y al juzgado le cayó muy mal, se movilizaron un micro (...) e hicieron un acta en su momento diciendo que cortaron la calle. En ningún momento cortaron la calle. Y no es menor la cuestión, digo, porque para muchos, en lo penal, en la justicia de lo penal, cortar la calle es un delito porque es interrumpir un servicio y toda la sarasa (N., 2018)

Las relaciones con los Juzgados Federales tuvieron por efecto que se asociaran a estos actores, antes desconocidos, las características que habitualmente se le adjudicaban a los Poderes Ejecutivos nacional, provincial y local –que desarrollamos en el capítulo 5–. Los mecanismos en extremo burocratizados, considerados lentos e ineficaces, fueron destacados por los dirigentes, representaciones que se superpusieron con percepciones sobre sus potencialidades. Retomaremos estas cuestiones en el último capítulo de la tesis. A pesar de que estas concepciones atravesaron las entrevistas realizadas, los dirigentes barriales destacaron a los juzgados como actores de peso y presión frente

a la falta de cumplimiento del Poder Ejecutivo. De todas maneras, remarcaron las dificultades en el acceso a espacios de participación en el ámbito de la justicia federal. En los –escasos- canales de diálogo abiertos con los funcionarios de los juzgados de primera instancia, intervinieron principalmente los abogados patrocinantes de los vecinos, pertenecientes al campo jurídico.

La Defensa Pública

En el marco del accionar de la CSJN y de los Juzgados Federales y de las características restrictivas de la causa en sí para las “víctimas” de la contaminación, el rol de las *experiencias jurídicas de proximidad* (Delamata, Ricciardi, Sethman, 2014) cobró gran relevancia para las organizaciones territoriales. Esto se debió a que los operadores jurídicos fueron aquellos “autorizados” para representar a los vecinos de la cuenca dentro del ámbito judicial, y porque poseían el saber técnico necesario para poder desenvolverse en ese campo¹⁶².

En el barrio porteño intervinieron, desde el año 2011, la Defensoría General de la Nación, el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad y el Ministerio Público Tutelar, además de algunas ONGs relacionadas con el litigio de DESC –como el CELS y ACIJ-. En el caso de los asentamientos lomenses, en el año 2014 los referentes tomaron contacto con el equipo Riachuelo de la Defensoría General de la Nación, y comenzaron a articular con sus abogados. Los diferentes organismos de la Defensa Pública realizaron un acuerdo con la Defensoría con competencia en la causa –la correspondiente al Juzgado de Morón-, para poder participar como patrocinantes legales de los pobladores de la cuenca frente a la justicia federal. A su vez, la Defensoría General de la Ciudad y la de la Nación hicieron un arreglo por el

¹⁶² En la entrevista con el abogado de la Defensoría General de la Nación responsable del patrocinio de los vecinos, el mismo se refirió al rol de los fiscales en la causa “Mendoza”. El entrevistado indicaba que, en este litigio, la fiscalía vinculada con el Juzgado de Morón no había tenido un rol activo, sin identificar si era por trabas del Juzgado o por decisión propia de ésta. Se refirió también a la Procuración General de la Nación, y en particular del importante rol del Procurador general ante la Corte (que resulta ser uno de los académicos más importantes nacional y regionalmente en el campo de los DESC y su exigibilidad y litigiosidad). Por último, el entrevistado indicaba que habían dado lugar a algunas iniciativas pero que los cambios en el organismo los habían dejado trancos. Recordemos que en el año 2017 la Procuradora General de la Nación renunció a su cargo en medio de fuertes presiones políticas.

cual la primera tomaría los casos de asentamientos localizados en el distrito porteño, y la segunda abordaría los conflictos en barrios de la Provincia de Buenos Aires para poder intervenir –con los escasos recursos de que disponían- con mayor efectividad en el territorio contemplado por el fallo (como ya señalamos en el capítulo 3). Aun así, muchas de las villas y asentamientos bonaerenses incorporadas en el Convenio Marco no poseen, aun al día de hoy, relación con la Defensa Pública –y por lo tanto patrocinio legal-, por la insuficiencia de recursos físicos y humanos de la misma, y la falta de información en los barrios sobre cómo acercarse a estos organismos. Más allá de estas limitaciones, fue notable a lo largo de los años el gran crecimiento de las burocracias de ambos organismos en torno al abordaje de la causa “Mendoza”. Como afirmaba Luciano Nasetto (2009) recuperando a Catalina Smulovitz (2008), el aumento de la litigiosidad judicial dio lugar a “importantes oportunidades económicas y de trabajo para abogados y asociaciones profesionales que se convirtieron en partes interesadas en el desarrollo de los litigios” (Smulovitz, 2008) en Nasetto, (2019). Como ya hemos indicado en otros capítulos, se crearon equipos interdisciplinarios en ambas instituciones para el abordaje de este litigio particular.

Aun cuando no puede afirmarse que el accionar de las defensorías garantizó la participación de los afectados en la causa “Mendoza” y su acceso a la justicia, si puede señalarse que la presión de diferentes organizaciones barriales de asentamientos de la cuenca y su relación con los abogados defensores “flexibilizó”, en cierta medida, las resoluciones de la CSJN y el Juzgado de Morón. Los abogados defensores actuaron en los intersticios del expediente judicial para presionar por la garantía de algunas de las demandas sostenidas desde los barrios de la cuenca, relacionadas con las *condiciones* en que serían implementadas las políticas urbano – ambientales del PISA. Por sus funciones públicas, pero también por sus vínculos personales preexistentes –en particular en lo referido a la defensoría porteña-, los abogados de la Defensa Pública fueron claves para la presión sobre los actores del Poder Ejecutivo -nacional y local-, y para la promoción de algunas de las iniciativas de los vecinos. Precisaremos las características de estas relaciones en cada caso y el rol que les adjudicaron los referentes barriales, bajo el supuesto de que generaron formas particulares de vinculación entre las organizaciones barriales y la justicia.

Los vecinos de la villa 21-24 de Barracas, como ya hemos señalado, tenían relaciones previas con el Poder Judicial de la ciudad y, en particular, con el Ministerio Público de la Defensa porteño y con el Ministerio Público Tutelar. Estos actores habían incidido en causas judiciales en el barrio, las cuales giraron en torno a la protección de un sector contra un desalojo, la intervención de la mutual Flor de Ceibo, la garantía del servicio de salud de emergencia (entrada de ambulancias a la villa), el establecimiento de un programa de lucha contra el paco y la judicialización del riesgo eléctrico al que estaba expuesto la población del asentamiento (Cravino, Ricciardi y Sethman, 2013). Algunas de estas causas se superpusieron en el tiempo y en el territorio con la implementación de la sentencia de la causa “Mendoza”. Varios de los delegados del “camino de sirga” tenían relaciones previas con los abogados de la defensa, por haber participado de esos litigios o por haber establecido relaciones personales desde espacios de militancia política - “Yo a A. lo conozco porque yo tomé terreno allá” (Carlos, 2016)-.

Otros miembros del cuerpo de delegados atravesaron, con la causa “Mendoza”, su primera experiencia de relación con estos operadores jurídicos. Los mediadores de los sectores más nuevos de la villa –el barrio de San Blas- estaban dentro de ese caso. Luego de la muerte de la delegada de ese sector, el mismo estuvo sin representación en la organización barrial por un tiempo, lo que se modificó como consecuencia del accionar sistemático y proactivo de los dirigentes y operadores jurídicos que, en conjunto, organizaron diversas actividades para interpelar a la población de esa zona de la villa (con la realización de las asambleas en San Blas y otros eventos para informar sobre la situación).

En relación con la causa “Mendoza”, los abogados de la defensa comenzaron a intervenir a partir de las acciones del IVC, cuando intentaban realizar un censo en la zona que debía ser relocalizada (trabajado en el capítulo 5), y de los rumores que llegaban de asentamientos vecinos, que informaban de las órdenes de desalojo que le estaban llegando a los habitantes de la ribera del Riachuelo. A partir del contacto de los vecinos por estas problemáticas con el sacerdote católico, comenzaron a comunicarse con el Ministerio Público Tutelar que, aunque tenía ya una larga trayectoria en estos barrios y conocía a muchos de los vecinos –principalmente a

través de uno de los Asesores-, empezó allí a intervenir en este caso puntual¹⁶³. El Asesor entonces, *“da una charla abierta a todos los vecinos y da esta información. Y bueno, ahí es como que nos tranquiliza a todos porque dice: “No es hoy, tampoco mañana, no se sabe, pero sí es muy en serio”* (María, 2016). Se desprendía de las palabras de María el rol que desde un comienzo tomó este actor –al que luego se sumarían otros abogados de otros organismos estatales-: el de informar y transmitir las novedades en el caso y de “traducir” (Azuela de la Cueva, 2014) los términos y dinámicas del campo jurídico para hacerlos accesibles para los vecinos. También comenzaron a participar, con un fuerte abordaje territorial, como hemos señalado, abogados de la Defensoría General de la Nación –ya que era muy dificultoso para el personal de la Defensoría Federal del Juzgado de Quilmes, a cargo de la ejecución de la causa, intervenir en todos los barrios- y el Ministerio Público de la Defensa de la CABA, y acompañó todo el conflicto una ONG con fuerte trabajo territorial y social en el asentamiento.

Frente al rechazo inicial de cualquier política de relocalización por parte de las familias del “camino de sirga”, los operadores jurídicos fueron clave, según lo relatado por los delegados, en la construcción de “otra mirada” que supuso aceptar la implementación de las políticas de reubicación en la ribera. Así, el rechazo total a las mudanzas se transformó en un consentimiento con condiciones, negociadas y disputadas a lo largo de los diez años que lleva la causa con el acompañamiento y asesoría de los abogados de la defensa. En este sentido, los mismos encauzaron los reclamos locales dentro de los lineamientos de las políticas del PISA y las resoluciones judiciales, aun cuando eran críticos de algunas de sus características. El relato de uno de los dirigentes señalaba a las propuestas de los abogados como

¹⁶³ En el Asentamiento “Agustín Magaldi” y en la villa 26, barrios muy cercanos a la villa 21-24 en las que los vecinos también habían acudido al párroco nombrado, se habían presentado amparos ante las órdenes de desalojo que habían llegado al barrio. Ambos recayeron en un Juzgado del Fuero Contencioso, Administrativo y Tributario de la ciudad, a cargo en ese momento de un juez fuertemente involucrado en conflictos urbanos y sociales, particularmente en villas. Como el litigio se tramitaba en el ámbito de la justicia federal, el Juzgado Federal que llevaba adelante la causa separó al Juez porteño, ante lo cual el sacerdote propuso a los vecinos involucrar al abogado del Ministerio Público Tutelar en el conflicto. Más allá de las diversas versiones, estos sucesos aparecen como los primeros acercamientos de “experiencias jurídicas de proximidad” (Delamata, Ricciardi, Sethman, 2014) al barrio *por este conflicto específico*.

novedosas y progresivas, frente al carácter conservador de la perspectiva que habrían tomado muchos de los vecinos. Sin embargo, estos actuaban según sus experiencias acumuladas, que habían resultado formativas en términos de cómo vincularse con los actores estatales en su barrio. De este modo lo explicaba un delegado:

Hay que reconocer que vinieron del cielo y les vamos a agradecer eternamente. Porque trajeron la mirada distinta, la perspectiva distinta. Porque nosotros acá cuando empezó todo este proceso nosotros teníamos la mirada conservadora y desconfiada de decir, estos políticos vienen por nosotros y bueno, ellos nos ayudaron a comprender todo lo que es la problemática de lo que es la manda judicial, nos hicieron saber con certezas, como era la cuestión. Ellos nos ayudaron a pensar. Y bueno, nuestro eterno agradecimiento, pero si, ellos ayudaron profundamente, desinteresadamente (Manuel, 2015)

A partir de estas primeras acciones, y de la conformación del cuerpo de delegados del “camino de sirga”, los abogados de la Asesoría Tutelar y de la Defensa Pública de la Ciudad establecieron una relación cercana y de mucha cotidianeidad con los habitantes de ese sector del barrio y, en particular, con sus delegados. Participaron semanalmente de las asambleas y reuniones convocadas por el cuerpo de delegados para fomentar el involucramiento de nuevos vecinos afectados por las relocalizaciones. Además, llevaron adelante una estrategia legal consistente en la presentación sostenida de notas para el pedido de informes y reclamos por incumplimientos, tanto al Juzgado Federal de Morón como a la CSJN. Luego de las primeras relocalizaciones y de las condiciones en las que los vecinos reubicados encontraron las nuevas viviendas, el equipo de la Defensoría de la Ciudad comenzó también a tomar los reclamos colectivos e individuales de estas poblaciones (no sólo en el Complejo “Mugica”, al que habían sido mudados los habitantes de la villa 21-24, sino también en otros de los conjuntos habitacionales que formaron parte del PISA, en los que fueron a vivir familias de otros asentamientos de la ribera porteña).

La corta distancia entre la villa y las oficinas tanto de la Asesoría Tutelar como de la Defensoría General de la ciudad garantizaron que los vecinos pudieran acercarse a las mismas con regularidad, para resolver conflictos individuales y colectivos que se enmarcaban en la causa “Mendoza”. Esto se vio reforzado por la

sostenida presencia en el territorio –y el conocimiento del mismo- de los operadores jurídicos. Los abogados del Ministerio Público de la Defensa de la CABA fueron también importantes en la constitución de los nuevos espacios deliberativos y de negociación con el Poder Ejecutivo local –descritos en el capítulo 5-, y en el diálogo en las mismas con los distintos actores estatales.

Más allá de estas cuestiones, que competían a los aspectos centrales de las políticas del PISA en el camino de sirga, es decir, las relocalizaciones, los delegados apelaban a los abogados defensores por otras problemáticas barriales, por lo que se constituyeron como actores a los que se invocaba para tratar con una diversidad de conflictos en la villa. Por ejemplo, una delegada afirmaba respecto del Asesor Tutelar que intervenía en el barrio que *“cualquier cosa y yo lo llamo y le pregunto, y él siempre me responde”* (Bianca, 2016).

Los abogados de la Defensoría General de la Ciudad –en mayor medida que aquellos de la Asesoría Tutelar- tuvieron un papel preponderante en la organización barrial y en sus repertorios de acción colectiva. Por el lugar central adjudicado a la estrategia legal, se le dio gran importancia su asesoramiento. Éste última era legal, pero también, se relacionaba con las formas de llevar adelante sus relaciones con otros actores estatales –por ejemplo, del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo local-. Como señalamos en el capítulo 4, el cuerpo de delegados estaba conformado por personas que habían participado de diversos conflictos dentro de su barrio, de organizaciones sociales y partidos políticos, pero que no habían ocupado espacios de representación barrial ni formado parte de instancias de negociación con el Estado. Los delegados resaltaron en sus relatos los procesos de aprendizaje que habían atravesado en la implementación de las políticas del PISA, en los que los operadores jurídicos habían sido claves. Así lo expresaba uno de los delegados:

Al principio de este proceso a nosotros nos servían un montón, porque no sabíamos a dónde tocar puertas, a donde llegar solitos. No sabemos entregar papeles. Ahora dame un papel a mí, yo solo te lo llevo. Yo solo voy a llevar. Me abrieron los ojos (Carlos, 2016)

Pudimos dilucidar dos tipos de representaciones claramente marcadas sobre la Defensoría General de la Ciudad. Por una parte, algunos referentes destacaban sus limitaciones y afirmaban que el organismo trataba con ellos desde un lugar de

superioridad, vinculándose como iguales con instituciones del barrio como la Iglesia Católica, pero ubicando a los vecinos en un lugar de subordinación, reflejando su desigual posición de poder. En este sentido se expresaba uno de los dirigentes al ser entrevistado,

Y en el último año... Bueno vos fijate que a nosotros acá Caacupé nos acompaña en el camino de sirga, para firmar papeles nomás... ¿Cuándo los vieron a Caacupé o al CELS de derechos humanos con nosotros? No, ellos están como a la par nomás, pero no se meten. Por eso es que pasa ahora muchos problemas con la Defensoría, con las ONG. Porque siempre hicieron ellos, ellos comandaron. Suponete, vos sos cura, yo soy la Defensoría "padre mire pasa esto y esto". Ellos no están a la par de la gente. (Carlos, 2016)

Por otra parte, una gran parte de los dirigentes percibía a los abogados como *"mentores del cambio que los hizo luchar por sus derechos"* (Manuel, 2015). Desde ese lugar, una gran parte de los dirigentes concebían a estas experiencias jurídicas de proximidad como partes mismas de sus organizaciones y referentes políticos para sus miembros. Así lo expresaba uno de los referentes de la villa:

La verdad que es un león, al lado nuestro, es un león. Y cuando él habla ellos tiemblan porque saben que A. toca temas que realmente importan y nos hace muchas veces recular en algunas decisiones que ellos pretenden tomar ... Porque él abarca todo, toma todos los puntos, todo, todo lo que tenga que ver con nuestro derecho. Así que estamos felices de tener a esta gente. (Claudio, 2015)

Estos operadores jurídicos pasaban a convertirse para los delegados en organizadores de facto de la protesta, *"al ofrecer servicios profesionales y ready made solutions a los conflictos"* (Smulovitz, 2008 en Nosetto, 2018). Los dirigentes vieron en estas experiencias jurídicas de proximidad un compromiso político con su causa, lo que constituyó una relación de estrechez y confianza. Aun teniendo en claro la diferencia de posiciones ocupadas en el campo social y jurídico, los abogados aparecían como parte misma de la organización (*"compañeros"*).

Más allá de estas percepciones divergentes, la mayoría de los referentes le exigía a los abogados un incesante aumento de su actividad en el ámbito legal como estrategia para la resolución de los conflictos suscitados por el PISA. En las asambleas y reuniones del cuerpo de delegados, y a pesar de que estas estrategias no estaban dando resultados palpables, se demandaba de los abogados mayor

iniciativa y actividad, como lo relataba uno de los mediadores al ser entrevistado:

Claro, claro. Es como que muchas veces me canso viste... "Eh A. hace una nota para esto" Si una nota para qué, después el lunes soy un hinchapelotas, después... Y bueno, yo fui el que le dijo mira, y si metemos todas las semanas una nota cada uno en la Corte Suprema. Para mí es la organización lo que pensó e hizo eso me entendés. (Marcelo, 2016)

En el escenario presentado, las acciones en las instancias judiciales se conformaron como el ámbito de participación privilegiado para los delegados. La interpelación a las agencias de gobierno involucradas en función de las obligaciones que debían cumplir (Delamata; Sethman y Ricciardi, 2014) se constituyeron como una importante modalidad de intervención para los actores sociales en la arena judicial (*"ese peso jurídico no pueden obviarlo"* Claudio, 2015).

En el caso de los asentamientos de Campo Unamuno, la articulación con la Defensoría General de la Nación comenzó en el año 2014 –varios años después que en el caso de la villa 21-24-. Los referentes de estos barrios no habían tenido relaciones previamente con este actor, ni con otros organismos –tanto estatales como ONGs- relacionados al litigio de DESC. Como ya señalamos, sin embargo, el contacto con el Poder Judicial no era inexistente, y prefiguró las representaciones sociales y las prácticas que luego llevaron adelante los referentes. Algunos dirigentes habían tenido contacto con organismos del Poder Judicial provincial, en casos individuales en los fueros civil, penal, de familia o laboral, pero no desde su organización barrial.

Presentaremos a continuación algunos ejes explicativos de la relación que se estableció entre la Mesa del Campo Unamuno y la Defensoría General de la Nación. Los vecinos del Campo Unamuno sabían de la existencia de la causa "Mendoza" pero no estaban al tanto de que tenían derecho a incidir en el ámbito legal. Esto se modificó con el comienzo de su articulación con la Defensoría General de la Nación. Por lo tanto, en un comienzo sus reclamos se dirigieron principalmente a los actores del Poder Ejecutivo local, como lo describía uno de los referentes en el siguiente fragmento de su entrevista,

Obviamente sabíamos que ACUMAR estaba acá por algo digamos, había una sentencia. Lo que nosotros no sabíamos era que podíamos participar y

podíamos pedir, y que había un organismo que podía acompañar en esa lucha digamos. Nos enteramos con N. digamos, que es cuando nos piden que juntemos mil firmas para que ellos pudieran patrocinarnos, nos pudieran brindar un abogado (Matías Mora, 2018)

La intervención de la Defensoría Pública de la Nación los “introduce en la causa” y, en cierta medida, visibiliza su existencia y sus problemáticas, que habían sido dejadas de lado en la causa original (Merlinsky, 2013). Tanto los dirigentes barriales como el abogado de la Defensoría General de la Nación que tomaba el caso del Campo Unamuno relataron que el cruce entre ellos fue completamente fortuito, en una movilización que se estaba realizando en el municipio de Lomas de Zamora. En el mismo, el abogado N., que se encontraba allí para tratar cuestiones relacionadas con otro barrio de la cuenca dentro de la causa, pasó su contacto a vecinos del barrio que luego se comunicaron con la institución. Las expresiones de los referentes *“fue de un día para el otro”, “me dio el papelito y dije bueno, voy a probar”*, entre otras, dan cuenta de un encuentro por completo casual, que no fue producto ni del acercamiento directo de los operadores jurídicos a este territorio, ni de una demanda clara de las familias de Villa Fiorito por asesoramiento legal.

Antes de la constitución de esta relación, las políticas del PISA eran consideradas “una más” de las intervenciones del Estado, y el enmarcamiento judicial no constituía una variable significativa para la organización barrial. Los referentes nombraban en este punto a la Defensoría del Pueblo de la provincia como un actor que, si conocían con anterioridad, y que los asesoró para que se acercaran a la Defensoría General de la Nación, exponiendo cuál era su función y cuáles podían ser los beneficios de entablar ese vínculo. Como expresaba una de las referentes, a partir de esta nueva relación, *“empezamos a entender como venía la cosa. Y bueno, nos organizamos alrededor de eso”* (Julia, 2018).

Sin embargo, la presencia de los abogados en el territorio y en las actividades de la organización barrial fueron menos frecuentes que en el caso de la CABA. La distancia física de las oficinas de la Defensoría de la Nación (en el centro de la Ciudad de Buenos Aires) así como la imposibilidad del Equipo Riachuelo de cubrir la totalidad de los casos de la cuenca fueron límites claros que dificultaron una mayor presencia y conocimiento de los operadores jurídicos de este barrio. Así y todo, los

dirigentes afirmaron la importancia del accionar de estos abogados para la conformación de las “mesas de gestión” con el municipio. El abogado que tomaba el caso del Campo Unamuno desde la DGN contribuía asesorando a la organización barrial respecto de los temas a tratar y las formas de abordarlos legalmente en esas instancias. En consecuencia, algunos de los conflictos que atravesaban a los asentamientos de Villa Fiorito, relacionados con incumplimientos del Estado, fueron reordenados dentro de la causa “Mendoza” a partir de la estrategia legal de la Defensa Pública. El vínculo con la organización del Campo Unamuno no era tan cotidiano como en el caso de la villa 21-24, sino más bien reducida a los espacios creados a partir de la negociación y el diálogo con diversos actores del Poder Ejecutivo nacional, provincial y local respecto de la implementación de las políticas del PISA. Además, participaban en reuniones de la organización para informar y discutir los avances o retrocesos dentro de la causa judicial.

Por otra parte, y al igual que en el caso de la villa 21-24, los abogados fueron importantes fuentes de información para los referentes en lo relativo a la causa judicial. La comunicación con los abogados, que tenían datos de fuentes directas sobre el litigio era importante para poder reflexionar y avanzar estratégicamente sobre diferentes demandas desde la organización barrial. La información excedía, además, lo meramente legal, ya que los equipos (de ambas defensorías) estaban conformados también por otros expertos (por ejemplo, arquitectos), que brindaban información y asesoramiento a las familias de la cuenca sobre su área de *expertise*. La complejidad de las problemáticas urbano ambientales tuvo como consecuencia la necesidad de los equipos de abogados de complementarse con expertos de otros ámbitos para fortalecer sus estrategias. Así, el aporte de estas instituciones del Poder Judicial excedió el mero uso de la ley y el derecho.

En comparación con el caso de la villa 21-24 de Barracas, podemos encontrar ciertos matices en el Campo Unamuno en torno a las representaciones sociales de los miembros de la organización barrial sobre las experiencias jurídicas de proximidad –la DGN en su caso-. Su papel era muy valorado y se reconocía su importancia en términos de la estrategia legal a llevar adelante en la causa y las posibilidades que brindaba hacer escuchar –aunque sea mínimamente- la voz de los

referentes en ese ámbito. Sin embargo, este actor del campo jurídico apareció claramente por fuera de la organización barrial, como asesor en uno de los muchos frentes en la que la organización barrial daba su disputa por la mejora de sus condiciones de vida urbano – ambientales. Al entrevistar tanto al propio abogado de la DGN como al concejal que trabajaba con la organización, pudimos dilucidar la misma mirada. El primero, por ejemplo, afirmó al ser entrevistado que “*nosotros somos los instrumentos legales de ellos para hacer llegar su voluntad*” (N. 2018). El funcionario del Consejo Deliberante de Lomas de Zamora, por su parte, expresaba que

En términos de los vecinos, nos permitió darles voz en la causa y darle poder en esa puja de intereses y de discusión. Si no fuera por la Defensoría, el ámbito nuestro sería la calle, y el reclamo y negociación parciales (Al., 2018)

El Poder Judicial se abrió como una nueva arena para la disputa política (Smulovitz, 2008) para estos asentamientos. En este sentido, el abogado de la DGN también señalaba, refiriéndose a la manera en que los vecinos los percibían, que

No es que nos ven como los salvadores o los tipos que tenemos la fórmula de la Coca – Cola, sino que somos una herramienta más, y está bueno eso porque ellos activan políticamente por su cuenta y no nos piden permiso a nosotros” (N., 2018)

Así, podemos afirmar que los referentes del Campo Unamuno percibían de manera distinta a los abogados de la Defensa Pública que los delegados de la villa 21-24. La institución les brindaba sus conocimientos expertos para actuar en un ámbito que les era desconocido, y algunas herramientas en un proceso de aprendizaje del funcionamiento del organigrama del Estado, que los referentes ponían en diálogo con sus experiencias preexistentes. Así caracterizaba uno de los referentes el accionar del abogado que, desde la DGN, tomaba el caso del Campo Unamuno,

De por sí ya hay una buena relación porque ellos están como dispuestos, entendiendo sus limitaciones digamos y los problemas que pueden surgir por ser la defensoría digamos y también nada, eso, sí hay buena relación, N. siempre está dispuesto a todo, está acá acompañándonos, es el que por lo general acompaña las notas, acompaña en las reuniones, es el que pide que los organismos se sienten, está insistiendo todo el tiempo y es muy bueno, siempre

laburamos en conjunto. Con G. (ex Defensor del Juzgado Federal de Morón) me parece que laburamos un poco mejor que con el actual como director o jefe, pero entiendo también que cada uno tiene voluntades distintas y prioridades distintas pero N. siempre estuvo y siempre sigue laburando y acompañando y uno de los motores de que la mesa haya funcionado (Martín, 2018)

Por último, nos interesa plantear brevemente una cuestión que pudimos observar durante el trabajo de campo realizado en ambos barrios y al entrevistar a los abogados involucrados en la causa. Hallamos en la bibliografía un análisis de los *aprendizajes* de los receptores de políticas públicas en su implementación (Manzano, 2007), y de aquellos que específicamente son efecto del enmarcamiento judicial; el aprendizaje de derechos (Delamata, Ricciardi, Sethman, 2014). Podemos agregar, para complementar estas miradas, que también los diferentes actores estatales involucrados atraviesan procesos de aprendizaje a lo largo de estos procesos. Por una parte, como hemos señalado más arriba, los operadores jurídicos fueron conociendo en profundidad las problemáticas urbano – ambientales de los asentamientos en los que intervinieron, así como sus dinámicas y pujas políticas internas y con los diversos organismos del Poder Ejecutivo. Por otra parte, la causa consistió en una experiencia formativa, en tanto algunos de los defensores no tenían antecedentes en trabajar en territorio, en cercanía con sus patrocinados (ya que esta no es la perspectiva tradicional dentro del derecho). Por último, ninguno de los operadores jurídicos intervinientes que entrevistamos estaban particularmente formados en derecho ambiental o en problemáticas de este tipo, lo cual también fue una dimensión en la que tuvieron que ir interiorizándose a lo largo de este conflicto judicializado.

Algunas reflexiones

El enmarcamiento judicial de los conflictos urbano – ambientales en la villa 21-24 y en el Campo Unamuno tuvo efectos sociales, institucionales, políticos y simbólicos en relación a su vinculación con los actores del Poder Judicial y sus representaciones sobre los mismos. Los referentes de ambos barrios vieron una potencialidad y una herramienta en este ámbito, sin dejar de percibir que en el

mismo se reproducían muchas de las lógicas que ellos ya conocían, adjudicadas al Poder Ejecutivo.

En su trabajo “La política por otros medios”, Smulovitz (2008) planteaba que “La litigiosidad puede aumentar si los actores entienden a la acción judicial como una estrategia para alcanzar legitimación simbólica, reconocimiento institucional e influencia política y social, más que un instrumento para alcanzar resultados prácticos sobre disputas específicas” (p.290). En este caso, de las entrevistas de los delegados se desprendió que para los mismos ambas cuestiones poseían un gran peso, ya que las acciones legales –llevadas a cabo por sus abogados- aparecían como legítimas entre ellos y hacia el resto de sus vecinos, a la vez que el campo judicial se presentaba como aquel en el que era más factible que se atiendan sus demandas.

En este punto, resultan notable no solo ciertos matices en esta percepción sobre el ámbito legal, sino también el acceso desigual a la justicia que puede observarse entre el barrio porteño y el lomense. La mayor densidad institucional y cercanía física pero también simbólica de los delegados de la villa 21-24 de Barracas que, además, se habían relacionado anteriormente con muy diversos actores del campo jurídico (jueces, defensores, ONGs), les permitió acceder varios años antes al patrocinio legal –en el marco de la causa “Mendoza”-. En el caso del Campo Unamuno, el acercamiento a las redes de incidencia legal fue mucho más restringido, ya que poseían débiles –y casi inexistentes- vínculos con grupos activos e informados capaces de apoyarlos en estas tareas (Arcidiácono y Gamallo, 2013: 5). Esto se modificó, sin significar un cambio en profundidad, con el comienzo de su vinculación con la DGN.

Estos procesos dejan entrever que la descentralización y democratización del conocimiento sobre el Poder Judicial –y en este caso puntual, sobre la causa “Mendoza” específicamente- son cuestiones centrales para poder avanzar en la garantía del acceso a la justicia como derecho. En los hechos, tanto desde la CSJN como desde los Juzgados Federales se restringió duramente la participación de los vecinos de estos barrios en el ámbito legal, aun habiendo incorporado algunas

figuras legales –como las audiencias públicas- que habían sido incorporadas a las normativas nacionales en pos de saldar estas deficiencias del Poder Judicial.

El lugar que se le dio en cada caso a la estrategia legal y a las movilizaciones en el espacio público fue diferente. Esto se debe, por una parte, a las trayectorias con actores judiciales de cada organización barrial, y a las experiencias diversas de relación con la justicia de cada barrio, así como a las características de ambas organizaciones barriales. La de la villa 21-24, creada *ad hoc* para tratar las problemáticas relacionadas con la causa “Mendoza”, es decir, para un conflicto enmarcado judicialmente desde un comienzo, y conformado por vecinos del barrio que no habían ocupado lugares dirigenciales en espacios de representación barriales previamente. Por otro lado, la Mesa del Campo Unamuno, que no tenía trayectorias de vinculación previas con la justicia y, en ese sentido, ninguna valoración arraigada que supusiera una apuesta fuerte en la disputa política en ese ámbito. La estrategia legal se conformó como una herramienta más, como un espacio más de la confrontación, y la estrategia estuvo centrada más fuertemente en la presión “en la calle” y en la negociación en las oficinas del Poder Ejecutivo local.

Las acciones de la Defensa Pública nacional y porteña en ambos barrios tuvieron importantes efectos institucionales, sociales y simbólicos, que presentaron matices en cada caso. Los diferentes vínculos previos con estos operadores jurídicos, la posibilidad desigual del abordaje territorial de ambas instituciones, las distancias físicas que limitaron o posibilitaron un mayor acercamiento cotidiano a las oficinas centrales de los organismos, y las características propias de cada organización barrial dieron lugar a vínculos diversos, pero con varios puntos en común. En ambos casos, el asesoramiento de los defensores públicos incidió en la generación de modificaciones de la sentencia y los programas originales, tanto en relación a la participación y el acceso a la información de los habitantes de estos barrios, como en la consolidación y el impulso de distintas iniciativas barriales –como el proyecto de ley en la villa 21-24 o el de redes de agua potable en el Campo Unamuno-. Ahora bien, puede marcarse que los operadores jurídicos aparecieron, en el caso de la villa 21-24 de Barracas como actores clave en el accionar cotidiano del cuerpo de delegados, tanto en términos de su estrategia legal como en sus

relaciones con el Poder Ejecutivo local y nacional. Los abogados eran asesores, pero también parte misma de la organización e, incluso, referentes para los mediadores. En cambio, en el Campo Unamuno el vínculo era más distante y parecía restringirse a situaciones más concretas y enmarcadas en la cuestión judicial. La Defensoría General de la Nación pareció ser para los dirigentes una herramienta –importante- entre otras, que utilizaban en los diferentes frentes de confrontación y negociación abiertos con el Estado en torno de la causa “Mendoza”.

Capítulo 7: Los criterios de justicia y las representaciones sociales del derecho de los dirigentes de la Villa 21-24 y el Campo Unamuno



Introducción

Se ha señalado en la bibliografía sobre políticas públicas urbanas la importancia de considerar su dimensión simbólica. Como afirmaron Cravino y González Carvajal, “todo proceso de transformación social y urbana implica remover estructuras de significados y construir nuevos consensos acerca de las formas de habitar el espacio” (2012: 208). En el marco del proceso de implementación de políticas públicas judicializadas analizado, se pusieron en circulación, además, diversos sentidos en torno a la justicia y la judicialización, y se desarrolló un lenguaje específico en relación con los derechos (Ferraudi Curto, 2014). Las experiencias y nociones preexistentes de los entrevistados se reactualizaron en la vinculación con los distintos actores del campo jurídico involucrados en la causa “Mendoza”. En particular, el peso diferencial de las experiencias jurídicas de proximidad, en cada caso, resultó en algunos matices que precisaremos a lo largo de este capítulo. Encontramos una yuxtaposición de significados, no siempre coherentes entre sí, que se correlacionan con las acciones colectivas que las organizaciones barriales llevaron adelante (abordadas en los capítulos 5 y 6). Las percepciones a las que nos referimos no se reducen ni temporal ni espacialmente al proceso analizado; sino que se relacionan con significados acumulados y previos y con nociones que atraviesan a la sociedad en su conjunto. Se trata de aprendizajes colectivos e individuales, pero también de estrategias relacionadas con sus demandas frente al Estado. El lenguaje de los derechos era el *lenguaje del Estado* (Manzano, 2007), por lo que dirigirse en esos términos a los organismos públicos les brindó mayor legitimidad en sus demandas y planteos, tendiendo puentes con los actores estatales, en particular con el Poder Judicial. Esta apareció como la “forma correcta de pedir” (Pantaleón, 2004 en Olejarczyk, 2017).

Comenzaremos este capítulo exponiendo brevemente las demandas principales de las organizaciones barriales del Campo Unamuno y la villa 21-24 de Barracas, que se vinculan con reclamos históricos de los habitantes de estos barrios, que se reordenaron en el marco del litigio. Asimismo, intentaremos dar cuenta brevemente de las representaciones en torno al ambiente como derecho, puesto en

primer plano por la causa “Mendoza”, pero no necesariamente arraigado en las tradiciones organizativas de los asentamientos informales del AMBA. Luego, pondremos en diálogo las nociones de *aprendizaje de derechos* (Delamata, Ricciardi, Sethman, 2014), con las de *lenguajes del Estado* (Manzano, 2007), que resultan efectos de los conflictos urbano-ambientales judicializados, para matizar ambos conceptos y avanzar en el análisis del uso del derecho por parte de estos sectores sociales. Desde ese punto de partida, indagaremos, en primer lugar, en las representaciones sociales de los referentes de la villa 21-24 de Barracas y Campo Unamuno sobre la justicia, el Poder Judicial y la judicialización de sus demandas. Consideraremos, además, su relación con la política y su territorio. Para esta serie de cuestiones, buscaremos analizar si existieron transformaciones en estas visiones a partir de la experiencia concreta de vinculación con los operadores jurídicos, percibidos como sus representantes. Luego, analizaremos al derecho como parte del *lenguaje local*, para dilucidar los usos sociales del término (Ferraudi Curto, 2014). Consideramos que, principalmente, en el discurso de los entrevistados, las concepciones sobre el derecho al hábitat y la vivienda pueden estructurarse en dos órdenes de significados que se articulan entre sí en los territorios; el primero, relacionado con los derechos de las personas como *usuarios* o *consumidores*, y el segundo, más vinculado con el paradigma de exigibilidad de los DESC y su cobertura universal. Podemos reconocer en ambos barrios una “gramática de los derechos humanos” (Fiuza, 2017), que buscaremos complejizar y analizar. En tercer lugar, presentaremos ciertos procesos de actualización local del derecho (Melé, 2011; 2013; Ferraudi Curto, 2014), que se desarrollaron en el marco de la implementación de las políticas del PISA, como una de las dimensiones de la productividad de los conflictos suscitados en ese contexto. Por último, desarrollaremos algunos de los *criterios de merecimiento* centrales que nos permiten dilucidar ciertos ejes que constituyen lo considerado *justo* para los dirigentes barriales entrevistados. Éstos definieron la inclusión o exclusión de habitantes de sus territorios en los programas, y dieron indicios de las cuestiones que legitiman, para los miembros de estas organizaciones sociales, el ser “beneficiarios” – destinatarios, de las políticas urbano – ambientales de la causa “Mendoza”. A su

vez, se entrecruzaron con los criterios estatales que definieron la adjudicación y orden de las diversas políticas públicas implementadas en el barrio.

7.1 Demandas y derechos

A lo largo de la implementación de las políticas urbano ambientales del PISA, las organizaciones barriales del Campo Unamuno y de la villa 21-24 fueron clarificando y ordenando una serie de demandas, que se definieron también en base a sus experiencias previas. A partir de las prácticas de las organizaciones en pos de estos reclamos, se logró incidir y generar modificaciones en los diseños originales de las políticas judicializadas. Enumeraremos brevemente en este apartado las principales demandas de cada barrio, indagando en los sentidos que se le atribuyeron a cada una y en su presentación en un lenguaje de derechos.

En primer lugar, en ambos asentamientos se conformaron demandas en torno a las graves falencias que la causa “Mendoza” presentaba en términos de acceso a la justicia. Más allá de que en los dos casos considerados las organizaciones barriales establecieron relaciones con operadores jurídicos que buscaron garantizar esta cuestión, el acceso a los tribunales encontró graves obstáculos. Principalmente, por la falta de espacios de participación para los habitantes de la cuenca en el ámbito legal y la deficiente transmisión de la información por parte de los actores del Poder Judicial federal y por las diversas instancias del Poder Ejecutivo (como trabajamos en capítulos previos). En consecuencia, la demanda por la apertura de instancias de diálogo con los actores estatales fue prioritaria para los dirigentes barriales, ya que abrirían la posibilidad de introducir sus reclamos en el proceso. En este sentido, una de las delegadas de la villa 21-24 exponía la importancia del diálogo y el trabajo en conjunto de la organización barrial y los actores estatales en el siguiente fragmento de su entrevista:

Me parece que si se consensua y se logra trabajar en conjunto. A ver, que ellos pertenezcan al Estado y nosotros a un lugar y planteemos y/o estemos en diferentes condiciones no significa que no podamos trabajar juntos. Me parece que sí. (...) Pero me parece que si es una buena organización se pueden lograr un montón de cosas no solamente esta relocalización que sea buena, sino que

se va a crear otro tipo de vínculo en el cual se pueden lograr un montón de otras gestiones, que tal vez no se hicieron con las anteriores. (...) Una buena organización y va a ser una buena relocalización. No tiene que ver la diferencia de casa, ni la construcción ni nada. Organización y compromiso, pero compromiso de verdad. (María, 2016)

Como señalamos, también se reclamó por la falta de información, responsabilizando a la CSJN, el Juzgado de Morón, y también a los gobiernos locales, remarcando las dificultades que esto traía para la vida a corto, mediano y largo plazo de los vecinos de la cuenca. Alfonso, uno de los referentes entrevistados, destacaba la existencia de una relación entre la falta de información y la de participación, indicando que, de todas maneras, ninguno de los dos podía ser saldado en esta causa judicial:

Nadie te notifica nada, como debe pasar en muchos barrios que están cercanos al Riachuelo que nadie les dice nada. Si te enterás y entrás... Y es más, si te enterás, entrás, participás, después tampoco tenés representación en la audiencia porque hablan todos, hablan todos los expertos menos la gente que está sufriendo. Es la contradicción que tiene (Alfonso, 2017)

Hasta aquí, las demandas relacionadas con la estructura de la causa y el diseño de las políticas delineadas en el PISA. Además, los delegados plantearon reivindicaciones claras en términos del *objeto* de las políticas. Presentaremos brevemente los reclamos principales de las organizaciones barriales de los barrios que constituyeron nuestros casos de estudio -la vivienda y el hábitat- pero también como apareció la cuestión ambiental, eje central del litigio que los enmarcó. Consideramos que los derechos (es decir las demandas) no constituyen un todo homogéneo, sino que pueden generarse tensiones entre ellos (Merlinsky, 2013). El conjunto de dimensiones que encontramos, recuperó los dirigentes de ambos barrios, podrían ordenarse dentro de lo que Oscar Oszlak (1991) definió como el *derecho al espacio urbano*, que contemplaba

diversas externalidades estrechamente ligadas a la localización de la vivienda o la infraestructura económica, tales como la educación, la recreación, la fuente de trabajo, la atención de la salud, el transporte o los servicios públicos. (...) Por lo tanto el derecho al espacio urbano debe entenderse, *lato sensu*, como un derecho al goce de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda o actividad (Oszlak, 1991: 304).

En los dos asentamientos, los entrevistados le dieron centralidad, principalmente, a las demandas por su hábitat y vivienda, dejando en un lugar secundario al reclamo por un medio ambiente sano. La mayor relevancia dada a los primeros se debió, por una parte, al fuerte arraigo de las reivindicaciones en torno a la urbanización, la vivienda y el hábitat en estos sectores, lo que no sucedía con el derecho al ambiente. Pero, además, las propias prácticas estatales, muchas veces contradictorias con los objetivos formales que se proponían (llevando adelante acciones que iban en detrimento de las propias problemáticas ambientales que venían a resolver), lo que no fomentaba un arraigo de este tipo de demandas en los receptores de las políticas.



Fotografía 8. Complejo Habitacional "Mundo Grúa" y sector San Blas de la villa 21-24 (Fainstein, 2016)

A lo largo del conflicto por las relocalizaciones de los habitantes del “camino de sirga” en la Villa 21-24, la demanda por el acceso a una vivienda “*digna, permanente y definitiva*” (características que, según los entrevistados serían la base para la garantía de ese derecho), se constituyó como el reclamo principal del cuerpo de delegados. La vivienda, el hábitat y el acceso al suelo urbano habían constituido

históricamente los ejes de las disputas de los movimientos villeros de la ciudad (Camelli, 2011; Cravino, 1998), marcando su memoria colectiva y sus repertorios de acción frente al Estado. Éstas luchas se reactualizaron en los conflictos enmarcados en la causa judicial. Las experiencias previas se articularon fuertemente en esta villa conformando el fundamento de las acciones de la organización barrial (Fainstein, 2018).

El derecho a la vivienda se demandó refiriéndose a sus aspectos materiales, pero también en los simbólicos. Los reclamos se ordenaron, principalmente, en torno a la calidad constructiva, las características estéticas (Pelli, 2004), el diseño y el acceso a servicios de las nuevas viviendas. Estos últimos comprendían a lo que Yujnovsky (1984) llamó *servicios habitacionales*, lo que refiere tanto a las redes de recursos, como a las fuertes cargas simbólicas e identitarias nucleadas en la vivienda y en el barrio en el que la misma se emplaza. Plantearon la necesidad de que las viviendas fueran consideradas unidades productivas (además de residenciales), y la importancia de incorporar espacios comunes y recreativos a los diseños de los nuevos conjuntos habitacionales. Emergió el reclamo por el “derecho al espacio urbano” (Oszlak, 1991), poniendo en un primer plano la posibilidad de elegir la localización de las viviendas. El cuerpo de delegados definió que debían ser en terrenos cercanos a su barrio (lo cual quedó plasmado en la ley 5172). Esto indicaba la importancia adjudicada por los delegados al *capital locacional* (Abramo, 2003) de la villa, ubicada cerca de las más importantes centralidades urbanas, permitiendo apropiarse de las externalidades positivas de la ciudad de Buenos Aires. A esto se le sumó como demanda el evitar la ruptura con lo que uno de los referentes denominó su “centro de vida”, es decir, su *espacio barrial* (esta cuestión se trabajó en el capítulo 4 de esta tesis en mayor profundidad). Se referían a su territorio de pertenencia simbólica y cultural, central además para el desarrollo material y social de sus familias y vecinos.

También fueron relevantes las demandas de la organización en relación a los “problemas del mientras tanto”, conformados tanto por dificultades preexistentes de los vecinos, como por otras generadas por la implementación misma de las relocalizaciones, a los cuales ninguno de los actores estatales involucrados daba

respuestas. Nuevamente, recuperamos la crítica que Ferraudi Curto (2014) señaló a la concepción de Javier Auyero (2013) acerca de la *espera* como un aspecto clave en la relación entre el Estado y los sectores populares. La autora remarcó que durante ésta los receptores de políticas son fuertemente *activos*, interpelando permanentemente a los actores estatales y cuestionando sus prácticas.

El caso de Campo Unamuno presentó similitudes respecto de lo sucedido en la villa 21-14, con algunos matices propios. Las demandas por el acceso al título de propiedad del suelo y por la urbanización integral de los asentamientos fueron las que aparecieron con mayor relevancia, como expresó una de las dirigentes barriales, *“lo más importante sería que se nos haga la vivienda como corresponde, principalmente que nos den los terrenos”* (Julia, 2018). Podemos relacionar la fuerza de las reivindicaciones por el acceso a los títulos de propiedad con demandas históricas de estos barrios, nacidos de tomas de tierras y objeto de recurrentes y recientes experiencias de intentos de desalojos y con la implementación incompleta del Programa Arraigo, al que ya se hecho referencia, desde la década del noventa. Aquí podemos marcar como diferencia que las tierras en las que emplaza la villa 21-24 son de propiedad fiscal en su totalidad, mientras que en el caso del Campo Unamuno existen partes que son propiedad privada y otras del Estado. Entonces, sólo algunos habían sido incluidos en el Programa Arraigo, pero con la implementación del PISA el reclamo por la propiedad comenzó a tomarse como una demanda general de todos los asentamientos del Campo Unamuno. La casa propia apareció como el mayor logro posible a alcanzar, como se expresaba en una nota de una revista del barrio: *“a todos nos une el mismo deseo (...), el sueño de la tener nuestras propias tierras, nuestro propio hogar. Luchamos por la tranquilidad y la seguridad de que nadie nos puede sacar lo que es nuestro”* (Revista Corta la Bocha, 2013: 9). Este horizonte de la movilidad social ascendente, que se había vuelto imposible de obtener por la vía del mercado, era ahora algo plausible gracias a la urbanización (Ferraudi Curto, 2014: 166).

Al igual que en la villa porteña, los dirigentes se refirieron a la importancia de la calidad constructiva de las viviendas, preocupación basada en experiencias previas en el acceso a vivienda social producida en el marco de políticas estatales, y

en los relatos de vecinos de otros barrios de la cuenca a los cuales ya se les habían adjudicado viviendas por relocalizaciones con serios problemas vinculados con la calidad de los materiales y los servicios que incluían (por ejemplo, los de Villa Jardín y los de la misma villa 21-24). Más allá de la cuestión de la vivienda, aparecieron con mayor peso en los relatos de los representantes del Campo Unamuno, las demandas por la extensión de las redes de servicios públicos y la infraestructura barrial. Podríamos deducir que esto se relaciona con que los vecinos de la villa porteña que se organizaron en torno a las políticas de la causa “Mendoza” eran destinatarios de nuevas viviendas, por lo que esos ejes eran, de alguna forma, secundarios. Sin embargo, dadas las experiencias de sus vecinos en el conjunto habitacional de Villa Lugano y las graves falencias en términos de equipamiento urbano, infraestructura y servicios públicos, podrían haber generado que estos reclamos aparecieran con más fuerza.

Para los referentes de los barrios de Lomas de Zamora, la urbanización era la reivindicación que nucleaba todas las cuestiones enumeradas, constituyendo el eje de las demandas de la organización barrial, como lo afirmaba uno de sus miembros: *“Hay prioridades, vos tenés que ir por las prioridades. ¿Qué es lo que hay que hacer en serio? Hay que urbanizar, construir calles, escuelas, mejorar la salita”* (Alfonso Lares, 2017). Por último, el reclamo por la localización no apareció fuertemente en el discurso de los dirigentes barriales lomenses. Por una parte, porque el grueso de la intervención en el barrio era *in situ* y se garantizó tempranamente que los terrenos a los que debía relocalizarse población serían contiguos al barrio.

Aun con los matices remarcados, vinculados con las características históricas de los asentamientos, pero también con las políticas diseñadas para cada uno de ellos, las reivindicaciones en torno al acceso a la vivienda y al hábitat fueron las que motorizaron el accionar de las organizaciones barriales en estos asentamientos de la cuenca. Las problemáticas vinculadas al derecho al ambiente y las representaciones sobre el mismo quedaron relegadas en este trabajo porque no jugaron un papel central en los procesos analizados como demandas de los referentes barriales. Esto nos lleva a plantear que el problema que las políticas del PISA venían a resolver, tal como había sido delimitado por la causa originaria, fue redefinido a partir de la

implementación de la sentencia. En ambos asentamientos, los reclamos por la garantía del derecho a la salud y la mejora de los sistemas de recolección de residuos aparecieron con fuerza, pero no enmarcados más ampliamente dentro de la demanda por el derecho al ambiente, el cual se relaciona directamente con ellos.

Como señalamos previamente, el lugar más relegado en el que quedó el derecho al ambiente en términos de la formulación de demandas por parte de las organizaciones barriales puede vincularse, en cierta medida, con el hecho de que el Estado no llevó adelante acciones concretas en los asentamientos que dieran cuenta, más allá de lo discursivo, de una política sustantiva que ponía en primer plano a la garantía del derecho al ambiente de los vecinos de la cuenca. En este sentido, más allá de que el derecho al ambiente no formaba parte de las demandas históricas de estos barrios, la forma de actuar del Estado no hizo más que dejar relegado este derecho, por lo que no sorprende que no haya sido disputado con fuerza por las organizaciones sociales de los asentamientos seleccionados. El reclamo por el derecho al ambiente apareció con mayor frecuencia en las declaraciones de los referentes en medios de comunicación o en sus discursos en espacios de diálogo con actores estatales con un uso más estratégico, dada su mayor legitimidad social y su posición como eje estructurante de la causa judicial.

7.2 Aprendizaje de derechos y lenguaje del Estado

Te estoy hablando así porque gracias a tanto luchar y preguntar y repreguntar, estoy aprendiendo, pero hay muchas cosas a veces que no entiendo. Por eso la Defensoría da gusto, porque les preguntás y ellos te explican todito, te muestran todito (Bianca, 2016)

Los procesos de aprendizaje de derechos, han sido señalados como uno de los efectos de la judicialización de los conflictos y de la política (Delamata, Ricciardi y Sethman, 2014). Por otra parte, ciertos trabajos (Manzano, 2007), abordaron la forma estratégica en que los sujetos utilizan el lenguaje del Estado para vincularse con los actores que intervienen en el diseño e implementación de políticas públicas.

Podríamos decir que los análisis sobre la utilización de *formas correctas de pedir* al Estado (Pantaleón, 2004 en Olejarczyk, 2017), abordan también este tipo de fenómenos sociales ocurridos en las relaciones entretejidas entre los receptores y aquellos que implementan las acciones estatales. Catalina Smulovitz, (2008) por su parte, sostuvo que el surgimiento y difusión del lenguaje de derechos fue producto de su descubrimiento como herramienta con la que legitimar y dar entidad pública a demandas (en Benítez, 2018). Creemos que poner en diálogo ambos términos y sus implicancias, para tensionarlos y matizarlos, nos permite obtener una perspectiva más cabal de lo sucedido en los asentamientos de la ribera del Riachuelo. Existió una superposición de ambos procesos en los barrios de la CMR, con sus especificidades en cada caso.

En principio, podemos afirmar que los procesos de aprendizaje se relacionaron con múltiples dimensiones del conflicto. Por una parte, las experiencias organizativas fueron ámbitos de formación para los dirigentes, tanto aquellos con mayor trayectoria como para otros, que atravesaban su primera experiencia de participación en ámbitos de este tipo. También observamos la incorporación de formas de acción colectiva dentro del ámbito jurídico y la profundización del entendimiento del funcionamiento interno de ese campo. Los nuevos saberes se articularon con sus acervos de conocimiento y experiencias previas. Los referentes retradujeron algunas de sus demandas en un *discurso de derechos* y accedieron al saber técnico jurídico y puntualmente a los pormenores de la causa “Mendoza”. En este proceso resultó central en ambos casos, pero con mayor fuerza en la CABA, el rol de los abogados en el territorio, el cual hemos analizado en el capítulo 6 de esta tesis. En la villa 21-24, por ejemplo, asistimos a asambleas en las que los operadores jurídicos se tomaban un tiempo para presentar y transmitir información sobre las competencias de los diversos actores del Poder Judicial, dibujar organigramas del mismo, entre otras cuestiones, que tornaron más inteligible las complejidades del conflicto en el que estaban involucrados. A su vez, dentro mismo de las organizaciones, algunos de sus miembros tomaban un papel (por su trayectoria o por su intervención en los conflictos de la causa “Mendoza”) que implicaba que “explicaran” a sus compañeros algunos de los detalles de lo que

estaban atravesando. Esto los ubicaba en un rol de mayor dirección de estos espacios de participación, como lo relataba uno de los referentes del Campo Unamuno,

Siempre intentamos conocer más sobre la causa y sobre las distintas leyes que nos amparan y sobre desde qué lugar podemos avanzar, tenemos compañeros que llevan adelante eso, Alfonso por ejemplo es el que lo lleva adelante porque es el que más conocimiento tiene sobre todos los temas. A no todos nos tocan las mismas tareas digamos. (Martín, 2017)

Más allá de estas cuestiones, que eran comunes a ambos barrios, observamos en la villa porteña una mayor utilización del discurso de derechos y del lenguaje de la justicia que en el Campo Unamuno. En este último, las formas de presentar las demandas y de procesarlas eran en mayor medida similares a los discursos tradicionalmente *políticos* utilizados por los movimientos sociales de base territorial (hemos desarrollado esta cuestión en el capítulo 4 de esta tesis). Podemos vincular estos matices, por una parte, con las características de las organizaciones barriales. Además, las diferencias en la relación con la justicia, que ya se han presentado, incidieron en la experiencia de cada barrio en este sentido. A su vez, los representantes barriales de los dos barrios utilizaron el lenguaje de la ley para enmarcar sus demandas por la gran eficacia simbólica del derecho (Bourdieu, 2000) y también, por considerar que, en ese caso, constituía la forma más legítima de dirigirse a sus interlocutores estatales (uno de los cuales era el Poder Judicial mismo). Este *framing* o *enmarcamiento* legal (Delamata, Sethman y Ricciardi, 2014; Snow, 2004) supuso la organización de las prácticas y de los sucesos del conflicto dentro de esos términos o marcos de significación.

7.3 El merecimiento y “lo justo” en dos asentamientos del AMBA

En la implementación de la sentencia de la causa “Mendoza” se pusieron en juego ciertos “criterios de merecimiento”, muchos de ellos preexistentes que circulaban en los asentamientos. Es enriquecedora en este punto la recuperación de Vommaro y Combes (2015) del concepto de *economía moral* de Edward P. Thompson (1974), que nos permite pensar en la existencia en estos barrios de

principios de percepción y apreciación que visibilizan la existencia de un *sentido de justicia* que constituye su base. Los autores también plantean que Scott (1976 en Vommaro y Combes, 2015) retomó esta cuestión, abordando la relevancia de los valores y el *sentido de justicia* en la regulación de las relaciones sociales. No se trata simplemente de nociones folk sobre la ley y la justicia en contraposición con aquellas delimitadas por el Estado, sino de la conformación de perspectivas a través de la experiencia de mundos locales. De todas formas, los “mundos locales y el Estado no se encuentran como oposiciones binarias” (Das y Poole, 2008: 37). Los primeros no están exentos ni de las definiciones estatales, ni de aquellas que atraviesan a toda la sociedad. Retomando a Julieta Quirós (2008), puede señalarse, además, que los mediadores, en particular en nuestro caso los entrevistados, también ocupan un lugar relevante en la definición de esos criterios, tejiendo relaciones e instituyendo sistemas de derecho que escapan a las fórmulas del propio Estado Quirós, 2008: 121). En base a las entrevistas realizadas, buscamos reconstruir los criterios presentes en los barrios donde se realizó el trabajo de campo, considerando la incidencia de procesos previos y de las políticas judicializadas analizadas.

La intervención en estos territorios por parte del Estado conllevó, por lo tanto, ciertas exclusiones y gradaciones respecto del acceso a un derecho –la vivienda principalmente- que aparecía en un principio, como universal (Ferraudi Curto, 2014). Así, a partir de su lectura de la causa y la sentencia del caso “Riachuelo”, las políticas del PISA constituyeron y circularon

categorías sociales en tanto delimitan, dentro de un universo de población, a aquellos sectores con posibilidades de recibir el “beneficio” que la política contempla los agentes estatales construyen y circulan categorías sociales en tanto delimitan, dentro de un universo de población, a aquellos sectores con posibilidades de recibir el “beneficio” que la política contempla. No alcanza con necesitar la vivienda ni tener derecho a ella, se debe además reunir ciertos requisitos que “recortan” a la población potencialmente destinataria de viviendas (Olejarczyk y Jauri, 2013: 170)

Estas definiciones se articularon, en la ejecución de los programas en el Campo Unamuno y la villa 21-24, con nociones constituidas en los barrios. Consideramos que en estos territorios, que podrían calificarse como *en los márgenes* de la estatalidad para Das y Poole (2008), se desarrollan prácticas en las

que, tanto la ley como otras acciones estatales son colonizadas por formas de regulación diferentes, que emergen de las necesidades de las poblaciones, para asegurar su supervivencia política y económica (Das y Poole, 2008: 24).

Para abordar esta cuestión, distinguiremos entre criterios que los dirigentes presentaban como validados por las decisiones estatales y un conjunto de nociones que parecieron estar más vinculadas con delimitaciones internas entre los habitantes de los barrios (como la antigüedad o necesidad). Esta última serie de representaciones sobre el *merecimiento* de ser destinatarios de las políticas del PISA se vinculó con percepciones preexistentes que circulaban en los barrios, y que fueron puestas en juego en el momento de definir los criterios de adjudicación de las políticas limitadas del PISA. Retomaremos para este fin a diversos autores que han investigado sobre esta problemática, como María Cristina Cravino y Lara González Carvajal (2012), María Cecilia Ferraudi Curto (2014), y Verónica Gago (2014), entre otras. Estas concepciones compartidas por los vecinos sobre cómo deben ser las prácticas de implementación de programas, “a veces entran en colisión con las nuevas nociones legitimadoras utilizadas por los municipios con un criterio técnico más que de “merecimiento” o “justicia”” (Cravino y González Carvajal, 2012: 211). En ocasiones el Estado se posicionaba y actuaba claramente, pero, en otras ocasiones, los conflictos entre diversos criterios de merecimiento se quedaron en disputas interbarriales.

Por una parte, entonces, las nociones de merecimiento en torno a la recepción de políticas en estos barrios se construyeron retomando el discurso estatal. Principalmente, recuperaron el criterio del *sufrimiento ambiental*, y el estar entre las familias que fueron registradas y contempladas en los convenios marco (del año 2010). La *necesidad*¹⁶⁴ en términos de *sufrimiento ambiental* fue, en el PISA, lo que definió casi exclusivamente a los “afectados” como sujetos de derecho (Carman, 2015) y, por lo tanto, como receptores de las políticas urbano – ambientales para la cuenca. Olejarczyk (2017) señaló la existencia de “tópicos del

¹⁶⁴ Olejarczyk (2017), retomando a diversos autores, señaló que la necesidad como criterio de merecimiento, se contraponía con el derecho. Esto se debe a que “el tópico de la justicia implica despegar del mero pedido –que se apoya en la necesidad de la urgencia e incluso el mérito- para enfocarse en exigirle al Estado que haga valer su derecho a la vivienda” (Olejarczyk, 2017: 104).

infortunio” en la delimitación de los “beneficiarios” de políticas de vivienda. En ese sentido, el sufrimiento ambiental fue la noción principal que “opera mediando entre quien puede y quien otorga” (Olejarczyk, 2017: 104).

Como se ha señalado, la vulneración del derecho a un ambiente sano no era una demanda instalada en los barrios en los que se desarrolló el trabajo de campo, hasta el inicio de la causa. Sin embargo, se convirtió, a lo largo de los años posteriores a la sentencia, en un argumento con creciente lugar en el discurso de las organizaciones barriales, por su legitimidad ante el Estado y ante la opinión pública. En tanto constituía el eje de la causa judicial y de las políticas derivadas de la misma, las organizaciones barriales hicieron una utilización estratégica de este discurso en sus disputas con los diferentes organismos estatales involucrados, por la definición de los sujetos “merecedores” de las políticas, pero también para la exigencia, principalmente, de la agilización de los tiempos de la implementación de las acciones estipuladas. El reclamo por el derecho al ambiente aparecía, más que como una demanda política sustantiva, como basada en referencias normativas para la legitimación de un reclamo¹⁶⁵. En el siguiente fragmento de entrevista una referente, vemos reflejada esta cuestión

Si vos ves que mi hijo tiene plomo en sangre y hay un proyecto para mejorar, para ser un proyecto de vivienda de prototipo cero con todo el adelanto, con un barrio, un barrio barrio y me estas poniendo peros para hacer eso, yo, yo pienso en mi familia, porque está la Constitución que dice que tenemos derechos (Julia, 2018)

Además del padecimiento ambiental, los dirigentes de las organizaciones barriales de la cuenca realizaban una clara distinción respecto del lugar de los distintos lotes en el proyecto urbanístico estatal (Ferraudi Curto, 2014) como criterio para ordenar el merecimiento de estas políticas. Aun cuando planteaban las demandas para el conjunto de las familias de sus asentamientos, los dirigentes marcaban una diferencia entre ciertos “beneficiarios” legítimos, y otros que no lo eran. Entre los primeros se encontraban aquellos incluidos por el Estado en los

¹⁶⁵ Joaquín Benítez (2017) trabajó con estas diferenciaciones para el caso de la ciudad de Buenos Aires, en relación en relación al derecho a la ciudad. Retomaremos en mayor profundidad esta cuestión más adelante en este capítulo.

primeros censos y convenios marco del PISA. Esta práctica de estatalidad en el barrio se invocaba como criterio para delinear la inclusión o la exclusión (Ferraudi Curto, 2014).

Los largos años del *mientras tanto* (Auyero, 2012; Fainstein, 2015), en los que los habitantes de estos asentamientos esperaron activamente (Ferraudi Curto, 2014) la implementación de las políticas del PISA, además de las falencias de los primeros diagnósticos estatales, dejaron a un conjunto de familias sin censar y, por lo tanto, sin soluciones habitacionales definitivas de ningún tipo que mejoraran sus condiciones de vida. Ante esta situación, los referentes disputaron la ampliación de los programas y la inclusión inmediata de estas familias en los mismos. Sin embargo, remarcaban, al ser entrevistados, que la prioridad en la adjudicación o mejoramiento de las viviendas, era de aquellos designados por el Estado en los programas originales. Uno de los delegados del Campo Unamuno expresaba, en este sentido, que existía una estrategia por parte de familias que no habían sido censadas en su momento para ser incorporadas a los convenios. Frente a esto el referente marcaba la situación como “injusta”, o una “avivada” de estos vecinos, lo que deja traslucir que los percibía como menos merecedores de las políticas públicas, como observamos en el fragmento de la entrevista plasmada a continuación:

Los de la vereda no, los que están pegados acá a la escuela. Si vos te vas a la parte de atrás, hay gente. Aquel costado hay gente y no se puede abrir toda la calle. Como están ellos me quedó como un pasillo ahí. Los de ahí no, lo que habría que hacer con esa gente es echarlos al carajo a los que están en la calle. Esa gente vive en la calle. Se están avivando porque saben que van a hacer un proyecto de viviendas. Yo me voy a la plaza, dame una vivienda y me voy (José, 2018)

Se generaron así fragmentaciones sociales dentro de los barrios entre los que estaban incluidos en las adjudicaciones iniciales y los que no, generando disputas internas en el barrio. Estos conflictos no fueron asumidos por el Estado como temas a tratar, sino que quedaron en el espacio barrial como cuestiones complejas que generaron la confrontación entre vecinos que necesitaban resoluciones. La falta de actualización de los censos por parte del Estado y la elaboración de las listas de los receptores de las políticas a último momento (como en el caso de las

relocalizaciones en la villa 21-24, en las que estas llegaron al barrio en fechas ya muy cercanas a las mudanzas), entre otras cuestiones, agravaban el peso de estas percepciones. Una de las dirigentes del Campo Unamuno se expresaba en ese sentido:

Entonces, imagínate, todavía estamos ahí, y ya otro grupo de gente joven con descendencia, van por esos terrenos, y entonces otra vez la pelea de pobre contra pobre. Yo tuve que tener acá abajo una reunión porque los conozco, porque son del barrio, y explicarles; tienen derechos, pero que también piensen en esa familia que hace tantos años están esperando, y que en todo caso lo que tienen que hacer es ir a la Municipalidad y pedir una audiencia al intendente... No sé si va a haber una respuesta ya, pero que por lo menos sean censados como personas necesitadas, y que ante eso haya otro proyecto (Julia, 2018)

En este barrio, las experiencias previas de los referentes con el Estado local, signadas por la no finalización de los programas de intervención urbana y las falencias en su implementación, generaba, por ejemplo, que esta entrevistada planteara que la solución era la organización colectiva y la propuesta de presentación de nuevos proyectos ante el municipio, para no profundizar disputas entre las familias del barrio. Aquí, la inclusión en los convenios está vinculada directamente con el estar censado y con la antigüedad de los pobladores como criterios de merecimiento de las políticas públicas (Cravino, 2017). La implementación de estos programas en los asentamientos resultaba, por lo tanto, en una *gestión de la escasez* (Gago, 2015), en la que los dirigentes eran mediadores clave con el Estado. Aquí, las reivindicaciones del acceso a la vivienda y al hábitat como derechos universales se tensionaron con criterios de justicia barriales, como la antigüedad o la necesidad (Cravino y González Carvajal, 2012) y lo delineado por los programas estatales, en gran medida discrecionales, pero que los vecinos utilizan como fundamento del *merecimiento*.

Por último, en relación con la definición de las prioridades en la adjudicación, pudo observarse, tanto para las relocalizaciones como para los mejoramientos, disputas con los criterios del Estado en tanto *necesidades de la obra* (Cravino y Carvajal, 2012; Olejarczyk, 2017). Como indicamos, las listas de adjudicación de las relocalizaciones y mejoramientos se definían con poca anticipación, lo que generaba una gran incertidumbre entre los receptores de las políticas del PISA. Así, se

desarrollaron “juegos de definiciones más ligadas al caso por caso, a la discrecionalidad, al vínculo cara a cara, a la empatía que se generaba en el encuentro entre “quien pide y quien otorga”” (Olejarczyk, 2017: 94)¹⁶⁶. Por ejemplo, en la villa 21-24 el gobierno local planteó que, por cuestiones técnicas, las mudanzas debían comenzar por ambos extremos del camino de sirga. El cuerpo de delegados rechazó estas decisiones y priorizó aquellos sectores de la ribera que mostraban mayor *necesidad*, disputando los criterios del Estado. En el Campo Unamuno, por su parte, estos lineamientos de obra estatales entraron en conflicto con algunas de las nociones de los referentes, que veían en los nuevos proyectos afectadas sus viviendas, por la apertura de calles, por ejemplo. Los proyectos estatales, en algunos casos, iban en detrimento de los intereses de otros vecinos, afectando sus actividades económicas o imponiendo la destrucción de viviendas que constituían el centro de vida (Fainstein, 2018) hace muchos años, para sus habitantes. Este era el caso de una de las referentes, cuya casa no estaba afectada en el proyecto original de viviendas para los asentamientos lomenses, pero que, en una nueva versión del mismo, debía ser tirada abajo. La dirigente barrial poseía una antena de internet instalada en su casa, y había realizado obras de ampliación y remodelación de su vivienda basándose en el hecho de que la misma no sería afectada por el proyecto de vivienda. Los casos como este también pusieron en jaque la legitimidad de los criterios técnicos en la definición del merecimiento¹⁶⁷.

Así, estos criterios estatales se engarzaban con aquellos preexistentes en el barrio vinculados con la antigüedad de los habitantes, como lo expresaba uno de los

¹⁶⁶ Ver también las definiciones de Javier Auyero (2013) en su libro *Pacientes del Estado*.

¹⁶⁷ Observamos también que se suscitaron conflictos entre los criterios de merecimiento definidos por los diversos actores estatales. Un ejemplo claro fue el caso de la definición de las prioridades en las que serían relocalizadas las familias a los complejos de Villa Soldati. El Poder Ejecutivo local había definido ese orden por criterios técnicos o “de la obra”, frente a lo cual el Asesor Tutelar presentó pedidos para que se consideraran, en primer lugar, familias que presentaban graves problemas de salud y vivían en las condiciones socio habitacionales más vulnerables. Se hizo lugar a esta demanda, lo que generó posteriormente graves problemáticas, ya que las nuevas viviendas se encontraban en una localización con graves falencias en términos de equipamiento urbano (en particular, en lo relacionado con el acceso a la salud). El rápido deterioro constructivo de estos conjuntos y ciertas falencias en el diseño de los edificios (por ejemplo, la falta de ascensores y de rampas) y las deficiencias en términos de acceso al transporte agravaron estas situaciones.

delegados de la villa 21-24, *“Sabemos que tenemos derecho, un derecho adquirido. Porque acá hay gente en este barrio que vive hace más de 40 años. Por lo tanto, ese derecho adquirido de esos vecinos nos permite hoy pelearle al gobierno”* (Claudio, 2015). De esta manera, el merecer la vivienda “por antigüedad es un criterio nativo, establecido por los vecinos, que ofrece mayor legitimidad para el acceso a una vivienda y en muchos casos es aceptado por el Estado” (Cravino y González Carvajal, 2012: 211). En consecuencia, este tipo de criterio de merecimiento concibe al derecho y el acceso a una vivienda, como expresaba el delegado antes citado, no como universal, sino como algo “adquirido”. Podríamos afirmar que la fórmula establecidos / moral – desplazados / inmoral que Frederic (2010) fue imperante en la mirada general hacia las villas, se replicó en cierta medida dentro de estos territorios. Es decir, aquellos que habitaban los asentamientos hace menos tiempo (inquilinos o migrantes principalmente), eran menos merecedores de las acciones estatales que aquellos ya establecidos y asentados hace años. El caso de los inquilinos aparece visiblemente, en particular en la villa 21-24, dado su mercado informal de alquileres más desarrollado. La resolución del problema de los inquilinos, es decir, la dificultad en censarlos por su rotación y el crecimiento de su número en los años del *mientras tanto*, constituyó una de las demandas centrales impulsadas desde el cuerpo de delegados. Sin embargo, se reconocía que era justo que los propietarios –informales- de la tierra y la vivienda y los pobladores más antiguos tuvieran prioridad en la implementación de las políticas públicas. Observamos que se adjudicaba una relación directa entre antigüedad y propiedad de la vivienda que no se reflejaba efectivamente en lo concreto, sino que respondía a una taxonomía de derechos y status social interno en las villas en las que, a pesar de ser todos parte del mercado informal de vivienda, se señala a los inquilinos como con un mayor grado de “ilegalidad” (Cravino, 2006; 2009a).

Así, se pusieron en juego en estos barrios diversos “criterios de merecimiento” de las políticas públicas, que dieron cuenta de nociones locales sobre lo considerado “justo” e “injusto”. Muchas eran preexistentes y se habían construido a lo largo de los años a partir de diversos factores, entre ellos, la vinculación con el Estado y las

perspectivas sobre la legitimidad que sus acciones portan. Éstas se reconfiguraron y actualizaron dentro de los conflictos y tensiones entre criterios diversos de merecimiento en la implementación de las políticas del PISA.

7.4 Justicia, política y judicialización

Buscaremos entrecruzar en este apartado las nociones que circulaban en los barrios sobre la justicia, lo político y el territorio. Además, indagaremos en las representaciones existentes sobre el Poder Judicial y en cómo éstas se relacionaron con las de justicia. Éstas se conjugaron en estos asentamientos condicionados por las redes de relaciones históricamente constituidas –y en constante reconfiguración– (Cravino, Neufeld, Fournier, Soldano, 2001) modelando perspectivas que se pusieron en juego en las prácticas de las organizaciones barriales frente al Estado. Identificamos que las concepciones de justicia y política son matrices ordenadoras de las prácticas de los sujetos en estos territorios y que con la implementación de nuevas políticas públicas se reactualizaron y reconfiguraron. El enmarcamiento judicial puso en circulación con mayor fuerza estos conceptos. Además, el entrecruzamiento de estas percepciones nos permite avanzar en un trabajo de “repolitización” del derecho, imprescindible en este campo de la investigación social (Sousa Santos, 2009 en Cravino, 2013). Las trayectorias de relaciones entre las organizaciones barriales y los actores del Poder Judicial de los dos asentamientos eran diferentes al comenzar la implementación de las políticas del PISA y en su desarrollo (como caracterizamos en capítulos anteriores). De todas maneras, encontramos que en ambos casos las representaciones sociales sobre el Poder Judicial eran similares, y se vinculaban con la percepción hegemónica sobre este campo y sus actores. Aun así, podemos señalar algunos matices entre las percepciones de los referentes de los dos barrios.

Los miembros de las organizaciones barriales del Campo Unamuno y de la villa 21 – 24 tenían percepciones ambivalentes sobre el Poder Judicial. Por una parte, circulaban aquellas que atraviesan la sociedad moderna sobre el campo jurídico, que aparece como “el lugar de actualización de la razón universal que no

debería nada a las condiciones sociales dentro de las cuales se manifiesta” (Bourdieu, 2000: 164). Este *efecto de apriorización* (Bourdieu, 2000) le confiere a la justicia (y en este caso a los actores estatales responsables de imponerla) un carácter neutral, *por encima y por fuera* de la política, que se vincularía directamente con los actores del Poder Ejecutivo. En consonancia con las representaciones que atraviesan nuestra sociedad contemporánea, los vecinos creían que “los “políticos” están faltos de decencia y honestidad, porque sus prácticas son corruptas y/o clientelares. (se le adjudica una) “falta de moralidad” que, claramente, aqueja a la política en general y a los “políticos” en particular” (Frederic, 2010: 98). En contrapunto con este ámbito, la arena judicial era percibida como portadora de mayor legitimidad y credibilidad, como lo planteaba uno de los representantes barriales de la villa 21-24: *“El poder más importante, que es el Judicial, está obligándolo al político a cumplir con pautas que de alguna manera nosotros endurecemos, nosotros como militantes sociales, como cuerpo de delegados, como representantes del derecho de las 1300 y pico de familias”* (Claudio, 2015). En esta frase se observa cómo el entrevistado se refiere explícitamente al Poder Ejecutivo porteño como “poder político”, diferenciándolo del campo judicial. Como afirmaba Catalina Smulovitz: “en la percepción de los actores (...), las peticiones legales pueden dar lugar a resoluciones más transparentes, menos discrecionales y que atiendan a la razonabilidad de sus argumentos” (2008: 289). Por otra parte, el Poder Judicial federal constituyó para los referentes una especie de “caja negra”, con dinámicas y disputas internas desconocidas. La causa “Mendoza” y la subsiguiente aplicación de su sentencia supusieron el establecimiento de relaciones con estos actores –con las limitaciones presentadas en el capítulo 6-, que dieron lugar a la desnaturalización y desencantamiento –relativo- de los entrevistados respecto de este ámbito estatal.

Más allá de estas concepciones generales, encontramos algunas cuestiones en las que puede hilarse más fino en los discursos de los miembros de las organizaciones barriales respecto de la justicia. En ambos barrios, se le atribuyó al Poder Judicial un poder de policía sobre los distintos actores del Poder Ejecutivo. Los magistrados eran defensores de un “interés general” amenazado por las “lógicas

políticas” –a las que se les asignaba una carga moral negativa- de los gobiernos locales. Así, los jueces vendrían a imponer sobre éstos actores el cumplimiento de los lineamientos estipulados en la sentencia de la causa “Mendoza”, como lo señalaba una de las dirigentes del Campo Unamuno:

Llegan para sacarse la foto sí, pero mire ahí está la cloaca que está perdiendo, esto es un asfalto nuevo y mire, vivimos ahí, en esto. Y se va. Es... la verdad que es una burla, para una. Y no cuentan la historia, de que, si nosotros no hubiéramos ido detrás de y llegar a un juez, esto quedaba así. (Julia, 2018)

Este fragmento de entrevista puede complementarse con una cita realizada a uno de los miembros del cuerpo de delegados de la villa 21-24, que reafirmaba el rol del Poder Judicial como defensor de sus intereses y, en ese sentido, como agente de presión frente al Poder Ejecutivo local,

Porque el Estado no lo iba a hacer nunca. Entonces el Poder Judicial obligó incluso con multas, cobradas al antiguo ex Jefe de Gobierno, se le multó, y a uno de los ministros que tiene que ver con el área también se le había multado para que lleve adelante esta transformación, esta relocalización de los vecinos del camino de sirga. (Claudio, 2016)

El Poder Judicial actuaba, según estas percepciones, desde un lugar “técnico”, controlando a los gobiernos locales y nacional, desde la defensa de leyes “universales” y “neutrales” (Bourdieu, 2000). Sin embargo, estas nociones “en abstracto” se superpusieron con aquellas surgidas de la experiencia misma de la relación con estos actores (desarrolladas en el capítulo 6). La CSJN y el Juzgado Federal de Morón fueron crecientemente cuestionados por las organizaciones barriales, que sufrieron en carne propia sus limitaciones y falta de accionar. A su vez, comenzaron a reconocer en algunas de sus dinámicas, aquellas tradicionalmente vinculadas con el funcionamiento del Poder Ejecutivo local y nacional –como el destrato, la desinformación y la falta de comunicación, entre otras-. Por otra parte, pero de ninguna manera desarticulada de las cuestiones hasta aquí planteadas, encontramos divergencias entre las representaciones en los dos barrios acerca de la justicia en términos más abstractos.

Las percepciones de los entrevistados de la villa porteña se vinculaban con sus experiencias previas con la justicia local –caracterizadas en capítulos anteriores-. La incidencia de algunas causas colectivas en las condiciones urbanas del barrio y

en las representaciones vecinales, la relación con diferentes experiencias jurídicas de proximidad y la judicialización de conflictos urbano – ambientales en otras villas de la ciudad configuraban una visión por demás positiva de la “justicia” en un comienzo. Por esta razón, los referentes tenían al inicio altas expectativas respecto de los efectos de la causa “Mendoza”. Como expresaba uno de los abogados de la Defensoría General de la Ciudad y se dedujo de lo relatado en las entrevistas a los referentes, los referentes extrapolaron las particularidades del Poder Judicial local en un período específico al campo jurídico en su conjunto. El abogado nombrado señalaba la sorpresa que le generaban estas posiciones, en un contexto en el que no se correspondían con las características que él observaba en la justicia federal. Lo expresaba de este modo:

También estaban (los delegados) acostumbrados a que se construya una percepción sobre la justicia basada en una primera etapa muy anormal, anormal en el buen sentido digo, en el sentido progresista de la jurisprudencia de la ciudad donde pasaban un montón de cosas. Entonces se formó esa idea de que toda la justicia era igual cuando la justicia es de una manera absolutamente conservadora. (A., 2016)

Esta representación de la justicia suponía, para los delegados, que sus demandas poseían una mayor legitimidad social por estar enmarcadas en ese ámbito. Como expresó uno de los referentes entrevistados de la villa 21-24, para ellos la judicialización del conflicto del que eran protagonistas constituía una ventaja en relación a otros en los que se habían enfrentado al gobierno local. En sus palabras *“Nosotros tenemos la espada de Damocles de que tenemos que desocupar “la sirga” y estamos en una instancia que no tiene manejo político, sino que tiene una orden judicial. La situación nuestra era, es distinta”* (Manuel, 2015).

Con el pasar de los años, estas percepciones se fueron transformando, tanto por el incumplimiento de la sentencia por parte de los gobiernos locales, como por la falta de acciones tendientes a garantizar la participación de los habitantes de la cuenca en el litigio. Además, los entrevistados remarcaban la falta de conocimiento por parte de los jueces del territorio afectado por sus decisiones y la lentitud de los tiempos de la justicia como una grave falencia. La potencialidad de la judicialización del conflicto comenzó, lentamente, a ser adjudicada a la fuerza y efectividad de las acciones colectivas desarrolladas por el cuerpo de delegados, en lugar de a las

características inmanentes de la arena judicial. Se combinaron a lo largo del proceso la confianza en el ámbito judicial con las tensiones y limitaciones observadas por los referentes en la implementación de las políticas del PISA y los –casi inexistentes– vínculos establecidos con la justicia federal.

El caso del Campo Unamuno presenta algunas diferencias. En principio, como señalamos, sus habitantes no tenían relaciones previas con actores del campo jurídico vinculados con el litigio y la defensa de los DESC como en el caso de los de la villa 21-24. Más bien, aparecían en sus relatos experiencias conflictivas con el Poder Judicial local y provincial, vinculadas con el costado más punitivista de la justicia. Esto no significa que las familias de las villas porteñas no atravesaran experiencias de este tipo, pero las mismas aparecían más bien soslayadas en sus relatos. En los asentamientos de Villa Fiorito, por el contrario, los referentes describían sus experiencias con la justicia de familia, civil y penal, más bien negativamente¹⁶⁸. En relación a los fueros civil y de familia, las experiencias eran más variadas, pero en el penal, los entrevistados relataban experiencias en las que habían sido en general sujetos de sospecha, penalización recurrente o negligencia¹⁶⁹. Como lo señalaron Salanueva y González (2011), los sectores populares 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” (p. 72). Das y Poole (2008) también se refirieron a la vinculación de las poblaciones *de los márgenes* con la justicia, señalando que, en esas áreas, “los casos legales raramente llegan a conclusiones y la “justicia” es comúnmente considerada no como algo que puede obtenerse, sino más bien como el efímero vínculo” (p. 32) entre sectores populares y Estado que

¹⁶⁸ En cambio, relatos de algunos de los dirigentes acerca de la justicia laboral la marcaban más bien positivamente en la perspectiva de los entrevistados.

¹⁶⁹ Sobre estas cuestiones se extiende el clásico estudio de Michel Foucault (1990) “Vigilar y Castigar: nacimiento de la prisión”. En el mismo, el autor sostuvo que la prisión y el castigo en general (en el que el sistema jurídico juega un rol importante) no están “destinados a suprimir las infracciones sino más bien a *distinguirlos, distribuirlos, utilizarlos*” (p. 278). Nos encontramos así, con una *justicia de clase* no sólo “porque la ley misma o la manera de aplicarla sirvan los intereses de una clase, es porque toda la gestión diferencial de los ilegalismos por la mediación de la penalidad forma parte de esos mecanismos de dominación” (Foucault, 1990: 278). Aquellos ilegalismos que se castigan son los relacionados con las clases populares.

“toma la forma de interminables procedimientos y papelerío, siempre inconclusos, que circulan por las diferentes instancias del sistema judicial” (p. 32).

Estas experiencias no se relacionaban con la garantía y exigibilidad de derechos sociales, sino con su cercenamiento y con un tratamiento diferencial (desigual) hacia los sectores populares desde el campo jurídico. Por ejemplo, de esta manera describían dos de los dirigentes barriales la forma de vincularse de la justicia con “los pobres”, que encontraban discriminatoria:

Entrevistado 1: Es todo mentira. Arreglan todo entre ellos. Si vos sos pobre, si vos robas una gallina vas preso...

Entrevistada 2: Vas preso, por ser pobre.

Entrevistado 1: Y si robas 10 millones de dólares, te vas afuera

Entrevistada 2: Tenés una offshore allá en Panamá, y no pasa nada. Yo creo en la justicia divina, no en la justicia del hombre.

Entrevistado 1: Te discriminan mucho (Rita y Guillermo, 2018)

No obstante, los dirigentes de la mesa de Campo Unamuno consideraron que de algún modo era una ventaja la intervención de la justicia federal en la urbanización de sus barrios frente a la inacción del gobierno local. Estas expectativas se basaron en el trabajo de los abogados de la Defensoría General de la Nación y en otras experiencias ajenas a la causa “Mendoza” (como procesos vinculados con espacios de asesoramiento legal en situaciones de violencia de género). Aun así, la distancia simbólica y física con este tipo de agencias era muy clara y se diferenciaba de manera tajante de los procesos atravesados por los delegados de la villa 21-24. Con el pasar del tiempo pareció desarrollarse una visión más escéptica de las potencialidades de la justicia. Como en el caso de la villa 21-24, las prácticas concretas del Poder Judicial, la exclusión de los referentes de las tomas de decisiones y el reconocimiento de dinámicas similares a las del Poder Ejecutivo local, terminaron de constituir una visión ambivalente del campo jurídico. Este último apareció como un conjunto de actores con un alto desconocimiento de los territorios y poblaciones sobre los que tomaban decisiones, pero con cierto poder de presión sobre el gobierno municipal que se buscó aprovechar desde la organización barrial.

Retomando varias de las entrevistas realizadas en ambos barrios, la cuestión de los *tiempos judiciales* apareció recurrentemente. A través de los años, el accionar

de los actores del Poder Judicial demostró una lentitud y falta de flexibilidad que se tornó, para los delegados, en una limitación importante para tratar los imprevistos y las urgencias. Como expresaba una de las referentes, *“tenemos paciencia, pero nuestros tiempos no son los tiempos ni de lo judicial ni de la política”* (Julia, 2018).

Por otra parte, en ambos asentamientos los dirigentes reconocieron como una potencialidad de la judicialización la visibilización de problemáticas ya instaladas como tales en sus barrios, como la vivienda y la contaminación. Este proceso fue expresado por una de las delegadas de la villa 21-24 cuando afirmaba que la contaminación que se denunciaba en la causa era preexistente a la misma y que el litigio había dado difusión a esta problemática y presionado al Poder Ejecutivo local para que actúe en pos de resolverla. La entrevistada lo explica de la siguiente manera:

Yo pienso que la contaminación está de hace muchísimo tiempo, desde más o menos el año que yo te digo, y que en realidad nace esto y se empiezan a dar cuenta, y se empiezan a mover y a preocuparse un poco más, es cuando sale la causa “Mendoza” ¿Entendés? (...) Entonces a mí me parece que, si no hubiera sido por la causa Mendoza, hoy íbamos a estar todos bien panchos gracias, y más allá de que digan “está contaminado y que se yo”, si no había una orden judicial, esto se quedaba en la nada. La contaminación entonces que sale en la causa “Mendoza”, significa que estaba desde antes también, ¿Me explico? Entonces, no se hablaba porque no era público. Porque no se hacía público, como todo. Toda la situación que pasa y el Estado hace oídos sordos.” (María, 2016)

Esta serie de cuestiones nos dejan entrever algunos matices entre las visiones de ambos barrios sobre la justicia que se modificaron a lo largo del tiempo. Así, dan cuenta del entrelazamiento entre percepciones abstractas sobre la justicia y otras que los referentes consideraron concretas.

7.5 Significados de los derechos en el *lenguaje local*

En el momento de su ejecución, los programas son resignificados en la interacción entre receptores y mediadores estatales. Dicha interacción puede pensarse como “parte de una serie de relaciones activas, dado que los primeros, aún desde lugares subalternizados, son sujetos que se apropian/ rechazan /reescriben las propuestas formuladas desde ámbitos de evidente mayor poder

relativo” (Cravino, Neufeld, Soldano, 2001: 2). Nos interesa en este apartado analizar al derecho como parte del *lenguaje local* (Ferraudi Curto, 2014), es decir, en las concepciones y utilización que se hace del mismo que circulan en estos barrios sobre él. Encontramos, dentro de esa pluralidad de significaciones puestas en juego, dos series de representaciones sociales diferenciables, yuxtapuestas y en permanente contradicción que aparecieron con mayor definición. Una, relacionada con un acceso a derechos determinada por el carácter de usuarios o consumidores de los sujetos. Podemos vincular esto con lo que Verónica Gago (2015) definió como *neoliberalismo desde abajo*. Con este concepto no buscó atribuirles a los sectores populares responsabilidad, sino su relevancia estratégica en el funcionamiento de este sistema. A su vez, y aquí radica nuestro interés en introducir este concepto, subraya “la determinación conflictiva y la ambivalencia constitutiva de los comportamientos y de la “racionalidad” que prevalecen dentro de estos sectores (...) que son lugares estratégicos de experimentación de formas de trabajo, de valorización y de regulación que reverberan con sus efectos sobre la sociedad en su conjunto. (Gago, 2015: 17). En ese sentido, el neoliberalismo como discurso hegemónico tuvo consecuencias en las maneras de pensar y prácticas político – económicas de todos los sectores sociales, constituyéndose como el sentido común imperante (Harvey, 2007). Vinculamos al otro conjunto de sentidos con el *paradigma de los derechos humanos*, desde la que, por ejemplo, trabajaban los abogados de la Defensoría General de la Nación, de la Ciudad y los de la Asesoría Tutelar. Aun cuando estas percepciones parecen presentan principios contrarios, se superponían y articulaban, conformando un discurso complejo que nos permite realizar algunas reflexiones sobre los efectos de la judicialización de los conflictos urbano– ambientales.

Sin duda, la cuestión de los derechos se asocia a la de *ciudadanía*, la que tiene desde el ámbito académico también una definición jurídica. No obstante, “esa concepción podría enriquecerse –y relativizarse- a partir de un análisis pormenorizado de los usos sociales del término” (Ferraudi Curto, 2014: 216). Siguiendo esa idea, introduciremos brevemente algunos planteos y debates trabajados en torno a este concepto que, aun cuando no son tomadas centralmente

en este trabajo, nos permiten, en este capítulo, complejizar el análisis sobre las diversas representaciones en torno al acceso a derechos y su merecimiento que circulan en los asentamientos. En principio, nos interesan aquellas concepciones que surgieron a partir de la revisión crítica de las definiciones sobre la ciudadanía derivadas del liberalismo normativo, ligadas a la figura de los Estados modernos. Éstas la definían como la membresía a una sociedad y, a la vez, como un proceso social que posibilitaba el acceso a los derechos establecidos jurídicamente. En este marco, la figura del ciudadano se constituyó como el sujeto político por antonomasia en esas formaciones históricas (Girola y Thomasz, 2016). Esta perspectiva excedió al ámbito académico y se conformó como hegemónica, generalizándose en las sociedades modernas occidentales. Frente a esto surgieron trabajos críticos que, desde los campos de las ciencias jurídicas y sociales, cuestionaron aquellos planteos.

Por una parte, se trazó la necesidad de situar histórica, espacial y políticamente estos procesos y por el otro, se dejó en claro que se constituyeron en base a *disputas*. Éstas se conformaban en torno a su definición, y ampliación, dado el acceso diferencial a la ciudadanía según los distintos sectores sociales y los territorios de residencia. Esto daría lugar a diversas categorías de ciudadanía (Santos, 2007 en Cravino et. al., 2012). Los dos conjuntos de significaciones que encontramos respecto de los derechos y la ciudadanía en los barrios de la cuenca, respondían entonces a dos sistemas diferentes. Por una parte, unos parecían enlazarse con lo que diversos autores han señalado como efectos de la implantación del neoliberalismo. Es decir:

se intenta ligar democratización con acceso al consumo. La ciudadanía, como ejercicio de derechos, deja de estar ligada a, como dice Balibar, “la universalización de la categoría antropológica de trabajo en cuanto carácter específico de lo humano, para desplazarse al consumo como forma de garantía de la inclusión social (Gago, 2015: 240)

Por la otra, aparecen los discursos ligados al enfoque de derechos (Arcidiácono, 2008) y a la disputa por el acceso y su expansión en los sectores populares. Estas dos series no deben pensarse como resultado de procesos aislados, sino como avances incompletos y desiguales que introdujeron “nuevas

prácticas, nuevos significados y nuevas relaciones (...) pero sólo algunos son alternativos u opuestos a los valores dominantes” (Benítez, 2018: 45).

Los ciudadanos consumidores

Como le digo yo, es mejor pagar para tener tus derechos y reclamar (Noemí, Campo Unamuno, 2017)

Yo quiero vivir dignamente, quiero pagar (la vivienda). (Ana, Villa 21-24 Barracas, 2016)

En nuestra sociedad contemporánea, “la ideología hegemónica considera que la propiedad es el único medio válido a acceder a un lugar donde vivir, y su estatuto es “sagrado”” (Cravino, 2016: 46). En este sentido, impera una perspectiva en la que el acceso a la ciudadanía, a los derechos, se hace por la vía del consumo y la “ciudadanía de primera” (en palabras de uno de los delegados), se alcanza con el acceso a la propiedad privada, y la salida de la informalidad habitacional. Estas nociones se vinculan con procesos preexistentes. En particular, en la década de los noventa se impusieron con el neoliberalismo modelos de “ciudadanía restringida” (Svampa, 2005) en nuestro país, que pusieron en cuestión la universalidad de ciertos derechos (como la educación y la salud). Por otra parte, el aumento de la precarización, el desempleo y la informalidad abonaron a que los sistemas de acceso a derechos por vía del trabajo también se vieran cercenados. Comenzó a instalarse la percepción de que el acceso a derechos debía realizarse por medio del mercado. En palabras de Girola y Thomasz:

Las transformaciones sociopolíticas que atravesaron las sociedades capitalistas en las últimas décadas del siglo XX precipitaron su revisión y crítica. Los procesos de creciente desigualdad que se agudizaron con el repliegue del Estado de Bienestar en contextos de desindustrialización y ajuste neoliberal contribuyeron a socavar los pilares que sostuvieron la constitución de la ciudadanía (2016: 3)

Aun cuando la mercantilización de los derechos tendió a ser general, o al menos su universalidad se cercenó, si podemos distinguir entre un proceso completo

en relación a los bienes urbanos, y uno parcial en lo vinculado con la educación y la salud en la Argentina, sistemas que siguieron siendo de acceso público, universal y gratuito (Svampa, 2005). Además, históricamente, las representaciones sociales sobre los bienes urbanos han sido vinculados con el consumo. En este contexto, el Estado destinó políticas laborales y habitacionales a los barrios populares en los que la “ciudadanía por consumo” se mostraba como un paliativo o reparación que se proveía *contra* el neoliberalismo (Gago, 2015).

En ambos barrios circulaban discursos que abonaban a este tipo de nociones sobre los derechos y la garantía – acceso a los mismos. El otorgamiento de los títulos de propiedad de sus lotes y viviendas por parte del Estado constituía la demanda principal de las organizaciones barriales de los dos asentamientos. En el caso de la villa 21-24, esto se alcanzaría por medio de las relocalizaciones, que garantizarían el pasaje de la informalidad a la “legalidad”. Por su parte, en el Campo Unamuno las políticas de urbanización del PISA, como paso final, debían entregar los títulos de propiedad a las familias censadas. En los discursos de los referentes se combinaban las reivindicaciones por “el barrio” y por el acceso a propiedad de su vivienda, motores de la organización, como lo afirmaba uno de los dirigentes lomenses, como puede observarse en este fragmento de entrevista: *“Y a mí lo que me interesa es mi barrio, que mejore mi barrio. Yo tengo los papeles de la vivienda que me prometieron, todo. Si para eso estoy luchando, sino, ¿para qué estoy peleando?”* (José, 2018). Así, el pago parecía ser la forma legítima de satisfacer la demanda por la vivienda propia (*“Yo creo que el sueño de cualquier hogar es ser dueño”*, Manuel, 2015), como vimos repetirse en numerosas entrevistas como la que copiamos a continuación: *“Nosotros estamos reclamando los medidores, queremos que la gente pague y la gente quiere pagar”* (Alfonso, 2018). Estas citas reflejan aquello que Verónica Gago (2015) había marcado para el proceso de organización de la villa 1-11-14 de la Ciudad de Buenos Aires. Los discursos de los delegados indicaban que

La disputa con las empresas privatizadas de servicios encuentra en el cuerpo de delegados una resistencia no tradicional a la idea misma de su privatización. No se pide su re-estatización (como modo de recuperar un beneficio alguna vez usufructuado y ligado a la propiedad estatal del servicio), sino que la prestación no sea excluyente de algunos barrios. Se trata de reclamar *un derecho al uso, a ser usuarios* (énfasis del autor), más allá del estatuto de los propietarios del

servicio (Gago, 2015: 266)

De este modo, no solo aparecía el pago de la propiedad como condición de ciudadanía, sino también el de los servicios públicos. Los vecinos se presentaban como *ciudadanos usuarios* y

el pago de servicios es comprobante de condición ciudadana (para sí mismos y, sobre todo, para los otros habitantes de la ciudad), mientras que la condición de “subsidiados” refrenda el estatuto excepcional de la población de la villa. Se trata de que “la ciudadanía” –es decir, el resto de la ciudad- deje de verlos como población subsidiada (Gago, 2015: 268)

A su vez, la apropiación de estas significaciones se relacionaba con la introyección del *estigma*¹⁷⁰ (Cravino, 2002; 2009; Guber, 2006) que pesa sobre estos sectores y habitantes de la ciudad, buscando fundamentar la falta de pago en una imposibilidad, y no en una ausencia de voluntad. Guber (2006) planteó que “los villeros” se habían constituido, en el imaginario, como una figura social caracterizada por su anomia, y carencia de reglas y moral. Estas representaciones, que se generalizaron en la sociedad, se sustentaban en los valores de los sectores hegemónicos. Las tres últimas autoras citadas también indagaron en el rol de los propios habitantes de las villas en la construcción y reproducción de esa identidad estigmatizada. Esta línea argumental podía encontrarse en las palabras de una de las delegadas de la villa 21-24:

Lo único que no quiero quedarme en la calle. No importa, yo también sé que después tengo que pagar eso, no importa. (...) Y al menos yo en mi forma de pensar, me gustaría pagar, porque yo soy muy derechita. Porque al final si no lo pagás, no es tuyo. (Rosario, 2016)

En consecuencia, el acceso a la propiedad privada constituía también un ascenso social en término de estatus para los entrevistados. La vivienda “es un objeto de consumo que expresa los éxitos económicos o estatus en la estructura social” (Cravino et. al., 2012: 135). Esto lo vemos expresado en una afirmación de Manuel, delegado de la villa 21-24: “Yo creo que un alto porcentaje de vecinos si,

¹⁷⁰ Por estigma comprendemos aquello definido por Goffman (1970), que lo define como “rasgo de connotaciones sociales negativas, no por tratarse de características despreciables en sí mismas, sino por constituir significaciones que han ido elaborando los sujetos sociales” (en Guber, 2004: 117). A través de los mismos todo lo abyecto y lo que no corresponde al “deber ser” es vinculado a ciertos portadores de las mismas, lo cual justifica un determinado trato diferencial hacia los mismos.

querría cambiar de estatus, es un cambio de estatus social, que te llegue el correo y te toque el timbre y te manden una carta, una citación, un telegrama, ya cambia” (Manuel, 2018).

Los referentes encontraban que la ampliación de su ciudadanía y el acceso a su derecho a la vivienda eran legítimos, en tanto “*al igual que todo el mundo*”, iban a pagar por ella. Además de constituir un argumento que les otorgaba mayor legitimidad a sus demandas, la “buena voluntad” de los referentes por pagar también constituyó una variable a la hora de negociar las modificaciones demandadas en las políticas públicas del PISA. En este sentido, Olejarczyk (2017) retomó el clásico libro de Oscar Oszlak (1991), “Merecer la ciudad”, señalando que allí el autor utilizó el concepto de merecimiento para referirse a la forma en que, durante la última dictadura militar argentina (1976–1983), se justificaron las erradicaciones de villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta construcción de una *ciudadanía elitista*, con un claro tinte moral, habría quedado cristalizada en las definiciones de las políticas de vivienda posteriores, las que no pueden pensarse de manera escindida de las concepciones morales que circulan en los barrios. Así, el merecimiento se vinculó con el esfuerzo personal y el uso de los recursos económicos que cada sujeto individual podía movilizar. Estas nociones formaron parte central del repertorio de las *formas correctas del pedir* al Estado (Olejarczyk, 2017: 101).

El derecho a tener derechos

Las organizaciones barriales de los asentamientos de la cuenca Matanza – Riachuelo interpellaron fuertemente a los actores estatales involucrados, principalmente a los gobiernos locales, al Poder Judicial federal y al ACUMAR, demandando la ampliación de su ciudadanía y el reconocimiento de sus derechos. El cambio de vivienda, en el caso de las relocalizaciones o el mejoramiento y titularización de las ya existentes, fue concebido como un *rito de pasaje* para convertirse en *ciudadanos* (Cravino, 2012).

En este sentido, “la ciudadanía y los derechos no hablan únicamente de la

estructura formal de una sociedad; además, indican el estado de la lucha por el reconocimiento de los otros como sujetos de intereses válidos, valores pertinentes y demandas legítimas” (García Canclini, 1995 en Gunturiz, 2011: 21). El concepto de ciudadanía *sustantiva* (Gunturiz, 2011), diferente de la ciudadanía formal, nos permite pensar en la tenencia de derechos y la capacidad de ejercerlos con un cierto grado de participación. Esta perspectiva estaba presente en los discursos de los dirigentes barriales, que indicaban que la participación en los procesos de relocalización y urbanización eran centrales para pensarse como sujetos de derecho y ciudadanos. En ambos barrios, los entrevistados hacían referencia a “los derechos”, pero el discurso relacionado con la exigibilidad de los DESC estaba más arraigado en la villa 21-24 que en el aglomerado de barrios de Lomas de Zamora.

Podemos relacionar el planteo de las demandas en términos de derechos con el discurso imperante en las políticas sociales durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner -2003 – 2015-, atravesadas por una “gramática de los derechos humanos” (Fiuza, 2018). Cabe destacar que esta introducción del lenguaje de los derechos en las políticas sociales es previa y se relacionó también con el discurso de una serie de organismos internacionales con incidencia en la Argentina a partir la mitad de la década de los noventa¹⁷¹ (Arcidiácono y Zibecchi, 2007; Arcidiácono y Gamallo, 2013; Cunill Grau, 2010). Este enfoque supuso la resignificación y actualización de viejos reclamos que pasaron a relatarse en clave de derechos. Una serie de actores, entre los cuales pueden enumerarse “los políticos y funcionarios, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos internacionales, incluso los de asistencia crediticia” (Arcidiácono y Gamallo, 2013: 3), comenzaron a manifestarse públicamente con este *código*.

Esto supuso la circulación de ese tipo de sentidos en los barrios populares, en la red de relaciones establecidas en la implementación de políticas públicas que abordaban distintas problemáticas. La pregunta sobre si esta perspectiva se

¹⁷¹ Recuperando el trabajo de Cunill Grau (2010), podemos afirmar que “Al menos dos fuentes pueden reconocerse en este sentido, las que introducen matices significativos a este tipo de abordaje. Una está constituida por Naciones Unidas. La otra, por el Banco Mundial. La primera surge ligada al enfoque del desarrollo promovido por dicho organismo, y expresamente asociada a la defensa de los derechos humanos. La segunda, en cambio, constituye una derivación de las transformaciones que en especial el Banco Mundial ha inducido en la institucionalidad social de los países subdesarrollados” (Cunill Grau, 2010: 1).

generalizó como hegemónica en los barrios populares queda abierta, ya que se generaron también visiones negativas sobre el acceso a diferentes programas y planes que se implementaron en estos territorios. Creemos que ciertos matices que pudimos encontrar entre ambos barrios en vinculación a estos significados tienen vinculación con las relaciones diferenciales establecidas con los actores del Poder Judicial a lo largo de los años. El contacto más cercano y cotidiano con operadores jurídicos cuya perspectiva se enmarcaba dentro del *enfoque de derechos* pareció generar un acercamiento de los entrevistados de la villa 21-24 al derecho en términos *normativos* en mayor medida que en la experiencia del Campo Unamuno. En los barrios lomenses los usos de esta *gramática* parecían ser centralmente *políticos*.

Por otra parte, dado el enmarcamiento judicial de los conflictos urbano – ambientales de sus barrios para las organizaciones barriales resultó estratégico incorporar a sus discursos el lenguaje de los derechos que, en este caso, era el *lenguaje del Estado*. Como expresó Estévez (2017), se utilizó este lenguaje como un “discurso intertextual para la argumentación liberal, necesaria en la legitimación de demandas sociales que podrían interpretarse como revolucionarias” (p.367). En el diálogo, la disputa o la negociación con los actores estatales, la utilización de ese tipo de nociones les daba una mayor legitimidad y les permitía expresarse en los mismos términos que los actores estatales. Incluso, la propia legitimidad de la ley aparecía como el fundamento último de sus demandas, como lo afirmaba, por ejemplo, uno de los delegados de la villa 21-24 en el siguiente fragmento:

Nosotros le planteamos de un modo muy tajante y sustentado en derechos, la Constitución lo declara, hay muchos tratados internacionales, que nuestro país aceptó, firmó, avaló, por lo tanto, eso también nos da derechos a nosotros. Derechos cívicos, derechos ciudadanos. (Claudio, 2015)

Benítez (2018), afirmaba, en relación a diferentes movimientos sociales de la Ciudad de Buenos Aires, que “si la vivienda y la ciudad aparecen como derechos, nuestros entrevistados justificaban su posición a partir de cuerpos normativos o antecedentes jurídicos, más que de sentidos ligados a la ciudadanía, las necesidades colectivas y la participación de los habitantes en la producción de ciudad” (p. 39). Más allá de que aquello planteado más arriba, que iría en línea con

lo sostenido por el autor (en la comparación de esta experiencia con la de los barrios de Villa Fiorito), entendemos que puede también relativizarse. A pesar de que las demandas eran por bienes individuales (las viviendas), esto convivía con los reclamos “por el barrio”, y con el señalamiento de que su satisfacción tendría lugar necesariamente de manera colectiva, como producto de la participación y la acción conjunta. Como en la cita que plasmamos a continuación, parecía estar presente una noción de que las organizaciones barriales cumplían un importante papel en la satisfacción de las demandas individuales a través de su acción colectiva: *“Siempre en la defensa del derecho general, horizontal de la gente, de todos en general. No están particularizando, están defendiendo a un bien particular, no, no, están defendiendo a todos en general”* (Claudio, 2015).

Esto nos permite complejizar lo afirmado por Benítez (2018), ahondando en los matices o divergencias que podían encontrarse entre los discursos que circulaban en estos espacios en relación al derecho a la ciudad. Éstos parecieron estar más ligadas a afirmaciones “desde arriba”, y lo que sucedió efectivamente en las diversas experiencias de organización colectiva en los barrios populares con los sentidos recuperados en la cita plasmada, en las que el enfoque de derechos se articula con otras series de significados.

Más allá de que algunos de los delegados de la villa 21-24 plantearon sus reclamos explícitamente en términos de acceso a una *“ciudadanías comunes, de primera, con los mismos derechos y obligaciones que todos los demás”* (Manuel, 2015), sostenemos que en ambos barrios se demandó por el acceso a una ciudadanía “sustantiva”, vinculada centralmente con su dimensión urbana (vivienda y hábitat) y el derecho a la participación. La reivindicación por la participación política y colectiva en las decisiones estatales que buscaban, según la CSJN, garantizar el acceso al derecho a la vivienda y el hábitat se combinaban con que:

(la vivienda y la ciudad son) una instancia clave en la inserción en un entramado social que facilita la reproducción ampliada y la satisfacción de otros derechos, como la educación, la salud o el trabajo. (para presentar estas demandas) tienden a apelar a formas dominantes ya establecidas, como, por ejemplo, artículos de las constituciones nacional o local, o definiciones difundidas y aceptadas desde el sistema de derechos humanos, como “vivienda adecuada”. Este lenguaje de derechos (...) parece referir más a la exigibilidad jurídica

(Benítez, 2018: 40)

Así, el enfoque de derechos estaba presente en ambos barrios con diferente profundidad y ligado a procesos con matices propios, en los que la fuerte judicialización de conflictos en villas en la Ciudad de Buenos Aires tenía un peso propio. Este lenguaje se entrecruza permanentemente con los paradigmas antes caracterizados, componiendo cadenas de significados que se superpusieron y hasta en ciertos aspectos parecieron contradecirse entre sí.

7.6 La actualización local del derecho

La *actualización local del derecho* fue concebida por diversos autores como uno de los efectos de los conflictos urbano–ambientales (Azuela de la Cueva y Mussetta, 2009; Melé, 2003). Estos autores refieren al proceso mediante el cual normas jurídicas que resultaban generalmente distantes en relación a la experiencia cotidiana de estos sectores de la población, son llevadas a situaciones concretas en los conflictos (Azuela de la Cueva, 2006; Melé, 2003). Patrice Melé (2003; 2011) y Antonio Azuela de la Cueva (2006; 2014) buscaron mediante este concepto, analizar “la juridificación de conflictos, es decir, el proceso social mediante el cual los conflictos son re-significados cuando son llevados a la esfera del derecho” (Azuela y Mussetta, 2009: 5). Por su parte, Ferraudi Curto (2014) señalaba cuestiones similares al afirmar que

la urbanización se concreta como apropiación local de derechos. Como señala Lefort, este intento apunta a comprender los derechos en la práctica (...), orientándolo a comprender las relaciones de intercambio en que los derechos son puestos en acto en la urbanización de Villa Torres (p.268).

Esta perspectiva permite superar aquella en la que sólo se analiza si las normas se cumplen o no. Cuando se observa cómo los actores sociales *movilizan el derecho*, se puede “registrar el papel que el orden jurídico juega desde la definición misma del conflicto hasta sus diferentes desenlaces” (Azuela y Mussetta, 2009: 21). En este sentido, la fuerza de la ley no es inmutable. Por el contrario, existe una relación entre la creación de derechos y la capacidad de innovación social. Así, “es

la capacidad social de innovación la que obliga a la creación de nuevos derechos, a la ampliación de su frontera y, por lo tanto, a la profundización democrática” (Gago, 2015: 263). En este sentido, la jurisprudencia que formulan las innovaciones sociales (o la juridificación), que es siempre política, “tiene efectos sobre el derecho y sobre el repertorio de luchas populares legítimas” (Gago, 2015: 263). Los efectos de este tipo en la villa 21-24 de Barracas aparecen más claramente cristalizados en una norma que en el Campo Unamuno, con la formulación y sanción de la ley N° 5172. En el Campo Unamuno, podemos identificar algunas experiencias de menor envergadura que se relacionaron con las políticas implementadas en el marco de la causa “Mendoza”. A continuación, desarrollaremos con mayor profundidad ambos casos.

Los referentes del barrio porteño vieron en la ley citada precedentemente una cristalización de sus luchas y la posibilidad de alcanzar la garantía de ciertos derechos, cuya disputa excedía el conflicto puntual de las relocalizaciones. Como afirmaba uno de los dirigentes: *“en este proceso está implícita nuestra lucha, la de los delegados, la del cuerpo de delegados por el camino de sirga”* (Claudio, 2015). El potencial y la expectativa de la organización barrial porteña supuso que su mayor acción conjunta se vinculara con la juridificación de sus demandas principales, es decir, de su plasmación en una norma legal. El delegado, cuya afirmación presentamos seguidamente, señalaba una continuidad entre las demandas expresadas en la ley y las *luchas históricas* de los vecinos de la villa por su urbanización e integración en la ciudad:

El proyecto de ley es un proyecto que considero beneficia a mil ciento y pico de familias, que reivindica la pertenencia, reivindica el acervo cultural que nosotros acá también construimos, porque más allá de saber que estos siempre fueron terrenos fiscales, en un momento acá hubo un proceso en la época del gobierno de Menem la posibilidad cierta de urbanizar la villa (se refiere al Programa Arraigo) y en ese entonces no se visualizaba el tema de la sirga, y bueno, siendo nosotros habitantes de la villa 21 teníamos el mismo status, probable, teórico, de urbanizarnos dentro del a 21 - 24. (Manuel, 2015).

Este proceso implicó que los vecinos adoptaran en su gramática de acción colectiva los derechos, referidos a la vivienda y al hábitat, y buscaran aplicarlos a su situación, atravesando un proceso de formulación, definición y clasificación jurídica

de su situación local (Melé, 2011). Los vecinos habían hecho la experiencia de que “el derecho no se aplica por sí solo, que hace falta hacerlo existir localmente” (Melé, 2013: 10). Esta actualización hizo de algo que aparecía como “virtual” (los derechos a la localización y a la vivienda) algo “real”, por medio de la movilización simbólica y práctica por parte tanto de la organización barrial como los abogados de la Defensoría General de la Ciudad.

En los asentamientos de Lomas de Zamora, los referentes y los abogados de la Defensoría General de la Nación también movilizaron al derecho. Más allá de las demandas históricas del barrio, los vecinos buscaron hacer valer los textos emitidos por los actores del Poder Judicial federal en la causa “Mendoza” y los lineamientos del PISA. Impulsaron desde la mesa del Campo Unamuno algunas iniciativas para la formulación de leyes que “acercaron” el derecho al barrio, como el proyecto de agua potable para los asentamientos, aprobado por el Consejo Deliberante de Lomas de Zamora en el año 2016¹⁷². El papel del concejal (nombrado en el capítulo 5), fue clave en la movilización simbólica y estratégica del derecho que resultó en la formulación, presentación y aprobación del proyecto, haciendo “real” aquello que aparecía como “abstracto”. La *actualización local del derecho* como uno de los efectos de los conflictos urbano – ambientales queda clara en lo expuesto.

¹⁷² Ver ordenanza 16025 en el Anuario 2016 de ordenanzas de Lomas de Zamora. Disponible en: <https://www.hcdlomasdezamora.gob.ar/PDF3/2016.pdf>

Conclusiones



Las primeras reflexiones que nos deja esta tesis se vinculan con la reconstrucción teórica realizada para el abordaje de nuestro objeto. La articulación entre los campos de estudio de la antropología y sociología jurídica y los estudios urbanos se presentó como clave para el desarrollo de un análisis fructífero y considerando las muy diversas problemáticas del fenómeno social que hemos trabajado en tanto *conflicto urbano ambiental*. Las herramientas conceptuales del análisis de estos últimos realizados por Patrice Melé (2011; 2013) y Antonio Azuela de la Cueva (2006; 2009; 2014) resultaron productivas para indagar en los efectos de las sentencias judiciales y en su performatividad en los territorios afectados. Esta bibliografía nos dio instrumentos, entonces, para el análisis de la traducción judicial de conflictos complejos preexistentes, así como para pensar en que el cierre de un litigio no constituye necesariamente el fin de un conflicto –en este caso, de hecho, constituyó el inicio y la reactualización de muchos otros-. La dimensión *temporal*, en el caso estudiado constituyó un factor central en la transformación del conflicto y se entrelazó en todo momento con su aspecto *espacial*. Por una parte, se revelaron tensiones suscitadas por los tiempos diferentes de las dinámicas de actores barriales, organismos públicos demandados y Poder Judicial federal. Por la otra, nos indica que a pesar del recorte temporal que se realiza para el desarrollo de una investigación que supone delimitar cierto comienzo, desarrollo y final del conflicto, es más productivo flexibilizar y complejizar estas categorías que resultan más bien tajantes para complejizar el análisis. En este caso más aun, pues la estructura de un litigio nos puede llevar a pensar que en la misma se enmarcan los conflictos y se dan por terminados, cuando nuestro análisis nos reveló la importancia de considerar el recorrido previo de la problemática antes de su entrada en el campo judicial y aquello sucedido posteriormente a las resoluciones tomadas en ese ámbito, que tienen una pluralidad de efectos, que exceden social, temporal y espacialmente, inclusive, a aquello planteado en los escritos judiciales.

La atención a la pluriescalaridad de los procesos también constituyó un elemento enriquecedor para el análisis de la judicialización, ya que nos permitió comprender que las decisiones de Poder Judicial, pero también el Ejecutivo (en sus

diferentes niveles) transitaron diversas territorialidades, que implicaban órdenes a nivel de la cuenca Matanza Riachuelo que se superponían (de manera no siempre cohesiva), con otras a escala local locales. Esta complejidad se vio reflejada en los tribunales, lo que tuvieron dificultades para plasmar en acciones concretas en los territorios afectados. Estos efectos no fueron homogéneos en términos de escala ni dentro de cada una de ellas, lo que obliga a repensar la ejecución de litigios estructurales vinculados a garantizar los DESC.

La forma estandarizada de respuesta del campo jurídico da por resultado una rigidez en sus dictámenes que genera fuertes conflictividades, en particular en un territorio tan amplio, disímil y complejo como el de una cuenca en la metrópoli de mayor envergadura de un país. Da cuenta, además, del alto grado de desconocimiento por parte de los operadores jurídicos del territorio y de los sectores populares, reflejando cuestiones de pertenencia de clase y geográfica del Poder Judicial. La vinculación con estas poblaciones apareció en este caso marcado por la subordinación y la distancia física y simbólica que no se modificó (excepto en pocas ocasiones) a lo largo de los años posteriores a la sentencia. Nuestra investigación permitió avanzar sobre lo que sucedió luego de que en las altas esferas del Poder Judicial se tomaran decisiones que afectaron a millones de personas tomando definiciones sobre territorios con los que en general tenían una relación de total exterioridad.

La existencia de diversas perspectivas y disputas internas dentro del campo jurídico también se conformó como un factor a considerar en el análisis de conflictos urbano ambientales judicializados y de las políticas públicas enmarcadas en litigios estructurales. Éstos dieron lugar a prácticas y discursos diferentes que generaron resoluciones con consecuencias distintas, en ocasiones contradictorias entre sí. En los documentos judiciales de la causa “Mendoza” pudimos encontrar, en este sentido, planteos que pueden relacionarse más con el llamado *derecho crítico* y otras de cariz más conservador, que respondieron al tradicional *derecho liberal y positivo*. A su vez, estas posiciones políticas se articularon en el *esquema espacio – temporal* de las acciones públicas con las representaciones, tanto de los receptores de las políticas como de los distintos actores del Poder Ejecutivo (en sus tres

niveles) involucrados.

En este sentido, la judicialización de los conflictos urbano ambientales de la cuenca supuso la transformación de las redes de relaciones constituidas históricamente en cada barrio con los distintos actores estatales en el marco de la implementación de una pluralidad de políticas públicas. Ahora, todas las decisiones del Poder Ejecutivo Nacional respecto de las cuestiones urbanas y ambientales en los asentamientos de la cuenca estuvieron encerradas y atravesadas permanentemente por la causa judicial. En este punto, las trayectorias de vinculación preexistentes con organismos del Estado (sean los intervinientes en este caso puntual u otros), condicionaron las reacciones de los habitantes de los asentamientos ante las políticas del PISA.

En nuestro trabajo buscamos incorporar el análisis de las dinámicas existentes entre los operadores jurídicos, partiendo de la consideración de su campo como una arena de disputa. Esta cuestión ha sido poco abordada por los trabajos sobre judicialización y nos permitió entrever las diferencias políticas y de intereses entre (principalmente), los magistrados y los abogados defensores, que se reflejaron en distintas formas de conflictividad en cada barrio, causado por distintos factores. Estos actores del Poder Judicial sostenían diversas posiciones respecto del acceso a la justicia de los sectores populares y la exigibilidad de sus derechos que se expresaron en sus resoluciones, dando así pie para la deconstrucción de la figura liberal de “la justicia” como neutral, cohesiva en su interior y universal. La discusión sobre el poder y la afirmación de la verdad, por lo tanto, no es accesorio en este tipo de análisis.

La introducción de la variable política en un campo que sostiene su legitimidad en la negación de la existencia de la misma en su funcionamiento, permite problematizar su rol en las democracias contemporáneas, en las que ha adquirido un papel preponderante interviniendo en ámbitos que no son tradicionales. Los debates en relación al lugar del Poder Judicial en este sistema, dado su carácter no representativo, toman nueva forma a partir del análisis de este litigio estructural, que da cuenta de que los mecanismos dialógicos introducidos en las reformas

constitucionales de la década de los noventa no son suficientes para garantizar un sistema de contrapesos eficiente para llegar a un equilibrio y garantizar la participación de aquellos que aparecen como los “afectados” en esta causa. Persiste como problemática que las decisiones de un conjunto de magistrados, no necesariamente formados en las temáticas específicas involucradas en el caso toma decisiones que afectan las vidas de millones de personas, sin que tenga lugar su voz dentro de las instancias previstas por el campo jurídico. Las decisiones de los magistrados delimitaron y marcaron al territorio de la cuenca –como por ejemplo en el caso del “camino de sirga”- y a sus habitantes, definiéndolos principalmente por su *sufrimiento ambiental* (Carman, 2015) y dejando en un segundo plano otras dimensiones como su situación laboral o habitacional que determinan, también, con centralidad sus condiciones de vida. El discurso judicial, reconocido como verdadero y legítimo en nuestras sociedades definió a un grupo de población según ciertas características de los espacios que habitaban y tomó decisiones basadas en esa caracterización. Se constituyeron así una batería de políticas públicas que concibieron a los asentamientos de manera homogénea, dando iguales soluciones sin considerar las especificidades de los diversos casos. Esta situación inicial se fue transformando a lo largo de la implementación a partir de las acciones colectivas – más confrontativas o negociadas- de las organizaciones barriales de los diversos barrios, que no cuestionaron la sentencia o la causa judicial en sí, sino la modalidad en que las acciones públicas fueron llevadas adelante. En la ejecución de la sentencia se disputaron y redefinieron una diversa gama de decisiones estatales.

El proceso de producción de los discursos judiciales enmarcados en la causa “Mendoza” y las definiciones que plantearon configuraron lineamientos para las políticas del PISA, a la vez que las mismas constituyeron –en general-, programas preexistentes que los actores del Poder Ejecutivo reordenaron para dar cumplimiento al fallo. En este sentido, las concepciones subyacentes en los discursos judiciales y en las políticas del PISA no pueden separarse de distintas fuentes preexistentes. Por una parte, los planteos del *enfoque de derechos*, pero, también, la tradición de sesgo viviendista y con una fuerte carga moral de las

políticas habitacionales en la Argentina (Camelli, 2017). Además, las resoluciones de los operadores jurídicos daban cuenta de una clara perspectiva sobre quienes merecían o no vivir en la ciudad, siendo los habitantes de los asentamientos parte del segundo grupo. De esta manera, no podemos pensar a la entrada de los conflictos en la arena judicial como procesos que abren un paréntesis la historia de la formulación de políticas públicas, sino como la introducción de ciertas lógicas, dinámicas y actores novedosos que interactúan siempre con aquello preexistente e históricamente determinado. De esta manera, los discursos judiciales relacionados con la causa “Mendoza” cristalizan una serie de nociones circulantes en las políticas habitacionales y urbanas previas, dentro del campo jurídico, en la sociedad en su conjunto e incluso algunas, aunque en menor medida, provenientes del campo académico.

Respecto de aquellos considerados como *víctimas* de la contaminación y *beneficiarios* por la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, el estar “atrapados en un expediente judicial” (Cravino y Fainstein, 2017) cambió totalmente la forma en que esta población se relacionó con el Poder Ejecutivo local, nacional y provincial y con el resto de las agencias estatales intervinientes. Como señalamos, todas las acciones sean cual fuera su carácter, se encontraron mediadas por la ejecución de la sentencia. Los casos de la villa 21 24 de Barracas y el Campo Unamuno presentaron, en este sentido, sus matices. Un elemento central fue la diferente experiencia previa de ambos barrios en relación al Poder Judicial. Los vecinos de la villa 21-24 tenían hace años vinculación con magistrados y abogados de la Defensa Pública, todos de la Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, en conflictos relacionados con reclamos por la garantía de DESC en las villas de la ciudad. Por su parte, los habitantes del Campo Unamuno no habían tenido experiencia en la judiciabilidad de derechos sociales, pero sí con la dimensión más punitivista del Poder Judicial, aspecto con el que este sector del Estado se vincula con los sectores populares en general. El campo judicial se ha relacionado históricamente con los sectores populares como un dispositivo de control y castigo de sus ilegalismos, y no como garante o defensor de sus derechos, lo que en el Campo Unamuno se veía

claramente marcado, pero en la villa porteña resultaba más ambiguo.

Los recorridos diferenciales entre los miembros de las organizaciones consideradas en relación a su vinculación con actores del campo jurídico supusieron ignorar la existencia de una diferencia clara en el conocimiento de los referentes barriales sobre las dinámicas internas de este campo. Aun cuando su trato había sido con actores del Poder Ejecutivo local, los dirigentes de la villa porteña poseían un acervo de conocimiento en este sentido, mayor que el de los del Campo Unamuno. En el asentamiento de Barracas pudimos observar una notable densidad de actores intervinientes en litigios de DESC, mientras esto no se observó en los barrios lomenses. Allí, la justicia no era particularmente concebida como una arena de disputa política, lo cual se transformó con el acercamiento de los abogados de la Defensoría Pública de la Nación. En este marco, las trayectorias previas generaron también expectativas diferentes en los miembros de las organizaciones acerca de la intervención del Poder Judicial Federal en las problemáticas urbano – ambientales de sus barrios.

Los miembros del cuerpo de delegados del camino de sirga de la villa de Barracas estuvieron en contacto con *experiencias jurídicas de proximidad* (Delamata, Sethman y Ricciardi, 2014) desde el comienzo de los conflictos por la implementación del PISA en su barrio, mientras que en los asentamientos lomenses esto ocurrió varios años después. En el primer caso el vínculo fue casi cotidiano y de mucha cercanía, mientras en el segundo pareció ser más despersonalizado y restringido al rol técnico del abogado de la Defensoría General de la Nación que tomaba el caso de los barrios de Villa Fiorito. Esta suma de cuestiones dieron lugar a efectos, tanto materiales como simbólicos, respecto de la relación con el campo jurídico y en las representaciones sobre el mismo y la justicia en general. En el caso porteño, los operadores jurídicos fueron considerados asesores legales, pero, además, como partes constitutivas y referentes políticos de la organización barrial. Así, la incidencia de sus planteos y posturas era tomando sumamente en cuenta por los delegados del camino de sirga al delinear sus estrategias de acción colectiva. El caso de los asentamientos de Villa Fiorito fue diferente, ya que el campo jurídico y las experiencias jurídicas de proximidad aparecieron en los discursos de los

representantes barriales como una herramienta más para la disputa política en un marco más amplio de estrategias diversas de negociación y confrontación con el Poder Ejecutivo nacional, provincial y local –este último con mayor fuerza-. La causa “Mendoza” se convirtió en un espacio más de la disputa política con los actores estatales, impuesta “desde arriba” a los habitantes de estos asentamientos. Los dirigentes barriales *movilizaron el derecho* en el territorio, a la vez que llevaron adelante acciones de incidencia parlamentaria y la negociación en espacios institucionalizados con los organismos del Poder Ejecutivo intervinientes y movilizaciones en el espacio público.

Como hemos señalado en el capítulo 6, este trabajo dio cuenta de las complejidades de la relación entre el Poder Judicial y los habitantes de las villas. Los referentes barriales de ambos asentamientos estudiados buscaron siempre dialogar con los funcionarios del Poder Judicial, siguiendo las reglas de funcionamiento institucionalizadas de ese campo. No obstante, sus acciones fueron disruptivas, en tanto buscaron generar espacios de participación y de diálogo. Resultó paradójico que la CSJN fallara a favor de mejorar las condiciones de vida de un sector de la población del AMBA muy relevante, pero en la implementación de sus medidas no contemplara que fueran “parte” como actores judiciales en el expediente. Actuaron en los intersticios de este campo, lo cual fue modificando algunas medidas implementadas a lo largo del desarrollo del litigio. En la causa “Mendoza”, muchas otras cuestiones -más allá de las relocalizaciones- fueron disputadas y redefinidas en la misma ejecución de la sentencia.

Los referentes de ambos asentamientos se interpelaron permanentemente al Poder Judicial, presentando notas, informes –tanto por vía legal como acercándolos directamente a los magistrados-, se efectuaron reuniones y se participó de las audiencias públicas aun cuando no se les fue permitido intervenir –justamente por no ser “partes”- constituyendo estas formas novedosas de acción para los referentes, así como para el funcionamiento del campo jurídico. De forma indirecta y a partir de su presión sobre estos actores, se logró que los funcionarios del Juzgado Federal de Morón se acercaran en algunas ocasiones al barrio y publicaran

resoluciones que obligaron al gobierno porteño a abrir espacios de diálogo con los vecinos (las mesas de trabajo). Esto se distinguió de lo que sucedía en la dinámica general del Poder Judicial, en tanto lo usual es que las “víctimas” o “demandantes” se acerquen a los tribunales. En la CABA, procesos de este tipo se habían observado en los últimos años de manera excepcional, ligados a magistrados puntuales que se habían involucrado en causas sobre conflictos en villas (a los que hemos hecho referencia en el desarrollo de esta tesis).

En otro orden de cosas, la causa judicial tuvo efectos significativos en términos del aumento cualitativo y cuantitativo de las burocracias del Poder Judicial Federal y de la Ciudad. También causó la constitución de nuevos arreglos institucionales entre ellos. Se conformaron equipos para tratar específicamente esta causa en las Defensorías de la Nación y de la Ciudad y se firmó un convenio entre las mismas para trabajar coordinadamente. La CSJN y los Juzgados también pasaron por estos procesos. Más allá de los operadores jurídicos, este crecimiento de los aparatos estatales a partir del litigio se observó en los actores del Poder Ejecutivo involucrados (la creación de la estructura del ACUMAR es un claro ejemplo, además de direcciones o unidades especiales en los niveles locales).

Partimos del hecho de que en la estructura de este litigio no había instancias estipuladas para hacer lugar a la voz de los habitantes de este territorio, sino que la misma estaba representada por un grupo de ONGs y por el Defensor del Pueblo de la Nación desde el “Cuerpo Colegiado”. Este espacio, cuya creación fue ordenada por la CSJN, dió cuenta de una visión paternalista por parte del Poder Judicial, que le otorgó a expertos /no necesariamente con trabajo en ese territorio o en las problemáticas específicas de la CMR) el lugar que les negó a las verdaderas “víctimas” de la contaminación y “beneficiarios” de la sentencia (ver capítulo 3).

Trabajamos fuertemente a lo largo de la tesis en las relaciones que se desarrollaron entre actores estatales y barriales, así como en en los ámbitos en los que se llevaron adelante estas interacciones y sus dinámicas. La implementación de las políticas públicas judicializadas analizadas tuvo, en este sentido, efectos sociales

e institucionales. Además de los nuevos organismos creados en el ámbito de las diversas instituciones estatales (ACUMAR, Unidad de Proyectos Especiales Cuenca Matanza Riachuelo de la Ciudad, Secretaría de Ambiente en Lomas de Zamora), se generaron espacios deliberativos de participación (las mesas de trabajo o de gestión) para las organizaciones barriales de los asentamientos, producto de la demanda de los vecinos. De todas maneras, estas experiencias no se desarrollaron de esa manera en todos los barrios de la cuenca. Pasaremos a caracterizarlos seguidamente.

La conformación (no en todos los barrios, pero si en los considerados para esta tesis) de mesas de trabajo con representantes del Poder Ejecutivo local, provincial y nacional, y del Poder Judicial, supuso espacios deliberativos para los vecinos con el Estado local y nacional, en los que se conjugaron *lenguajes del acuerdo* y de la *confrontación* (Moreno, 2015). Aun con sus falencias, las mesas de trabajo o de gestión se conformaron como instancias privilegiadas para las organizaciones barriales, ya que representaron la posibilidad real de dialogar con los funcionarios involucrados en la implementación de las políticas del PISA, y de introducir algunas modificaciones a la modalidad en la que las mismas serían llevadas adelante. En ambos casos, los barrios habían tenido experiencias previas de reuniones con actores del Poder Ejecutivo con diversas finales, pero no con este grado de institucionalización y sostenidas a lo largo de tanto tiempo. En este caso, además, las reuniones se hallaban avaladas y ordenadas por el Poder Judicial Federal (ver capítulo 5). También se establecieron algunos espacios de participación en el ámbito del Poder Judicial Federal (en particular con el Juzgado de Morón) para ambos barrios, pero en contadas ocasiones y nunca con el juez, operador jurídico que ocupaba el lugar de máxima jerarquía en esa institución. Esto condujo a que los referentes desarrollaran en nuevos ámbitos repertorios de acción colectiva o modalidades de relación con el Estado que habían utilizado previamente en otros escenarios –como con el Poder Ejecutivo local o nacional-.

La serie de acciones llevadas adelante por el conjunto de las organizaciones barriales en ámbitos institucionalizados se vio complementada con otros repertorios

más ligados a la acción en el espacio público, asociadas con la tradición de los movimientos políticos territoriales villeros en el Área Metropolitana de Buenos Aires, como cortes de calle o movilizaciones frente a las instituciones públicas. En este punto, en un comienzo quisimos retomar aquellos planteos desde la teoría de la acción colectiva que diferenciaban entre repertorios “ya conocidos” y otros novedosos (Tarrow, 1994) para categorizar lo observado. Sin embargo, resultó más enriquecedor centrar la atención en la manera en que tipos de acciones previamente utilizadas se desarrollaron en nuevos ámbitos o escenarios en los que sus efectos no eran necesariamente iguales. Encontramos, entonces, que Las estrategias que llevaron adelante los habitantes de los asentamientos –al igual que lo que había sucedido históricamente- se vincularon con las características de los espacios estatales a los que buscaron interpelar. No obstante, frente a organismos con los que no habían tenido vínculos con anterioridad –los del Poder Judicial Federal-, los vecinos utilizaron los repertorios que “ya conocían”, probándolos en estos nuevos contextos y obteniendo diversos resultados. Por una parte, algunos resultaron a su favor, generando por ejemplo la realización de reuniones con funcionarios del Poder Judicial o visitas de éstos a sus barrios para supervisar el accionar del Poder Ejecutivo local y nacional. Aun así, también ganaron como reacción la resistencia o el rechazo por parte de estos espacios por lo disruptivas que resultaban sus acciones en el ámbito judicial en lo relativo a sus formas y lógicas, pero también en términos de los sujetos que las llevaban a cabo –pertenecientes a los sectores populares-.

Por su parte, las organizaciones barriales, con mayor fuerza en el caso del Campo Unamuno, priorizaron hacia el Poder Ejecutivo local acciones más confrontativas, llevando adelante protestas y movilizaciones en el espacio público, dado que habían resultado más efectivas en algunas ocasiones. Aun cuando las experiencias de este tipo también habían generado los efectos deseados en el caso de la villa 21-24, sus dirigentes desplegaron escasas acciones de ese tipo, eligiendo más bien enfocarse en los espacios institucionales abiertos con el Poder Ejecutivo local –las “mesas de trabajo”. Priorizaron así estrategias de negociación y diálogo. Respecto del Poder Judicial, aun cuando en ambos casos las organizaciones

barriales desarrollaron acciones directas hacia los Juzgados Federales y la CSJN, se optó principalmente se apostó a la estrategia legal, por que generaba mayores respuestas favorables para los vecinos (capítulo 6). El elegir formas menos confrontativas de dirigirse al Poder Ejecutivo significó que sus acciones se enmarcaron dentro de los lineamientos estipulados en los documentos judiciales y de gobierno sobre la causa, no resultando así, tan disruptivos.

Afirmamos en nuestro trabajo que la organización del asentamiento fue fragmentada por el dictamen judicial, ya que éste definió políticas específicas para un sector de la villa, que se organizó independientemente de las instancias preexistentes en el barrio, llevando adelante sus propios repertorios de protesta y estrategias. El cuerpo de delegados mantuvo el diálogo con los espacios organizativos del asentamiento en su conjunto, pero con una autonomía marcada. Sus reclamos, en este sentido, también se diferenciaron y tuvieron sus especificidades respecto de las de los otros sectores del asentamiento. La inevitabilidad de las mudanzas y la presión por ejecutar la política dada por la sentencia judicial, además de otras variables que exceden lo abordado en esta tesis, opacaron en la agenda pública el resto de sus demandas frente a las del “camino de sirga”. En el caso del Campo Unamuno, podemos ver a través de los discursos de sus referentes que el enmarcamiento judicial y la batería de políticas implementadas a partir de ella, consolidaron la organización de estos barrios y su articulación interna. Esto vino a reforzar un proceso previo, anclado en experiencias políticas del barrio que eran preexistentes y en las trayectorias militantes de la mayoría de sus referentes. Podemos entonces afirmar, como desarrollamos en el capítulo 4, que uno de los efectos de la judicialización de los conflictos urbano – ambientales de la cuenca fue la consolidación de la mirada del conjunto de los asentamientos de una zona de Villa Fiorito bajo la identidad de Campo Unamuno.

Las reflexiones hasta aquí presentadas nos llevan a suscribir a lo sostenido por diversos autores respecto de la relevancia de la regulación / acción estatal para pensar los procesos de conformación y funcionamiento de organizaciones sociales de inscripción territorial. La perspectiva de las mismas sobre los actores estatales frente a los cuales disputan por sus intereses (que son a su vez sus interlocutores)

es un factor importante que marca su constitución. En consecuencia, las políticas estatales y la forma en que son implementadas tienen efectos considerables sobre la forma que adoptan las organizaciones sociales y sus acciones colectivas. Las acciones públicas transforman y reconfiguran a estos espacios, por lo que es necesario analizarlas de manera interrelacionada y no como si fueran dos dimensiones separadas de manera tajante en la realidad social. De igual forma, la implementación es también modificada en su devenir, por los actores barriales (Cravino, Neufeld, Fournier, Soldano, 2001).

Recuperamos en esta tesis dos conceptos que proviniendo de enfoques distintos abordan los efectos o dimensiones de la articulación entre organismos estatales y sectores populares a lo largo de la implementación de diversas acciones públicas y que decidimos articularlos para comprender los procesos que se llevaban a cabo en las organizaciones barriales. El concepto de *aprendizaje de derechos* (Delamata, Ricciardi, Sethman, 2014) se trabajó como uno de los efectos de llevar a la arena judicial disputas políticas. El de *lenguaje del Estado* (Manzano, 2007) fue planteado como una de las estrategias utilizadas por los habitantes de asentamientos o los miembros de movimientos de base territorial al relacionarse con actores estatales desde su lugar de subalternidad. Aun cuando no constituyen términos explícitamente contrapuestos, si parecieran referirse a formas diversas de relacionarse con ciertos discursos o paradigmas; uno más vinculado a la incorporación en sus demandas e introyección del enfoque de derechos, el otro con el uso estratégico de cierto tipo de discursos como una manera de que reclamos de organizaciones barriales de sectores populares permeen de manera más efectiva el accionar estatal. En síntesis, los miembros de las organizaciones barriales atravesaron profundos procesos de aprendizaje de sus derechos –tanto en términos normativos estrictos, como en términos políticos - y del funcionamiento y dinámica interna del Poder Judicial y de los Poderes Ejecutivos, a la vez que utilizaron permanentemente de forma estratégica el discurso del Estado. Este aprendizaje, por su parte, incluyó la incorporación de otros saberes expertos y lenguaje técnico que resultaron claves en estos conflictos. Estos fueron enseñados por organizaciones de

derechos humanos y por organismos de la defensa, e incorporados en las interacciones con ellos.

Si bien no lo analizamos, pudimos observar que también los actores estatales involucrados en la implementación de la sentencia realizaron procesos de aprendizaje, tanto sobre el territorio como sobre cuestiones del propio campo jurídico. Estos actores no necesariamente poseían experiencia en el litigio de DESC, pero resultó notable que, salvo excepciones, ninguno había participado con anterioridad de causas en torno al derecho al ambiente. Por lo tanto, debieron incorporar –y lo continúan haciendo- una serie de saberes técnicos de diversas disciplinas para poder comprender la complejidad y las diversas aristas de estas problemáticas –más allá de su anclaje normativo-. Los saberes de los mismos referentes barriales fueron también centrales en este sentido. Además, la CSJN y los abogados de los distintos organismos de la Defensa Pública principalmente, que presentaron su accionar en esta causa como desarrollado desde un enfoque de derechos, o una teoría crítica del derecho, pusieron a prueba, en los hechos, los principios esgrimidos en abstracto. Esto generó muchas dificultades y, en muchas ocasiones, acciones completamente contradictorias con estos principios –esto último en relación a la CSJN centralmente-. Así, la causa “Mendoza” supuso conflictos, debates y reflexiones dentro del campo jurídico respecto de la garantía del acceso a la justicia de los sectores populares.

Retomamos también en la tesis el concepto de *politicidad popular* (Merklen, 2010) en diversas dimensiones, para ahondar en las lógicas y dinámicas barriales y en las representaciones sociales circulantes acerca de la política, la justicia y los derechos que se pusieron en juego, reactualizar y transformaron con la implementación de las políticas públicas judicializadas del PISA. Vimos reproducirse entre los referentes barriales entrevistados las dicotomías que presentaron diversos investigadores respecto de la categorización de las prácticas políticas en los barrios, con una fuerte carga moral que diferenciaba entre las adjudicadas a los movimientos sociales, y aquella ligada a las lógicas clientelares. La primera correspondería a la “buena” política y la segunda la “mala”, vinculada estrechamente con las

necesidades y los beneficios económicos (Quirós, 2010). Podemos afirmar, por una parte, que en las representaciones sociales de los entrevistados estas dos lógicas, supuestamente excluyentes entre sí, estaban claramente definidas. Tomándolas en consideración, ubicaban a su organización en oposición a los *punteros políticos* (denominación de los sujetos definidos como articuladores de las redes clientelares en barrios populares, relacionados con la “mala” política). En este sentido, las organizaciones de ambos barrios presentaban a su experiencia como contrapuesta a otras existentes o anteriores, que habrían desarrollado ese tipo de lógicas, asociadas a la corrupción, la falta de transparencia, la manipulación y a un accionar político que iba en detrimento de los intereses de los vecinos. En este sentido, gran parte de los dirigentes se refería a una tajante diferenciación entre unos “intereses barriales” que serían compartidos por todos los habitantes de los asentamientos sin importar su posición política de manera universal, y los intereses del Estado – refiriéndose a sus diversos organismos-. Aun estando en organizaciones de carácter político, los referentes buscaron correrse de esa nominación como manera de legitimar su accionar tanto hacia sus vecinos, como hacia el Estado y, en particular, frente al Poder Judicial. Esto se observó fuertemente en la villa 21-24, pero resultó más llamativo en el Campo Unamuno, en tanto todos los dirigentes de la mesa del barrio eran, además, militantes políticos de diversos movimientos sociales con trabajo territorial. De este modo, podemos sostener que no encontramos en estos barrios populares una forma de unívoca de concebir su práctica política, ni que se ligen demandas específicas según una o la otra de las formas anteriormente mencionadas, sino por el contrario se plantea como una complejidad mucho mayor. Vimos superponerse en las organizaciones, tipos de prácticas y representaciones sociales tradicionalmente ligadas a una u otra forma de “hacer” política por parte de los sectores populares.

Además de las nociones circulantes sobre la política en los asentamientos, estas reflexiones nos permitieron ahondar en las representaciones acerca de esta esfera en general y sobre la vinculación –o no- que los referentes encontraban entre ella y el campo jurídico. En esta dimensión, la temporalidad del conflicto, que hemos

señalado desde el comienzo de estas reflexiones como un factor clave para pensar los procesos analizados, fue central. Las percepciones de los referentes se transformaron a lo largo de los años en base al accionar judicial y su interacción con los diversos operadores jurídicos involucrados. Podríamos afirmar que en un comienzo la lógica política –teñida de características negativas- le era adjudicada exclusivamente a los distintos actores del Poder Ejecutivo nacional, provincial y nacional. Sin embargo, con el pasar del tiempo, los dirigentes fueron descubriendo en su experiencia que muchas de esas lógicas se repetían en el ámbito judicial. Así, los miembros de las organizaciones deconstruyeron las nociones hegemónicas circulantes en nuestras sociedades que ubican al campo jurídico *por fuera y por encima* de la política (percibido como un ámbito de características negativas).

Los dirigentes del Campo Unamuno ya habían tenido experiencias previas ligadas a la justicia, vinculadas con su aspecto más punitivista. La forma en que se llevó a cabo la implementación de las políticas públicas creadas a partir de la causa “Mendoza” comenzó a ligar progresivamente las representaciones sobre estos nuevos procesos con aquellas, en las que el lugar de las familias del asentamiento como subalternos quedaba claramente marcado por el Poder Judicial. En el caso de la villa 21-24, a pesar de que no puede negarse que en la ciudad también las villas habían sido objeto en numerosas ocasiones de decisiones judiciales que los perjudicaban, las representaciones de los delegados se remitían más bien a aquello conocido en su relación con las experiencias jurídicas de proximidad que los venían asesorando en diversos conflictos con el Estado. La causa “Mendoza” los obligó a problematizar que esas fueran las características generales del campo jurídico –y que este constituyera, en palabras de uno de los entrevistados, una “*espada de Damócles*” para ellos-, dejando entrever tanto sus aspectos más conservadores como que estaba atravesado, al igual que el Poder Ejecutivo, por *la política*. Las disputas y tensiones internas entre actores del Poder Judicial también resultaron claves para la deconstrucción de las nociones hegemónicas acerca de la justicia en estos barrios de la cuenca.

Aun cuando encontramos matices en ambos asentamientos observamos que los vecinos presentaron reivindicaciones de distinto rango: algunas más generales (relacionadas con la ciudadanía vinculada con la igualdad y la ampliación de sus derechos) y otras más “concretas”, presentando los derechos en términos normativos. En la villa 21-24 estas dos formas aparecieron notoriamente, mientras que en el Campo Unamuno encontramos a las reivindicaciones generales presentadas en una gramática de derechos, como reclamos de tinte más político. Podemos adjudicar estas diferencias a las trayectorias disímiles de relación con el Poder Judicial en cada caso.

Los casos analizamos son útiles para volver a los debates en torno a la potencialidad o limitación de las causas estructurales y de presentar reivindicaciones en términos de derechos. A pesar de los efectos contradictorios que hemos remarcado a lo largo de la tesis, como saldo puede observarse que la judicialización de las problemáticas urbano ambientales y su tratamiento al máximo nivel de tribunales de la CMR obligó al Estado a intervenir este territorio articulando las jurisdicciones que lo atravesaban y sus políticas públicas. En este sentido, el enmarcamiento judicial dinamizó, por la presión ejercida por el Poder Judicial y su lógica de funcionamiento, conjuntos de reivindicaciones que preexistían en los asentamientos considerados. De todas maneras, estas demandas debieron encuadrarse en los nuevos lineamientos judiciales, lo que supuso una tensión entre cierta flexibilidad que presentó el litigio por la presión de los habitantes de la cuenca y la rigidez propia de este campo, que limitaron fuertemente su participación.

En relación a los usos locales del derecho en el lenguaje y prácticas cotidianas de los habitantes de estos asentamientos, en el marco de la causa “Mendoza”, nos detuvimos en las nociones se pusieron en juego en los discursos y prácticas de los referentes territoriales. Estas representaciones daban lugar al ordenamiento de la población de sus barrios según *criterios de merecimiento* (Cravino, 2017) ligados a diversas cuestiones que definían la inclusión y exclusión de los vecinos respecto de las políticas urbano – ambientales del PISA. Observamos principalmente dos nudos de significaciones que ordenaban criterios diferentes entre

los dirigentes barriales de ambos asentamientos. Por una parte, aquellas cadenas de percepciones vinculadas con el *neoliberalismo desde abajo* (Gago, 2015), que supone pensar el acceso al derecho a la vivienda y a la urbanización por la vía del mercado, el esfuerzo individual y, en consecuencia, el acceso a estos derechos a través de la propiedad privada. Por la otra, aparecían los derechos relacionados con la ampliación y extensión de la ciudadanía (Gunturiz, 2011), como garantes de una igualdad que debía ser garantizada por el Estado. Ambas aparecen yuxtapuestas y fueron enarboladas por los mismos sujetos, aun cuando parecían ser, en abstracto, contrapuestas. La *necesidad* y la *antigüedad* (Cravino y González Carvajal, 2012) fueron aquellos criterios que marcaron el merecimiento, la prioridad y lo considerado justo para los vecinos, entrando en numerosas ocasiones en tensión con los *criterios técnicos o de obra* (Cravino y González Carvajal, 2012) que priorizaba el Estado. Los conflictos entre criterios de merecimiento que se desarrollaron en la implementación de estas políticas fueron resueltos en algunos casos de manera intrabarrial, pero otras veces generaron disputas con los actores del Poder Ejecutivo local.

Como en todo trabajo de investigación, en esta tesis, nos surgieron nuevos interrogantes, algunos de los cuales nos proponemos incorporar en futuros trabajos. En primer lugar, desde una perspectiva más empírica, se suscitaron algunas preguntas respecto de cómo se habrían desarrollado la implementación de las políticas públicas judicializadas en asentamientos del Conurbano Bonaerense en los que las organizaciones barriales no accedieron al asesoramiento legal de la Defensoría General de la Nación. Aquí, cabe indagar en si estos procesos se llevaron adelante como cualquier otra política urbano – ambiental estatal o si, de todas maneras, presentaron ciertas especificidades por su carácter judicializado. En segundo lugar, q cómo son atravesados estos procesos por los pobladores de estos asentamientos que no están involucrados en las organizaciones barriales, o al menos no ocupan lugares de referencia. Muchos de ellos participaron activamente de las instancias abiertas de estas organizaciones y de las acciones colectivas por ellas dinamizadas, pero podemos intuir que sus expectativas y representaciones

sobre este proceso y sobre el campo jurídico pueden diferir de aquellas de los dirigentes. Por lo tanto, nos interrogamos sobre el lugar diferencial en el proceso de judicialización e implementación de una política de hábitat que ocuparon, tanto respecto de su acceso a la información, el vínculo con agentes estatales como en relación a su participación en práctica reivindicativas y la generación (o no) de visiones diferentes sobre el proceso. En tercer lugar, nos generó inquietudes más amplias acerca del acceso a la justicia de los sectores populares. Por un lado, en términos de su potencialidad y limitaciones. Fíjate la oración que sigue Por el otro, en relación a una serie de políticas públicas creadas en los últimos quince años en el ámbito del Poder Judicial pero también del Poder Ejecutivo nacional, con objetivos ligados a la garantía de ese derecho, que priorizaron el accionar en villas y asentamientos.

A futuro nos proponemos indagar con mayor profundidad en los efectos que la causa “Mendoza” tuvo al interior del Poder Judicial, entre los operadores jurídicos involucrados. Por último, esta investigación nos deja planteadas una serie de preguntas ligadas con las transformaciones de la judicialización de la política y de si las organizaciones villeras están desarrollando nuevos tipos de repertorios de acción o continúan apostando al ámbito legal como una arena de disputa política valiosa. Por otra parte, y para finalizar esta tesis, no dejan de ser evidentes las reconfiguraciones políticas que han atravesado a América Latina en los últimos años –coincidentes con nuestro trabajo de campo- que han llevado al gobierno de algunos de sus países más importantes a experiencias conservadoras y un giro a la derecha. El papel central del Poder Judicial y de su intervención en política de diversas maneras salta a la luz a través del subcontinente. Los casos de Brasil y Argentina, por ejemplo, resultan ejemplificadores de esta cuestión. Los trabajos que abordaron la judicialización de la política tendieron a centrarse en procesos en los que los magistrados o los discursos judiciales más progresivos incidían en ámbitos novedosos, tradicionalmente desligados del Poder Judicial. Entonces, que sucede en los casos en que la judicialización tiene la característica opuesta. Cabe retomar entonces los debates acerca de la democratización de la justicia y los efectos de su intervención en la vida política y las políticas públicas. Por último, también queda

pendiente indagar en los efectos que este nuevo panorama puede tener en las representaciones, expectativas y prácticas de los sectores populares respecto de la justicia y la demanda por sus derechos.

Bibliografía

Abramo, P. (2003). A teoria económica da favela: quatro notas sobre la localização residencial dos pobres o mercado inmobiliario informal. En Abramo, P. (org.) *A cidade da informalidade. O desafio das ciudades latino-americanas*, Rio de Janeiro: Brasil, Sette Letras.

Abramovich, V. (2007). Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política. *Estudios socio-jurídicos*, 9 (Especial), 9-33.

Abramovich, V. y Courtis, C. (2001). Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los Carderechos sociales. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, N° 4, Valencia

Abramovich, V. y Pautassi, L. (eds.) (2009). *La revisión judicial de las políticas sociales: Estudio de casos*. Buenos Aires, Argentina: Editores del Puerto.

Alexy, R. (2010). *A theory of constitutional rights*. USA: Oxford University Press.

Arcidiácono, P. (2008). Políticas sociales con perspectiva de derechos. La agenda pendiente en Argentina. *Aportes Andinos*, N°21. Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Programa Andino de Derechos Humanos

Arcidiácono, P., & Gamallo, G. (2011). Política social y judicialización de los derechos sociales. *Temas y debates*, (22), 65-85.

Arcidiácono, P. y Gamallo, G. (2013). Acerca de la justiciabilidad de los derechos sociales, *Congreso 2013 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*, Washington, D.C.

Arcidiácono, P. y Gamallo, G. (2014). Entre la confrontación y la funcionalidad. Poder Ejecutivo y Poder Judicial en torno a la política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires. *Revista PostData 19*, N° 1. pp. 193-225

Arcidiácono, P., y Gamallo, G. (2017). Quince años de litigio habitacional en la Ciudad de Buenos Aires: de la “otra ventanilla” al “cierre del grifo”. *Papeles de trabajo: La revista electrónica del IDAES*, 11(19), 10.

Arcidiácono, P., y Zibecchi, C. (2007). Programas sociales desde una perspectiva de derechos. Una mirada sobre el rol de la sociedad civil y las estrategias de resistencia de los ‘beneficiarios’. *Revista ASET* N° 34.

Arenaza, S. y Fava, R. (2016). Entre lo político y lo jurídico: arreglos institucionales en la justiciabilidad del derecho a la vivienda en la Provincia de Buenos Aires, en Abramovich, V.; Cravino, M.C.; Arenaza, S. y Fava, R. *Cuaderno de trabajo N° 1: La protección judicial de los derechos sociales en la Provincia de Buenos Aires*. Lanus, Argentina: Ediciones de la UNLA.

Arqueros, S. (2016). La cuestión de la radicación de villas: una mirada desde las burocracias estatales. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*. Vol. 9, No. 17

Arqueros, S., Calderón, C., Jauri, N., Ramos, J., Vitale, P y Yacobino, P. (2011): “Territorios y expedientes. Cuatro casos de intervenciones judiciales en la Ciudad de Buenos Aires” Ponencia presentada en las VI Jornadas de la carrera de Trabajo Social, Argentina.

Atienza, M. (2001). *El sentido del Derecho*. Barcelona: Ediciones Ariel.

Auyero, J. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Manantial

Auyero, J. (2013). *Pacientes del Estado*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.

Auyero, J., y Swistun D. (2007). Expuestos y confundidos. Un relato etnográfico sobre sufrimiento ambiental. *Íconos – Revista de Ciencias Sociales*, N° 28, pp. 137 – 152.

Auyero, J. y Swistun D. (2008). *Inflamable. Estudio del Sufrimiento Ambiental*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Paidós

Azueta de la Cueva, A. (2006). *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. UNAM - Instituto de Investigaciones Sociales; Fontanamara, México D.F.

Azueta de la Cueva, A. y Mussetta, P. (2009). Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México. *Revista de Lingüística Aplicada*, Buenos Aires.

Azueta de la Cueva, A. y Cancino, M. A. (coord.) (2014). *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*. México: Editorial PAOT.

Barreto, M. y Romagnoli, V. (2006). Programa de Mejoramiento Barrial. Reflexiones sobre fundamentos y pertinencia de sus objetivos a partir de un análisis del PROMEBA (Argentina) y su implementación en la ciudad de Resistencia (Provincia del Chaco). *Revista Cuaderno Urbano*, N° 5, pp. 151-176

Benente, M. y Aguirre, M. G. (2017). La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Un estudio desde la perspectiva de la gubernamentalidad. En Thea, F. y Benente, M. (comp.) *Derecho a la vivienda y litigio estructural*. José C. Paz: Edunpaz

Benítez, J. (2017a). *Entre el derecho a la ciudad y la ciudad en un lenguaje de derechos. Acción colectiva contenciosa por la ciudad y estructura de oportunidades políticas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007-2015)* (Tesis de maestría). Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, Argentina

Benítez, J. (2017b). Algunos apuntes sobre conflictos urbanos y la construcción política del “vecino” en las organizaciones barriales de Caballito (2005 – 2015). En Cravino, M. C. (Ed.). (2017). *Detrás de los conflictos: estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Ediciones UNGS, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Benitez, J. (2018). El derecho a la ciudad como estructura de sentimiento. Formas pre-emergentes de significar la vivienda y el espacio urbano en la Ciudad Autónoma

de Buenos Aires. *Revista Cuaderno Urbano*, N° 25(25), pp. 31-49.

Bercovich, L., y Maurino, G. (Eds.) (2013). *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires: algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.

Bergallo, P. (2014). La causa "Mendoza": una experiencia de judicialización cooperativa sobre el derecho a la salud. En Gargarella, R. (coord.) *Por una justicia dialógica: el Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática* (pp. 245-91). Buenos Aires, Argentina: Editorial Siglo XXI.

Bermúdez, Á., Barrenechea, V. C., y Royo, L. (2014). Judicialización de la política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires: entre la multiplicidad de programas la escasez de resultados. En Pautassi, L. (dir.) *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Biblos.

Bettatis, C. (2012). De villa a barrio. La (re) urbanización de villas y asentamientos. En Cravino, M. C. (comp.) *Construyendo barrios: transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*, 142-171. Los Polvorines: Editorial UNGS

Biaggio, M., & Verón, N. (2010). Entre la penalización y la asistencia: la construcción de sujetos "merecedores" de políticas públicas destinadas a la atención de la "Emergencia Habitacional" en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista Margen*, (57).

Boselli, A.; Raponi, G. (2011): *Riachuelo*, documental realizado en el marco del UBACyT "Memoria Visual de Buenos Aires". Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=4W1EEVdsI0o>.

Bourdieu, P. (2008). *El sentido práctico*. Siglo XXI de España Editores.

Bourdieu, P. (1990). Algunas propiedades de los campos. *Sociología y cultura*, 11, 52-65.

- Bourdieu, P. (2000). Elementos para una sociología del campo jurídico. En Bourdieu, P.; Teubner, G. *La fuerza del derecho*. Bogotá: UNIANDES
- Brikman, D. (2016). ¿Gestión social de Hábitat? La política del PRO en las Villas de CABA, 2011-2015. *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, (6), 1-26.
- Brites, W. (2004): Políticas Urbana Autoritarias. El caso de una población carenciada desplazada por grandes obras. Disponible en: http://www.naya.org.ar/congreso2004/ponencias/walter_brites.htm
- Bruno, M. (2015). La población del conurbano en cifras. En Kessler, G. (comp.) *Historia de la Provincia de Buenos Aires. El Gran Buenos Aires*. Buenos Aires. Edhasa.
- Caïs, J. (1997). *Metodología del análisis comparativo* (Vol. 21). CIS.
- Carbonell, M. (2012, 8/05). El neoconstitucionalismo en América Latina (Archivo de video). Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=mwnZlruVcvY>
- Carbonell, M. (2018, 22/01). ¿Qué es el neoconstitucionalismo? (Archivo de video). Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=l6XmEfzaFGI>
- Camelli, E. (2017a). Los inicios de la organización política en las villas de la ciudad de Buenos Aires. *URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, 9(1), 182-203.
- Camelli, E. (2017b). La ocupación silenciosa del espacio. Conformación y crecimiento de las villas en la ciudad de Buenos Aires, 1930-1958. *CUADERNO URBANO. Espacio, cultura, sociedad*, 22(22).
- Carman, M. (2015). Las Grandes Intervenciones Urbanas y la jerarquización de los afectados de la cuenca Matanza-Riachuelo de Buenos Aires, en Zenteno Torres, E. y Sethman, A. (coords.), *Continuidades, rupturas y emergencias. Trayectorias de la desigualdad en las ciudades de América Latina*. México D. F.: Editorial PUEC-UNAM.

Carman, M. (2017). Las fronteras de lo humano: Cuando la vida humana pierde valor y la vida animal se dignifica. Siglo XXI Editores Argentina.

Carman, M. (2011). Las trampas de la naturaleza. *Medio ambiente y segregación en Buenos Aires, 1*. México: Fondo de Cultura económica.

Carman, M. y Janoschka, M. (2014). Ciudades en disputa: Estudios urbanos críticos sobre conflictos y resistencias. *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, (4), 1-7.

Castañeda, V.; Fernández, N. et. al. (2012): *El barrio obrero conocido como Villa 21-24 Zavaleta: Una historia de dificultades, luchas y conquistas*. Buenos Aires.

Castillo, H., Camarena Luhrs, M., & Ziccardi, A. (2000). Basura.

Catenazzi, A. (2013). Las redes de agua y saneamiento en la agenda urbana: encuentros y desencuentros en Erazo, J. (coord.) *Infraestructuras urbanas en América Latina. Gestión y Construcción de servicios y obra pública*. Quito: Editorial IAEN

CefaÃ, D. (2009). Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. *Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 2(4), 11-48.

Cefaï, D. (2011). Diez propuestas para el estudio de las movilizaciones colectivas. De la experiencia al compromiso. *Revista de Sociología*, (26)

Cervio, A. L. (2008). "Vecinos vs. Villeros": la lucha por la definición de los modos socialmente legítimos de vivir (en) la ciudad Nómadas. *Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, vol. 19, núm. 3, julio diciembre. Roma, Italia: Euro-Mediterranean University Institute

Chelillo, M.; López, M. J.; Royo, L.; Sagasti, I.; Territoriale, A. (2014). Estado de situación de la causa "Mendoza, Betriz Silvia y otros c/ Estado nacional y otros s/ Danos y Perjuicios – Daños Derivados de la Contaminación Ambiental del Río

Matanza Riachuelo. En La causa "Mendoza". La relocalización de las familias y el derecho a una vida digna. Las personas no son cosas. *Revista de la Defensa Pública de la Ciudad de Buenos Aires*, V. 6.

Chiara, M., y Di Virgilio, M. M. (2005). *Gestión social y municipios: De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Los Polvorines: Editorial UNGS

Clichevsky, N. (2002). Pobreza y políticas socio - ambientales en Argentina. *CEPAL*, serie N° 49.

Collier, D. (1994). El método comparativo: dos décadas de cambios. En Sartori, G. y Morlino, L. (comp.) *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid, España: Alianza Editorial.

Collier, D. (1993). The comparative Method. In Finifter, A. (ed.). *Political Science: The State of the Discipline II*. Washington D.C., USA: American Political Science Association.

Courtis, C. (2005). El caso "Verbitsky": ¿nuevos rumbos en el control judicial de la actividad de los poderes políticos. *Revista Nueva Doctrina Penal*, núm. 2.

Cravino, M. C. (2004). El barrio concebido como comunidad: reflexiones acerca de algunos supuestos presentes en la focalización territorial de políticas asistenciales. *Cuaderno urbano: espacio, cultura y sociedad*, (4), 75-98.

Cravino, M. C. (2006). Las villas de la ciudad: mercado e informalidad urbana. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cravino, M. C. (2008): *Vivir en la villa. Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*. Los Polvorines, Argentina: Editorial UNGS.

Cravino, M. C. (2009). *Entre el arraigo y el desalojo: la Villa 31 de Retiro; derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana*. Los Polvorines, Argentina: Editorial UNGS.

Cravino, M. C. (Ed.). (2014). *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos: la ocupación del Parque Indoamericano*. Los Polvorines, Argentina: Editorial UNGS.

Cravino, M. C. (Ed.). (2017). Introducción. Detrás de los conflictos: estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Ediciones UNGS, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cravino, M. C., Fournier, M., Neufeld, M. R., & Soldano, D. (2001). Vida cotidiana e implementación de políticas sociales: receptores y mediadores en un barrio del Conurbano Bonaerense. *Problemas de investigación, ciencia y desarrollo*.

Cravino, M. C., Fernández Wagner, R., & Varela, O. (2002). Notas sobre la política habitacional en el AMBA en los años 90. *Instituto del Conurbano, Los Polvorines: UNGS*.

Cravino, M.C., Del Rio, J.P.; Graham, M.; Varela, O. (2012). Casas nuevas, barrios en construcción. Percepciones de los habitantes y vida cotidiana en *Construyendo Barrios Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de Programas Federales de Vivienda en el Área metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS/UNGS.

Cravino, M.C.; González Carvajal, M.L. (2012). El barrio son los vecinos. La (re) urbanización de villas y la perspectiva de sus habitantes. En *Construyendo Barrios Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de Programas Federales de Vivienda en el Área metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS/UNGS.

Cunill Grau, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (46).

Damonte, T. (2016). Política subjetivada y existencias precarias: Vivienda y ambiente en la relocalización de Villa Inflamable (Gran Buenos Aires). In *IX Jornadas de Sociología de la UNLP 5 al 7 de diciembre de 2016 Ensenada, Argentina*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la

Educación. Departamento de Sociología.

Das, V., & Poole, D. (2008). El estado y sus márgenes: etnografías comparadas. Relaciones Internacionales.

De Gialdino, V. (2006). Estrategias de investigación cualitativa. *Barcelona: Gedisa*, 42-50.

D'Hers, V. (2013): Asentamientos sobre basurales a cielo abierto. Explotación, segregación y expulsión en el manejo de los residuos, en *Revista Desarrollo Local Sostenible*, Vol. 6, N° 16.

Delamata, G. (2013). Movimientos sociales, activismo constitucional y narrativa democrática en la Argentina contemporánea.

Delamata, G., Sethman, A., & Ricciardi, M. V. (2014). Más allá de los estrados... Activismo judicial y repertorios de acción villera en la ciudad de Buenos Aires. Marginaciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal. Buenos Aires: Biblos.

Del Río, J.; Vértiz, F.; Ursino, S. (2014). La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos* (11), 76-86.

Di Pace, M. (2007): Situación ambiental y sustentabilidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires, en *Anales de la educación común. Educación y Ambiente*. Publicación de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, año 3, N° 8, pp. 120 - 125.

Di Virgilio, M. M., Méjica, M. S. A., & Guevara, T. (2012). Conflictos urbanos en los procesos de regularización de villas y asentamientos informales en la región metropolitana de Buenos Aires. *Urban*, (04), 43-60.

Di Virgilio, M.; Guevara, T.; Arqueros, S. (2015). La evolución territorial y geográfica del conurbano bonaerense. En Kessler, G. (comp.) *Historia de la Provincia de*

Buenos Aires. *El Gran Buenos Aires*. Buenos Aires. Edhasa.

Duarte, M. (2011): El consenso de Washington y su correlato en la reforma del Estado en la Argentina: los efectos de la privatización. Buenos Aires Argentina: CLACSO.

Duhau, E., & Giglia, Á. (2004). Conflictos por el espacio y orden urbano. Estudios demográficos y urbanos, 19(2), 257-288.

Dworkin, R., y Guastavino, M. I. (1984). *Los derechos en serio*(Vol. 8). Barcelona: Ariel.

Dziedzicki Jean-Marc. II. La gestion des conflits d'aménagement entre participation du public et médiation. In: Annuaire des collectivités locales. Tome 23, 2003. Les services publics locaux. pp. 635-646.

Estévez, A. (2017). El discurso de derechos humanos como gramática en disputa: Empoderamiento y dominación. Discurso & Sociedad, (3), 365-387.

Faienstein, C.; Tedeschi, S. (2009): El saneamiento de la CMR y el respeto del derecho humano a la vivienda adecuada de sus residentes. Recuperado de: http://www.farn.org.ar/riachuelo/documentos/nota_fairstein_tedeschi_riachuelo_nov09.pdf

Fainstein, C. (2015). La relocalización de población del camino de sirga de la villa 21-24¿ Erradicación o integración a la ciudad?: Representaciones y repertorios de acción colectiva en torno al reasentamiento. Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos, (5), 255-283. Fainstein 2017 - TESIS

Fainstein, C. (2018a). Las relocalizaciones masivas de población en los estudios urbanos. Aportes desde la experiencia de un asentamiento informal en la ribera del Riachuelo. Cuaderno urbano, 24(24), 93-116. Fainstein 2018b

Fainstein, C. (2018b). Judicialized urban conflicts: relocations in Villa 21-24. Revista Direito e Práxis, 9(4), 2071-2099.

Fava, R. (2014). La clase media, entre la historia y la cultura. Representaciones sociales sobre los “vecinos” en el conflicto con los “ocupantes” durante la toma del Parque Indoamericano”. Cravino, MC (2014)(comp.), Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. La ocupación del Parque Indoamericano. Los Polvorines: UNGS.

Fernández, V. R. (2001). Estrategia(s) de desarrollo regional bajo el nuevo escenario global-local: revisión crítica sobre su(s) potencialidad(es) y límites. Revista eure (Vol. XXVIII, No 82), pp. 43-63, Santiago de Chile, diciembre 2001

Ferrajoli, L. (2013, 22/10). El garantismo penal (Archivo de video). Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=X2VJ3CetjSk&t=36s>

Ferrajoli, L. (2011). Constitucionalismo principialista y constitucionalismo garantista. Revista DOXA, Cuadernos Filosofía del Derecho, N°34. pp. 15-53

Ferraudi Curto, M. C. (2014a). *Ni punteros ni piqueteros: urbanización y política en una villa del conurbano*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Gorla.

Ferraudi Curto, M. C. (2014b). Las fronteras cambiantes entre lo político y lo social: aportes etnográficos al debate en torno de “el 2001” en Argentina. Sociohistórica, (34).

Fiuza P. (2017). El Ministerio de Seguridad de la Nación y la emergencia de un contradiscurso securitario: una aproximación genealógica. Ponencia presentada en el marco de las X Jornadas de Sociología de la UNLP, 5-7 de diciembre de 2018, Facultad de Ciencias Sociales de la UNLP, La Plata

Foucault, M. (1993). *La microfísica del poder*. Madrid: Ediciones La Piqueta.

Foucault, M. (2006). *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión*. Editorial Siglo XXI.

Foucault, M. (2007). Nacimiento de la biopolítica: curso del Collège de France (1978-1979) (Vol. 283). México: Fondo de Cultura Económica

Foucault, M. (2008). *Seguridad, territorio, población*. México: Fondo de Cultura

Económica

Foucault, M. (2009). *Historia de la sexualidad. La voluntad del saber*. Editorial Siglo XXI.

Foucault, M. (2000). *Defender la sociedad: Curso en el Collège de France (1975-1976) Cours au College de France, 1976* (No. 1 Foucault). México: Fondo de Cultura Económica.

Fragas, D. (2014). El plan de urbanización de villas y asentamientos precarios para la Cuenca Matanza Riachuelo: estudio de caso Villa Inflamable (artículos). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2 (2): 140-163.

Frederic, S. (2004). Buenos vecinos, malos políticos: moralidad y política en el Gran Buenos Aires. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Frederic, S. (2010). "El ocaso del "villero" y la profesionalización de los "políticos": sobre el problema moral de la política en el Gran Buenos Aires"; *Etnografías Contemporáneas*; 1 (1).

Frutos, S. (2004). Apuntes para el estudio semiótico del discurso jurídico. *UNR Editora*, 9.

Gago, V. (2014). *La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires: Tinta Limón.

Gargarella, R. (2006). ¿ Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales?. *Perfiles latinoamericanos*, 13(28), 9-32.

Gravano, A. (2003). *Antropología de lo barrial: estudios sobre producción simbólica de la vida urbana*. Espacio Editorial

Grimberg, M., Manzano, V., & Macedo, M. E. (2011). *Antropología de tramas políticas colectivas: estudios en Argentina y Brasil*. Antropofagia.

Guber, R. (2004): *Identidad social villera* en Boivin, M.; Rosato, A.; Arribas, V. (comp)

Constructores de otredad. Una introducción a la antropología social y cultural.
Buenos Aires, Argentina: Editorial Eudeba

Gutiérrez, R. (2012): Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *Revista EURE*, Vol. 38, N° 114, pp. 147 - 171.

Gutiérrez, R. A., & Isuani, F. (2013). Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013. *Revista SAAP*, 7(2), 317-328.

Harvey, D., & Braun, B. (1996). Justice, nature and the geography of difference (Vol. 468). Oxford: Blackwell.

Harvey, David. 2007. El neoliberalismo como destrucción creativa. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. Traducido del inglés para *Rebelión* por Germán Leyens. Disponible on line en: www.rebelion.org

Harvey, D. (2010). Social justice and the city (Vol. 1). University of Georgia Press.

Harvey, D. (2013), *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Barcelona: Akal.

Herrero, A. (2006). Desarrollo metodológico para el análisis de riesgo hídrico poblacional humano en cuencas peri urbanas. Caso de estudio: Arroyo Las Catonas, Región metropolitana Buenos Aires (Doctoral dissertation, Tesis doctoral (UBA). <http://tierra.rediris.es/hidrored/ponencias/Tcarolina.html>).

Jauri, N., & Olejarczyk, R. (2013). La jerarquización de la demanda. Un análisis comparativo de procesos de adjudicación de vivienda. *INVI [Instituto de la Vivienda. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad de Chile]*, 77(28), 167-192.

Jodelet, D. (2011). Aportes del enfoque de las representaciones sociales al campo de la educación. *Espacios en Blanco. Revista de Educación*, 21.

Karol, J. (2002). Tarifas sociales en servicios públicos privatizados: una discusión sobre ciudadanía urbana y financiamiento de los costos de inclusión social en

Argentina. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

Kawulich, B. (2005, May). La observación participante como método de recolección de datos. In Forum: qualitative social research (Vol. 6, No. 2, pp. 1-32).

Magalhaes, A. (2013). *Sociologia do Direito. O pluralismo jurídico em Boaventura de Sousa Santos*. Editorial UFRJ. Río de Janeiro, Brasil.

Maldonado, M. (2016). El camino de sirga en acción en la Cuenca Matanza-Riachuelo: efectos reales de las decisiones judiciales sobre la propiedad y el territorio. En Azuela de la Cueva, A. (2016). *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano*. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México.

Azuela de la Cueva, A. (2016). *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano*. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México.

Manzano, V. (2007). Etnografía de la gestión colectiva de políticas estatales en organizaciones de desocupados de La Matanza-Gran Buenos Aires. *Runa*, 28, 77-92.

Manzano, V. (2009). Un barrio, diferentes grupos: acerca de dinámicas políticas locales en el distrito de La Matanza. *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires*, 267-294.

Manzano, V., Groisman, L., Moreno, L. y Hurtado de Mendoza, M. S. (2010). Dinámicas políticas en "villas de emergencia" del Area Metropolitana de Buenos Aires. Actores, formas de organización y espacios de disputa. VI *Jornadas de Sociología de la UNLP*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.

Manzano, V. y Moreno, L. (2011). Censar, demandar y acordar: demandas colectivas y políticas estatales en el gran Buenos Aires. Revista Piquen. Sección Ciencias Sociales. Año XIII. N° 14

Marx, K. (2004). Sobre la cuestión judía. Prometeo Libros Editorial.

Melé, P. (2003): "Introduction: Conflits, territoires et action publique" en Melé, P.; Larrue, C.; Rosemberg, M.; Conflits et Territoires. Tours; Maison des Sciences de L`Home; Presses Universitaires François Rabelais; Págs. 13 a 32.

Melé, P (2007): "Identifier un régime de territorialité réflexive". En: Colloque : Territoires, territorialité, territorialisation. Université Joseph Fourier; UMR Pacte Territoire; CNRS. Grenoble, 7 y 8 de junio.

Melé P. (dir.) (2013): Conflits de proximité et dynamiques urbaines, PUR. Rennes.

Merklen, 2010. Pobres ciudadanos. Buenos Aires, Argentina: Editorial Gorla

Merlinsky, G. (2007); "Conflicto ambiental, organizaciones y territorio en el Area Metropolitana de Buenos Aires". En: Solari Vicente, A. y Cruz Santacroce, A. (compiladores); *Sociedad Civil y Desarrollo Local. International Society for the Third Sector Research*. Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo; Editorial Porrúa.

. Merlinsky, M. G. (2013). Política, derechos y justicia ambiental: el conflicto del Riachuelo. Fondo de Cultura Económica.

Merlinsky, G. (2014). Cartografías del conflicto ambiental en Argentina. Buenos Aires, CLACSO, Editorial CICCUS.

Merlinsky, Fernandez Bouzo, Tobias, 2012 Barrios al sur. Renovacion y pobreza en la ciudad de Buenos Aires. Herzer (comp.)

Mora, Martín (2002). La teoría de las representaciones sociales de Serge Moscovici. *Athenea Digital* N°2, México.

Morange, M., & Quentin, A. Justice spatiale, pensée critique et normativité en

sciences sociales. *Justice Spatiale – Spatial Justice*.

Moreno, L. (2016). Agentes estatales y organizaciones colectivas: disputas y sentidos en la construcción de criterios de adjudicación de viviendas sociales en Argentina. *Espacialidades. Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura*, 6(2).

Moreno, L. (2015). La producción social del acuerdo: acción política y el lenguaje de los (des) acuerdos en un programa de construcción de viviendas sociales en la zona norte del Gran Buenos Aires.

Morlino, L. (1994). Problemas y opciones en la comparación. En Sartori, G. y Morlino, L. (comp.) *La comparación en las ciencias sociales*. Alianza Editorial. Madrid

Naishtat, F.; Nardacchione, G.; Schuster, F. (2006): Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva. Editorial PROMETEO. Buenos Aires.

Najman, M. (2017): El nacimiento de un barrio. El caso del Conjunto Urbano Barrio Padre Mugica: impactos sobre el territorio y las estructuras de oportunidades de sus habitantes. Tesis de maestría.

Natalucci, A. (2012). Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa "Argentina Trabaja". *Perspectivas de Políticas Públicas*, 2(3), 126-151.

Nino, C. S. (1989). *Ética y derechos humanos: un ensayo de fundamentación*. Astrea.

Nosetto, L. (2009). Variaciones latinoamericanas en torno al concepto de ciudadanía. *Factótum*, 6, 77-97.

Nosetto, L. E. (2014). Reflexiones teóricas sobre la judicialización de la política argentina. *DAAPGE* 223 / 2014 / pp. 93–123

Nosetto, L. (2018). Nos, los patrocinantes del pueblo. Judicialización de la política y representación democrática en la Argentina del nuevo siglo/We, the Solicitors of the

People. Judicialization of Politics and Democratic Representation in XXIst. century's Argentina. *Estudios de Filosofía Práctica e Historia de las ideas*, 20, 1-24.

La Olla (2015): Relevamiento popular en Villa Fiorito. Campaña Basta de Plomo en Sangre (Archivo de video). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=AwPQ7kFNmiE>

Lefebvre, H. (1969), *El derecho a la ciudad*. Barcelona, Península.

O'Donnell, G. (2011). Epílogo. En Sieder, R.; Schjolder, L. y Angell, A. (comp.) *La judicialización de la política en América Latina*. Colombia: Editorial Universidad Externado de Colombia.

Olejarczyk, R. (2017). El tiempo de la (in)definición en las políticas de vivienda: de "tópicos del infortunio" y "saberes expertos". *Trabajo Social Hoy*, 82, 89-110. doi: 10.12960/TSH.2017.0017

Oszlak, O. (1981). O'Donnell, Guillermo. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Centro de Estudios y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento GE CLACSO, (4).

Oszlak, Oscar. (1991): *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al Espacio Urbano*, Ed. Humanitas, Buenos Aires.

Palmeira, M. (2006). Eleição municipal, política e cidadania. En Palmeira, M., & Barreira, C. (Eds.). (2004). *Política no Brasil: visões de antropólogos*. Relume Dumará.

Pita, M. V.; Mendes de Miranda, A.P. (2015). Alcance y limitaciones de las consultorías en materia de seguridad pública y derechos humanos. ¿Es posible resistir a las generalizaciones y a los productos estandarizados? – Relato de una experiencia *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, vol. 15, núm. 1, pp. 128-154 Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul Porto Alegre, Brasil

Pelli, V. S. (2004). La casa bella, estética, identidad, poder y distorsión de metas en

la vivienda social en *Cuaderno Urbano N° 4*, Buenos Aires

Pintos, P. (2012, November). Las opacidades del urbanismo privado y el rol del estado. Elementos para la reflexión en la producción de megaurbanizaciones cerradas en la cuenca baja del río Luján, RMBA. In XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles (pp. 782-795). Trama editorial; CEEIB.

Pírez, P. (1999). Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires. *Eure (Santiago)*, 25(76), 125-139.

Pirez, P. (2013). Distribución eléctrica y desigualdades en la urbanización de América Latina en ERAZO, J. (coord.) *Infraestructuras urbanas en América Latina. Gestión y Construcción de servicios y obra pública*, Editorial IAEN, Quito.

Portelli, A. (1996). O massacre de Civitella Val di Chiana (Toscana, 29 de junho de 1944): mito e política, luto e senso comum. Usos e abusos da história oral, 2, 103-130.

Przeworski, A., & Teune, H. (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley.

Quirós, J. (2006). *Cruzando la Sarmiento: una etnografía sobre piqueteros en la trama social del sur del Gran Buenos Aires*. Antropofagia.

Quirós, J. (2007). Movimientos piqueteros, formas de trabajo y circulación de valor en el sur del Gran Buenos Aires. *Anuario de Estudios en Antropología Social* 2006, 151-160.

Quirós, J. (2008). Piqueteros y peronistas en la lucha del Gran Buenos Aires: Por una visión no instrumental de la política popular. *Cuadernos de antropología social*, (27), 113-131.

Quirós, J. (2010). Moralismo y economicismo en la política popular: problemas de explicación socioantropológica.

- Raigada, J. L. P. (2002). Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido. *Sociolinguistic Studies*, 3(1), 1-42.
- Rios, D.; Pérez, P. (2008). Urbanizaciones cerradas en áreas inundables del municipio de Tigre: ¿Producción de espacio urbano de alta calidad ambiental? *Revista EURE*, Vol. 34, Nº 101. Pp. 99 - 119
- Rodríguez, M. C., & Di Virgilio, M. (2011). *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros,
- Rodríguez, M.E.; San Martín, C.; Nahuelquir, F. (2016). Imágenes, silencios y borraduras en los procesos de transmisión de las memorias mapuches y tehuelches. En Ramos, A. M. (comp.) *Memorias en lucha – recuerdos y silencios en contextos de subordinación y alteridad*. Ed. Viedma, Universidad Nacional de Río Negro.
- Rodríguez Garavito, C. (2017). *Por un medio ambiente sano que promueva los derechos humanos en el Sur Global*. Buenos Aires. Siglo veintiuno editores.
- Rougier, M. y Pampin, G. (2015). Orígenes y esplendor de la industria en el Gran Buenos Aires. En Kessler, G. (comp.) *Historia de la Provincia de Buenos Aires. El Gran Buenos Aires*. Buenos Aires. Edhasa.
- Sabatini, F. (1997). "Conflictos Ambientales y desarrollo sustentable en las regiones urbanas. *EURE*. Santiago de Chile; Vol. XXII, Nº 68. Pp. 77 a 91.
- Santos, B. D. S., & Rodríguez Garavito, C. A. (2007). El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita. *Anthropos*.
- Sartori, G. (1994). Comparacion y método comparativo. En Sartori, G. y Morlino, L. (comp.) *La comparación en las ciencias sociales*. Alianza Editorial. Madrid
- Scharager, A. (2017). Degradación ambiental en los márgenes urbanos. los efectos sociales de una orden de relocalización en un barrio popular de Buenos Aires. *Revista de Direito da Cidade*, 9(3), 1147-1173.

Sieder, R.; Schjolder, L. y Angell, A. (2011). *La judicialización de la política en América Latina*, Editorial Universidad Externado de Colombia. Colombia.

Sigal, M., Rossi, J., & Morales, D. (2017). Argentina: Implementation of Collective Cases. *Social Rights Judgments and the Politics of Compliance: Making It Stick*, 140.

Silvestri, G. (2012): *El color del río. Historia cultural del paisaje del Riachuelo*, Editorial UNQUI.

Smulovitz, C. (2013). Acceso a la justicia. Ampliación de derechos y desigualdad en la protección. *Revista SAAP*, Vol. 7, N° 2. Pp. 245-254

Snitcofsky, V. L. (2015). Villas de Buenos Aires: historia, experiencia y prácticas reivindicativas de sus habitantes (1958-1983). Tesis de doctorado. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Snow, D. (2004): "Framing Processes, Ideology, and Discursive Fields" en Blackwell Publishing Ltd. Oxford.

Svampa, M. (edit.) (2000). *Desde abajo. Política. La transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Biblos.

Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente: la Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires, Argentina: Taurus.

Svampa, M.; Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Biblos.

Suárez, F. M. (2016). *La Reina del Plata: Buenos Aires: sociedad y residuos*. Ediciones UNGS Universidad Nacional de General Sarmiento.

Subirats, J. (1993). Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, (26), 144-149.

Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Grupo Planeta (GBS).

Tarrow, S. (1994): El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Alianza Editorial. Madrid.

Tedeschi, S. E. (2009). El Waterloo del Código Civil Napoleónico. Una mirada crítica a los fundamentos del Derecho Privado Moderno para la construcción de sus nuevos principios generales. COURTIS, Christian (compilador). Desde otra mirada: texto de teoría crítica del derecho. Buenos Aires: Eudeba, 159-182.

Thomasz, A. G. (2015): “Los nuevos distritos creativos de la ciudad de Buenos Aires: la conversión del barrio de La Boca en el “Distrito de las Artes”. Buenos Aires.

Thompson, E. P., & Fontana, J. (1979). Tradición, revuelta y consciencia de clase: estudios sobre la crisis de la sociedad preindustrial (pp. 13-134). Barcelona: Crítica.

Rey, M. T. (2007). Estado y marxismo: un siglo y medio de debates. Prometeo Libros Editorial.

Tilly, C. (1984): “Les origines du répertoire d'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne”. En: *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*. N°4, octubre. pp. 89-108.

Tiscornia, S. (2008). Activismo de los derechos humanos y burocracias estatales. El caso Walter Bulacio. - 1a ed. - Buenos Aires : Del Puerto/CELS

Tiscornia, S., Pita, M. V., Villalta, C., Martínez, M. J., & Oliveira, M. J. S. (2010). La antropología política y jurídica, entre la etnografía y la historia. Cuadernos de antropología social, (32), 7-11.

Tobias, M. (2012): Las políticas de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires. ¿Nuevas o viejas desigualdades? 1er Encuentro de investigadores en formación de recursos hídricos, Buenos Aires.

UNDAV y Equipo Riachuelo de la Defensoría General de la Nación (2015). *Campo Unamuno*. Vol. 1

Varela, O. y Cravino, M. C. (2008). Mil nombres para mil barrios. Los asentamientos y villas como categorías de análisis y de intervención. En Cravino, M. C. (2008). Los mil barrios (in) formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento*.

Vommaro, G. (2007). 'Acá no conseguís nada si no estás en política'. Los sectores populares y la participación en espacios barriales de sociabilidad política. *Anuario de Estudios en Antropología Social*, 2006, 161-178.

Vommaro, G., & Quirós, J. (2011). " Usted vino por su propia decisión": repensar el clientelismo en clave etnográfica. *Desacatos*, (36), 65-84.

Vommaro, G., & Combes, H. (2016). *El clientelismo político: desde 1950 hasta nuestros días*. Siglo Veintiuno Editores.

Yujnovsky, O. (1984): *Claves políticas del problema habitacional argentino 1995 – 81*. GEL. Buenos Aires.

Zanini, L. (2016). De la privatización a la reestatización: Análisis del caso del agua potable y saneamiento, en al Área Metropolitana de Buenos Aires. *XXI Jornadas de Investigación*. FCE / UNL. Santa Fe, Argentina.

Zapata, M. C. (2013). Toma de tierras en la ciudad de Buenos Aires. Un análisis de las causas estructurales que anunciaron el conflicto del Parque Indoamericano. *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, (9), 45-71.

Documentos institucionales consultados

ACIJ (s/f). Riesgo Eléctrico en la villa 21-24. Recuperado de: <https://acij.org.ar/villas/riesgo-electrico-en-villa-21-24/>

ACIJ (2013). Falta de vacantes escolares en el nivel inicial de la Ciudad de Buenos Aires. Recuperado de: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/Vacantes->

[compilasdo.pdf](#)

ACIJ (2019). Informe de Análisis Presupuestario. Viviendas sin fondos. Recuperado de: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/10/VIVIENDA-NACION-2019.pdf>

ACUMAR (s.f.): “Historia del ACUMAR”. Recuperado de: <http://www.acumar.gob.ar/institucional/31/historia>

ACUMAR (s.f): Recuperado de: <http://www.acumar.gob.ar/content/documents/6/4616.pdf>

ACUMAR (2010a): “Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Actualización marzo 2010”, Recuperado de: <http://www.acumar.gov.ar/ACUsentencias/CausaMendoza/2010febrero/01/01/>

ACUMAR (2010b): “Plan Maestro de Gestión integral de residuos sólidos urbanos”. Recuperado de: <http://www.acumar.gov.ar/content/documents/0/1610.pdf>

ACUMAR (2010c): “Plan de Urbanización de villas y asentamientos precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo”. Recuperado de: <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/va1034.pdf>

ACUMAR (2014a): “Geografía de la Salud ambiental en el ámbito de la Cuenca Matanza Riachuelo (2008 – 2013)”. Recuperado de: [http://www.acumar.gov.ar/content/documents/Salud/Diagnostico_de_Salud_Ambient al.pdf](http://www.acumar.gov.ar/content/documents/Salud/Diagnostico_de_Salud_Ambient_al.pdf)

ACUMAR (2014b): “Informe de la Evaluación Integral de Salud en Áreas de Riesgo (EISAR) de la villa 21-24, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)”. Recuperado de: http://www.acumar.gov.ar/content/documents/Salud/Informes_ENUDPAT-EISAR/Eisar_21-24.pdf

ACUMAR (2014): Población total para cada jurisdicción 2001 – 2010. Disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/indicadores/1173/poblacion-segun-sexo-y-edad>

ACUMAR (2015): “Se relocalizan otras 60 familias de la villa 21-24”. Recuperado de:
<http://www.acumar.gob.ar/novedades/3029/se-relocalizaron-otras-60-familias-de-la-villa-21-24>

ACUMAR (2014): Población total para cada jurisdicción 2001 – 2010. Disponible en:
<http://www.acumar.gov.ar/indicadores/1173/poblacion-segun-sexo-y-edad>

ACUMAR (2018^a). Audiencia Pública 2018. Recuperada de:
<http://www.acumar.gob.ar/eje-social/participacion-social/audiencias-publicas/audiencia-publica-2018-sep/>

ACUMaR (2018b). Análisis de vulnerabilidad. Recuperado de:
<http://www.acumar.gob.ar/eje-ambiental/obras-infraestructura/infraestructura-hidrica/plan-contigencia-ante-inundaciones/analisis-de-vulnerabilidad/>

AYSA (2008): Estudio social para Plan Director de Saneamiento Cuenca Matanza Riachuelo. Recuperado de:
https://www.aysa.com.ar/Media/archivos/406/Estudio_Social_Saneamiento_Cuenca.pdf

AySA (2011): Estudio de Impacto Ambiental. Planta de Aireación SEPA 7. Recuperado de:

https://www.aysa.com.ar/Media/archivos/488/1_EIA145_SEPA_7_Avellaneda.pdf

Consejo Económico y Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2016): *Diagnóstico Socio – Habitacional de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires. Disponible en:
<http://www.bdigital.cesba.gob.ar/bitstream/handle/123456789/71/04%20-%20Informe%20Diagnostico%20Socio%20Habitacional%20en%20CABA%20-%20Diciembre%202013.pdf?sequence=6&isAllowed=y>

Cuerpo Colegiado (2015): “Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación”. Recuperado de:
<http://eventos.senado.gov.ar:88/19092.pdf>

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2014): Informe de trabajo 2014, Recuperado de: <http://www.defensoria.org.ar/noticias/un-ano-de-trabajo-informe-anual-2014-de-la-defensoria/>

[Defensoría del Pueblo de la Nación \(2003\): "Informe especial sobre la Cuenca Matanza Riachuelo". Disponible en: http://www.dpn.gob.ar/documentos/20151029_1603_556504.pdf](http://www.dpn.gob.ar/documentos/20151029_1603_556504.pdf)

Defensoría General de la Nación (2017). Campo Unamuno. Recuperado de: <https://www.mpd.gov.ar/index.php/programas-y-comisiones/231-equipo-de-trabajo-rio-matanza-riachuelo-wp/1743-campo-unamuno>

FARN (2014): Informe Ambiental Anual, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires.

FARN (2014): *La vuelta al Río*, documental. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=MybUS3VaMp8>.

FARN (2018). El presupuesto 2018. Lo que vale el ambiente para el gobierno. Recuperado de: <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2018/03/AN%C3%81LISIS PRESUPUESTO FARN 2018.pdf>

Juzgado Federal de Quilmes (2011): *Resolución 28 de febrero 2011*, Quilmes. Disponible en: <http://farn.org.ar/riachuelocmr/documentos>

Juzgado Federal de Quilmes (2011): *Resolución 28 de marzo 2011*, Quilmes. Disponible en: <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2011/04/ADJ-0.1338090013013417541.pdf>

Juzgado Federal de Quilmes (2011): *Resolución 07 de abril 2011*, Quilmes. Disponible en: <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2011/04/7-abril.pdf>

Juzgado Federal de Quilmes (2009): *Resolución del 17 de diciembre de 2009*, Quilmes. Disponible en:

http://farn.org.ar/riachuelo/documentos/ejecucion_sentencia/2009dic17JFQLMRFAUVA.pdf

Juzgado Federal de Quilmes (2009): *Resolución del 07 de julio de 2009*, Quilmes. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/psicologia/9-264940-2015-01-29.html>

Juzgado Federal de Quilmes (2010): *Resolución del 8 de septiembre de 2010*, Quilmes. Disponible en: http://farn.org.ar/riachuelo/documentos/ejecucion_sentencia/20100908orden_allanamiento.pdf

Ministerio de Hacienda (2015). Censo 2010. Situación y caracterización de los asentamientos precarios en la Ciudad de Buenos Aires. Año 2010. Recuperado de: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2015/05/ir_2015_856.pdf

Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires (2014): “La causa “Mendoza”: la relocalización de las familias y el derecho a una vida digna”. Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recuperado de: <https://mpdefensa.gob.ar/biblioteca/pdf/revista6.pdf>

Ministerio Público Tutelar (2012): “Niñez, Adolescencia y Salud Mental en la Ciudad de Buenos Aires. Informe de gestión del Ministerio Público Tutelar. Recuperado de: http://mptutelar.gob.ar/sites/default/files/MPT_InformeAnual2012web.pdf

Ministerio Público Tutelar (2012): “La dimensión social de las relocalizaciones de la población en la cuenca Matanza Riachuelo. El fallo “Mendoza” y los derechos de la infancia en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires”. Recuperado de: http://mptutelar.gob.ar/sites/default/files/DT16_Riachuelo_web.pdf

Ministerio de Salud. Presidencia de la Nación (2009): “Informe de la Comisión de Trabajo para la Salud de la población de la Cuenca Matanza Riachuelo”. Recuperado de:

<http://www.acumar.gov.ar/ACUsentencias/CausaMendoza/2009julio/03/04/030>

[7093completo.pdf](#)

Artículos periodísticos

Ambito Financiero (2012). Delegaciones municipales son pilares de la gestión. Recuperado de: <https://www.ambito.com/delegaciones-municipales-son-pilares-la-gestion-n3749157>

Clarín (2019). Cambios en el Gabinete. Riachuelo: tensión en el Gobierno por el traspaso de Acumar y un agujero \$ 1.000 millones. Recuperado de: https://www.clarin.com/politica/riachuelo-tension-gobierno-traspaso-acumar-agujero-000-millones_0_14Wr5Evnp.html

Diario Conurbano (2018). Vecinos de Fiorito exigen que se cumpla con el saneamiento del Riachuelo. Recuperado de: <http://diarioconurbano.com.ar/sociedad/vecinos-de-lomas-exigen-que-se-cumpla-con-los-plazos-para-el-saneamiento-del-riachuelo/>

Diario Judicial (2010). Por primera vez, la Villa 21-24 elegirá autoridades barriales. Recuperado de: <https://www.diariojudicial.com/nota/20278>

Diario Registrado (2018). Insaurrealde realizó rellenos clandestinos que ponen en riesgo de inundación a los vecinos. Recuperado de: https://www.diarioregistrado.com/conurbano/insaurrealde-realizo-rellenos-clandestinos-que-ponen-en-riesgo-de-inundacion-a-los-vecinos_a5be47666bbe038550f9c53f4

Ijudicial (2014). Ordenan ingreso conjunto del SAME y la Policía Metropolitana en las villas porteñas. Recuperado de: <https://ijudicial.gob.ar/2014/ordenan-ingreso-conjunto-del-same-y-la-policia-metropolitana-en-las-villas-portenas/>

Infobae (2018). Riachuelo: detectan tierra con plomo en la villa 21-24. Recuperado

de: <https://www.infobae.com/sociedad/2018/06/30/riachuelo-detectan-tierra-con-plomo-en-la-villa-21-24/>

Infocielo (2017). Conocé los detalles de la planta depuradora de AySA que inauguraron Macri y Vidal. Recuperado de: <https://infocielo.com/nota/84235/conoce-los-detalles-de-la-planta-depuradora-de-aysa-que-inauguraron-macri-y-vidal/>

La política online (2018). Militantes de Grabois ahora tomaron Acumar. Recuperado de: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/116797-militantes-de-grabois-ahora-tomaron-acumar/>

La Unión (2018). Aliviador Este: avanza el tramo final de la construcción en Fiorito. Recuperado de: <http://launion.com.ar/aliviador-este-avanza-el-tramo-final-de-la-construccion-en-fiorito/>

Noticias al sur (2013). Informe ACUMAR: Un 25% de los chicos de la villa 21-24 tiene plomo en la sangre. Recuperado de: <http://www.noticiariosur.com.ar/titulos/destacados/informe-acumar-un-25-de-los-chicos-de-la-villa-21-24-tiene-plomo-en-la-sangre>

Página 12 (2006). Vecinos enfrentados. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-65331-2006-04-08.html>

Popular (2012). Construyen Aliviador Este del Unamuno. Recuperado de: <https://www.diariopopular.com.ar/sururbano/construyen-aliviadoreste-del-unamuno-n113913>

Legislación consultada

Ley N° 25.675: Boletín Oficial de la República Argentina 27 de noviembre de 2002.
Recuperada de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

Ley N° 26, 168: Boletín Oficial de la República Argentina del 5 de diciembre del 2006. Recuperada de:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=122769>

Ley N° 2240: Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 14 de diciembre de 2006. Recuperada de:

<http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2240.html>

Ley N°5172: Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 26/01/2015.

Recuperada de: <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5172.html>

Anexo

1. Índice de mapas

Mapa 1: Ubicación de la Villa 21-24 de Barracas en la CABA (Dirección General de Estadísticas y Censos - Ministerio de Hacienda GCABA, 2016)	24
Mapa 2: La Villa 21-24 de Barracas y el NHT Zavaleta (Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires, 2015).....	26
Mapa 3 Campo Unamuno (Fainstein, 2018)	29
Mapa 4. Asentamientos del Campo Unamuno (Elaboración propia en base al RENABAP, 2019).....	31
Mapa 5. Área Metropolitana de Buenos Aires, Campo Unamuno y Villa 21-24 (Elaboración propia en base a Observatorio del Conurbano Bonaerense, s.f.)	73
Mapa 6. Cuencas Hídricas del AMBA (Herrero, 2016).....	76
Mapa 7. Riesgo ambiental en la CMR a nivel de radio censal (ACUMAR, 2018)	81
Mapa 8. Agentes contaminantes de la CMR (ACUMAR, 2016).....	82
Mapa 9. Establecimientos industriales de control prioritario (ACUMAR, 2018)	83
Mapa 10. Sitios de disposición de residuos sólidos urbanos formales e informales (ACUMAR, 2018)	84
Mapa 11. “Urbanizaciones Urbanizaciones emergentes” (villas, asentamientos y conjuntos habitacionales) en la CMR, según índice de vulnerabilidad social (ACUMAR, 2018)	86
Mapa 12. Camino de sirga de la Villa 21-24 (Instituto de la Vivienda de la ciudad de Buenos Aires, 2011).....	177
Mapa 13: Terrenos estipulados para las nuevas viviendas de las familias del "camino de sirga" de la Villa 21-24 según la Ley N° 5172 (Elaborado por Infohábitat en base a	

información de la Ley N° 5172, 2014)	178
Mapa 14 Mapa de obras Lomas de Zamora (ACUMAR, 2014)	182

2. Índice de fotografías

Fotografía 1. Basura en el Riachuelo (Diario Frente a Cano, 2015).....	87
Fotografía 2. Fábricas a orillas del Riachuelo (ACUMAR, s/f)	90
Fotografía 3: Vista de la Villa 21-24 desde la orilla opuesta del Riachuelo (Defensoría General de la Nación, s/f)	137
Fotografía 4: Camino de sirga frente a la obra "Mundo Grúa" destinada a viviendas para los relocalizados, exactamente al lado del sector "San Blas" de la villa 21-24 (Carla Fainstein, 2016).....	161
Fotografía 5: Vista aérea del camino de sirga de la Villa 21-24 (Defensoría General de la Ciudad, s/f)	179
Fotografía 6. Vecinos de asentamientos del Campo Unamuno frente a la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires (Revista Corta la Bocha, 2013).....	198
Fotografía 7: Delegados del "camino de sirga" de la Villa 21-24 en una audiencia pública de la CSJN (Carla Fainstein, 2016)	223
Fotografía 8. Complejo Habitacional "Mundo Grúa" y sector San Blas de la villa 21-24 (Fainstein, 2016)	253

3. Ley 5172/14 Ciudad de Buenos Aires

Buenos Aires, 27 de noviembre de 2014.-
La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
sanciona con fuerza de Ley

Artículo 1º.- Los inmuebles contemplados en la presente ley serán destinados a la construcción de proyectos habitacionales para la relocalización de las familias de la Villa 21-24 en cumplimiento con lo establecido en el fallo emanado de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, causa 1569 x, "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo".

Artículo 2º.- Transfiérese al Instituto de Vivienda, el dominio de los predios

pertenecientes al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuya nomenclatura catastral es:

Circunscripción 2, Sección 26, Manzana 15, Fracción A y parcelas 1a, 2a, 3a y 4a según Plano 041-C-2001; Sección 34, Manzana 84, Fracción D y Sección 34, Manzana 64, parcelas 37c, 32b, 16f y 19a.

Artículo 3°.- Declárase de utilidad pública y sujeto a expropiación en los términos de la Ley 238 los predios identificados catastralmente como Sección 26, Manzana 37, Parcelas 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15 y Circunscripción 2, Sección 34, Manzana 64, Parcela 16e.

Los predios objeto de la presente serán incluidos en el Banco Tierras e Inmuebles del IVC establecido en el artículo 8° de la Ley 1251 y su modificatoria Ley 1555.

Artículo 4°.- Establécese como sujeto expropiante al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de la Dirección General de Administración de Bienes e imputase las erogaciones que estas expropiaciones producen a las partidas presupuestarias correspondientes.

Artículo 5°.- Desaféctanse del Distrito I1 (Industrial uno) de Zonificación del Código de Planeamiento Urbano, las Fracciones D y E de la Manzana 84, Sección 34 y aféctanse las mismas al Distrito de zonificación “U” (número a designar), “Barrio Ribera Iguazú”.

Artículo 6°.- Desaféctanse del Distrito de Zonificación E2 (Equipamiento General) del Código de Planeamiento Urbano, las Parcelas 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15, Manzana 37, Sección 26, y aféctanse las mismas al Distrito de zonificación “U” (número a designar) “Barrio Alvarado”.

Artículo 7°.- Desaféctase del Distrito E2 (Equipamiento General) de Zonificación del Código de Planeamiento Urbano, la Fracción C, Manzana 20, Sección 26 y aféctase la misma al Distrito de zonificación “U” (número a designar), “Barrio Luna”.

Artículo 8°.- Desaféctanse del Distrito I1 (Industrial uno) de Zonificación del Código de Planeamiento Urbano, la Fracción A y parcelas 1a, 2a, 3a, 4a, de la Manzana 15, Sección 26 y aféctanse las mismas al Distrito de zonificación “U” (número a designar), “Barrio Orma”.

Artículo 9°.- Desaféctase del Distrito I1 (Industrial uno) de Zonificación del Código de Planeamiento Urbano, la Parcela 16e de la Manzana 64, Sección 34 y aféctase al Distrito de zonificación “U” (número a designar), “Barrio Pepirí y Diógenes Taborda”.

Artículo 10.- Incorpórase al Código de Planeamiento Urbano, el Parágrafo 5.4.6.(n° a designar) “Barrio Ribera Iguazú”, cuyas normas urbanísticas particulares y complementarias se enuncian en el [Anexo I](#) y su plano en el Anexo II de la presente Ley.

Artículo 11.- Incorpórase al Código de Planeamiento Urbano, el Parágrafo 5.4.6. (n° a designar) “Barrio Alvarado” cuyas normas urbanísticas particulares se enuncian en el [Anexo I](#) y su plano en el Anexo II de la presente ley.

Artículo 12.- Incorpórase al Código de Planeamiento Urbano el parágrafo 5.4.6. (n° a designar) “Barrio Luna”, cuyas normas urbanísticas particulares se enuncian en el [Anexo I](#) y su plano en el Anexo II de la presente Ley.

Artículo 13.- Incorpórase al Código de Planeamiento Urbano, el Parágrafo 5.4.6.(n° a designar) “Barrio Orma”, cuyas normas urbanísticas particulares se enuncian en el [Anexo I](#) y su plano en el Anexo II y de la presente Ley.

Artículo 14.- Incorpórase al Código de Planeamiento Urbano, el Parágrafo 5.4.6.(n°

a designar) “Barrio Pepirí y Diógenes Taborda”, cuyas normas urbanísticas particulares se enuncian en el [Anexo I](#) y su plano en el Anexo II de la presente Ley

Artículo 15.- Incorpóranse al Atlas del Código de Planeamiento Urbano, los Planos N° 5.4.6.(n° a designar), que como Anexo II forma parte de la presente Ley.

Artículo 16.- Desaféctase la traza de la Avenida 27 de Febrero Ordenanza N° 34.870 en los tramos que afecte a las parcelas comprendidas en la presente Ley

(Conforme corrección de Errata Art. 1° de la Ley N° 5.298, BOCBA N° 4700 del 13/08/2015)

Artículo 17.- Aféctanse las parcelas comprendidas en el Artículo 16 a los respectivos distritos de zonificación “U” (n° a designar).

Artículo 18.- Encomiéndase a la Secretaría de Planeamiento la modificación de las Planchetas de Zonificación correspondientes conforme lo establecido en el Artículos de la presente Ley.

Artículo 19.- Para los casos que correspondan las superficies destinadas a vía pública pasarán al dominio público de la Ciudad.

Artículo 20.- La Secretaria de Planeamiento a través de la Dirección General de Registro de Obras y Catastro verificará el cumplimiento de los artículos 2369 (y/o 2370) del Código Civil.

Artículo 21.- CLAUSULA TRANSITORIA:

La conformación morfológica de los conjuntos deberá generar consorcios de hasta un máximo de 40 unidades funcionales, entendiendo por consorcio aquellas unidades funcionales que dependan de un acceso con número domiciliario y servicios independientes.

Artículo 22.- Comuníquese, etc.

CRISTIAN RITONDO

CARLOS PÉREZ

LEY N° 5.172

Sanción: 27/11/2014

Promulgación: De Hecho del 06/01/2015

Publicación: BOCBA N° 4566 del 26/01/2015

Nota: El Anexo II de la presente Ley fue publicado en la Separata del BOCBA N° 4566 del 26/01/2015. (este Anexo incluye los planos de los diferentes terrenos y no fue incluido en la presente tesis)